

Verbinden en leren in een actieve netwerkaanpak: Community of Practice

**Verbinden en leren in een actieve netwerkaanpak:
Community of Practice**

**Exploratief onderzoek naar de informatiekloof op het grensvlak tussen
onderzoek en handelingsperspectieven voor gemeentelijk beleid rond de
Vogel- en Habitatrichtlijn**

**M.G.G. Neven
J.F.A.T. van Rijn**

Alterra-rapport 862

Alterra, Wageningen, 2004

REFERAAT

Neven, M.G.G. en J.F.A.T. van Rijn, 2004. *Verbinden en leren in een actieve netwerkaanpak: Community of Practice. Exploratief onderzoek naar de informatiekloof op het grensvlak tussen onderzoek en handelingsperspectieven voor gemeentelijk beleid rond de Vogel- en Habitatrichtlijn*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 862. 176 blz.; 9 fig.; 16 tab.; 73 ref.

Nederlandse gemeenten kunnen een bijdrage leveren aan de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland. Via literatuurstudie en bestudering van een case (de Waddeneilanden) is nagegaan welke kennis gemeenten daarbij nodig hebben, of die kennis beschikbaar, betrouwbaar en bruikbaar is en in hoeverre partijen van elkaar kunnen leren. Op basis daarvan zijn conclusies getrokken over de informatiebehoefte en leeropbrengst van samenwerkingsverbanden. Het gemeentelijk instrumentarium (WRO, Wmb en gemeentewet) is doorgelicht op bruikbaarheid voor de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De instrumenten zijn in verband gebracht met de rollen die gemeenten kunnen spelen: pro-actief, actief of re-actief. Aanbevelingen spitsen zich toe op verbetering van het informatieaanbod, het opstellen van uitvoeringsrichtlijnen, de inzet van instrumenten en netwerken.

Trefwoorden: bestuur, Community of Practice, Flora- en faunawet, informatiebehoefte, kennis, kennismanagement, kennisnetwerken, natuurbeleid, natuurbescherming, Natuurbeschermingswet, milieu, planning, ruimtelijke ordening, Vogel- en Habitatrichtlijn, Waddeneilanden, Wetgeving, Europese Richtlijnen

Werkdocument *Experimenteren 4/2* uit het 'Strategisch Expertise Onderzoek Bestuurlijke Processen'. Reeks rapportages met tussenresultaten en achtergronden van het Strategisch Expertise Onderzoek dat in 2003 voor een periode van vier jaar is gestart onder de programmatitel '*Het innovatieve vermogen van bestuurlijke processen*'

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door € 60,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 862. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2004 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info@alterra.wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	9
Samenvatting	11
Conclusies en aanbevelingen	15
1 Inleiding	21
1.1 Context en relevantie van het onderzoek	21
1.2 Achtergrond Communities of Practice	24
1.3 Achtergrond Vogel- en Habitatrichtlijn	26
1.4 Probleemstelling	29
1.5 Leeswijzer	31
2 Theoretisch kader	33
2.1 Implementatie	33
2.2 Instrumenten	33
2.3 Rol	35
2.4 Kennis	36
2.4.1 Wat is kennis	36
2.4.2 Soorten kennis	38
2.4.3 Kennisbehoefte	39
2.4.4 Kwaliteit van informatie	40
2.4.5 Kennisnetwerken	41
2.4.6 Kennisbronnen en kosten	41
2.4.7 Kennismanagement	42
2.5 Conceptueel kader	43
2.5.1 Rol en instrumenten	43
2.5.2 Kennis	45
2.5.3 Opbrengst Community of Practice	46
3 Methode	49
3.1 Onderzoekstrategie en materiaal	49
3.2 Reflectie	50
4 Kennisbehoefte uitvoering Vogel- en Habitatrichtlijn	53
4.1 Taken gemeenten	54
4.1.1 Soortenbescherming: de Flora- en faunawet	55
4.1.2 Gebiedsbescherming na implementatie in de Nb-wet 1998	57
4.1.3 Gebiedsbescherming op dit moment	61
4.1.4 Overzicht gemeentelijke taken bij soorten- en gebiedsbescherming	65
4.1.5 Informatievoorziening over gemeentelijke taken	68
4.2 Te beschermen natuurwaarden	71
4.2.1 Informatievoorziening ten dienste van de soortenbescherming	73
4.2.2 Informatievoorziening ten dienste van de gebiedsbescherming	78
4.2.3 Optelsom soorten- en gebiedenbeleid: gevolgen voor gemeenten	82

4.3	Bescherming van de natuurwaarden	84
4.3.1	Verslechtering en verstoring	85
4.3.2	Informatiebehoefte	87
4.4	Onderzoek naar de gevolgen voor de natuurwaarden	89
4.4.1	Vooronderzoek	90
4.4.2	Significante gevolgen	95
4.4.3	Passende beoordeling	97
4.4.4	De effectstudie	100
4.4.5	Informatievoorziening	101
5	Gemeentelijk instrumentarium	103
5.1	Passende maatregelen	104
5.2	De Wet Ruimtelijke Ordening	107
5.2.1	Structuurplan en bestemmingsplan	107
5.2.2	Bestemmingsplannen: functie, soorten en onderdelen	109
5.2.3	Handhaven van de kwaliteit in speciale beschermingzones	110
5.2.4	Significante verstoringen en verslechtingen verzachten, stoppen of voorkomen	116
5.2.5	Bescherming van soorten	118
5.2.6	Mogelijkheden bestemmingsplan voor bescherming soorten en gebieden	119
5.2.7	Wijziging van de WRO	119
5.3	De wet milieubeheer	121
5.3.1	Niet-inrichtingsgeboden instrumenten	122
5.3.2	Inrichtingsgebonden instrumenten	122
5.3.3	Mogelijkheden Wet milieubeheer bescherming soorten en gebieden	124
5.4	Overig instrumentarium	125
5.4.1	Algemene plaatselijke verordeningen (APV's)	125
5.4.2	Bouwverordening	126
5.5	Instrumenten en rollen	127
5.5.1	Mogelijkheden gemeentelijk instrumentarium als passende maatregel	127
5.5.2	Instrumenten getypeerd naar rol	128
6	Case: implementatie Vogel- en Habitatrichtlijn door gemeenten op de Waddeneilanden	131
6.1	Het gebied	131
6.2	Proces van implementatie	133
6.3	Invulling gemeentelijke taken	135
6.4	Kennisbehoefte	139
6.4.1	Beoordelen bestaande situatie	139
6.4.2	Beoordelen plannen en projecten	140
6.4.3	Ondersteuning met kennisproducten	143
6.4.4	Reflectie	144
6.5	Inzet gemeentelijk instrumentarium en rol	146
6.5.1	Bestemmingsplannen	147
6.5.2	Algemeen Plaatselijke Verordeningen	148
6.5.3	Handhaving	149

6.5.4 Overige instrumenten	150
6.5.5 Typering rol Waddengemeenten	151
6.5.6 Reflectie	152
6.6 Werkwijze en opbrengst Community of Practice VHR	153
6.6.1 Werkwijze CoP-VHR	154
6.6.2 Opbrengst CoP-VHR	156
Literatuur	157

Bijlagen

1 Vertaling van de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Nb-wet 1998 en de bestuurlijke acties die daaruit voortvloeien	163
2 Prejudiciële vragen	166
3 Prioritaire soorten en habitats in Nederland	167
4 Herziening Wet Ruimtelijke Ordening	168
5 Afwegingskader art. 6 Habitatrichtlijn voor <i>gebiedsbescherming</i> op gemeenteniveau (Waddeneilanden)	174
6 Afwegingskader voor <i>soortbescherming</i> op gemeenteniveau (Waddeneilanden)	175
7 Voortoets (Waddeneilanden)	176

Woord vooraf

Met genoegen bied ik u hierbij een onderzoeksrapportage aan, waarin de resultaten van een pro-actieve netwerkaanpak staan beschreven. Pro-actief netwerken heeft betekenis gekregen in meerdere opzichten. In de eerste plaats door de vorming van een Community of Practice Vogel- en Habitatrichtlijn (CoP-VHR). Een netwerk van diverse betrokken en (pro) actieve partijen uit beleid en onderzoek, die bereid zijn de grenzen van hun institutionele verbanden op te zoeken en in samenwerking met elkaar ervaringen te delen en kritisch te reflecteren op hun eigen en andermans werk. Dit netwerk is bereid gevonden samen tijd te investeren in de ontdekkingsstocht naar nieuwe wegen om de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) onderbouwd met de juiste kennis uit te voeren en met de samenleving te bespreken. In de tweede plaats heeft pro-actief netwerken betekenis gekregen in de zin van experimenteren. De formele implementatie van de Europese richtlijnen in de Natuurbeschermingswet 1998 schrijdt weliswaar traag voort, maar is daarmee niet minder interessant. De eerste stappen naar rechtsintegratie worden gezet en traditioneel toegekende bevoegdheden in discussie genomen. En dat alles in het jaar waarin de Vogelrichtlijn jubileert.

Het in deze rapportage opgenomen onderzoek maakt deel uit van een lange reeks van onderzoeken rond de Vogel- en Habitatrichtlijn. De lijst met publicaties over VHR-studies, lopende initiatieven voor VHR-onderzoek en publicaties in de media is indrukwekkend. Vraag en aanbod tussen onderzoek en beleid begint gericht en gepaster plaats te vinden. Ruim twee jaar na de start van de CoP-VHR mogen we constateren dat Alterra in het beleidsthema Vogel- en Habitatrichtlijn een vooraanstaande positie in het wetenschappelijk forum en in de nationale markt voor VHR-onderzoek heeft verworven.

Jacqueline van Rijn (2003), studente bij de Leerstoelgroep Landgebruikplanning van Wageningen UR, heeft de onderzoeksvragen uitgewerkt in een afstudeerscriptie waaraan zij de titel heeft gegeven *Breken met grenzen; de gemeenten als uitvoerder van de Vogel- en Habitatrichtlijn: rollen, instrumenten en benodigde kennis*. Breken met grenzen, zo stelt zij, karakteriseert de moeilijke implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland, die alleen mogelijk wordt wanneer gemeenten over hun grenzen heen samenwerken met andere partijen en bestuursorganen en wanneer zij het gemeentelijk instrumentarium gecombineerd inzetten.

Met deze studie naar *verbinden en leren in een pro-actieve netwerkaanpak* sluiten onderzoekers en procesbegeleider van de CoP-VHR aan bij de beleidspraktijk, door onderzoek te doen *van de praktijk in de praktijk*. Daarmee experimenteren zij, net als de beleidsactoren met een nieuwe aanpak voor kennisontwikkeling op het grensvlak tussen wetenschap en politiek/beleid. Daarnaast kan geconstateerd worden dat niet alleen overheden over hun eigen institutionele grenzen heen durven kijken, maar dat ook onderzoekers steeds beter in staat zijn over de grenzen van hun eigen discipline heen te kijken en de samenwerking met andere collega's gebruiken om een

geïntegreerd advies aan opdrachtgevers te kunnen aanbieden. Daarmee heeft het onderzoek naar mijn mening een bijdrage geleverd aan het voor ons instituut zo belangrijke proces van integratie van gamma- en bètaonderzoek en onderzoekers.

De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek zijn voer voor discussie met diverse overheden en andere marktpartijen en geven richting aan de onderzoeksagenda voor de komende jaren. Die discussie willen wij graag met u aangaan in volgende bijeenkomsten van de Community of Practice VHR. Daarnaast heeft de onderzoeksaanpak ook bijgedragen aan de inhoudelijke discussie over de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Maar bovenal heeft het onderzoek de discussie over vernieuwing in beleid kunnen ondersteunen met gegevens daarover uit de praktijk. Deze vernieuwing betreft het experimenteren en gezamenlijk leren in de onderlinge relaties tussen beleid, praktijk, samenleving en onderzoeksinstellingen. Dit is een van de randvoorwaarden voor de kwaliteit van besluitvorming en het slagen van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Ik vind en ik hoop dat het lezen van dit onderzoeksrapport voor u de moeite waard zal zijn. Het kan de eerste aanzet zijn om met elkaar van gedachten te wisselen over de volgende stap in het onderzoek en een volgende actie in de beleidspraktijk.

Ine Neven

Projectleider Community of Practice VHR

Samenvatting

De Community of Practice Vogel- en Habitatrichtlijn (CoP-VHR) is opgestart om vraag en aanbod tussen onderzoek en beleid, de kennisstroom en het kennismanagement rond de implementatie Vogel- en Habitatrichtlijn effectief op gang te brengen. Deze activiteit heeft vorm gekregen door allereerst probleemsignalerend bezig te gaan, samen inhoudelijke bouwstenen te bepalen en te ontwikkelen en door diverse experts en ervaringsdeskundigen uit beleid en onderzoek bijeen rond de tafel te vragen en de interactie over beschikbare kennis te bevorderen.

Het ontbreken van beschikbare kennis en informatie bleek echter al snel onderwerp van discussie en was vooral voor gemeenten een belangrijk issue. In Nederland hebben 489 gemeenten direct of indirect te maken met de bescherming van soorten op grond van de Flora- en faunawet. Daarnaast hebben ongeveer 200 gemeenten een speciale beschermingszone ‘Vogelrichtlijn’ binnen de gemeentegrens. Zij hebben dus ook met gebiedsbescherming te maken. Daarnaast krijgt een groot aantal van deze gemeenten in de toekomst te maken met gebiedsbescherming in het kader van de Habitatrichtlijn. Na voltooiing van de aanwijzing van speciale beschermingszones ‘Habitatrichtlijn’ zal het aantal gemeenten met een speciale beschermingszone verder stijgen. Naar schatting zal uiteindelijk ongeveer de helft van de Nederlandse gemeenten te maken krijgen met enige vorm van gebiedsbescherming.

Dit gegeven maakte het onderhavige onderzoek naar de kennisbehoefte en naar handelingsperspectieven voor gemeenten bij de praktische implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn noodzakelijk. Daarbij gaat het om de feitelijke toepassing en uitvoering van de richtlijnen in de beleidspraktijk en de administratieve voorzieningen die daarvoor worden getroffen.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende theoretische perspectieven betreffende leren (Argyris en Schön 1978, 1996), kennis creëren (Nonaka en Takeuchi, 1995, 1998) en kennis gebruiken, zoals Mastop (1987) die in zijn handelingstheorie tot uitdrukking brengt dat kennis als een voorstadium van handelen, een noodzakelijke voorwaarde is om besluiten te kunnen nemen. In de Community of practice VHR is het van belang dat participanten de informatie die ze vergaren, met een actieve en open leerhouding, conceptueel kunnen analyseren en plaatsen en dat zij kunnen spelen met de inherente complexiteit, niet door deze te reduceren, maar door haar tegen het licht te houden, waardoor oude overtuigingen worden losgemaakt. In een dergelijk proces wordt impliciete kennis tot expliciete kennis omgevormd.

Wanneer de kennis te kort schiet, ontstaat (a) behoefte aan informatie, die in dit geval gestuurd wordt door de taken van gemeenten en de doelstellingen van de Europese richtlijnen om verstoring en verslechtering van de natuurwaarden te voorkomen en (b) behoefte aan het vervullen van die informatiebehoefte. Beide behoeften zijn in beeld gebracht met criteria als betrouwbaarheid, bruikbaarheid, beschikbaarheid,

afhankelijkheid, kosten en werkwijze van de aanbieder. De behoeften hebben betrekking op expliciete kennis over procedures, instrumenten, inhoud en ervaring. Daarnaast is in het onderzoek de implementatie van de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn gekarakteriseerd als een generieke besluitvormingssituatie die zich voor het eerst voordoet. In dit soort situaties is het kennisniveau in de beginfase laag en vraagt de besluitvorming een innovatieve respons: er is nieuwe kennis, een nieuwe werkwijze etc. nodig om tot besluiten te kunnen komen

De resultaten van dat onderzoek zijn het antwoord op de centrale vraag naar de rol van gemeenten bij de implementatie van de soorten- en gebiedsbescherming. Die rol blijkt diverse houdingen te weerspiegelen die in een specifieke relatie staan tot beschikbare instrumenten; een pro-actieve rol gaat samen met het gebruik van generieke instrumenten, zoals wetten, verordeningen en bestemmingsplannen; een actieve rol gaat samen met het gebruik van gedifferentieerde instrumenten, waaronder handhaving en voorlichting, waarbij de overheid zich richt op een specifieke groep actoren; en een reactieve rol waarbij het gaat om gebruik van specifieke instrumenten zoals vergunningen, waarbij de overheid moet reageren met een besluit. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek zijn weergegeven aan het einde van deze samenvatting.

Als casus in dit onderzoek is de *implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn op de Waddeneilanden* geanalyseerd. Deze casus is in een aantal opzichten bijzonder. In de eerste plaats hebben de Waddeneilanden een pro-actieve houding aangenomen en zijn daardoor in staat gebleken een aantal nieuwe procedures te ontwikkelen die het implementatieproces vergemakkelijken en nieuwe instrumenten die burgers en uitvoerende ambtenaren ondersteunen in hun werk. In de tweede plaats is extra ingezet op het vergroten van bewustwording en acceptatie van de richtlijnen. Door actief de interactie met burgers op te zoeken en stakeholders bij de ontwikkeling van de nieuwe instrumenten te betrekken, is er bestuurlijk, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak voor het implementatieproces ontstaan.

Daarnaast hebben de Waddengemeenten gewerkt aan de ontwikkeling van één loket, door een beleidsregel in de vorm van een voortoets uit te werken. Daarmee wordt voorkomen dat (a) initiatiefnemers van plannen en projecten bij diverse overheden moeten langsgaan om een oordeel over hun project te verkrijgen, (b) wordt er standaard nagegaan of er beschermde soorten in het geding zijn en (c) wordt voorkomen dat activiteiten in de uitvoeringsfase moeten worden stil gelegd. Tevens zetten deze gemeenten ter ondersteuning van de bescherming van soorten pro-actief APV's in. Tot slot zijn de Waddengemeenten in samenwerking met de Samenwerkende Wadden Provincies, het ministerie van LNV en de Waddenvereniging in staat gebleken het debat over de wijziging van de NB-wet 1998 te beïnvloeden en hebben zij bijgedragen het negatieve imago over de richtlijnen in een positieve richting om te buigen.

In de Community of Practice VHR, waarin diverse partijen en ook de VNG als vertegenwoordiger van de gemeenten participeren, is de vorm en de aard van de kennis en informatie die gemeenten nodig hebben voor het implementatieproces in

een gezamenlijk leerproces over ervaringen in het omgaan met de Vogel- en Habitatrichtlijn, uitgewerkt. Door de ingang in nieuwe netwerken en een actieve betrokkenheid van organisaties op gelijkgerichte zaken, experimenteerde men met het inzetten van nieuwe combinaties van instrumenten in de gemeentelijke beleidspraktijk. Het antwoord op de vraag naar de werking en de meerwaarde van de Community of Practice VHR is beantwoord door accentverschuivingen aan te geven op een schaal van drie centrale dilemma's (1) individueel versus collectief (2) procesmatig versus cognitief en (3) korte termijn versus lange termijn.

Conclusies en aanbevelingen

Door terug te kijken naar het doel en de hoofdvragen in dit onderzoek zijn bevindingen uit het onderzoek geïnterpreteerd. De conclusies die hieruit voortvloeien geven aanleiding voor een beperkt aantal aanbevelingen richting gemeenten, provincies en Rijk.

1. Het *eerste* doel van dit onderzoek was gericht op het verkrijgen van meer inzicht in de rol en verantwoordelijkheid van de gemeenten, in het licht van de nieuwe verwachtingen, die in een praktische uitwerking voor de bescherming van soorten en gebieden tot uitdrukking wordt gebracht. Het antwoord op de vraag, welke rol gemeenten kunnen spelen bij de implementatie van de soorten- en gebiedsbescherming heeft het volgende resultaat opgeleverd. Onderzoek heeft laten zien dat gemeenten bij de bescherming van soorten alleen indirecte taken hebben, die voortkomen uit interferentie met andere wetten. Bij de bescherming van gebieden hebben gemeenten wel directe taken. Hoewel de Flora- en faunawet zich richt op de bescherming van soorten en niet op de bescherming van gebieden, heeft de naleving ervan ruimtelijke consequenties. De bescherming van streng beschermde soorten komt daarom in de praktijk veelal neer op bescherming van leefgebieden. De uitwerking van de soorten- en gebiedsbescherming in twee gescheiden wetten en via een totaal verschillende systematiek van verantwoordelijkheidsverdeling leidt tot situaties waarin een initiatiefnemer bij verschillende bestuursorganen onder verstrekking van min of meer dezelfde informatie vergunning of ontheffing moet aanvragen voor dezelfde soort. Dit wordt door initiatiefnemers opgevat als een vorm van onnodige bureaucratie en komt de sympathie voor de natuurbescherming niet ten goede.

Conclusie 1.1

- Het grensoverschrijdende Natura-2000 netwerk loopt in Nederland aan tegen bestuurlijke grenzen. Bescherming van gebieden door gemeenten zal beter geschieden door een pro-actieve aanpak en door optimalisatie van een gecombineerde inzet van instrumenten in samenwerking met andere bestuursorganen (provincie, waterschappen).

Aanbeveling 1.1

- Coördineer en organiseer, ten behoeve van een soepel implementatieproces van de VHR, intergemeentelijke samenwerking en samenwerking met andere bestuursorganen.

Verder heeft dit onderzoek laten zien dat gemeenten de mogelijkheden die het gemeentelijk instrumentarium afzonderlijk en in combinatie biedt voor de bescherming van gebieden niet in extensie kennen. Zij kunnen, zo blijkt, zowel (1) een *pro-actieve*, als (2) een *actieve*, als (3) een *re-actieve* rol kiezen bij de implementatie van de Vogel- en de Habitatrictlijn. Gebleken is dat gemeenten in de *pro-actieve* rol regels kunnen stellen, waaraan ze zich in hun *re-actieve* rol (bijvoorbeeld vergunningverlening) moeten houden. In de *re-actieve* rol heeft de gemeenten maar beperkte mogelijkheden.

Conclusie 1.2

- Pro-actieve inzet van de instrumenten bestemmingsplan, structuurplan, gebiedsgericht milieubeleid en APV's en actieve en re-actieve inzet van milieuvergunningen stimuleert gemeenten passende maatregelen te treffen ter bescherming van de kwalificerende natuurwaarden in de speciale beschermingszones.

Aanbeveling 1.2a

- Benut de wil van gemeenten, de eigen verantwoordelijkheid voor de bescherming van de kwalificerende natuurwaarden uit te oefenen, door pro-actief de verbinding van natuurbeschermingsvoorschriften aan vergunningen mogelijk te maken

Aanbeveling 1.2b

- Geef gemeenten in hun re-actieve, vergunningverlenende rol een taak bij het onderzoek naar beschermde soorten. Dan kan worden voorkomen dat beschermde soorten bij de uitvoering van bouw of andere activiteiten over het hoofd worden gezien.

Het instrument handhaving kan zowel actief als re-actief worden ingezet. De Vogel- en de Habitatrichtlijn laten alleen actieve handhaving toe. Gebleken is dat een actieve inzet van de instrumenten handhaving en voorlichting bijdraagt aan de naleving van de regels. Zorgen voor naleving van de regels, vraagt dus een *actieve rol* van de gemeenten. Probleem is echter dat hiervoor onvoldoende capaciteit beschikbaar is.

Conclusie 1.3

- Voor de handhaving en naleving van regels is een actieve rol van gemeenten noodzakelijk

Aanbeveling 1.3

- Vergroot de capaciteit (geld en menskracht) bij gemeenten voor een actieve rol in handhaving en voorlichting.

2. Een *tweede* doel van dit onderzoek was gericht op het verkrijgen van inzicht in de *kennisbehoefte* van gemeenten ten behoeve van een adequate implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn in de ruimtelijke ordeningspraktijk en de *bruikbaarheid* van de aangeboden informatie. Wat de *kennisbehoefte* betreft hebben gemeenten, om uitvoering te geven aan de bepalingen van de Vogel- en de Habitatrichtlijn (en de Flora- en faunawet en de Nb-wet 1998) *procedurele* kennis, *instrumentele* kennis, *inhoudelijke* kennis en ervaring nodig. Uit dit onderzoek is gebleken dat aan deze kennisbehoefte nog maar mager wordt voldaan.

In de eerste plaats ontbreekt inhoudelijke kennis en is het onduidelijk welke parameters minimaal betrokken moeten worden bij een onderzoek naar de gevolgen van bestaand gebruik en bij het (voor)onderzoek naar de mogelijke significantie van de gevolgen van voorgenomen plannen en projecten, om te kunnen spreken van een deugdelijk onderzoek in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarnaast blijkt dat de Vogel- en de Habitatrichtlijn meer invloed hebben op de inhoud van de besluitvorming dan op het proces van besluitvorming. Het informatieaanbod richt zich echter vooral op het proces van de besluitvorming. De beschikbare stappenplannen zijn niet toegespitst op de gemeentelijke bestuurspraktijk. De aangeboden informatie over procedures is onvolledig, onbetrouwbaar en wordt onvoldoende vraaggericht aangeboden.

De informatie over de aangewezen speciale beschermingszones in de aanwijzingsbesluiten is onbruikbaar en onvolledig. Voor een goed begrip is veel impliciete ecologische kennis nodig. Gebleken is tevens dat de beschikbare informatie over de verspreiding van soorten typische soorten en habitats,

ecologische eisen en gevoeligheid van habitats en soorten voor verslechtering en verstoring, onbetrouwbaar en onbruikbaar is.

Conclusie 2

- Aan het vervullen van de informatiebehoefte van gemeenten wordt maar in beperkte mate voldaan. Gemeenten hebben bij de uitvoering van de richtlijnen met name behoefte aan ondersteunende instrumenten, waaronder voorbeeld - bestemmingsplanvoorschriften en parameters om op juridisch deugdelijke wijze uit te maken of er sprake is van (significante) gevolgen.

Aanbeveling 2a

- Het ministerie van LNV dient een koppeling te maken tussen genoemde parameters en (a) de veranderingen in ecologische condities ten gevolge van een plan/project of activiteit en (b) de gevoeligheid van soorten en habitats voor veranderingen in de ecologische condities.

Aanbeveling 2b

- Provincies dienen (a) in de Handleidingen Bestemmingsplannen duidelijke richtlijnen op te nemen voor het toedelen van bestemmingen aan speciale beschermingszones, het opstellen van gebruiksvoorschriften, bebouwingsvoorschriften en aanlegvergunningstelsel. (b) aan te geven hoe de flexibiliteit in het bestemmingsplan gekoppeld moet worden aan het afwegingskader van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn (c) richtlijnen op te nemen voor de wijze waarop beschermde leefomgevingen in de bestemmingsplannen moeten worden opgenomen (d) in de Handleidingen Bestemmingsplannen aan te geven hoe zonering en eventueel milieukwaliteitsnormen kunnen worden ingezet bij de bescherming van speciale beschermingszones. En (d) na te gaan in hoeverre het mogelijk is milieukwaliteitseisen voor de speciale beschermingszones op te nemen in de Provinciale Milieuvorderingen.

Aanbeveling 2c

- Stel als VNG richtlijnen op waarin duidelijk wordt wanneer een gemeente in het gecombineerde spoor van de ruimtelijke wetgeving (WRO en BRO) en de Flora- en faunawet aan de onderzoeksverplichtingen heeft voldaan.

Aanbeveling 2d

- Ontwikkel, bij voorkeur in VNG-verband, (a) stappenplannen die gericht zijn op de gemeentelijke bestuurspraktijk. Denk aan stappenplannen voor bestemmingsplannen, het doorlichten van milieuvergunningen, het in kaart brengen van de bestaande bescherming etc en integreer daarbij de soorten- en gebiedsbescherming zo veel mogelijk.

Aanbeveling 2e

- Ontwikkel in VNG-verband standaard natuurbeschermingsvoorschriften, die na wijziging van de Nb-wet aan bestemmingsplannen, milieuvergunningen etc. kunnen worden verbonden en communiceer hierover duidelijk.

3. Een *derde* doel van dit onderzoek was gericht op het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden van gemeenten om op een adequate wijze de soorten- en gebiedsbescherming te garanderen. De Flora- en faunawet stelt zekere eisen aan de actualiteit en schaal waarop de gegevens beschikbaar zijn. Een onderzoeksverplichting naar het voorkomen van beschermde soorten in de gemeentelijke bouwverordeningen zou mogelijk kunnen helpen voorkomen dat beschermde soorten over het hoofd worden gezien en dat bouw- of sloopwerkzaamheden in de uitvoeringsfase worden stilgelegd. Bij gemeenten die zowel met soorten- als gebiedsbescherming te maken hebben, zal behoefte ontstaan aan informatie over de combinatie van het soorten- en gebiedsbeleid. Gebleken is dat een gescheiden informatieaanbod over de regels voor de soort- en gebiedsbescherming geen soelaas biedt.

Voor de hand liggen is de samenwerking met andere partijen en stakeholders te gebruiken om adequate kennis te genereren. Zo is het ministerie van LNV van belang in verband met de informatievoorziening over de Ausgangssituatie, instandhoudingdoelstellingen, kwalificerende soorten en habitats en bijbehorende habitats en typische soorten en voor informatie over de beschermingsstatus van soorten. De grote kennisinstituten in Nederland zijn vooral van belang omdat zij de ecologische kennis over soorten en habitats in huis hebben en de kennis over nog ontbrekende soorten en habitats in ontwikkeling hebben. Initiatiefnemers van plannen en projecten zijn van belang omdat zij verplicht zijn de informatie over de gevolgen van voorgenomen plannen en projecten in beeld te brengen.

Gemeenten kunnen in samenwerking met andere partijen, de bij hen aanwezige kennis over bestaande bescherming van natuurwaarden in kaart brengen en inzicht opbouwen over de maatschappelijke ontwikkelingen die een potentiële bedreiging voor natuurwaarden inhouden. Redelijk onafhankelijk van derden zijn gemeenten bij het opstellen van stappenplannen en afwegingskaders gericht op de gemeentelijke bestuurspraktijk.

<p>Conclusie 3</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Voor een goed begrip van de informatie uit de aanwijzingsbesluiten, synchronisatie van terminologie en explicitering van ecologische kennis is informatie over de uitgangssituatie nodig. <p>Aanbeveling 3a</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Inversteer flink in onderzoek naar genoemde punten en neem een onderzoeksverplichting naar het voorkomen van beschermde soorten in de gemeentelijke bouwverordeningen op <p>Aanbeveling 3b</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Het ministerie van LNV dient (a) de informatievoorziening over de speciale beschermingszones aansprekend, compleet en op orde te brengen en zonodig te verwijzen naar informatievindplaatsen. (b) casuïstiek bij te houden over het begrip 'significantie' (c) de toegankelijkheid van de informatie in de aanwijzingsbesluiten te verhogen door bijvoorbeeld een cursus 'lezen van aanwijzingsbesluiten voor gemeenteambtenaren' op te zetten of afbeeldingen en beschrijvingen van soorten en habitats beschikbaar te stellen met een toelichting waarom ze beschermd moeten worden (d) de website meer vraaggericht te maken (e) aan te geven wanneer en waar bepaalde informatie beschikbaar komt. Denk daarbij aan : (1) een voorspellingssysteem over het voorkomen van soorten aan de hand van enkele parameters, zoals grondsoort, vochtigheid, grondgebruik etc. (2) hoe te handelen in geval er soorten voorkomen die op grond van de Flora en faunawet en de Nb-wet 1998 een dubbele bescherming genieten.
--

4. Het *vierde* doel van dit onderzoek was gericht op het verkrijgen van inzicht in de werking en de meerwaarde van een Community of Practice. Die meerwaarde is aangegeven op de volgende drie dimensies waaruit blijkt dat partijen in de Community of Practice Vogel- en Habitatrichtlijn, gedurende de periode van dit onderzoek, veel van elkaar hebben geleerd.

<p>Individueel</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ toegang tot relevante kennis en relevant netwerk ○ ontwikkelen van persoonlijke vaardigheden en professionele deskundigheid 	<p>Gemeenschap</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ aanpakken en ideeën van anderen die zich met dezelfde praktijk bezighouden ○ aanmoedigen van samenwerking tussen functionele afdelingen
<p>Procesmatig/relatieel</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ aanzetten tot 'eilanden van kennis' in zelf organiserende netwerken van professionals ○ opstarten van nieuwe samenwerkingsverbanden ○ verbeterde afstemming vraag (beleid) en aanbod (onderzoek) 	<p>Inhoudelijk/cognitief</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ontwikkelen en sneller verspreiden van 'best practices' ○ vergroten van de mogelijkheden om bij te dragen aan projecten buiten de eigen afdeling ○ inhoudelijke kwaliteitsverbetering
<p>Korte termijn</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ oplossen van problemen die leden in hun dagelijkse praktijk tegenkomen ○ Sneller reageren op vragen en problemen samenleving 	<p>Lange termijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ middelen voor kennisinfrastructuur vrijmaken ○ experimenten en pilots uitzetten

Een evenwichtige verdeling van de accenten in de werkwijze van de CoP-VHR heeft ertoe geleid dat het netwerk zich als een betrokken gemeenschap opstelt en gezamenlijk werkt aan de factoren die het imagoprobleem veroorzaakten. Op dit moment (2004) wordt in het kader van de het Nederlandse voorzitterschap van EU en het jubileumjaar van de Vogelrichtlijn een extra impuls gegeven aan het beleidsondersteunende onderzoek ten behoeve van de implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn en wordt een internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de formele en materiële implementatie van de richtlijnen om te zien of Nederland zich positioneren kan als een van de landen die voortvarend met de implementatie aan het werk is.

Conclusie 4

- Een evenwichtige verhouding tussen inhoud en proces, tussen individuele en collectieve belangen en tussen de aandacht voor de korte en de lange termijn bewerkstelligt een duurzame gemeenschap van mensen die zich rondom een thema als Vogel- en Habitatrichtlijn gezamenlijk willen inspannen.

Aanbeveling 4

- Grijp het Nederlands voorzitterschap van de EU aan om de duurzame relaties ook naar internationale netwerken uit te bouwen en om 'best practices' met elkaar in beeld te krijgen en te bespreken

1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf ingegaan op de context, een netwerk waarbinnen mensen met en van elkaar leren, en de relevantie van dit onderzoek. Een korte introductie in de tweede paragraaf over een Community of Practice en over de achtergrond van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) in de derde paragraaf, maakt de verbinding mogelijk met de vierde paragraaf, waarin de probleemstelling van het exploratieve onderzoek naar de informatiebehoefte ten behoeve van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn uitgewerkt. Tot slot wordt aangegeven hoe een weg te vinden in dit rapport.

1.1 Context en relevantie van het onderzoek

Volgens het Strategisch plan 2003 van de Kenniseenheid Groene Ruimte (KEGR) dient deze kenniseenheid met deskundigheid, onafhankelijk onderzoek en onderwijs bij te dragen aan het realiseren van een kwalitatief hoogwaardige en duurzame, groene leefomgeving. Het plan geeft aan dat daarvoor een verdergaande operationalisatie van de integratie van inzichten en kennis uit de exacte, ontwerpende en menswetenschappen vereist is. Daarnaast wordt de noodzaak van de verbindende rol van Alterra in het wetenschappelijke en publieke debat onderschreven. Onderzoekers in het Strategisch Expertise Onderzoek (SEO)-programma *Het innovatieve vermogen van bestuurlijke processen* nemen in het oppakken van voorgesteld onderzoek een deel van die verantwoordelijkheid op zich.

Daarbij wordt er onder andere van uitgegaan dat zowel de onderzoeksinstellingen als de overheid de verantwoordelijkheid hebben, bij te dragen aan *relevante kennisontwikkeling* ten behoeve van het legitiem en effectief oplossen van complexe maatschappelijke problemen. In het debat over de relatie tussen wetenschap en politiek/beleid dient men zich volgens Hoppe (2003) af te vragen waaruit afhankelijkheden tussen beide bestaan. In een streven naar evenwicht balanceert men tussen het technocratisch model, waar de wetenschap de politiek overheerst of verdringt, en het descisionistisch model, waar politieke oordeelsvorming de wetenschap stuurt. In het pragmatisch model wordt de relatie voorgesteld als een dialoog, een wederzijdse reflectie. Dit model is daarmee een mix van beide eerder genoemde modellen. Wetenschap en politiek/beleid dienen dezelfde functie en werken samen in een productieve wisselwerking en vruchtbare communicatie.

Daarnaast wordt er van uitgegaan dat innovatief vermogen verbetering betekent. Het vermogen tot het oplossen van 'ongestructureerde problemen' zal toenemen naarmate men erin slaagt om te leren in het proces. Aangenomen wordt dat daardoor verandering en/of vernieuwing mogelijk is. Verandering is niet alleen vereist bij beleid of in het onderzoek, maar vooral in de relatie tussen onderzoek en beleid.

De context waarin genoemde integratie tot uitdrukking gebracht dient te worden, is dan ook vooral te kenmerken als een complex bestuurlijk proces waarin beleid, samenleving en kennisinstellingen elkaar ontmoeten in een set van samenhangende activiteiten. Zo'n ontmoetingsplaats is halverwege 2002 ingesteld op initiatief van Alterra: www.alterraweb.nl. De vraag vanuit het beleid én vanuit de onderzoeksinstellingen naar coördinatie en communicatie over de te ontwikkelen kennis van en over de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland, was in 2002 de aanleiding voor het in samenwerking met relevante partijen ontwikkelen van een Community of Practice Habitat en Vogelrichtlijn (CoP-VHR)¹.

Deze Community of Practice is opgestart om de vraag en het aanbod tussen onderzoek en beleid op elkaar af te stemmen en de kennisstroom en het kennismanagement rondom de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn effectief op gang te brengen. Deze activiteit kreeg vorm door allereerst probleemsigalerend bezig te gaan en samen de inhoudelijke bouwstenen te bepalen en te ontwikkelen. Dat gebeurde door diverse experts en ervaringsdeskundigen uit beleid en onderzoek rond de tafel te vragen en in deze interactie de uitwisseling van beschikbare kennis te bevorderen. Daarna heeft een bredere groep van betrokkenen uit beleid en onderzoek zelf bepaald hoe met betrekking tot deze doelen het beste kon worden samengewerkt. Dat resulteerde in de constatering dat het gaat om (1) informatie-uitwisseling en een gezamenlijk leerproces over ervaringen in het omgaan met de VHR-problematiek (2) het gezamenlijk ondernemen waar dat nodig is (3) het doorbreken van grenzen van instituties (4) het vinden van een ingang in het netwerk van de verschillende organisaties ten behoeve van samenwerking op gelijkgerichte zaken. Kortom om kennis en informatie te richten, te evalueren en te leren gebruiken

In de bijeenkomsten van de CoP-VHR kwam uiteindelijk het imagoprobleem rondom de implementatie van de VHR centraal te staan. Het imagoprobleem, maar ook het ontbreken van bepaalde kennis kwam tot uiting in de vele krantenberichten over onder andere niet goedgekeurde bestemmingsplannen, vernietigde vergunningen of stilgelegde bouwactiviteiten, waarbij geen rekening was gehouden met de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (zie ook het kader op blz. 23). Na discussie kwam een vijftal elementen naar voren die van belang zijn in de omgang met het imagoprobleem: (1) Communicatie over het doel van de richtlijnen: waarom zijn ze er gekomen (2) Inventarisatie van de ontbrekende kennis (3) Keuze van het

¹ De aard van de te ontwikkelen kennis en het specifieke nut voor partijen verschilt echter. Zo is het voor de kennisinstelling Alterra van belang het zoekproces tussen vraag en aanbod te begeleiden en het beleidsrelevante, kansrijke aanbod van onderzoek rond de VHR verder uit te werken in relatie tot de urgente vragen van beleidspartijen op verschillend niveau. Voor beleidsactoren die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de VHR is het van belang dat kennisleveranciers aansluiten bij hun specifieke problemen.

Uitgaande van het idee dat een gedeeld probleem leidt tot een gedeelde oplossing kan de interactie tussen onderzoek en beleid onderzoek op maat genereren. Zo is het zowel voor beleidsactoren als voor kennisinstellingen van belang inzicht te hebben in het discours van alle bij dit beleid betrokken partijen over de VHR. Het is een gegeven dat partijen in staat zijn hun mobilisatievermogen (hulpmiddelen) zowel vóór als tegen implementatie in te zetten. Dat kunnen zij doen op verschillende niveaus en op niveaus waar zij niet direct primaire partij zijn.

juiste schaalniveau voor de beoordeling (4) Het tijdig bijeenbrengen van stakeholders in de besluitvorming; (5) Het werken aan betrokkenheid en draagvlak op alle niveaus. Naast deze aandachtspunten in beleid werd duidelijk dat het imagoprobleem ook een coördinatieprobleem is. Het devies werd: maak rollen en verantwoordelijkheden herkenbaar duidelijk!. De behoeftepeiling aan voortzetting van de Community of Practice leverde goede feedback op hoe verder te gaan. Omdat de relevante informatiekanalen inmiddels bekend waren geworden, nam de behoefte om concrete informatie te delen toe.

Imagoprobleem

De Vogel- en de Habitatrichtlijn zijn regelmatig in het nieuws. Meestal is de toonzetting van deze berichten niet bepaald positief. Krantenkoppen als ‘DOW verliest het van Vogels’, ‘Vogelrichtlijn blokkeert uitbreiding veehouders’, ‘Modderkruipers leggen werkzaamheden Betuwelijn stil’, ‘Zeggekorfslak hindert aanleg A73’ bezorgen de Vogel- en de Habitatrichtlijn bij ondernemers en bestuurders een slechte naam. Toch zijn de ondernemers en de bestuurders vaak zelf verantwoordelijk voor de zo gevreesde vertragingen. Bestuursorganen hebben namelijk de neiging de bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn bij de besluitvorming te negeren. Ze laten onderzoek naar de gevolgen van een besluit voor de kwalificerende natuurwaarden in een speciale beschermingszone geheel achterwege. Het gevolg is dat er inmiddels al tientallen besluiten door de bestuursrechter zijn vernietigd. Het bestemmingsplan buitengebied Texel en het bestemmingsplan IJsselham zijn voorbeelden hiervan. Ook ondernemers hebben het vaak aan zichzelf dat te danken dat hun bouwproject wordt stilgelegd. Hier is het negeren van de bepalingen van de Flora- en faunawet bij de voorbereiding van plannen en projecten en het achterwege laten van het aanvragen van

een ontheffing de eigenlijke oorzaak van de vertragingen

Negeren van de natuurbeschermingswetgeving leidt niet alleen tot vertragingen, hogere kosten en andere ergernissen voor zowel overheid als burgers, ook het natuurbeleid komt er door in een kwaad daglicht te staan. In plaats van te wijzen op de onzorgvuldige besluitvorming en de manco's in de voorbereiding van projecten, die de eigenlijke oorzaak van de ellende zijn, worden de vertragingen en hogere kosten toegeschreven aan het Europese natuurbeleid. Natuur verwordt tot een ‘klein beestje’ dat uit het niets zomaar overal kan opduiken om de aanleg van economisch noodzakelijk geachte voorzieningen te blokkeren. Een onjuiste voorstelling van zaken, want er is vaak meer in het geding dan één enkele soort. Zo duidt de aanwezigheid van de minuscule zeggekorfslak op een zeer bijzondere habitatkwaliteit. Het gaat dus niet om een beestje, maar om een heel gebied dat van bijzondere waarde is. Deze ongelukkige beeldvorming is slecht voor de natuur: het ondermijnt het draagvlak voor natuurbescherming. Daarom is het van het grootste belang dat de kwaliteit van de besluitvorming op dit punt verbetert.

Alle gemeenten in Nederland, en dat zijn er 489, kunnen direct of indirect te maken krijgen met de bescherming van soorten op grond van de Flora- en faunawet. Ongeveer 200 gemeenten hebben een speciale beschermingszone ‘Vogelrichtlijn’ binnen de gemeentegrens. Zij hebben dus ook met gebiedsbescherming te maken. Een groot aantal van deze gemeenten zal in de toekomst bovendien te maken krijgen met de gebiedsbescherming in het kader van de Habitatrichtlijn. Na voltooiing van de aanwijzing van speciale beschermingszones ‘Habitatrichtlijn’ zal het aantal gemeenten met een speciale beschermingszone verder stijgen. Naar schatting zal

uiteindelijk ongeveer de helft van Nederlandse gemeenten te maken krijgen met enige vorm van gebiedsbescherming.

De speciale beschermingszones liggen vrijwel allemaal in het gemeentelijke buitengebied, meestal op het grondgebied van meerdere gemeenten. Zo zijn bij de speciale beschermingszone 'IJssel' maar liefst negentien gemeenten betrokken en bij de speciale beschermingszone 'Veluwe' vijftien. Ook zijn er gemeenten die meerdere speciale beschermingszones (2 of 3) op hun grondgebied hebben. Het gaat in de meeste gevallen om de kleinere (plattelands)gemeenten. Voor een adequate besluitvorming en het treffen van passende maatregelen hebben al deze gemeenten kennis nodig over de bescherming van soorten- en gebieden. Juist voor kleine gemeenten is dat een lastige opgave. Ze beschikken vaak over gebrekkige middelen en weinig menskracht (evaluatiecommissie Wmb, 2002).

Deze constatering is in 2003 aangegrepen het onderhavige onderzoek te starten naar de mogelijkheden die het gemeentelijk instrumentarium biedt voor de bescherming van soorten en gebieden en daarbij tevens in kaart te brengen welke kennis gemeenten nodig hebben om hun steentje bij te kunnen dragen aan de implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn. Dit laatste punt is met name relevant aangezien de discussie over de wijziging van de NB-wet '98 voor een deel gaat over het voorstel van de IPO-VNG op een termijn van drie jaar de vergunning voor de natuurbeschermingswet te integreren in andere vergunningen, onder andere in de bouw- en milieuvergunningen van gemeenten en in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Tot die tijd verstrekt de provincie de vergunningen voor de Natuurbeschermingswet, maar worden deze wel gecoördineerd afgegeven met andere vergunningen. De provincies worden in het voorstel verplicht om beheersplannen op te stellen.

Alvorens in te gaan op de probleemstelling van dit onderzoek geven we in de volgende paragrafen een korte schets van de achtergrond van een Community of Practice en van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

1.2 Achtergrond Communities of Practice

Communities of Practices, afgekort als CoP's, zijn groepen van mensen die hun kennis en ervaring rond een bepaald thema of vakgebied delen en met elkaar leren om in de praktijk beter met problemen en uitdagingen om te gaan. Naast een kennisontwikkelingsgroep is een CoP dus ook een echte 'gemeenschap' van praktijkgenoten. Deze gemeenschappen worden ook wel kenniskring, leernetwerk, kenniswerk gemeenschap of belangenveld genoemd. Een gemeenschap is echter meer dan een verzameling van individuen. Dat blijkt als ze in staat zijn hun onderlinge relaties uit te bouwen tot een sociaal weefsel dat als basis dient voor intensieve en soms directe gesprekken. Die sociale basis is nodig om gedurende langere tijd aan pittige vraagstukken te werken en eigen meningen en opvattingen te herzien. In die zin is dit tien jaar oude concept niet nieuw. Dergelijke netwerken

gemeenschappen zijn van alle tijden en te herkennen in tal van historische samenwerkingsverbanden met een dergelijk doel (Tönnies, 1887)

Omdat CoP's op tamelijk unieke wijze functioneren en daarmee nieuwe dilemma's en spanningen introduceren, zijn ze niet eenvoudig op te starten en verder te ontwikkelen tot een levendige en kennisproductieve gemeenschap (Vennix, 1996). Leden zullen zich open en kwetsbaar ten opzichte van elkaar moeten durven opstellen en vormen van zelforganisatie en vrijwilligheid als basis moeten zien om activiteiten in gang te zetten (Bood, 2003). Door participatie in een CoP, leren leden samen nieuwe betekenissen te ontwikkelen om de effectiviteit van hun handelen in de praktijk te vergroten. Bij de gezamenlijke kennisontwikkeling is er sprake van een doorlopend proces waarin een groep mensen achtereenvolgens vier stappen doorloopt. De vier stappen zijn een gevolg van de continue wisselwerking tussen impliciete en expliciete kennis (Nonaka en Takeuchi, 1995; Nonaka & Konno, 1998)

Een proces van kenniscreatie begint als mensen elkaar leren kennen. Dat is essentieel voor het sociaal weefsel in de CoP. Vervolgens is het van belang de ervaringen te delen. Hiermee maken leden hun kennis expliciet om deze vervolgens te combineren en op basis van verkregen inzichten te experimenteren met de nieuw verworven kennis. Door deze nieuwe ervaringen weer te delen en daarbij soms anderen te betrekken, start een nieuwe leercyclus die voortbouwt op de voorgaande. Hierdoor ontstaat een leerspiraal in de tijd.

In de eerste paragraaf is aangegeven dat de CoP-VHR wordt gevormd door kennisdragers die samen de praktijk rondom de implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn willen ontwikkelen en vernieuwen. Ze zijn samengebracht met het doel elkaar te inspireren en met elkaar te leren over het thema VHR. Gelijkwaardige participatie en vrijwilligheid impliceren een actieve bijdrage die wederzijds is en waarin men samen 'doet' (Neven, 1999). Een CoP is daarmee een combinatie van werken en leren, een 'gesitueerd leren', zoals Wenger (1991) aangeeft, waarbij efficiëntie en een strakke planning *niet* voorop staan.

Volgens Bood (2003) dient de trekker van een CoP in de eerste plaats vaardig te zijn in het omgaan met diverse dilemma's die samenhangen met gesitueerd leren. Dilemma's waar iedere CoP mee te maken zal krijgen zijn: (a) sturing versus zelforganisatie (b) proces van leren versus afleveren van een product (c) korte termijn opbrengst versus lange termijn investering (d) conceptueel en abstract versus praktisch en concreet (e) enthousiasme en trots bij de leden van de CoP's versus onbegrip bij de achterban (f) comfort van het bekende versus het spannende van het ongewisse. Daar komt bij dat ook CoP's, zeker in het begin, niet ontkomen aan politiek gedrag van deelnemers, omdat onderling vertrouwen nog moet groeien. Heldere en open bespreking van dit politieke gedrag lijkt de 'aanpak der aanpakken' te zijn.

Daarnaast vraagt het werken en leren in praktijkgroepen om een toepassing van een reeks van vaardigheden, leerstijlen en benaderingen die wezenlijk van elkaar verschillen, simpelweg omdat de deelnemers een variëteit aan informatie inbrengen

(Belbin, 1981; Stott & Walker, 1995). Het is dus van groot belang deelnemers te betrekken die elkaar aanvullen in leerstijl en dus van elkaar verschillen in hun voorkeur en wijze van manifesteren in een CoP.

In dit onderzoek en de rapportage daarover is het relevant te onderzoeken hoe relevant de CoP-VHR voor haar praktijknetwerk is geweest. Die relevantie hangt mede af van het karakter van en het doel waarom de Cop-VHR is opgericht, namelijk een stimulerende rol te spelen in (a) het reguleren van de relatie tussen vragers en aanbieders van relevante inzichten over de VHR (b) het leren tussen onderzoek(ers) beleid(medewerkers) en samenleving (de praktijk) door middel van het uitwisselen van verhalen over best practices (c) het op gang brengen van de kennisstroom ten behoeve van het oplossen van het implementatieprobleem van de Vogel- en Habitatrichtlijn ten einde het geconstateerde imago probleem in positieve zin om te buigen.

1.3 Achtergrond Vogel- en Habitatrichtlijn

Het Europese Natuurbeleid dat is vastgelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijn, beoogt soorten en hun leefgebieden te beschermen. Een van de doelen is om in Europa een coherent netwerk van beschermde gebieden te creëren. Een soort Europese Ecologische hoofdstructuur, die de nu wat gedateerd klinkende naam 'Natura 2000' heeft meegekregen. Deze gebieden, speciale beschermingszones geheten, moeten worden beschermd tegen aantasting, bijvoorbeeld via juridische maatregelen en beheer. Dit dwingt de lidstaten onder meer tot het nemen van ruimtelijke maatregelen. Denk bijvoorbeeld aan het aanwijzen van beschermingszones, het toekennen van bepaalde bestemmingen daaraan en het opstellen van beheersplannen daarvoor. Hoewel de Europese Commissie geen formele bevoegdheid heeft om ruimtelijk beleid te voeren, is er bij de uitvoering van het Europese natuurbeleid sprake van een indirecte invloed op het ruimtelijk beleid van de lidstaten.

De Vogelrichtlijn² was het eerste product van de Europese Gemeenschap op het gebied van natuurbescherming. Met deze richtlijn beoogt de Raad van de Europese Gemeenschappen alle natuurlijke in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten in stand te houden. De Habitatrichtlijn³ is te beschouwen als een uitbreiding op de Vogelrichtlijn. Het doel is bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten.

² De Vogelrichtlijn is de populaire benaming van de Richtlijn van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de Vogelstand
(http://www.europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=nl&nb_docs=25&domain=Legislation&coll=&in_force=NO&an_doc=1979&nu_doc=409&type_doc=Legislation).

³ De Habitatrichtlijn is de populaire benaming van de Richtlijn van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna
(http://www.europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=nl&nb_docs=25&domain=Legislation&coll=&in_force=NO&an_doc=1992&nu_doc=43&type_doc=Legislation).

De lidstaten moeten de bepalingen uit de Richtlijnen implementeren in de nationale wetgeving en bestuurspraktijk. Omdat de richtlijnen alleen bindend zijn ten aanzien van het resultaat, bestaat daarbij enige speelruimte. Wel is er aan de implementatie een termijn van twee jaar gesteld. De wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om aan de Vogelrichtlijn te voldoen, hadden op 2 april 1981 in werking moeten zijn en die voor de Habitatrichtlijn op 21 mei 1994. Daarin is geen enkele lidstaat geslaagd, ook Nederland niet.

In ons land is er voor gekozen de bescherming van soorten en leefgebieden via verschillende wetten te implementeren. De bescherming van soorten is sinds 1 april 2002 geregeld in de nieuwe Flora en Faunawet. Deze wet bevat naast vangst- en handelsverboden ook een verbod op het vernielen van stand- of verblijfplaatsen van planten- en diersoorten. Dit kan er toe leiden dat voor het effectueren van een gemeentelijke aanlegvergunning, bouwvergunning of sloopvergunning ook een ontheffing van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) nodig is (zie verder 4.1.1).

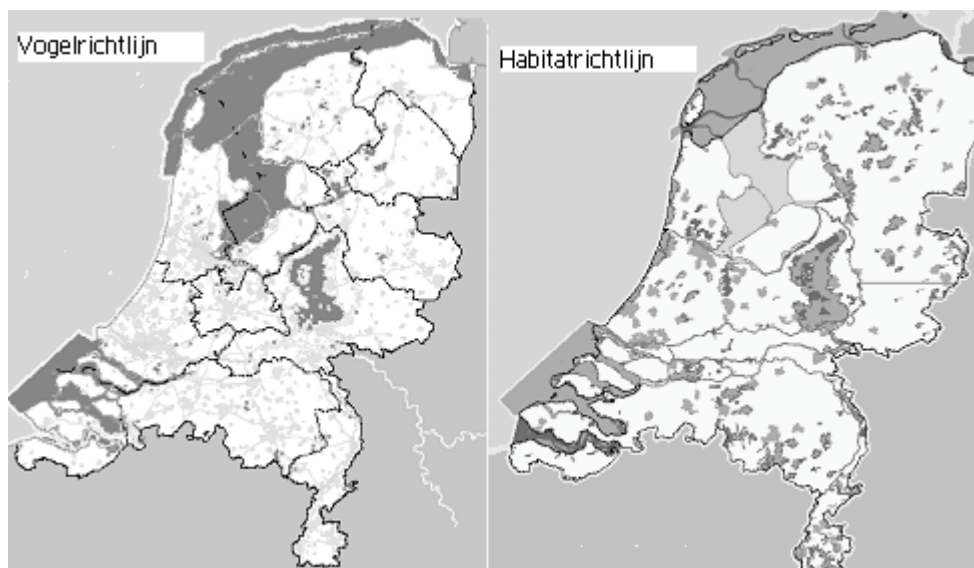
Ter bescherming van de leefgebieden heeft de minister van LNV inmiddels 79 speciale beschermingszones ‘Vogelrichtlijn’ *aangewezen* en 141 speciale beschermingszones ‘Habitatrichtlijn’ *aangemeld* bij de Europese Commissie (EC)⁴. De speciale beschermingszones ‘Vogelrichtlijn’ hebben een totale oppervlakte van 1 miljoen hectare. Het grootste deel hiervan, 720 duizend hectare, bestaat uit grote wateren. De overige 280 duizend hectare is land, inclusief binnenwater (Tweede Kamer 2001, Memorie van Toelichting Nb-wet 1998). De aangemelde speciale beschermingszones ‘Habitatrichtlijn’ hebben een oppervlakte van circa 742 duizend hectare, waarvan 450 duizend hectare water. Het grootste deel (600 duizend hectare) hiervan overlapt met de speciale beschermingszones ‘Vogelrichtlijn’ (figuur 1 en www.minlnv.nl/natura2000)

De bescherming van deze speciale beschermingszones zal moeten plaatsvinden via maatregelen in het spoor van de ruimtelijke ordening en aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet 1998). Op dit moment is het wetsvoorstel voor partiële herziening van de Natuurbeschermingswet 1998 vanwege Europeesrechtelijke verplichtingen⁵ voor behandeling aangemeld bij de Tweede Kamer (zie hoofdstuk 4.1.2 en bijlage 1). Dit voorstel voorziet onder meer in de formele implementatie van artikel 6 Habitatrichtlijn in de Nederlandse wet. Genoemd artikel bevat de belangrijkste rechtsgevolgen voor de aangewezen beschermingszones ‘Habitatrichtlijn’. Omdat op grond van artikel 7 van de

⁴ De aanwijzing van speciale beschermingszones Habitatrichtlijn verloopt getrapt. Lidstaten melden gebieden aan bij de Europese Commissie (EC). De EC beoordeelt het belang van deze gebieden binnen de Europese context en verzoekt de lidstaten na beoordeling de relevante gebieden aan te wijzen als speciale beschermingszone Habitatrichtlijn. Dit in tegenstelling tot de speciale beschermingszones ‘Vogelrichtlijn’ die direct door de lidstaten zelf worden aangewezen.

⁵ Een van de aanleidingen voor het wetsvoorstel is het oordeel van de Europese Commissie dat de implementatie op het punt van de bescherming van voor de natuur belangrijke gebieden onvoldoende is (brief Europese Commissie 24 oktober 2002, nr. SG(2000)D/107 813 met als bijlage ingebrekestelling m.b.t. richtlijn 92/43).

Habitatrichtlijn de bepalingen van Artikel 6 lid 2, 3 en 4 Habitatrichtlijn ook gelden voor de speciale beschermingszones ‘Vogelrichtlijn’ zijn de rechtsgevolgen voor beide beschermingszones vrijwel gelijk.



Figuur 1 Aangewezen speciale beschermingszones in het kader van de Vogelrichtlijn. Aangemelde speciale beschermingszones in het kader van de Habitatrichtlijn (www.minlnv/natura2000)

Artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten *passende maatregelen* te treffen om er voor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn een *significant effect* zouden kunnen hebben. Daarnaast moet voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten *significante gevolgen* kan hebben voor zo'n gebied een *passende beoordeling* gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingdoelstellingen van dat gebied (artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn).

Dit geldt ook voor plannen en projecten buiten de speciale beschermingszone die invloed kunnen hebben op de te beschermen waarden in de speciale beschermingszone (*externe werking*). Er mag pas toestemming worden gegeven voor het plan of project wanneer vaststaat dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Afwijking hiervan is mogelijk wanneer er sprake is van *dwingende redenen van groot openbaar belang*. In dat geval kan het plan of project bij het ontbreken van alternatieve oplossingen wel doorgaan, wanneer de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

De voorgestelde wijziging van de Nb-wet 1998 moet bewerkstelligen dat de te beschermen natuurwaarden een zeker gewicht krijgen in de belangenafweging. In

speciale beschermingszones heeft de instandhouding van de natuurwaarden in principe voorrang op andere belangen. Het wijzigingsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor het (laten) uitvoeren van een passende beoordeling neer bij het bestuursorgaan dat een besluit moet nemen over een plan of project. Hierdoor krijgen veel meer bestuursorganen dan voorheen te maken met 'natuur' in de belangenafweging. Dit heeft belangrijke gevolgen voor gemeenten. Wanneer zij bijvoorbeeld bestemmingsplannen voorbereiden of bouw- of milieuvergunningen afgeven, zullen zij de gevolgen van deze plannen en projecten voor de te beschermen natuurwaarden in de besluitvorming moeten betrekken (zie verder 4.1.2).

Op dit moment is er sprake van een overgangssituatie. Hoewel de gebiedsbescherming nog niet is geïmplementeerd in onze wetten, hebben gemeenten er in bepaalde gevallen bij de besluitvorming wel mee te maken. Dat komt voort uit jurisprudentie waaruit blijkt dat aan enkele leden van artikel 6 van de Habitatrichtlijn in bepaalde situaties rechtstreekse werking toekomt. Dat heeft tot gevolg dat bestuursorganen zich in die gevallen moeten houden aan de bepalingen van artikel 6 Habitatrichtlijn. In combinatie met het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel uit de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:2 en 3:46) leidt dat er toe dat gemeentebesturen in voorkomende gevallen onderzoek moeten doen naar de gevolgen van het besluit voor de kwalificerende natuurwaarden (zie verder 4.1.3).

1.4 Probleemstelling

In het voorgaande is duidelijk geworden dat gemeenten in Nederland kampen met een aantal problemen die samenhangen met de verwachting dat oplossingen daarvoor een bijdrage leveren aan de implementatie van de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Een eerste probleem heeft te maken dat met de rol en verantwoordelijkheid van gemeentebesturen als het gaat om besluiten die een directe relatie hebben met plannen en projecten. Denk aan de afgifte van milieu-, bouw-, aanleg- en sloopvergunningen en het opstellen van bestemmingsplannen. Van gemeenten wordt daarnaast ook verwacht dat ze een bijdrage leveren aan de implementatie van de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn via het spoor van de ruimtelijke ordening. Bijvoorbeeld door het toekennen van adequate bestemmingen aan de speciale beschermingszones.

Daarnaast wordt verwacht dat zij in voorkomende gevallen onderzoek (laten) doen naar de gevolgen van hun besluit voor de kwalificerende natuurwaarden in de speciale beschermingszone, waarbij zij gehouden zijn aan de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht over zorgvuldige voorbereiding en deugdelijke motivering van besluiten. De Vogel- en de Habitatrichtlijn stellen het natuurbelang voorop en laten weinig compromissen toe als er te beschermen natuurwaarden in het geding zijn. Het Europese discours van verplichte bescherming past echter niet zo goed bij de huidige poldercultuur in Nederland, waarin gemeentebesturen gewend zijn om in betrekkelijke vrijheid belangen tegen elkaar af te wegen.

Doelstelling 1:

➤ Het eerste doel in dit onderzoek is daarom gericht op het verkrijgen van meer inzicht in de rol en verantwoordelijkheid van de gemeenten, in het licht van deze nieuwe verwachtingen, die in een praktische uitwerking voor de bescherming van soorten en gebieden tot uitdrukking wordt gebracht. Daarbij hoort de volgende vraagstelling

Hoofdvraag 1:

➤ Welke rol kunnen gemeenten spelen bij de implementatie van de soorten- en gebiedsbescherming?

Onderzoeksvragen:

➤ Welke soort rollen van gemeenten zijn te onderscheiden? & Welke rol kunnen zij spelen?

Een tweede probleem heeft te maken met het feit dat de ontwikkeling van natuurgebieden en de bescherming van soorten en natuurgebieden tot nu toe taken waren van het rijk en de provincies. Hierdoor hebben gemeenten van oudsher geen of weinig ecologische kennis en kennis over het natuurbeleid in huis. Artikel 6 van de Habitatrictlijn introduceert daarnaast ook een aantal begrippen die nieuw zijn voor de Nederlandse bestuurspraktijk op alle niveaus.

De begrippen '*passende maatregelen*', '*passende beoordeling*' en '*significant effect*' lijken duidelijk, maar om er inhoud aan te geven blijkt in de praktijk niet gemakkelijk. Daarnaast is er ook nog de mogelijke '*externe werking*' van plannen en projecten waarop gemeenten bedacht moeten zijn. Naast kennis over natuurwetgeving, ecologie en natuurbeleid ontbreekt bij gemeenten (en andere bestuursorganen) dus ook de kennis over de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrictlijn en de uitleg die daaraan moet worden gegeven. Enerzijds omdat de hele Vogel- en Habitatrictlijn niet in hun kraam te pas komt en ze (nog) geen 'antenne' voor informatie over de Vogel- en Habitatrictlijn hebben. Anderzijds omdat ze de kennis niet adequaat krijgen aangeboden, ze de kennis niet weten te vinden of omdat de kennis echt ontbreekt.

De onbekendheid met natuurwetgeving, ecologie en natuurbeleid is dus problematisch als natuur in gemeentelijke plannen en besluiten een volwaardige plaats moet krijgen en de gemeentelijke besluiten meer 'natuurproof' moeten worden, zodat ze een rechterlijke toets aan de natuurbeschermingswetgeving overleven.

Doelstelling 2:

➤ Een tweede doelstelling in dit onderzoek is daarom gericht op het verkrijgen van inzicht in welke kennis gemeenten nodig hebben voor een adequate uitvoering van de bepalingen van de Vogel- en de Habitatrictlijn en de implementatie van deze richtlijnen in de ruimtelijke-orderingspraktijk en in hoeverre deze kennis reeds beschikbaar is.

Hoofdvraag 2:

➤ Hoe staat het op dit moment – najaar 2003 – met de kennis bij gemeenten over de bescherming van soorten en gebieden?

Onderzoeksvragen:

➤ Aan welke kennis is behoefte? Is deze kennis ook beschikbaar? En is de geboden kennis ook bruikbaar? Hoe kan de informatievoorziening aan gemeenten op het punt van de soorten- en gebiedsbescherming worden verbeterd?

Een derde probleem heeft te maken met de vraag of gemeenten wel in staat zijn aan bovenstaande verwachtingspatronen te voldoen en zij de mogelijkheden van het gemeentelijk instrumentarium wel geheel benutten voor de implementatie van de bepalingen van de Vogel- en Habitatrictlijn. Verschillende gemeentelijke instrumenten zijn geschikt om ingezet te worden als *passende maatregel* in het spoor van de gebiedsbescherming of kunnen een bijdrage leveren aan de bescherming van soorten. Hoewel gemeenten vanuit de dagelijkse bestuurspraktijk kennis hebben van de Gemeentewet, de Wet Ruimtelijke Ordening, de Woningwet en de Wet Milieubeheer,

kan geconstateerd worden dat zij de instrumenten die ze op basis van deze wetten hebben, nog niet op een adequate wijze inzetten bij de soorten- en gebiedsbescherming. Dat wat er in zit wordt er nog niet uitgehaald!. Doorlichting van het instrumentarium op z'n mogelijkheden voor soorten- en gebiedsbescherming lijkt aldus een noodzaak.

Doelstelling 3:

➤ Een derde doelstelling in dit onderzoek is daarom gericht op het verkrijgen van inzicht in het instrumentarium dat de gemeente ter beschikking staat om op een adequate wijze de soorten- en gebiedsbescherming te garanderen

Hoofdvraag 3

➤ *Welke instrumenten kunnen gemeenten in Nederland ten behoeve van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn inzetten?*

Onderzoeksvragen

➤ *Welke mogelijkheden biedt het gemeentelijk instrumentarium voor de bescherming van soorten en gebieden? Welke instrumenten hebben gemeenten tot hun beschikking en in hoeverre zijn deze instrumenten geschikt als passende maatregel.; Welke gemeentelijke instrumenten worden in de praktijk al als passende maatregelen ingezet en waar loopt men tegenaan?. Wat voor relatie hebben deze instrumenten met de onderscheiden rollen?*

Tot slot is in de inleiding van dit rapport gesteld dat door samenwerken, coördinatie en communicatie, de kans toeneemt dat relevante kennis ontwikkeld wordt. De Community of Practice Vogel- en Habitatrichtlijn speelt hierbij een stimulerende rol omdat zowel de wetenschap als de politiek/beid zich bewust zijn van het dienen van de zelfde functie, namelijk het effectief en legitiem oplossen van maatschappelijke problemen. Gemeenten claimen dat zij als lokale overheid dichtbij de burger staan en als geen ander de maatschappelijke problemen van dichtbij ervaren en zich verantwoordelijk voelen om samen met die burger de problemen op te lossen. De VNG heeft vanuit de CoP – VHR een rol gespeeld in de discussie over het imago probleem en in de discussie over rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot het ontwikkelen van kennisondersteuning en procedures op gemeentelijk niveau. In dit rapport is de casus implementatieproces Vogel- en Habitatrichtlijn Waddeneilanden uitgewerkt. Dat implementatieproces is opgezet als een bewustwordingsproces, een leerproces met belanghebbenden en betrokkenen over de betekenis van de Europese richtlijnen en de gevolgen daarvan voor betrokkenen en in het bijzonder de gemeenten en bewoners in het gebied (Ligthart en Neven, 2000). De pro-actieve aanpak in het proces op de Waddeneilanden in feite een voorbeeld van een Community of Practice op regionaal niveau (Neven en Buunk, in press 2004).

Doelstelling 4

➤ Een vierde doelstelling in dit onderzoek is daarom gericht op het verkrijgen van inzicht in de werking en de meerwaarde van een community of practice.

Hoofdvraag 4

➤ *Hebben partijen in de Community of Practice Vogel – en Habitatrichtlijn, gedurende de periode van dit onderzoek van elkaar geleerd en heeft dit leren geleid tot een omvorming van het imago van de richtlijnen in een positieve richting?*

Onderzoeksvragen

➤ *Is er een evenwichtige accentuering van aandachtspunten op de drie hoofddimensies, de opbrengstruimte van een CoP, naar voren gekomen?*

1.5 Leeswijzer

Tot slot van dit inleidende hoofdstuk wordt u de weg gewezen naar de antwoorden op de vier hoofdvragen van dit onderzoek.

Allereerst zal daartoe in hoofdstuk 2 het theoretisch kader worden toegelicht. Een theoretisch kader waarin de begrippen ‘implementatie’ (2.1), ‘instrumenten’ (2.2), ‘rol’ (2.3) en ‘kennis’ (2.4) een centrale plaats innemen. In paragraaf 2.5 zal het gebruikte conceptueel kader worden gepresenteerd. Dat kader vergemakkelijkt het ordenen van het onderzoeksmateriaal.

In hoofdstuk 3 zal inzicht worden gegeven in de methodologie die in dit onderzoek is toegepast. Aan de orde komt welke onderzoeksstrategie (3.1) is gevolgd, welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt bij de data verzameling (3.2) en op welke manier gegevens zijn geanalyseerd (3.3) In 3.4 volgt een korte reflectie op de gehanteerde methode van onderzoek.

Een antwoord op de *eerste* en *tweede* hoofdvraag van dit onderzoek wordt gegeven in hoofdstuk 4. In 4.1 wordt ingegaan op welke taken aan gemeenten zijn toebedeeld bij de uitvoering van de Vogel- en Habitatrictlijn. Deze toedeling is bepalend voor de vraag naar de kennis die een gemeenteambtenaar nodig heeft om de bepalingen van de Vogel- en de Habitatrictlijn goed te kunnen uitvoeren. In paragraaf 4.2, 4.3 en 4.4. zal inzicht worden opgebouwd over welke natuurwaarden beschermd dienen te worden en welke eisen de Vogel- en de Habitatrictlijn aan die bescherming stelt. Dat inzicht is bepalend voor de kennisbehoefte. Tot slot wordt in 4.5 de informatiebehoefte bepaald en de afhankelijkheid van derden voor de voorziening daarin..

In hoofdstuk 5 wordt een antwoord gegeven op de *derde* hoofdvraag van het onderzoek door de mogelijkheden van het gemeentelijk instrumentarium onder de loep te nemen. In 5.1 wordt ingegaan op de eisen die de Habitatrictlijn stelt aan *passende maatregelen*. Vervolgens worden de mogelijkheden van een aantal instrumenten die kunnen worden ingezet voor de bescherming van soorten en gebieden nagelopen. Dit betreft instrumenten van de Wet Ruimtelijke Ordening (5.2), de Wet Milieubeheer (5.3) en de Gemeentewet en Woningwet (5.4) In 5.5 worden de mogelijkheden die het gemeentelijk instrumentarium biedt om te worden ingezet als passende maatregel en ter bescherming van soorten samengevat en getypeerd.

Een antwoord op de *vierde* hoofdvraag van dit onderzoek treft u aan in hoofdstuk 6. Allereerst zal in paragraaf 6.1 het Waddengebied in beeld worden gebracht en vervolgens wordt ingegaan op het implementatieproces (6.2), de wijze waarop de Waddengemeenten invulling geven aan de implementatie (6.3), de kennisbehoefte (6.4), de inzet van het gemeentelijk instrumentarium en de rol die de Waddengemeenten daarmee spelen (6.5). Tot slot worden in paragraaf 6.6 de bevindingen over de meerwaarde van een CoP-VHR worden geduid.

De samenvatting, conclusies en aanbevelingen treft u in de startpagina's van dit rapport aan.

2 Theoretisch kader

De centrale begrippen uit het onderzoek zijn: implementatie, instrumenten, rol en kennis. Deze begrippen zullen we in respectievelijk 2.1, 2.2, 2.3 en 2.4 definiëren en/of in een theoretisch kader plaatsen. In 2.5 komt verwerken we de inzichten over implementatie, instrumenten, rol en kennis tot een conceptueel kader voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

2.1 Implementatie

Onder implementatie wordt in de politicologische en beleidswetenschappelijke literatuur de uitvoering van beleid verstaan (Van der Zouwen & Van Tatenhove 2002). Daarbij zijn verschillende fasen te onderscheiden. Op de eerste plaats gaat het om de implementatie van Europese richtlijnen in nationale wet- en regelgeving, de zogeheten *formele implementatie*. De opname van de soortenbescherming in de Flora en Faunawet is daarvan een voorbeeld, net als de voorgenomen gebiedsbescherming via de Natuurbeschermingswet.

Op de tweede plaats gaat het om de feitelijke toepassing en uitvoering van het Europees beleid in de beleidspraktijk en de administratieve voorzieningen die daarvoor worden getroffen, de *praktische implementatie*. Dit heeft te maken met de uitvoering en handhaving van de bepalingen uit de richtlijnen. Het aanwijzen en aanmelden van speciale beschermingszones en de instandhouding van deze beschermingszones via beheersmaatregelen zijn daarvan voorbeelden, maar ook het maken van een passende beoordeling en het treffen van passende maatregelen. Onder dat laatste valt bijvoorbeeld het opnemen van de speciale beschermingszones in bestemmingsplannen.

In dit onderzoek wordt met implementatie de *praktische implementatie* bedoeld. Het gaat immers om de rol die gemeenten kunnen spelen bij de *uitvoering* en *handhaving* van de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

2.2 Instrumenten

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1994) definiëren een instrument als een middel om doeleinden te bereiken. Zij onderscheiden eerste- en tweede-generatie instrumenten. Juridische instrumenten (wet en regelgeving) worden tot de eerste-generatie instrumenten gerekend. Kenmerk is dat ze eenzijdig en direct zijn. De overheid legt normen (geboden en verboden) op aan actoren om hen in een bepaalde richting te sturen. Dit soort instrumenten heeft een aantal beperkingen. Omdat ze eenzijdig zijn opgelegd, nodigen ze uit tot verzet. Om gedragingen te reguleren is gedetailleerde informatie nodig, die vaak bij deskundigen of wetenschappers gehaald moet worden.

Hierdoor kunnen deskundigen disproportioneel veel invloed hebben op het sturingsproces. Daarnaast vraagt het handhaven van regels zeer veel inspanning van overheidsorganisaties. Deze inspanning is vaak vrijwel niet op te brengen.

Juridische instrumenten kunnen zowel codificerend als modifierend zijn (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1994). Onder codificatie wordt verstaan dat bestaande traditionele waarden en normen worden genormaliseerd. Voorbeelden daarvan zijn de opname van de beginselen van behoorlijk bestuur (waaronder het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel) in de Algemene wet bestuurrecht.

Bij modificatie wil de wetgever maatschappelijke waarden en normen veranderen en introduceren door deze wettelijk vast te leggen, hetgeen betekent dat er ook een proces van gewenning en acceptatie nodig is. De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn representanten van deze laatste categorie.

Tweede-generatie instrumenten zijn instrumenten die de barrières verdisconteert die de overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet. Voorbeelden zijn:

- kengetallen;
- meerzijdige instrumenten: accent op wilsovereenstemming tussen partijen;
- het inzetten van personen als beleidsinstrument;
- communicatieve instrumenten.

Ook *plannen* kunnen als een instrument worden opgevat. In het kader van de ruimtelijke planning vormen plannen vanouds een belangrijk voertuig voor beleid. Bij sommige typen plannen, zoals diverse strategische plannen (met een visie op het te voeren beleid voor de langere termijn) neemt het communicatieve aspect een belangrijke plaats in: het plan biedt verschillende partijen inzicht in de lange-termijnvisie van een overheid. Omgekeerd verwacht de betreffende overheid dat partijen bij hun beslissingen rekening houden met het plan. In sommige gevallen kan zij planconform gedrag zelfs op wettelijke gronden afdwingen (bijvoorbeeld via een 'aanwijzing' conform de WRO).

Bij het bestemmingplan staat juist de juridische binding (zich uitstrekkend tot het handelen van individuele burgers) voorop. Het zou op grond daarvan primair als juridisch instrument kunnen worden beschouwd. *Vergunningen* en *milieueffectrapportages* zijn ook op te vatten als instrumenten. Een vergunning regelt voor een specifieke situatie wat wel of niet kan, een milieueffectrapportage is een onderzoeksmethode waarvan de eisen waaraan hij moet voldoen wettelijk zijn vastgelegd.

De eerste-generatie instrumenten zijn weinig verfijnd en weinig gericht. We zullen ze in dit onderzoek naar De Bruijn en Ten Heuvelhof (1994) typeren als:

- generieke instrumenten.

Wetten, verordeningen en bestemmingsplannen zijn voorbeelden hiervan..

Met de instrumenten van de tweede generatie is het mogelijk om meer maatwerk te leveren, deze instrumenten zullen we hier verder naar De Bruijn en Ten Heuvelhof (1994) aanduiden als:

- gedifferentieerde instrumenten.

Voorbeelden hiervan zijn communicatie, handhaving, plannen van aanpak, overeenkomsten etc.

Instrumenten die voor specifieke situaties zaken regelen, worden hierna naar De Bruijn en Ten Heuvelhof (1994) aangeduid als:

- specifieke instrumenten.

Vergunningen zijn hiervan een typisch voorbeeld.

Binnen de definitie van ‘een middel om doeleinden te bereiken’ passen ook instrumenten die worden ingezet ter ondersteuning van de uitvoering en handhaving van beleid. Deze zullen we aanduiden als:

- ondersteunende instrumenten.

Voorbeelden van ondersteunende instrumenten zijn kennis en kennismanagement.

2.3 Rol

Het onderzoek draait om de vraag welke rol gemeenten kunnen spelen bij de uitvoering en handhaving van de bepalingen uit de Richtlijnen. Hoe kunnen we die rol karakteriseren?

Als we kijken naar de gemeentelijke bestuurspraktijk zien we dat gemeenten verschillende rollen kunnen vervullen. Een belangrijke rol is de rol van vergunningverlener. Denk aan het verlenen van bouw-, milieu, sloop- en aanlegvergunningen. In deze rol moeten gemeentebesturen plannen en projecten van derden beoordelen. Een vergunning kan alleen geweigerd worden wanneer hij in strijd is met (wettelijke) bepalingen die vooraf zijn gesteld. Zo kan een bouwvergunning worden geweigerd als er strijd ontstaat met het bestemmingsplan. In de rol van vergunningverlener is een gemeentebestuur vooral volgend bezig. Het reageert op plannen en projecten van derden. We zullen dit in het onderzoek aanduiden als de **re-actieve** rol van de gemeente.

Een gemeentebestuur heeft ook mogelijkheden om sturend op te treden. Zo kan het bijvoorbeeld via het bestemmingsplan bepalen waar wel en niet gebouwd mag worden. In deze rol bakent het gemeentebestuur af waaraan vergunningen moeten voldoen of wanneer vergunningen kunnen worden geweigerd. Deze rol zullen we in het onderzoek aanduiden als de **pro-actieve** rol van de gemeente. Deze rol heeft een directe relatie met de re-actieve rol. Wat vooraf wordt geregeld, kan achteraf als toetsingskader dienen voor de vergunningverlening. Pro-actief de bepalingen van de Vogel- en de Habitatrichtlijn betrekken in de besluitvorming, kan in het re-actieve traject van de vergunningverlening werk besparen.

Daarnaast zijn er ook zaken die voortdurend aandacht van de gemeente vragen. Een voorbeeld daarvan is de handhaving. Deze rol zullen we hier verder aanduiden als de **actieve** rol van de gemeente.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1994) maken deze indeling ook en voegen er nog een vorm aan toe: de **passieve** overheid. Ook Mastop (1987) gebruikt dit soort termen. Hij verdeelt het overheidshandelen in een:

- Re-actieve vorm, waarin het gaat om besluitvormend en handelend optreden, reagerend op de meest concrete directe vraag (bijvoorbeeld de aanvraag voor een bouwvergunning).
- Pro-actieve vorm, waarin wordt geanticipeerd op mogelijke ontwikkelingen.

De Bruijn en Ten Heuvelhof leggen een koppeling tussen de rol van de overheid en het soort instrument dat daarbij past. Een actieve overheid accepteert de complexiteit van het netwerk en zet gedifferentieerde instrumenten in om de verschillende actoren te sturen. Hiervoor zijn volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof tweede-generatie sturingselementen zeer geschikt.

Volgens deze auteurs vervult de overheid een pro-actieve rol wanneer ze bij een pluriforme doelgroep generieke instrumenten inzet. Deze generieke instrumenten zullen niet voor elke actor een even sterke sturende werking hebben. Te sturen actoren moeten door de inzet van zware instrumenten worden gedwongen om gewenst gedrag te vertonen. Hiervoor zullen zware instrumenten moeten worden ingezet, zoals juridische instrumenten (verboden en geboden).

In een re-actieve rol reageert de overheid op ontwikkelingen in een complex netwerk. Als voorbeelden van deze rol noemen De Bruijn en Ten Heuvelhof marginale toetsing en het optreden van de overheid als facilitator en mediator. In een passieve rol onderneemt de overheid geen interventies meer om de ontwikkelingen in een complex netwerk te sturen. Geheel of gedeeltelijk terugtrekken heeft de voorkeur boven het sturend optreden.

2.4 Kennis

In dit onderzoek wordt kennis opgevat als een ondersteunend instrument. Een instrument dat ten dienste staat van de uitvoering en handhaving van de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit neemt overigens niet weg dat actoren de kennis met betrekking tot dit onderwerp ook strategisch inzetten.

2.4.1 Wat is kennis

Teisman definieert kennis als: door (semi)wetenschappelijk onderzoek gegenereerde informatie. Informatie bestaat uit zinvol geordende gegevens (data). Gegevens op zich hebben geen betekenis. Door ze op een bepaalde manier te ordenen, krijgen ze betekenis. De ordening en interpretatie worden beïnvloed of zelfs bepaald door waarden (paradigma's) die wij bewust of onbewust hanteren (In 't Veld ed. 2000).

Van Woerkum e.a. (1999) zeggen over kennis: 'Onder kennis verstaan we hetgeen in het geheugen is opgeslagen. Het vormt de weerslag van zintuiglijke waarnemingen.

Kennis is een subjectief door een individu zelf opgebouwd beeld van de werkelijkheid. Kennis ontstaat door informatie en de verwerking daarvan (reflectie op handelen, leren). Mensen zetten informatie om in kennis. Kennis is niet tastbaar, informatie is dat wel. Het komt tot ons via media, zoals boeken, deskundigen en internet. De kennis die een bepaalde persoon bezit, bepaalt wat voor hem of haar wel of geen informatie is. Omgekeerd wordt kennis weer omgezet in informatie zodra een persoon zijn kennis op de een of andere manier deelt met anderen'.

De hiervoor beschreven samenhang tussen data, informatie en kennis staat bekend als het standaardmodel (WRR 2002). Dit model geeft het verband tussen data, informatie en kennis in zijn meest eenvoudige vorm. Kennis vloeit voort uit informatie, die op haar beurt weer wordt afgeleid uit data. Zo ontstaat de volgende reeks:

data → informatie → kennis.

Data zijn niet-geïnterpreteerde, ongeordende gegevens. Wanneer data worden geordend en ontsloten, verkrijgen zij betekenis en ontstaat informatie. Door informatie te selecteren, te valideren en te interpreteren krijgen we ten slotte kennis. Kennis omvat in het standaardmodel evenwel ook de expertise en vaardigheden om informatie als zodanig te kunnen herkennen, selecteren, en benutten.

De reeks impliceert niet alleen een volgorde, maar ook een rangorde: kennis staat op een hoger niveau dan informatie.

De stromen in het model kunnen ook in tegengestelde richting lopen: informatie wordt dan beschouwd als kennis die is gereduceerd tot boodschappen. In plaats van een voorstadium tot kennis is informatie dan juist de compacte (en dus transporteerbare en communiceerbare) vorm ervan. Kennis en informatie kunnen dus van vorm veranderen en worden getransporteerd.

data ↔ informatie ↔ kennis.

In de loop der tijd zijn enkele alternatieve modellen ontstaan. Eén daarvan is het handelingsmodel. Dit model gaat ervan uit dat het kennisstadium niet het eindpunt is, maar het voorstadium van handelen. 'Kennis' wordt dan ook gevolgd worden door 'potentieel handelen' (WRR 2002). In schema:

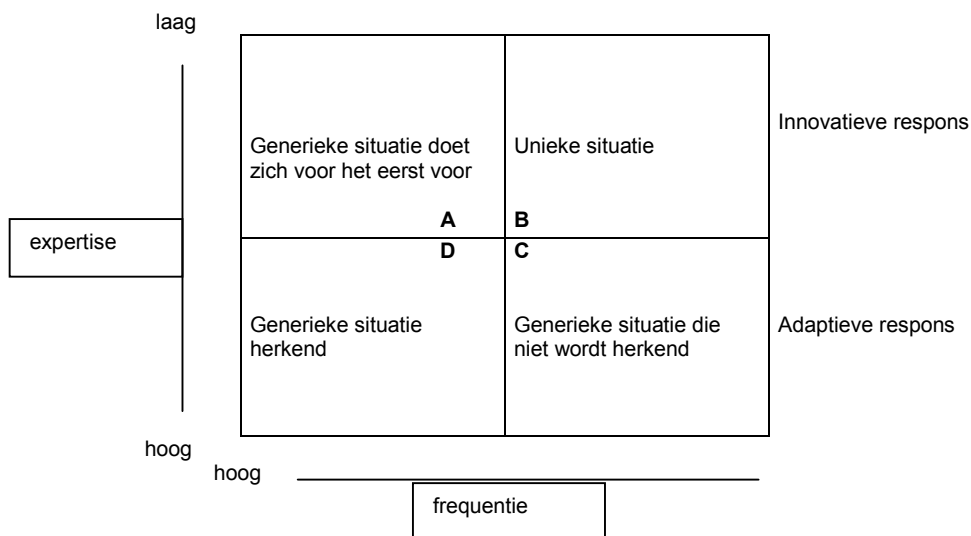
data → informatie → kennis → potentieel handelen.

Dit suggereert een lineair verloop, waarbij kennis uitmondt in handelen. Omgekeerd is het ook mogelijk dat het handelen voorop staat. Om te kunnen handelen, is bepaalde kennis nodig. Welke kennis nodig is, wordt gestuurd door de doelen die de beoogde handeling nastreeft. Wanneer de kennis om de vraag te beantwoorden ontbreekt, moet informatie worden gezocht. Als die niet voorhanden is, moeten wellicht data worden verzameld. Dat wil zeggen er moet onderzoek worden gedaan. De stromen kunnen dus ook de andere kant oplopen. Hiermee ontstaat het volgende schema:

data ↔ informatie ↔ kennis ↔ potentieel handelen.

Friedman (1987) omschrijft planning als de verbinding tussen kennis en handelen en Mastop (1987) ten slotte legt ook een koppeling tussen besluitvorming (handelen) en expertise (kennis) (figuur 2).

In de figuur zijn vier verschijningsvormen van besluitvorming opgenomen, afgezet tegen de frequentie van het optreden van de situatie en de beschikbare expertise. Mastop werkt vervolgens alleen de routinematige vormen van besluitvorming uit (vakje D). Het betreft operationele beleidslijnen. Deze laten over het algemeen weinig beoordelingsvrijheid aan de besluitvormer. Zodra een bepaalde situatie aanleiding is tot een welomschreven procedure verloopt deze vanuit de optiek van de besluitvormer zonder noemenswaardig veel afwegingsproblemen.



Figuur 2 De vier verschijningsvormen van besluitvorming (bron: Mastop 1987)

Kennis is dus op te vatten als een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen handelen, besluiten te nemen of om plannen te kunnen maken. Wanneer het handelen betrekking heeft op een bekende generieke situatie, is sprake van een hoog kennisniveau. Wanneer een generieke situatie zich voor het eerst manifesteert, is het kennisniveau laag en moet op zoek worden gegaan naar nieuwe kennis.

2.4.2 Soorten kennis

Welke soorten kennis zijn er, is een vraag die zich niet een twee drie laat beantwoorden. Soort is op verschillende manieren op te vatten. Zo kunnen we bijvoorbeeld wetenschappelijke kennis onderscheiden naast ervaringskennis en expliciete naast impliciete kennis. De WRR (2002) geeft een bruikbare onderverdeling en onderscheidt:

- kennis die als informatie is vastgelegd op informatiedragers (rapporten, databaken etc.). Deze kennis kan stromen en worden omgezet in nieuwe kennis. Dit zullen we in het vervolg met *expliciete kennis*. Expliciete kennis is er op allerlei terreinen,

denk aan juridische kennis, ecologische kennis, economische kennis, natuurkundige kennis etc. etc.;

- kennis die gebruikt wordt om de informatie te beoordelen en te selecteren (*metakennis*)
- kennis die nodig is om andere kennis te kunnen benutten, maar die niet is vastgelegd in het product (bijv. een tekst) waarmee die kennis wordt overgedragen (*impliciete kennis* of tacit knowledge). Het gaat hierbij om impliciete kennis is opgeslagen in mensen, machines en instrumenten en wordt vaak aangeduid met termen als *savoir faire*, knowhow, vuistregels, en learning-by-doing.

Horrevoets en Raijmaekers (1999) beschouwen *ervaring* als een vorm van impliciete kennis die actoren hebben opgedaan in verschillende situaties. Ervaring is het resultaat van leerprocessen. Ervaring is bruikbaar in redelijk bekende situaties. Naarmate de situaties daarvan sterker afwijken, wordt het gebrek aan ervaring duidelijk.

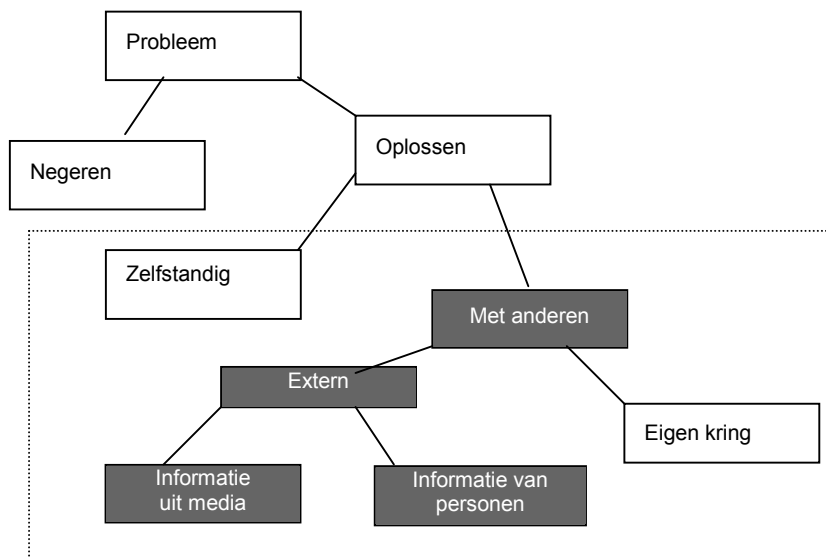
2.4.3 Kennisbehoefte

Wanneer zich een nieuwe situatie voordoet waarin de kennis die we op dat moment hebben te kort schiet, hebben we behoefte aan nieuwe kennis. We ervaren dit als een probleem en we gaan op zoek naar informatie. Er is dus sprake van een informatiebehoefte. Aan een informatiebehoefte zitten twee aspecten (Van Woerkum e.a. 1999):

- het formuleren van de informatiebehoefte (behoeftearticulatie);
- het vervullen van de informatiebehoefte (behoeftebevrediging).

Bij het formuleren van de informatiebehoefte speelt ook het oogmerk van de actor een rol. Horrevoets en Raijmaekers (1999) merken hierover op dat handelingen en betrokkenheid van actoren worden gemotiveerd en beargumenteerd vanuit soms uiteenlopende waarden. Het realiseren van een duurzaam milieu is een waarde en het continueren van een bedrijf ook. Deze waarden spelen een belangrijke rol in hoe een actor een probleem definieert (naming en framing). Informatie over de verschillende waarden biedt inzicht in de primaire kennisoriëntatie.

Van Woerkum e.a. geven het proces van de behoeftearticulatie en behoeftebevrediging weer als het omgaan met problemen (figuur 3). Als problemen worden opgelost, kunnen we dat op de eerste plaats zelfstandig doen, met behulp van beschikbare kennis (I can do it again). Zelfstandige probleemoplossing gebeurt veelal routinematig, zonder er al te lang over na te denken. Als we er niet uitkomen, bijvoorbeeld omdat zich een nieuw vraagstuk voordoet, gaan we zowel in de eigen kring als extern op zoek naar oplossingen (informatie). In het externe circuit hebben we te maken met persoonlijke bronnen en massamedia. De oriëntatie begint bij de bekende media. Als de urgentie stijgt, worden de kosten van het informatiezoekproces opgevoerd en komen bijzondere media (internet, brochures, boeken etc.) in beeld. In die fase worden mogelijkerwijs ook experts geraadpleegd.



Figuur 3 Omgaan met problemen

2.4.4 Kwaliteit van informatie

De vraag is aan welke eisen informatie zou moeten voldoen om te kunnen worden toegepast. Arts en Van Alphen (1996) definiëren een aantal kwaliteitskenmerken van kennis. Eigenlijk hebben ze het over kwaliteitskenmerken van informatie. Ze maken een onderverdeling naar betrouwbaarheid en bruikbaarheid.

Bij *betrouwbaarheid* spelen drie aspecten een rol:

1. Validiteit: de kans op overeenstemming met de werkelijkheid. De kans dat iets waar is, is groter wanneer men zich houdt aan epistemologische en methodologische voorschriften.
2. Volledigheid: de relatieve omvang van dat deel van de werkelijkheid dat wordt weergegeven.
3. Generaliseerbaarheid: de toepasbaarheid van kennis op andere plaatsen en tijden dan waar ze gevonden werd.

De *bruikbaarheid* kent vier aspecten:

1. Specifieke toepasbaarheid: de mate waarin kennis relevant is voor het actuele (beleids)probleem.
2. Generieke toepasbaarheid: de mate waarin kennis voor verschillende (beleids)problemen relevant is. Hiermee wordt kennis per afzonderlijke toepassing goedkoper. Meermalen bruikbare kennis is voordeliger dan eenmalig bruikbare kennis.
3. Actualiteit: de versheid van de kennis, respectievelijk de mate waarin kennis in de loop van de tijd geldigheid behoudt. Kennis kan verouderen, de ene kennissoort veroudert sneller, dan de andere.
4. Vorm: de wijze waarop de kennis wordt gepresenteerd.

2.4.5 Kennisnetwerken

Zodra kennis van buiten nodig is omdat problemen niet zelfstandig worden opgelost maar met anderen is er sprake van afhankelijkheid. Teisman (1992) geeft aan dat afhankelijkheid bestaat zodra een actor iets wil waarvoor hij andere partijen nodig heeft. Wederzijdse afhankelijkheid is het kernbegrip van een netwerk. In een netwerk heb je elkaar nodig om tot besluitvorming te komen. De afhankelijkheid kan worden getypeerd aan de hand van verdeling van middelen. In dit geval aan de hand van de verdeling van het middel kennis.

Teisman definieert netwerken als veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen. Besluitvorming vindt plaats door een wisselend samenstel van actoren. Actoren zijn organisaties, individuen, organisatieonderdelen groepen en soms ook samenwerkende coalities van organisaties of coalities van groepen die organisatiegrenzen doorsnijden. Relaties tussen actoren zijn niet vrijblijvend. Ze zijn afhankelijk van elkaar. Besluitvorming vindt plaats binnen een beleidsarena waarin verschillende spelers met verschillende rollen en posities een spel spelen met als uitkomst een besluit of een plan (zie tabel 1).

Tabel 1 Definities binnen de netwerktheorie (naar Teisman 1992)

Handelingscontext	Netwerken	Relatiepatronen tussen actoren op een beleidsterrein, gekenmerkt door asymmetrie (afhankelijkheid)
Relatie tussen handelingseenheden	Wederzijdse afhankelijkheid	Noodzaak tot interactie voortkomend uit het bezit van middelen in relatie tot gestelde doelen

Ook een CoP is op te vatten als een kennisnetwerk. In 1.2 is een CoP omschreven als een levende gemeenschap waarbinnen het onderlinge vertrouwen en de wederzijdse aantrekkelijkheid zo groot is dat de leden ervan bereid zijn om hun kennis en ervaringen open en ruimhartig met elkaar te delen. CoP's faciliteren de leerprocessen waarin groepen meer en gevarieerder interpretaties ontwikkelen op een vloeiende en informele wijze. Leden van een CoP proberen een gemeenschappelijk leerproces vorm te geven en nieuwe kennis te ontwikkelen. Ze dragen bij aan de verandering *van* de praktijk *in* de praktijk. Proces en inhoud, leren en kennis staan in een interactieve relatie tot elkaar. Voor de werking van gemeenschappelijk leerprocessen in een CoP wordt verwezen naar Bood (2003)

2.4.6 Kennisbronnen en kosten

Wanneer kennis van buiten de organisatie wordt gehaald, zijn daaraan kosten verbonden. Arts en Van Alphen (1996) geven een indeling van bronnen en prijzen van kennis (=informatie):

Bron	Prijs
Kopen	geld
Ruilen	tijd
<i>Voorraad</i>	
Publiek domein	gratis meedelen?
Eigen voorraad	investering
<i>Prosumptie (kennis die werkende weg ontstaat)</i>	
Individueel	gratis
Collectief	tijd, macht (er wordt kennis gedeeld, waarbij macht wordt ingeleverd)

2.4.7 Kennismanagement

Kennismanagement kan worden gedefinieerd als de productieve en flexibele beheersing van kennis in een individu en een organisatie. Productief omdat het steeds groeit: er komt steeds nieuwe kennis bij. Flexibel omdat kennis nooit vaststaat en steeds ter discussie wordt gesteld.

Kennismanagement houdt zich bezig met factoren die van invloed zijn op het ontwikkelen, verspreiden, toepassen en hergebruiken van kennis die aanwezig is bij een individu en binnen een organisatie. Kennismanagement kan het besluitvormingsproces ondersteunen. Kennismanagement gaat uit van een zo doelmatig mogelijk gebruik van kennis. (Arts en Van Alphen 1996).

Arts en Van Alphen hebben een werkwijzer ‘Kennismanagement’ ontwikkeld gericht op de ruimtelijke ordening. Daarin onderscheiden zij vier structureringsdimensies voor kennis:

- **WAT:** de vraag naar **inhoud:** welke kennis heb ik, welke kennis heb ik nodig en welke kennis kan ik produceren.
- **WIE:** de vraag naar **relaties:** van wie kan ik kennis krijgen, wie kan mijn kennis gebruiken en met wie kan ik samenwerken.
- **WAARVOOR:** de vraag naar **toepassingen:** voor welke toepassing heb ik kennis nodig, voor welke toepassingen is mijn kennis geschikt, welke nieuwe kennis leveren de toepassingen op.
- **HOE:** de vraag naar **methoden:** hoe kan ik kennis verkrijgen, hoe kan ik kennis aan anderen doorgeven en hoe kan ik kennis verwerken.

Horrevoets en Raijmaekers (1999) hebben het over kennishuishouding in plaats van kennismanagement. Zij onderscheiden een aantal dimensies aan kennishuishouding:

- *Structureringen van kennis.* De wijze waarop kennis is gestructureerd. Er zijn 4 mogelijkheden:
 1. monodisciplinair, vanuit één invalshoek vormgegeven;
 2. multidisciplinair: vanuit verschillende invalshoeken vormgegeven zonder integratie tussen disciplines;

3. transdisciplinair: gezamenlijk ontwikkelde structuur die gedragen wordt door diverse belanghebbenden en disciplines;
 4. extradisciplinair: structurering op basis van praktijkervaring.
- *Kenniselementen*:
 1. gebiedskennis;
 2. kennis van functies;
 3. kennis van processen;
 4. kennis van actoren en instituties (personen organisaties, procedures, markten).
 - *Kennisactoren*: beleidsactoren, risicodragende actoren, makelende actoren, kennisinstituten.
 - *Kenniskanalen*:
 1. persoonsgebonden kennis;
 2. kennis uit sociale netwerken;
 3. (interactieve) workshops;
 4. semi-publieke kenniskanalen (conferenties seminars);
 5. gedocumenteerde kennis (vakliteratuur, internet).
 - *Kennis toepassingen* (producten en diensten):
 1. kennisproducten (onderzoeksrapporten, leidraden, handleidingen, plannen, programma's);
 2. kennisdiensten (inhoudelijke adviezen, plan/procesbegeleiding, bemiddeling, facilitering).
 - *Schaalniveau van de toepassing*: kavel, locatie, habitat, gewest, streek, land, continent, aarde.
 - *Werkwijzen*:
 1. aanbodgestuurd;
 2. vraaggestuurd;
 3. actor- of netwerkgestuurd;
 4. gestuurd vanuit methode of technologie;
 5. lineaire werkwijze;
 6. cyclische werkwijze.

2.5 Conceptueel kader

In deze paragraaf worden de voorgaande inzichten over instrumenten, rol, kennis en Community of Practice met elkaar in samenhang gebracht tot een conceptueel kader voor het onderzoek. Dit conceptueel kader wordt gebruikt bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

2.5.1 Rol en instrumenten

De eerste vraag in het onderzoek heeft betrekking op de rol van de gemeente. Hoe kunnen we de rol van de gemeente duiden:

- wat voor soort rollen kunnen we onderscheiden;
- wat voor relatie hebben deze rollen met de instrumenten;
- wat voor soort rol spelen gemeenten nu.

Deze vragen zijn in het voorgaande al gedeeltelijk beantwoord. In 2.3 hebben we gezien dat de overheid, waaronder de gemeenten, vier rollen kunnen spelen: een pro-actieve, een actieve, een re-actieve en een passieve rol. Omdat de bepalingen van de Vogel- en Habitatrictlijn de overheid tot actie verplichten, houdt dit in dat een passieve rol voor de overheid op dit punt niet is toegestaan. Er blijven dus drie mogelijke rollen voor de gemeente over: de pro-actieve, de actieve en de re-actieve rol.

Ook de vraag naar de relatie tussen rol en instrumenten is in feite al beantwoord in 2.3. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1994) hebben de rollen van de overheid al gekoppeld aan instrumenten. Deze koppeling is bruikbaar binnen dit onderzoek. In tabel 2 zijn de bevindingen van De Bruijn en Ten Heuvelhof samengevat en is bovendien aangegeven op welke doelgroepen de instrumenten gericht zijn en van wie het initiatief uitgaat. We zullen deze indeling in dit onderzoek verder gebruiken bij de beantwoording van de derde onderzoeksvraag⁶ om het gemeentelijk instrumentarium in te delen en te karakteriseren.

Tabel 2 De verschillende rollen die de overheid kan spelen gerelateerd aan instrumenten, doelgroepen en initiatiefnemers

	Pro-actieve rol	Actieve rol	Re-actieve rol	Passieve rol*
Instrumenten	Generieke	Gedifferentieerde	Specifieke	Geen
Doelgroep (vanuit overheid gezien)	Pluriforme groep actoren	Specifieke groep actoren	Specifieke actor	Geen
Initiatief bij	Overheid	Overheid	Actor	Actor(en)

* Is bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn geen optie en speelt in dit onderzoek verder geen rol.

Bij een pro-actieve rol horen generieke instrumenten, zoals wetten, verordeningen en bestemmingsplannen. Deze instrumenten zijn gericht op een ieder die het betreft. Dus op een groep niet direct te benoemen actoren. Bij een re-actieve rol horen specifieke instrumenten. Vergunningen zijn daarvan een voorbeeld. Ze zijn gericht op één specifiek te benoemen actor. Deze actor vraagt een vergunning aan. De gemeente moet op deze aanvraag reageren met een besluit. Dat besluit kan inhouden dat de vergunning wordt verleend, geweigerd of onder bepaalde voorwaarden wordt toegestaan. De voorwaarden waaronder de vergunning al dan niet kan worden verleend, zijn vastgelegd in wetten, verordeningen of bestemmingsplannen.

Re-actieve instrumenten hebben vaak een relatie met pro-actieve instrumenten, omdat in laatstgenoemde de voorwaarden worden bepaald voor het verstrekken van eerstgenoemde vergunningen. In een actieve rol richt de overheid zich op een specifieke groep actoren met gedifferentieerde instrumenten. In hoofdstuk 5 en 6 zal het gemeentelijk instrumentarium met behulp van deze indeling worden getypeerd naar de door de gemeenten te spelen rol.

⁶ Welke mogelijkheden biedt het gemeentelijk instrumentarium voor de bescherming van soorten en gebieden.

2.5.2 Kennis

De tweede vraag in het onderzoek heeft betrekking op kennis. Hoe staat het op dit moment met kennis van gemeenten over de bescherming van soorten en gebieden. Aan welke kennis is behoefte, en is deze kennis ook bruikbaar en beschikbaar?

We hebben gezien dat kennis een noodzakelijke voorwaarde is om besluiten te kunnen nemen en plannen te maken (2.4.1). Mastop onderscheidt generieke en unieke situaties. Bij unieke situaties is het kennisniveau per definitie altijd laag, en zal dat ook altijd blijven. Unieke situaties vereisen altijd een innovatieve respons: er is steeds nieuwe kennis nodig. Bij generieke situaties is het kennisniveau in de beginfase ook laag, waardoor de kennisbehoefte in deze fase vergelijkbaar is met die van unieke situaties. Er is echter een verschil: wanneer de situatie zich vaker voordoet, neemt het kennisniveau toe. De ervaring leert dus! In generieke situaties loont het dus om kennis te vergaren. Je kunt die kennis steeds opnieuw toepassen.

Het implementatieproces van de Vogel- en de Habitatrichtlijn is op dit moment te karakteriseren als een generieke situatie in de beginfase, situatie A uit het kwadrant van Mastop (afbeelding 2.1). In een dergelijke situatie is het kennisniveau laag. Om van een generieke situatie in de beginfase te geraken in een herkende generieke situatie (situatie D uit het kwadrant van Mastop) moet het kennisniveau omhoog.

Maar welke kennis hebben gemeenten nodig om de van de Vogel- en Habitatrichtlijn te kunnen implementeren en in hoeverre worden zij daarbij voorzien van geschikte informatie? Deze vragen verwoorden de twee aspecten die Van Woerkum e.a. (1999) onderscheidt aan de informatiebehoefte:

- het formuleren van de informatiebehoefte (behoeftearticulatie);
- het vervullen van de informatiebehoefte (behoeftebevrediging).

Eerst zullen we nagaan welke informatiebehoefte er bestaat bij gemeenten. Dat doen we aan de hand van vragen waarmee een gemeenteambtenaar bij de uitvoering van de bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn⁷ geconfronteerd kan worden. Daarbij zullen we de informatiebehoefte zoveel mogelijk benoemen in aparte elementen van expliciete kennis.

Wanneer we deze kenniselementen in kaart hebben gebracht, gaan we na of er informatie over beschikbaar is en of deze informatie in de behoefte voorziet. Om een uitspraak te doen over de vervulling van de informatiebehoefte zullen we aangeboden informatie beoordelen. Dat doen we aan de hand van de volgende criteria:

⁷ Hieronder wordt ook verstaan de Flora- en de faunawet en het voorstel tot wijziging van de Nb-wet 1998.

- Betrouwbaarheid: is de aangeboden informatie valide?
is de aangeboden informatie volledig?
- Bruikbaarheid: is de aangeboden informatie aan veroudering onderhevig?
is de aangeboden informatie relevant (direct toepasbaar voor het beleidsprobleem)?
voldoet de vorm waarin de informatie wordt aangeboden?
- Beschikbaarheid: de informatie is niet aanwezig;
de informatie is er wel, maar het is onbekend waar;
de informatie is beschikbaar, maar niet toegankelijk (in bezit actor).

Deze criteria zijn ontleend aan de kwaliteitskenmerken die Arts en Van Alphen (1996) hebben gedefinieerd.

De beschikbaarheid van informatie hangt nauw samen met de vraag naar relaties (bij wie kan ik kennis krijgen) en dus ook met de vraag naar afhankelijkheid: van wie ben ik afhankelijk voor de informatie. Ook deze vraag zal worden beantwoord. Het antwoord op deze vraag is ook van belang om uitspraken te kunnen doen over welke partijen verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van die informatie. Verder zullen we aangeven of er kosten verbonden zijn aan het verkrijgen van de informatie en of de informatieaanbieder er een aanbodgestuurde of vraaggestuurde werkwijze op na houdt. Dit laatste zegt iets over de bruikbaarheid voor een specifieke doelgroep. Een vraaggestuurde werkwijze neemt namelijk de vragen van de doelgroep als uitgangspunt en zal beter aansluiten op de behoefte van de doelgroep.

In situaties dat de informatie niet beschikbaar is of ontbreekt zullen we aan proberen te geven welke partijen deze informatie zouden kunnen aanleveren. Daarbij is ook de vraag van belang in hoeverre de ontbrekende informatie, indien ze wel aanwezig zou zijn, generiek of specifiek van toepassing is. Op basis daarvan kan namelijk bepaald worden of het verzamelen en beschikbaar stellen van deze kennis de moeite loont. Voor generiek toepasbare kennis loont het namelijk eerder de moeite dan voor specifiek toepasbare kennis. We zullen daarom ook aangeven of er sprake is van generieke of specifieke toepasbare kennis. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4 en 6.

2.5.3 Opbrengst Community of Practice

De vierde onderzoeksvraag heeft betrekking op de opbrengst van de Community of Practice.

Voor de analyse van de opbrengsten van de CoP-VHR is gekeken naar zowel de eigenschappen van een CoP zoals McDermott (1999) die weergeeft; de aard van de kennis; intensiviteit van de interactie, verbondenheid met het (echte) werk, als de eigenschappen van de waardeproposities (Wenger en Snyder, 2000) zoals die door de deelnemers in de praktijk zijn benoemd. Beide kunnen worden weergegeven op

drie hoofddimensies die de ruimte karakteriseren waarin accentverschuivingen in een CoP naar voren komen. De drie dimensies die de opbrengstruimte van een CoP weergeven zijn:

- (a) Individueel/persoonlijk versus collectief/organisatie
- (b) procesmatig/relatieel versus inhoudelijk /cognitief en
- (c) korte termijn versus lange termijn.

De bevindingen van de CoP-VHR zullen met behulp van een waardecreatieverhaal in hoofdstuk 6 worden opgetekend en aan de hand van de drie hierboven benoemde dimensies worden geanalyseerd.

3 Methode

In dit hoofdstuk gaan we in 3.1 in op de onderzoekstrategie en het gebruikte materiaal. In 3.2 geven we hierop een reflectie.

3.1 Onderzoekstrategie en materiaal

Een onderzoeksstrategie is het geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek zal worden uitgevoerd (Verschuuren en Doorewaard 2002). De te beantwoorden vragen over rollen, in te zetten instrumenten en kennisbehoefte bij de implementatie van de bepalingen van de Vogel- en de Habitatrichtlijn door gemeenten beslaan een breed terrein en lenen zich niet voor een kwantitatieve benadering. Daarom is gekozen voor een kwalitatieve benadering van het onderzoek.

Aanvankelijk richtte het onderzoek zich alleen op de gebiedsbescherming. Toen later bleek dat gemeenten ook te maken kunnen hebben met de soortenbescherming, is ook de Flora- en faunawet, zij het wat minder diepgaand, in het onderzoek betrokken. Het onderzoek is uitgevoerd gedurende 9 maanden in de periode september 2002 – september 2003. Het betreft hoofdzakelijk literatuuronderzoek. Daarbij is gebruikgemaakt van bestaand materiaal, zoals onderzoeksrapporten, artikelen, jurisprudentie, wetsvoorstellen, beleidsnota's, internetsites, verslagen van bijeenkomsten etc. Een klein deel van het onderzoek had betrekking op de empirie en is verzameld in de praktijk aan de hand van het bestuderen van beschikbaar materiaal over een case (Waddeneilanden), het houden van een interview en het bezoeken van bijeenkomsten.

Via het literatuuronderzoek is afgeleid welke rollen gemeenten kunnen spelen bij de implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn, aan welke kennis/informatie gemeenten daarbij behoefte hebben en welke mogelijkheden de inzet van het gemeentelijk instrumentarium biedt bij de bescherming van soorten en gebieden. Op basis van de verzamelde literatuur is een model gemaakt waarmee rollen en instrumenten aan elkaar kunnen worden gerelateerd. Dit model is in het verdere onderzoek gebruikt om het gemeentelijk instrumentarium te kunnen indelen naar de door de gemeenten te spelen rollen.

De informatiebehoefte is in kaart gebracht aan de hand van vragen waarmee een ambtenaar bij de uitvoering van de bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn geconfronteerd kan worden. Deze vragen zijn afgeleid aan de hand van de taken die voor de gemeenten bij de implementatie in het verschiet liggen en de eisen die vanuit de richtlijnen worden gesteld. Daarbij is geprobeerd zo veel mogelijk in de huid van de gemeenteambtenaar te kruipen.

Vervolgens is nagegaan in hoeverre hierover via het Internet informatie te vinden is. Daarbij is vooral gezocht op sites van 'voor de hand liggende organisaties, zoals het ministerie van LNV, de provincies en de VNG. Om uitspraken te kunnen doen in hoeverre in de informatiebehoefte wordt voorzien, is op basis van de geraadpleegde literatuur een aantal parameters afgeleid waarmee de aangeboden informatie is beoordeeld.

Voor het onderzoek naar de instrumenten is gebruik gemaakt van bestaande informatie in de vorm van vakbladartikelen, jurisprudentie, onderzoeksrapporten, wetten en wetsvoorstellen etc. Om na te gaan hoe deze instrumenten in de praktijk worden ingezet, is een interview gehouden met de heren Woudstra en Kleefstra van buro Vijn te Oenkerk, die zich bezighouden met het opstellen van bestemmingsplannen waarin speciale beschermingszones voorkomen.

Vervolgens is gekeken naar de praktijk is: welke rol spelen gemeenten, welke kennis hebben ze nodig en welke instrumenten zetten ze in. Daarvoor is het implementatieproces van de Vogel- en de Habitatrictlijn op de Waddeneilanden bestudeerd. Deze case is gekozen, omdat de Waddengemeenten al sinds 1997 actief bezig zijn met de implementatie van de Vogel- en de Habitatrictlijn. Van het verloop van dit proces was bij Alterra een schat aan informatie beschikbaar over de voortgang van het implementatieproces op de Waddeneilanden met behulp waarvan rollen, kennisbehoefte en inzet van instrumenten konden worden gereconstrueerd. Om inzicht te krijgen in hoe andere gemeenten omgaan met de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn is een bijeenkomst van Veluwe gemeenteambtenaren bezocht.

Om de opbrengst van een CoP te analyseren, is ook gebruik gemaakt van de ervaringen hiermee op de Waddeneilanden.

3.2 Reflectie

Het onderzoek is vooral gebaseerd op literatuuronderzoek. Hierdoor bestaat de kans dat het er in de praktijk anders aan toegaat, dan op basis van de literatuur is ingeschat. Voor een deel wordt het gebrek aan praktijkervaring in het onderzoek ondervangen, doordat gebruik is gemaakt van aan het papier toevertrouwde ervaringen op de Waddeneilanden met de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn. Op de wijze van implementatie en benodigde kennis bij de Waddengemeenten is gereflecteerd vanuit wat daarover op basis van de literatuur is afgeleid. Er is echter niet nagevraagd waarom de Waddengemeenten zo handelen bij de implementatie. Hierdoor kan het lijken alsof de Waddengemeenten bepaalde zaken over het hoofd zien, terwijl ze deze wellicht bewust achterwege laten.

Aan de andere kant is het de vraag in hoeverre de praktijk op dit moment model kan staan voor de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn. We hebben immers te maken met een praktijksituatie in ontwikkeling. Er zijn nog allerlei onduidelijkheden rond de implementatie. Gesignaleerde verschillen tussen de werkwijze en

kennisbehoefte in de praktijk en de werkwijze en kennisbehoefte die in dit onderzoek met behulp van literatuur is afgeleid, kunnen gebruikt worden bij het verhelderen van de taken van gemeenten en het beter inspelen op de informatiebehoefte.

De taken van gemeenten zijn afgeleid uit wetten en jurisprudentie. Omdat de wetgeving en jurisprudentie nog in ontwikkeling zijn, kunnen zich verschuivingen in de gemeentelijke taken voordoen. De grootste afwijkingen daarbij zijn te verwachten bij de uitleg die in het onderzoek wordt gegeven aan artikel 19e van de Nb-wet 1998. Dit artikel is immers nog geen wet. Het was vaak ook lastig om als niet jurist een inschatting te maken van wat juridisch wel en wat niet geoorloofd is. Op dit punt heb ik wel deskundige ondersteuning gehad, maar dat neemt niet weg dat het rapport op dat punt onvolkomenheden kan bevatten. Een ander lastig punt was het afleiden van de kennisbehoefte voor het beoordelen van effecten van plannen en projecten op de kwalificerende soorten. Deze is uiteindelijk volledig gebaseerd aan de uitleg in de EU-Interpretatiegids en de uitleg die Vos e.a. aan deze uitleg geven. Dit is een vrij smalle basis.

Op het punt van het in te zetten instrumentarium is vooral ingezoomd op de mogelijkheden van het gemeentelijk instrumentarium. Daarnaast worden enkele instrumenten van andere bestuursorganen genoemd. Dit laatste is slechts fragmentarisch gebeurd en geeft zeker geen volledig overzicht.

Het materiaal dat gebruikt is om de informatievoorziening te beoordelen, had vooral betrekking op informatie die door publieke partijen via internet wordt verspreid. Een inhoudelijke beoordeling van de Informatie die door private partijen wordt aangeboden, is vanwege de hoge kosten die daarmee gemoeid zijn, achterwege gebleven. Hierdoor heeft het onderzoek slechts betrekking op een deel van de aangeboden informatie. Uit de geraadpleegde programma's van informatiebijeenkomsten van private partijen over de Vogel- en Habitatrichtlijn kwam echter ook het beeld naar voren dat de geboden informatie zich vooral richt op uitleg van procedures.

De (meer) waarde van een CoP is niet zo makkelijk zichtbaar te maken, omdat de opbrengsten vaak indirect zijn en immaterieel van aard. Het gaat vaak om creativiteit en leervermogen om om te gaan met de toenemende onzekerheid en groeiende complexiteit in de omgeving (Whyte, 1997; Hamel, 2000; Neven en Buunk in press, 2004). Bovendien hangt die meerwaarde af van de doelstelling van de CoP in kwestie (Bood, 2003). De werking en de waarde van een CoP kan volgens Wenger (2002) alleen worden vastgesteld indien het gehele systeem van kenniscreatie in een CoP wordt beschreven. Dat systeem strekt zich uit in activiteiten die de CoP onderneemt om kennis uit te wisselen tot en met de opbrengsten die de CoP oplevert voor alle betrokkenen. Een goed waardecreatieverhaal toont de oorzakelijke verbanden aan tussen enerzijds de inspanningen van de CoP en anderzijds de resultaten die die CoP oplevert in de praktijk.

4 Kennisbehoefte uitvoering Vogel- en Habitatrichtlijn

In dit onderzoek kijken we naar de rol die gemeenten met hun instrumentarium kunnen spelen bij de implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn en de kennis die ze daarvoor nodig hebben. In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat we de rol van de gemeenten kunnen duiden als pro-actief, actief of re-actief. In dit hoofdstuk gaan we ons bezighouden met de kennisvraag: wat moet een gemeenteambtenaar allemaal weten om de Vogel- en Habitatrichtlijn⁸ goed uit te kunnen voeren? En in hoeverre wordt hij daarbij voorzien van adequate informatie.

Deze vragen verwoorden de twee aspecten die Van Woerkum e.a. (1999) onderscheiden aan de informatiebehoefte, te weten de:

- Behoeftarticulatie: waaruit bestaat de behoefte?
- Behoeftbevrediging: in hoeverre wordt de behoefte aan informatie vervuld?

We zullen daarom in kaart brengen aan welke kennis de gemeenten behoefte hebben bij de uitvoering van de bepalingen uit Vogel- en de Habitatrichtlijn. Dat doen we aan de hand van vragen waarmee een gemeenteambtenaar geconfronteerd kan worden tijdens de uitvoering van de bepalingen uit de Vogel- en de Habitatrichtlijn. De kennisbehoefte wordt op de eerste plaats gestuurd door de taken die gemeenten hebben bij de uitvoering van genoemde wetgeving, maar ook de doelstelling van de richtlijnen om verstoring en verslechtering van de natuurwaarden te voorkomen, is erop van invloed. Vervolgens gaan we na of deze kennisbehoefte wordt ondersteund met adequate informatie. Met behulp van de parameters betrouwbaarheid, bruikbaarheid, beschikbaarheid, kosten, afhankelijkheid, type informatie (specifiek of generiek toepasbaar) en werkwijze (aanbod- of vraaggestuurde werkwijze) analyseren we de informatievoorziening (zie hiervoor ook 2.5.2).

Op de eerste plaats moeten gemeenten weten welke uitvoeringstaken bij de implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn aan hen zijn toebedeeld. Dit hangt nauw samen met de wijze waarop de richtlijnen zijn of worden omgezet in het Nederlandse recht. In 4.1 komt dit uitgebreid aan de orde en bespreken we welke taken gemeenten nu en in de toekomst hebben bij de bescherming van soorten en gebieden en we beoordelen de informatievoorziening over deze taken.

In 4.2 wordt de vraag beantwoord welke natuurwaarden beschermd moeten worden en hoe het is gesteld met de informatievoorziening ten dienste van de bescherming van soorten en gebieden. Hierbij komen begrippen aan de orde als kwalificerende soorten en habitats die een rol spelen in het spoor van de gebiedsbescherming en (streng) beschermde soorten die gemeenten kunnen tegenkomen in het spoor van de soortenbescherming. Ook wordt ingegaan op de optelsom van het soorten- en gebiedenbeleid en de informatiebehoefte die daar uit voortvloeit.

⁸ Hieronder wordt ook verstaan de Flora- en faunawet en het voorstel tot wijziging van de Nb-wet 1998.

De Habitatrichtlijn bepaalt dat er geen significante verstoring en verslechtering van de natuurwaarden mag optreden. In 4.3 gaan we in op wat moet worden verstaan onder verstoringen en verslechtingen. In dit hoofdstuk bespreken we ook welke kennis gemeenten nodig hebben om te kunnen beoordelen of er sprake is van kwaliteitsverslechtering of significante verstoring. Daarnaast gaan we in op de beschikbaarheid van die kennis.

In 4.4. beschrijven we hoe gemeenten op systematische wijze een beeld kunnen krijgen van de gevolgen van bestaande activiteiten en van de gevolgen van plannen en projecten. Verder komt aan de orde wat wordt verstaan onder significante gevolgen en beschrijven we waaraan een passende beoordeling moet voldoen. Tot slot wordt kort ingegaan op de effectstudie, de passende beoordeling die op grond van de Flora- en faunawet vereist kan zijn en geven we aan hoe het staat met de informatievoorziening.

4.1 Taken gemeenten

Hebben de Vogel- en Habitatrichtlijn gevolgen voor de gemeentelijke bestuurspraktijk? Brengen ze extra taken met zich mee, of valt dat wel mee? Het antwoord hangt op de eerste plaats af van hoe de Europese Richtlijnen in het nationale recht worden omgezet. Hieraan wordt een aantal eisen gesteld:

- het dient plaats te vinden in dwingende bepalingen van nationaal recht. Zo zijn planologische kernbeslissingen ongeschikt, omdat ze geen algemeen verbindende voorschriften bevatten;
- het moet inhoudelijk correct zijn;
- het moet op tijd gebeuren, dat wil zeggen binnen de in de richtlijn gestelde termijn.

De lidstaten hebben daarbij de vrijheid zelf vorm en middelen te kiezen om dit resultaat te bereiken. Ook mogen ze bevoegdheden naar eigen goeddunken verdelen over centrale, regionale of lokale overheden. Alleen het resultaat is verbindend. Hoe en met wie dat resultaat wordt bereikt, mogen de lidstaten zelf uitmaken⁹. Het omzetten van richtlijnen kan lastig zijn wanneer niet duidelijk is hoe de bepalingen uit

⁹ Als resultaten te lang uitblijven en de verplichtingen niet worden nagekomen, kan de Europese Commissie of een andere lidstaat dit onder bepaalde voorwaarden aanhangig maken bij het Europese Hof van Justitie (procedure wegens verdragschending: 'inbreukprocedure'). Als blijkt dat de verplichtingen niet zijn nagekomen, moet de lidstaat maatregelen nemen om het arrest van het Hof van Justitie uit te voeren. Sinds het Verdrag van Maastricht kan het Hof hierbij gebruikmaken van een boete of dwangsom.

Rond de implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn is Nederland vier maal geconfronteerd met een inbreukprocedure. De eerste twee maal in 1987 en 1990 vanwege de gebrekkige implementatie van de vangst en handelsverboden uit de Vogelrichtlijn. Deze zaken staan bekend als de eerste en tweede Nederlandse Vogelrichtlijnzaak. De derde maal in mei 1998 omdat ze in strijd met artikel 4.1 van de Vogelrichtlijn onvoldoende zogeheten Speciale Beschermingszones had aangewezen. Dit arrest is bekend als de derde Nederlandse Vogelrichtlijnzaak. De vierde maal in oktober 2000 vanwege onvoldoende implementatie van de wettelijke bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit heeft geleid tot het wijzigingsvoorstel van de Nb-wet 1998.

de richtlijnen moeten worden uitgelegd. In dat geval kunnen nationale rechters het Hof van Justitie van de EG verzoeken om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitleg van de richtlijnen (Hessel en Mortelmans 1997)¹⁰. Het Hof heeft geen bevoegdheid om nationale regels aan gemeenschapsrecht te toetsen. Dat is de taak van de nationale rechter.

Of gemeenten een taak krijgen bij de uitvoering van de richtlijnbevestigingen, hangt daarom op de eerste plaats af van hoe de richtlijnen omgezet worden in onze wetten. Omdat onze centrale overheid tegenover de EG zelf verantwoordelijk is voor een correcte uitvoering van de Richtlijnen worden de meeste onderwerpen in Nederland geheel of gedeeltelijk centraal geregeld (Hessel en Mortelmans 1997). Dat zien we terug bij de implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn. Hierbij heeft het verantwoordelijke ministerie van LNV zichzelf bij wet verschillende taken op het gebied van de aanwijzing van gebieden, het verlenen van ontheffingen en de controle toebedeeld.

In ons land is er voor gekozen om de bescherming van soorten en gebieden te regelen in aparte wetten. De soortbescherming is sinds 1 april 2002 geregeld in de Flora- en faunawet. Wat deze wet met zich meebrengt voor gemeenten komt aan de orde in 4.1.1. De bescherming van gebieden zal worden geregeld via de Natuurbeschermingswet en via instrumenten van de Wet Ruimtelijke Ordening. De voorstellen hiervoor en de gevolgen daarvan voor gemeenten bespreken we in 4.1.2.

Omdat de bepalingen van de gebiedsbescherming op dit moment nog niet geïmplementeerd zijn, komt in 4.1.3 aan de orde welke consequenties dat heeft voor de taken van gemeenten. In 4.1.4 geven we een overzicht van de gemeentelijke taken bij de bescherming van soorten en gebieden. Tot slot gaan we in 4.1.5 in op de informatievoorziening over de gemeentelijke taken.

4.1.1 Soortenbescherming: de Flora- en faunawet

De bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn over de bescherming van soorten zijn geïmplementeerd via de Flora- en faunawet. Deze wet is op 1 april 2002 in werking getreden. De uitvoering is deels een verantwoordelijkheid van de minister van LNV en deels van de provincies. Bij het toezicht op de naleving en de opsporing van delicten zijn naast de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van LNV, provinciale opsporingsambtenaren en de douane ook ambtenaren van politie betrokken. Sommige gemeenten hebben bijzondere opsporingsambtenaren in dienst, die naast andere controletaken ook toezien de naleving van de Flora- en faunawet. Opsporing van overtredingen gebeurt in opdracht van het Openbaar Ministerie.

¹⁰ Kan aan de orde komen als particulieren zich bij de nationale rechter beroepen op rechtstreeks werkende bepalingen van het gemeenschapsrecht. Een prejudiciële uitspraak van het Hof over uitleg of geldigheid is bindend voor de rechter die de vraag heeft gesteld en voor de rechter die in beroep over de zaak moet oordelen. De uitspraak geldt alleen voor de betreffende zaak.

Gemeenten hebben dus geen formele taak bij de uitvoering van de Flora- en faunawet. Desondanks kunnen ze wel te maken krijgen met de verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet. Het betreft het verbod tot:

- opzettelijk verontrusten van beschermde diersoorten (artikel 10);
- beschadigen, vernielen, wegnemen of verstoren van nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van beschermde dieren (artikel 11);
- verwijderen van beschermde planten en hun groeiplaats (artikel 8).

Deze verboden handelingen kunnen aan de orde komen na vergunningverlening in het ruimtelijk spoor, bijvoorbeeld door de afgifte van aanleg-, bouw- of sloopvergunningen. Deze vergunningen kunnen niet zonder meer geëffectueerd worden wanneer er beschermde diersoorten voorkomen. In dat geval is er naast deze vergunning ook een ontheffing nodig van de minister van LNV¹¹. Zolang er geen ontheffing is verleend, kan geen gebruik worden gemaakt van de verleende vergunning.

Hoewel de Flora- en faunawet zich richt op de bescherming van soorten en niet op de bescherming van gebieden, heeft de naleving ervan onvermoede ruimtelijke consequenties. Uitvoering geven aan de bescherming van soorten komt in de uitvoeringspraktijk veelal neer op bescherming van leefgebieden (zie 4.4.4). Daarnaast biedt de wet provinciebesturen de mogelijkheid een plaats die van wezenlijke betekenis is als leefomgeving voor een beschermde inheemse dier- of plantensoort aan te wijzen als beschermde leefomgeving (Flora- en faunawet artikel 19 e.v.)¹². Een dergelijke aanwijzing heeft ruimtelijke consequenties. Verder moet het Structuurschema Groene Ruimte 2 (LNV, 2001) een ruimtelijke verankering van het soortenbeleid bewerkstelligen. In deel 1 van het Structuurschema, de ontwerp PKB¹³ wordt provincies en gemeenten gevraagd de soortspecifieke beschermingsmaatregelen adequaat te laten doorwerken in streek- en bestemmingsplannen.

In de brochure 'Ondernemen en de Flora- en faunawet' (LNV 2003) beveelt het ministerie van LNV aan om er bij de opstelling van bestemmingsplannen voor te waken dat bij functiewijzingen conflicten met de Flora- en faunawet ontstaan. Dat

¹¹ Artikel 75 van de Flora en faunawet biedt de minister van LNV de mogelijkheid om ontheffing te verlenen ten behoeve van een aantal specifiek omschreven belangen (Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten). In verband met de genoemde vergunningen kan een beroep worden gedaan op 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 (artikel 2 lid 2 onder e Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten). Dit laatste in verband met de bepaling in de Vogelrichtlijn dat geen beroep mag worden gedaan op economische of sociale belangen. In tegenstelling tot de gebiedsbescherming is het soortenbeschermingsregime voor vogels niet gelijkgesteld aan dat voor soorten en habitats die zijn aangewezen op grond van de Habitatrichtlijn.

¹² Van dit instrument hebben provincies tot nu toe geen gebruik gemaakt.

¹³ Deel 3, het kabinetsstandpunt van het Structuurschema Groene Ruimte 2 zal niet meer afzonderlijk worden uitgebracht. Het zal met de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening worden samengevoegd tot de Nota Ruimte.

kan door beschermde soorten mee te nemen in het vooronderzoek van het bestemmingsplan en bij negatieve effecten bijvoorbeeld te kiezen voor een andere locatie. Het verantwoordelijke ministerie ziet hier dus een duidelijke taak voor gemeenten. Deze taak wordt bevestigd door jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling heeft al verschillende malen overwogen dat een provinciebestuur een gemeentelijk bestemmingsplan niet kan goedkeuren indien het op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat op grond van de Flora- en faunawet geen ontheffing zou kunnen worden verleend.¹⁴ Artikel 9 van het Besluit Ruimtelijke Ordening bepaalt namelijk dat een gemeentebestuur bij de voorbereiding van een bestemmingsplan onderzoek moet doen naar de uitvoerbaarheid van het plan. Wanneer redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de ontheffingen of vergunningen die voor uitvoering van het plan nodig zijn niet kunnen worden verleend, mag het bestemmingsplan niet in procedure worden gebracht.

De Flora- en faunawet geeft gemeenten dus geen directe uitvoeringstaken. Wel moeten ze bij een bestemmingsplanwijziging nagaan of er beschermde soorten in het geding zijn en of er voor de uitvoering van deze plannen redelijkerwijs ontheffing kan worden verleend (art. 9 BRO). In het kader van de bestemmingsplanherziening is het tevens van belang te weten of er binnen de gemeentegrenzen een beschermde leefomgeving is aangewezen door de provincie. Een dergelijke aanwijzing zou doorwerking moeten krijgen in bestemmingsplannen.

Daarnaast is het voor gemeenten van belang te beseffen dat wanneer zij plannen ontwikkelen of besluiten nemen die handelingen tot gevolg hebben waardoor vogel- en andere dier- en plantensoorten worden verstoord, vernield of gedood, de uitvoering ervan kan vastlopen wanneer men niet in het bezit is van een ontheffing, omdat er dan sprake is van verboden handelingen (Ampt-Rixsen 2002). Gemeenten zouden vergunningaanvragers hierop kunnen wijzen.

4.1.2 Gebiedsbescherming na implementatie in de Nb-wet 1998

Artikel 6 lid 2, 3 en 4 van de Habitatrictlijn bevat de kernbepalingen voor de bescherming van gebieden waarmee gemeenten te maken kunnen krijgen. Lid 2 verplicht lidstaten tot het treffen van *passende maatregelen* om kwaliteitsverlies in speciale beschermingszones te voorkomen. Lid 3 verplicht tot een *passende beoordeling* van plannen en projecten met mogelijk significante gevolgen voor de natuurwaarden in een speciale beschermingszone en lid 4 bevat de voorwaarden waaronder een plan of project in geval van significante gevolgen toch kan worden gerealiseerd.

De *passende maatregelen* zullen in Nederland onder andere genomen moeten worden in het spoor van de ruimtelijke ordening. De rol van de ruimtelijke ordening in de gebiedsbescherming is expliciet beschreven in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020 Planologische Kernbeslissing Deel 3, Kabinetsstandpunt (VROM, 2002). Het voorgenomen beleid geeft aan dat alle speciale beschermings-

¹⁴ Onder meer: grensoverschrijdend bedrijventerrein Heerlen Aken. www.rechtspraak.nl LJN: AA5056 Zaaknr: E01.97.0672. Bron: Raad van State 's-Gravenhage. Datum uitspraak: 26-10-2000.

zones moeten worden voorzien van een groene contour. Provincies en gemeenten dienen het afwegingskader van artikel 6 Habitatrictlijn te hanteren en het resultaat te laten doorwerken in hun streek- en bestemmingsplannen. Het Structuurschema Groene Ruimte 2, deel 1 ontwerp PKB (LNV, 2001) geeft aan dat het kabinet de natuur in de Vogel- en Habitatrictlijngebieden in stand wil houden door planologische bescherming en een adequaat milieu- en waterbeleid.

Ook het wetsvoorstel voor herziening van de Wet Ruimtelijke Ordening (ministerie van VROM, 2001) speelt in op de betekenis van Europese regelgeving in relatie tot de ruimtelijke ordening. Het voorziet in instrumenten waarmee het Rijk een adequate inhoudelijke doorwerking en handhaving van de gebiedsaanwijzingen (speciale beschermingszones) op grond van de Natuurbeschermingswet kan bewerkstelligen¹⁵. Het bestemmingsplan wordt gezien als een belangrijke maatregel voor de (juridische) bescherming van de speciale beschermingszones. Gemeenten krijgen hiermee een belangrijke taak bij de uitvoering van de Habitatrictlijn. In hoofdstuk 5 komen we hierop uitgebreid terug en gaan we in op andere mogelijkheden die gemeenten hebben om passende maatregelen te treffen.

De belangrijkste maatregel voor de implementatie van artikel 6 Habitatrictlijn is echter de aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998. Daartoe is er een 'wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen' (Tweede Kamer, 2001) ingediend (zie voor beknopte uitwerking van de inhoud van het voorstel bijlage 1). Het voorstel voegt aan het bestaande beschermingsregime voor natuurmonumenten een nieuw beschermingsregime toe voor de gebieden die zijn aangewezen als speciale beschermingszone in het kader van de Vogel- of de Habitatrictlijn.

In deze gebieden is het verboden om zonder vergunning van GS of de minister van LNV plannen, projecten of handelingen te realiseren/verrichten die de kwaliteit van natuurlijke habitats en habitats van soorten kunnen verslechteren of een verstoring effect kunnen hebben op soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Dit verbod geldt niet voor beheersplannen en voor plannen/projecten waarvoor een besluit is vereist op grond van een bijzondere wet (voorstel wijziging Nb-wet 1998 artikel 19d). Hieruit kan worden afgeleid dat voor het continueren van bestaand gebruik, dat opgevat kan worden als het 'verrichten van handelingen' in de toekomst mogelijk zo'n vergunning nodig is. Denk bijvoorbeeld aan vergunningen voor het uitrijden van mest of het veranderen van het bodemgebruik wanneer dat niet is gebonden aan een aanlegvergunning.

Of dat in de praktijk ook zo uitwerkt, zal de tijd moeten leren. De minister van LNV kan namelijk bij AMvB plannen, projecten en/of handelingen aanwijzen waarvoor vergunning nodig is. Artikel 19e is op te vatten als een soort vangnet. Zodra een bepaalde activiteit niet gebonden is aan een vergunning of ontheffing op basis van

¹⁵ Zowel het Structuurschema Groene Ruimte 2, de Vijfde nota Ruimtelijke Ordening als de Wet op de Ruimtelijke ordening zijn nog niet in werking. Deel 3, het kabinetsstandpunt van het Structuurschema Groene Ruimte 2 zal niet meer afzonderlijk worden uitgebracht. Het zal met de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening worden samengevoegd tot de Nota Ruimte.

een andere bijzondere wet, kan het zijn dat voor die activiteit een vergunning op grond van de Nb-wet 1998 nodig is.

Bij besluiten over plannen/projecten/handelingen moeten bestuursorganen rekening houden met de *gevolgen* voor de speciale beschermingszone en vastgestelde beheersplannen (voorstel wijziging Nb-wet 1998 artikel 19e). Tot bedoelde besluiten behoren onder meer besluiten op grond van de Wet milieubeheer. Dit artikel biedt verder de mogelijkheid om aan vergunningen, plannen etc. die op grond van een andere bijzondere wet worden verleend, voorwaarden, voorschriften of beperkingen te verbinden, die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen nodig zijn¹⁶. Deze voorwaarden, voorschriften of beperkingen zijn op te vatten als passende maatregelen als bedoeld in artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn.

Het wetsvoorstel voorkomt hiermee extra besluitvormingsprocedures, maar er kunnen wel afstemmingsproblemen optreden wanneer er voor de uitvoering van één project meerdere besluiten nodig zijn. Hoewel het wetsvoorstel zegt dat een passende beoordeling onder bepaalde voorwaarden niet meer nodig is als er al eerder een passende beoordeling is gemaakt, is het onduidelijk bij welk besluit de habitattoets moet worden uitgevoerd.

Wanneer plannen/projecten/handelingen waarover een besluit genomen moet worden, kunnen leiden tot *significante gevolgen* voor de kwalificerende waarden in de speciale beschermingszone, moet de initiatiefnemer alvorens het bestuursorgaan een besluit neemt een passende beoordeling maken. Deze beoordeling kan deel uitmaken van een milieueffectrapportage (voorstel wijziging Nb-wet 1998 artikel 19f). Er mag alleen toestemming worden gegeven als het bestuursorgaan op grond van een passende beoordeling de zekerheid heeft dat het plan/project/handeling de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast. Wanneer er geen alternatieve oplossingen zijn, kan een bestuursorgaan in geval van dwingende redenen van groot openbaar belang (incl. redenen sociale en economische aard) toch toestemming geven (voor prioritaire soorten en habitats gelden minder ontheffingsmogelijkheden).

Een dergelijk besluit behoort vergezeld te gaan van besluiten over compenserende maatregelen. Deze maatregelen moeten zijn getroffen vóórdat de significante gevolgen zich voordoen. Verder is voordat het besluit genomen kan worden ook een verklaring van geen bezwaar nodig van de provincie of de minister van LNV. Hierbij mag slechts marginaal worden getoetst en geldt een fatale termijn van 6 weken (als dan geen besluit is genomen, is de verklaring van rechtswege verleend).

Verder voorziet het wetsvoorstel in een regeling om een dubbele aanwijzing tot beschermd (staats)natuurmonument en speciale beschermingszone te voorkomen. Wanneer een beschermd (staats)natuurmonument ook wordt aangewezen als speciale

¹⁶ Het wetsvoorstel is op dit punt inconsequent te noemen. Op grond van artikel 19e zijn bestuursorganen **verplicht** bij besluiten over plannen/projecten/handelingen rekening houden met de gevolgen voor de speciale beschermingszone, terwijl ze vervolgens **niet verplicht** zijn om voorwaarden, beperkingen en voorschriften aan het besluit te verbinden.

beschermingszone vervalt de aanwijzing als beschermd (staats)natuurmonument (Nb-wet 1998, art. 15a). Voor een dergelijk gebied hebben de instandhoudingsdoelstellingen ook betrekking op de doelstellingen ten aanzien van het behoud, herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied, zoals bepaald in het vervallen besluit. Dit wordt in de praktijk aangeduid met ‘de verbrede instandhoudingsdoelstelling’. Ook hiermee zullen gemeenten rekening moeten houden.

Het wetsvoorstel stond aanvankelijk eind september 2002 geagendeerd voor goedkeuring in de Tweede Kamer. Dit is echter niet doorgegaan omdat het voorstel niet alleen in de Kamer maar ook daarbuiten veel vragen oproep. Het wetsvoorstel is bijzonder te noemen, omdat het de belangenafweging zoals die begrensd is door de bijzondere wet, het zogeheten ‘specialiteitsbeginsel’¹⁷, doorbreekt. Bijzondere wetten met bijvoorbeeld een sectoraal afwegingskader krijgen zo te maken met een verbreding van in de afweging te betrekken belangen. Verder voorziet men afstemmingsproblemen, omdat voor de realisatie van een plan of project vaak meerdere besluiten nodig zijn van verschillende bestuursorganen, waaronder gemeentebesturen.

Ook het feit dat speciale beschermingszones zich kunnen uitstrekken over meer dan één gemeente, maakt het gecompliceerd. Gemeenten kunnen elkaar geen compensatieplicht opleggen. Daarnaast lenen bepaalde wetten, als de WRO of de Wet Milieubeheer, zich niet om voorschriften ter bescherming van de natuur aan de besluiten te verbinden¹⁸. Daardoor is de vrees ontstaan dat door deze onduidelijkheden geen enkel bestuursorgaan zich verantwoordelijk zal voelen voor de uitvoering van de Natuurbeschermingswet (Veltman 2002).

Er gingen daarom stemmen op om de uitvoering van de Natuurbeschermingswet neer te leggen bij de provincie. Argumenten daarvoor waren dat het goed spoort met de bevoegdheid van GS om beheersplannen vast te stellen, dat het bij provincies meer lonend is om deskundigheid in huis te halen, dat zij een groter grondgebied onder hun jurisdictie hebben en dat ze ook nu al belast zijn met de uitvoering van de Natuurbeschermingswet (Veltman 2002). Het IPO, de Unie van Waterschappen, de VNG en een aantal maatschappelijke organisaties, waaronder Vogelbescherming Nederland, Natuurmonumenten, Stichting Natuur en Milieu, SBB, VNO/NCW en MKB, steunen zo’n stelsel (IBO, 2003). Ingediende amendementen¹⁹ hebben tot nu toe echter niet geleid tot aanpassingen van het wetsvoorstel op dit punt.

Het voorstel is vrijwel ongewijzigd weer aangemeld voor behandeling in de Tweede Kamer. De enige in het oog springende wijziging is het schrappen van artikel 19c dat

¹⁷ Het specialiteitsbeginsel houdt in dat op grond van een bijzondere wet alleen de door die wet beoogde belangen kunnen worden betrokken. Zo kunnen bijvoorbeeld op grond van de WRO alleen ruimtelijke-ordeningsbelangen in de afwegingen worden betrokken en geen natuur- of milieubelangen zolang die geen relatie hebben met de ruimtelijke ordening.

¹⁸ Hieraan zou artikel 19e tegemoet kunnen komen, omdat het de mogelijkheid biedt natuurbeschermingsvoorschriften te verbinden aan besluiten die op grond van een andere bijzondere wet worden genomen.

¹⁹ Door kamerlid Tichelaar (PvdA) Kamerstukken 2002 – 2003 28171 nr 8 –18 26 september 2002

GS en de minister van LNV de mogelijkheid boden de uitvoering van een beheersplan af te dwingen. Het wetsvoorstel is nog niet geagendeerd. Wellicht volgen er nog meer aanpassingen. Duidelijk is wel dat er een lobby aan de gang is om de uitvoering van de gebiedsbescherming neer te leggen bij de provincie. Of dat alle problemen oplost, is de vraag. Het draagt er in ieder geval niet toe bij dat gemeentebesturen meer aandacht krijgen voor de belangen van de natuur. Verder zien we dat het Europese streven om te komen tot een samenhangend grensoverschrijdend netwerk van natuurgebieden in Nederland aanloopt tegen bestuurlijke grenzen. Implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn noodzaakt daarom ook tot samenwerking tussen gemeenten en andere bestuursorganen en het slechten van (gemeentelijke) grenzen.

4.1.3 Gebiedsbescherming op dit moment

Dat de bepalingen van artikel 6 Habitatrichtlijn nog niet zijn omgezet in de Nederlandse wet, betekent niet dat gemeenten en andere bestuursorganen er bij de besluitvorming nog geen rekening mee hoeven te houden. Het negeren van de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn heeft al tientallen malen geleid tot vernietiging van besluiten. De reden dat ook nu al rekening gehouden moet worden met de Vogel- en Habitatrichtlijn komt voort uit het feit dat de EG een eigen rechtsorde vormt. Hierdoor kunnen de lidstaten niet meer zelfstandig beslissen over de naleving van het gemeenschapsrecht. Ze moeten de beginselen van de gemeenschapsrechtsorde respecteren. Het eigen karakter van de rechtsorde van de Gemeenschap komt naar voren in de beginselen van voorrang en rechtstreekse werking (Hessel en Mortelmans 1997)²⁰.

Richtlijnen kunnen onder bepaalde omstandigheden rechtstreekse werking hebben. Dat is het geval wanneer de in de richtlijn genoemde omzettingstermijn is verstreken en de betrokken bepalingen onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn. Omdat de omzettingstermijn van zowel de Vogel- als de Habitatrichtlijn zijn verstreken, kan de richtlijn rechtstreekse werking krijgen. Of een richtlijn rechtstreekse werking heeft, wordt pas duidelijk wanneer burgers of belangengroepen zich na het verstrijken van de omzettingstermijn bij de nationale rechter rechtsreeks op de richtlijn beroepen. Dat is ook verschillende malen gebeurd bij de Vogel- en Habitatrichtlijn, waarbij appellanten zich onder meer rechtstreeks hebben beroepen op de bepalingen van artikel 6 lid 2, 3 en 4 van de Habitatrichtlijn

²⁰ Het beginsel van **voorrang** houdt in dat gemeenschapsrecht voorrang heeft op nationaal recht. Deze voorrang vloeit voort uit het EG-verdrag waarin de lidstaten voor de terreinen die onder het verdrag vallen hun soevereiniteit hebben beperkt. Het gevolg van de voorrang is dat de nationale rechter de nationale regeling die in strijd is met het gemeenschapsrecht buiten toepassing moet verklaren.

Het beginsel van **rechtstreekse of directe werking** houdt in dat de richtlijnbevestiging door belanghebbende justitiabelen (waaronder burgers en belangengroepen) voor de nationale rechter kan worden ingeroepen.

Inmiddels is gebleken dat niet alle rechters van al deze bepalingen rechtstreekse werking aannemen (Bastmeijer en Verschuuren, 2003). Zo heeft de Rechtbank Leeuwarden de rechtstreekse werking van artikel 6 Habitatrictlijn bevestigd²¹. Dit wordt niet nagevolgd door de Raad van State. De Voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft tot nu toe slechts éénmaal een besluit vernietigd vanwege strijd met artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn²² en over de rechtstreekse werking van artikel 6 lid 4 Habitatrictlijn heeft de Raad van State zich nog niet uitgesproken. Wel heeft de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak onlangs een besluit van GS van Zeeland getoetst aan artikel 6 lid 4 Habitatrictlijn, zonder daarbij uitspraak te doen over de rechtstreekse werking²³.

Ook heeft de Raad van State verschillende malen uitgesproken dat aan artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn rechtstreekse werking toekomt in speciale beschermingszones Vogelrichtlijn die niet tevens zijn aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument. De eerste keer gebeurde dat naar aanleiding van een beroep tegen Bestemmingsplan Buitengebied Texel²⁴. In speciale beschermingszones Vogelrichtlijn die tevens zijn aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument is rechtstreekse werking van artikel 6 lid 2 niet aan de orde. In deze gebieden geldt namelijk de Natuurbeschermingswet. Artikel 12 en 16 daarvan kunnen naar het oordeel van de Raad van State richtlijnconform worden geïnterpreteerd. Met andere woorden: in deze gebieden geven artikel 12 en 16 van de Natuurbeschermingswet de juridische bescherming die op grond van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn vereist is (Ampt-Riksen 2002).

Overigens zijn genoemde besluiten niet vernietigd vanwege strijd met artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn, maar vanwege strijd met artikel 3:2 en/of artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bestuursorganen zijn bij de besluitvorming al sinds jaar en dag gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Goorden, 2000). Belangrijk in dit verband zijn het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb)²⁵ en het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb)²⁶. Deze verplichten het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit voldoende kennis te verzamelen over relevante feiten en af te wegen belangen. Verder moet het besluit gedragen

²¹ www.rechtspraak.nl LJN: aa3833 Zaaknr:0325 wro. Bron: Arrondissementrechtbank Leeuwarden. Datum uitspraak: 17-07-1998. Datum publicatie: 11-03-1999.

²² www.rechtspraak.nl LJN: AE5779 Zaaknr: 200103706/1. Bron: Raad van State 's-Gravenhage. Datum uitspraak: 24-07-2002: Edese modelvliegclub.

²³ Het provinciebestuur van Zeeland had het plan voor de aanleg van een containerterminal in de Westerschelde nabij Vlissingen naar eigen zeggen getoetst aan het genoemde artikel. De Raad van State oordeelde dat dit in overeenstemming is met het aanwijzingsbesluit, waarin voor de gevolgen van de aanwijzing van het gebied tot speciale beschermingszone Vogelrichtlijn werd verwezen naar artikel 6 lid 2, 3 en 4 van de Habitatrictlijn. Omdat tussen partijen niet in geschil was dat er moest worden getoetst aan artikel 6 lid 4, kon de vraag naar eventuele rechtstreekse werking buiten beschouwing worden gelaten. www.rechtspraak.nl LJN: AH9872 Zaaknr 200205582/1 Bron Raad van State 's-Gravenhage. Datum uitspraak 16-07-2003.

²⁴ www.rechtspraak.nl LJN: AB1152,Zaaknr E01.97.0178. Bron: Raad van State 's-Gravenhage. Datum uitspraak: 31-03-2000.

²⁵ Awb art. 3:2: Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen.

²⁶ Awb art. 3:46: Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

worden door een kenbare motivering. Wanneer een gebied is aangewezen als speciale beschermingszone Vogelrichtlijn is dat een relevant feit waarover bestuursorganen bij de voorbereiding van een besluit kennis moeten verzamelen. Vanwege de rechtstreekse werking van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn moet het bestuursorgaan ook onderzoeken wat de gevolgen zijn van het besluit voor de kwalificerende natuurwaarden. Dit is op grond van de Algemene wet bestuursrecht verplicht.

We zien dat in de zaken waarin appellanten zich beroepen op de rechtstreekse werking van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn de Raad van State een antwoord op deze vraag tot nu toe meestal omzeilt. Bovendien wijst de Raad van State er in zijn advies over de voorgestelde wijziging van de Nb-wet 1998 expliciet op dat zij zich nog niet heeft uitgesproken over de rechtstreekse werking van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn (Tweede Kamer 2001). Daarnaast heeft de voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het Hof van Justitie in maart 2002²⁷ gevraagd via een prejudiciële beslissing uitspraak te doen over een aantal vragen rond de uitleg van enkele begrippen uit de Habitatrichtlijn. Een van de vragen is of artikel 6 lid 2 en 3 Habitatrichtlijn rechtstreeks werken (zie ook bijlage 2). Hieruit blijkt dat de Raad van State ondanks eerdere uitspraken twijfels heeft over de rechtstreekse werking van genoemde leden. Het Europese Hof heeft nog niet geantwoord.

Voor de 141 speciale beschermingszones Habitatrichtlijn die zijn aangemeld bij de Europese Commissie geldt een voorbescherming. In deze gebieden dient men zich te onthouden van activiteiten die het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen (www.minlnv.nl/natura2000: 'De bescherming van Habitatgebieden')²⁸. Pas wanneer deze gebieden door de Europese Commissie op de Europese lijst zijn geplaatst, maar nog niet zijn aangewezen door de lidstaat, gaan artikel 6 lid 2, 3 en 4 gelden.

Ook bij het opstellen van bestemmingsplannen moeten gemeenten rekening houden met de bepalingen van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. Dit blijkt uit de uitspraak van de Raad van State in de zaak van het bestemmingsplan Buitengebied IJsselham (gemeente Steenwijk)²⁹. GS van Overijssel onthielden goedkeuring aan dit plan omdat het gemeentebestuur niet had onderzocht in hoeverre de bestemmingen en bijbehorende voorschriften zich verdragen met de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Bovendien was geen onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van ontwikkelingen in aangrenzende gebieden voor de beschermingszone. Volgens de Raad van State hebben GS van Overijssel terecht geoordeeld dat bij de vaststelling en goedkeuring van de bepalingen van het bestemmingsplan getoetst moet worden of met de planvoorschriften de nakoming

²⁷ www.rechtspraak.nl LJN: AE0731 Zaaknr: 200000690/1 en 200101670/1. Bron: Raad van State 's-Gravenhage. Datum uitspraak: 27-03-2002.

²⁸ Hieraan ligt het beginsel van gemeenschapstrouw (artikel 10 van het EG Verdrag) ten grondslag. Dit beginsel brengt met zich mee dat lidstaten zich tussen aanmelding van de speciale beschermingszones en de vaststelling van de lijst door de EC moeten onthouden van activiteiten die het bereiken van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen. ABRS 11 juli 2001, Zaaknr. 200004042/1.

²⁹ www.rechtspraak.nl LJN: AE7798, Zaaknr.: 200104495/1. Bron: Raad van State, Datum uitspraak: 18-09-2002.

van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn is verzekerd. Dit omdat er voor de speciale beschermingszone Weerribben geen hogere wettelijke voorschriften gelden waarmee aan de voorschriften van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn kan worden voldaan.

Samengevat is er ten gevolge van de gebrekkige implementatie van de Richtlijnen een complexe situatie ontstaan, waarbij onduidelijkheid bestaat over het al dan niet rechtstreeks werken van bepaalde leden van artikel 6 Habitatrichtlijn. Duidelijk is wel dat in de speciale beschermingszones Vogelrichtlijn die niet tevens zijn aangewezen als (staats)natuurmonument moet worden uitgegaan van de rechtstreekse werking van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. Dit wordt namelijk voortdurend bevestigd in jurisprudentie van de Raad van State³⁰. In die gebieden moeten gemeenten en andere bestuursorganen bij de besluitvorming onderzoek doen naar de gevolgen van het besluit voor de kwalificerende natuurwaarden.

De plicht tot het doen van onderzoek naar de gevolgen van dat besluit voor de kwalificerende vogelsoorten vloeit niet alleen voort uit de rechtstreekse werking van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn, maar ook uit de Algemene Wet bestuursrecht (artikel 3:2 en 3:46). Het is echter de vraag of dit onderzoek de vorm moet hebben van een passende beoordeling, zoals is bedoeld in artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn en of de afweging van de belangen moet verlopen zoals is bepaald in het vierde lid. De rechtstreekse werking hiervan is nog niet overtuigend bevestigd. Bezwaarmakers blijven zich overigens wel beroepen op de rechtstreekse werking van heel artikel 6 Habitatrichtlijn. Hierdoor bestaat de kans dat de Raad van State zich er toch een keer over moet uitspreken. Gemeentebesturen hebben hier de keus om gemotiveerd wel te voldoen aan de bepalingen van artikel 6 lid 3 en 4 van de Habitatrichtlijn of er gemotiveerd van af te wijken³¹.

Op grond van artikel 6 lid 2 zouden gemeenten bij de voorbereiding van een besluit moeten (laten) onderzoeken of de habitats van de kwalificerende vogelsoorten in de speciale beschermingszone ten gevolge van het besluit niet verslechteren en of het besluit niet tot een significante verstoring van de kwalificerende vogelsoorten leidt. Wanneer dat het geval is, moeten ze passende maatregelen treffen om te voorkomen dat de verslechtering en verstoring zich voordoen. De vraag is echter waaruit deze maatregelen kunnen bestaan. Het weigeren van een vergunning of het verbinden van voorwaarden eraan is vaak niet mogelijk, omdat de bijzondere wet (bijvoorbeeld de

³⁰ De Raad van State heeft twijfels over de rechtstreekse werking en heeft het Europese Hof van Justitie hierover een prejudiciële vraag gesteld.

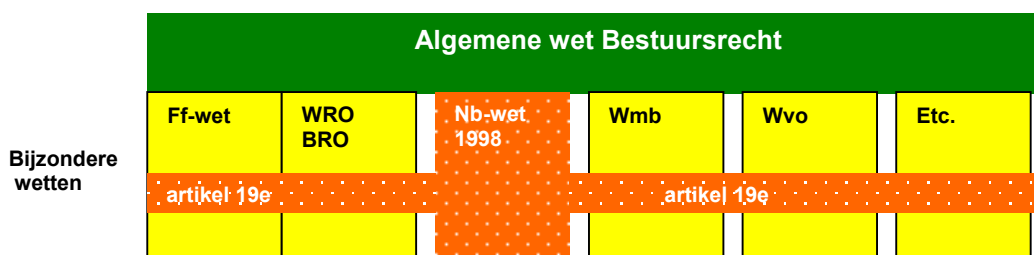
³¹ Gemotiveerd *wel* voldoen aan artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn lijkt op dit moment de meest verstandige optie. De kans is namelijk groot dat appellanten zich rechtstreeks op deze bepalingen beroepen. Bovendien zijn de bepalingen vrijwel letterlijk overgenomen in het voorstel voor aanpassing van de Nb-wet 1998 en verwijst het ministerie van LNV in de aanwijzingsbesluiten speciale beschermingszones Vogelrichtlijn voor de rechtsgevolgen naar artikel 6 lid 2, 3 en 4 Habitatrichtlijn. Alleen wanneer een initiatiefnemer weigert een passende beoordeling uit te voeren, omdat hij vindt dat daarvoor op grond van onze nationale wetten nog geen wettelijke verplichting bestaat, zou een probleem kunnen ontstaan.

Wet milieubeheer) niet voorziet in de mogelijkheid om natuurbeschermingsvoorschriften aan vergunningen te verbinden³².

Ook bij het opstellen van bestemmingsplannen hebben gemeenten te maken met de rechtstreekse werking van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn: de planvoorschriften moeten hieraan voldoen. Verder heeft de Raad van State uitgesproken dat het bestemmingsplan het hoogste wettelijke voorschrift is waarmee aan artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn kan worden voldaan.

4.1.4 Overzicht gemeentelijke taken bij soorten- en gebiedsbescherming

De wetten waarin de bescherming van soorten en gebieden is of wordt geregeld, verschillen behoorlijk van systematiek (zie figuur 4).



Figuur 4 Het verschil in systematiek van de Nb-wet 1998 en andere bijzondere wetten waaronder de Flora- en faunawet (Ff-wet) en de positie van de Algemene wet bestuursrecht daarbij. We zien dat de Awb aan alle bijzondere wetten raakt en dat een deel van de Nb-wet 1998 (artikel 19e) alle bijzondere wetten als het ware binnendringt. Dit betekent dat het bevoegd gezag bij de besluitvorming op grond van deze bijzondere wetten ook rekening moet houden met deze bepalingen uit de Nb-wet 1998. Hiermee wordt het specialiteitsbeginsel doorbroken. Verder kunnen bijzondere wetten ook aan elkaar raken. Zo kan het Besluit Ruimtelijke Ordening interfereren met de Flora en Faunawet: een gemeentebestuur moet nagaan of het bestemmingsplan wel kan worden uitgevoerd en moet dus ook nagaan of er mogelijk conflicten met de Flora en faunawet ontstaan.

Gebiedsbescherming op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 leidt niet tot extra vergunningen of ontheffingen, maar integreert de natuurbeschermingsvoorschriften in plannen, vergunningen en ontheffingen die op grond van andere wetten toch al tot stand komen. Alleen wanneer een activiteit niet gebonden is aan een besluit, kan daarvoor een vergunning van GS of de minister van LNV nodig zijn. Dit heeft twee gevolgen voor gemeenten:

1. ze kunnen bij besluitvormingsprocedures op grond van bijzondere wetten ook te maken krijgen met de bepalingen uit de Nb-wet 1998;
2. ze hebben de mogelijkheid om pro-actief bepaalde activiteiten aan een gemeentelijk besluit te binden, zodat het gemeentebestuur het bevoegd gezag wordt om de afwegingen in het natuurspoor te maken en niet GS of de minister van LNV. Dat kan bijvoorbeeld door bepaalde activiteiten te binden aan een aanlegvergunning of door ze op te nemen in de APV.

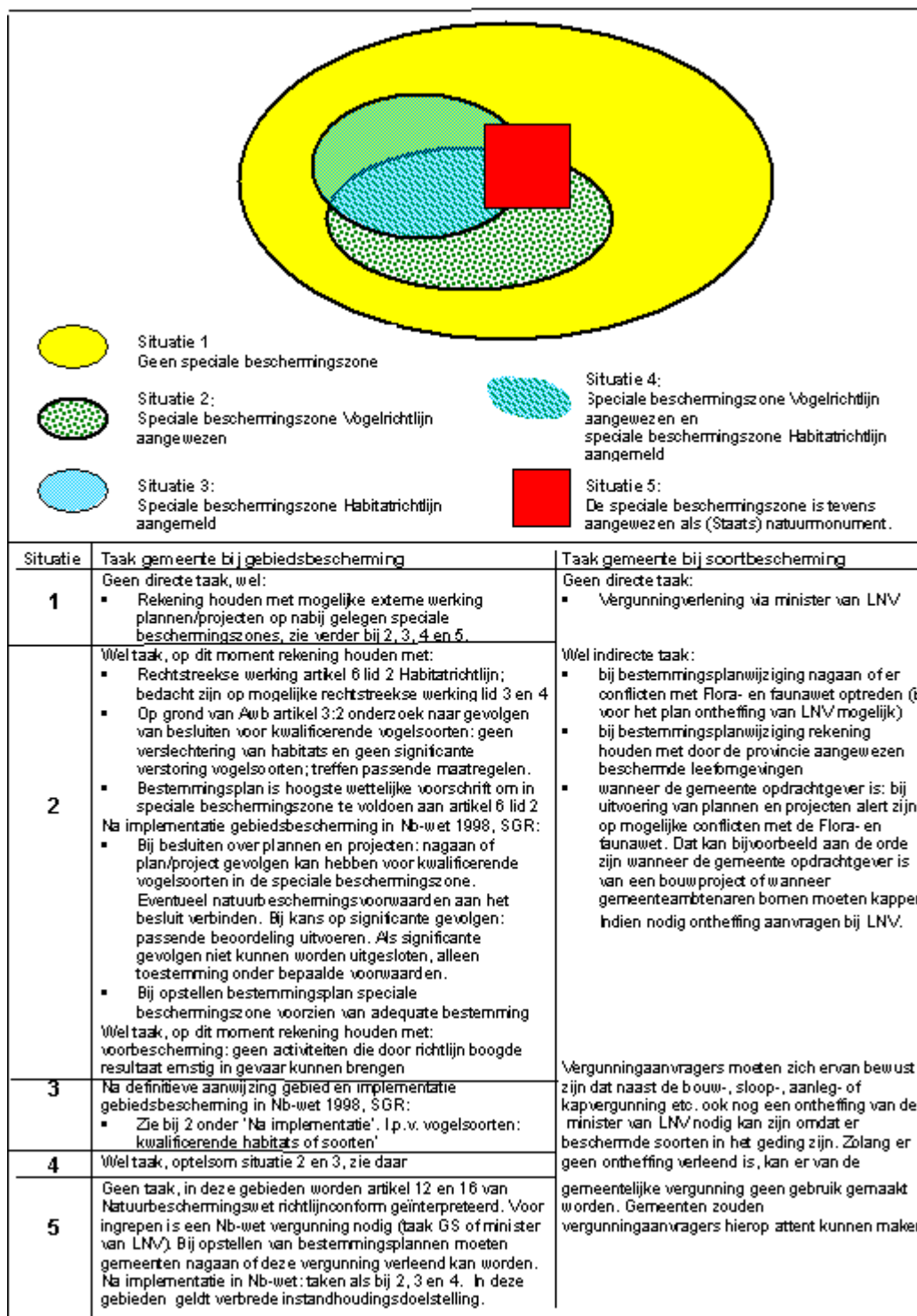
³² Het wijzigingsvoorstel van de Nb-wet 1998 voorziet wel in deze mogelijkheid. Op grond van artikel 19e kunnen bestuursorganen natuurbeschermingsvoorwaarden in het belang van de instandhoudingsdoelstellingen te verbinden aan vergunningen die op grond van andere wetten worden verstrekt.

Soortenbescherming op grond van de Flora- en faunawet voorziet in een zelfstandige besluitvormingsprocedure, met een aparte ontheffing die naast andere vergunningen nodig kan zijn. De Flora- en faunawet brengt geen directe taken mee voor gemeenten. Wel moeten ze bij het opstellen van bestemmingsplannen nagaan of mogelijke conflicten met de Flora- en faunawet de uitvoering van het bestemmingsplan in de weg kunnen staan en of de provincie een gebied als beschermde leefomgeving heeft aangewezen. Ook kunnen ze bij de uitvoering van projecten tegen de bepalingen van de Flora- en faunawet aanlopen. Als daardoor een beschermde soort in de knel komt, is een ontheffing van de minister van LNV nodig. Naast een gemeentelijke bouw-, sloop-, aanleg- of kapvergunning kan bovendien een ontheffing van de Flora- en faunawet nodig zijn. Zolang deze niet is verleend, kan geen gebruik worden gemaakt van de gemeentelijke vergunning. Gemeenten zouden vergunningaanvragers hierop attent kunnen maken.

Op dit moment is er sprake van een overgangssituatie:

- de wijzigingsvoorstellen van Nb-wet 1998 zijn nog niet aangenomen;
- de aanwijzing van speciale beschermingszones Habitatrictlijn is nog niet afgerond;
- aan artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn komt rechtstreekse werking toe in speciale beschermingszones Vogelrichtlijn die niet tevens zijn aangewezen als (staats) natuurmonument. In de gebieden die tevens zijn aangewezen als (staats) natuurmonument gelden artikel 12 en 16 van de Nb-wet.
- ook lid 3 en 4 van artikel 6 kunnen mogelijk rechtstreeks werken;
- de beschermingsstatus van soorten is nog in ontwikkeling.

De taken van gemeenten zijn hierdoor nog niet uitgekristalliseerd. Ongeveer de helft van de 489 gemeenten heeft een speciale beschermingszone binnen de gemeentegrens. De status van deze zone bepaalt de taak bij de gebiedsbescherming. Afhankelijk hiervan doen zich momenteel vijf situaties voor. In figuur 5 zijn deze schematisch weergegeven en is in steekwoorden aangegeven welke taken daaruit voortvloeien voor de gemeente. Daarnaast is aangegeven wat de indirecte taken in het spoor van de soortenbescherming zijn.



Figuur 5 De vijf situaties die van toepassing kunnen zijn op een gemeente bij de soorten- en/of gebiedsbescherming en de bijbehorende taken.

De voorgenomen aanpassingen van de Nb-wet 1998 veranderen in principe dus niet zo veel aan het proces van besluitvorming. De Algemene wet bestuursrecht verplicht bestuursorganen nu ook al om bij de voorbereiding van besluiten onderzoek te doen naar relevante feiten en af te wegen belangen. De bepalingen die uit de Nb-wet 1998 voortvloeien, kunnen worden ingevlochten in het besluitvormingsproces dat wordt gestuurd door de bepalingen uit de Awb (www.minlnv.nl/natura2000/ Werken aan Natura 2000). Wel moeten gemeenten meer onderzoek (laten) doen en moet het onderzoek in het geval van een passende beoordeling aan bepaalde eisen voldoen.

Daarnaast zullen gemeenten zich moeten verdiepen in hoe ze op een zinnige manier natuurbeschermingsvoorschriften kunnen verbinden aan vergunningen die ze op grond van een andere wet nemen. Verder is het verstandig dat gemeenten een visie ontwikkelen op hoe ze willen omgaan met de mogelijkheden die ze hebben om - pro-actief - activiteiten aan een gemeentelijk besluit te binden. Ze zullen zich moeten afvragen waarvoor zij in het natuurbeschermingspoot zelf bevoegd willen zijn en waarvoor ze bevoegdheid bij GS of LNV neerleggen. Verder zullen ze rekening mee moeten houden dat wanneer de Nb-wet 1998 wordt aangenomen, ze ook in de speciale beschermingszones die ook als (staats)natuurmonument zijn aangewezen het bevoegd gezag worden en dat in deze gebieden een verbrede instandhoudingsdoelstelling geldt.

4.1.5 Informatievoorziening over gemeentelijke taken

Gemeenten moeten weten wat hun taken zijn bij de bescherming van soorten en gebieden. De vraag is hoe het staat met de informatievoorziening over deze taken. In het onderzoek is gebleken dat vele partijen via internet, publicaties, workshops, cursussen, conferenties etc. uitleg geven over de bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Hiertoe behoren overheidsinstanties zoals het ministerie van LNV, Verkeer en Waterstaat en provincies, maar ook private partijen die zich hebben toegelegd op juridische informatievoorziening (Kluwer, SDU, Elsevier etc). Deze laatste partijen treden op als kennismakelaar. Ze bewerken en combineren kennis en informatie van andere partijen (bijvoorbeeld jurisprudentie en informatie van overheidsorganisaties) tot informatieproducten voor allerlei doelgroepen. Deze informatie is ook elektronisch beschikbaar. Het zijn vooral deze partijen die ook cursussen en workshops organiseren waarin de Flora en de Faunawet en de Vogel- en Habitatrichtlijn worden uitgelegd. De publieke partijen stellen hun producten vaak gratis of tegen een geringe vergoeding ter beschikking. Voor de informatieproducten van de private partijen moet worden betaald. Bedragen van 500 euro voor deelname aan een workshop van een middag zijn daarbij niet ongewoon.

Binnen het kader van dit onderzoek voert het te ver alle informatie die op dit terrein beschikbaar is inhoudelijk te beoordelen. Wat wel opvalt, is dat de verstrekte informatie vaak beperkt blijft tot een procesmatige uitleg van de bepalingen van artikel 6 Habitatrichtlijn: ‘ Als er mogelijk significante gevolgen zijn, dan moet de

gemeente een passende beoordeling uitvoeren'. Waar zo'n passende beoordeling inhoudelijk aan moet voldoen en wat bijvoorbeeld instandhoudingsdoelstellingen zijn, komt vrijwel nooit aan de orde. Genoemde uitleg van het proces resulteert vaak in stappenplannen en afwegingskaders. Verschillende organisaties, waaronder LNV, Rijkswaterstaat en provincies (o.a. Overijssel en Noord-Holland) hebben dit soort stappenplannen en afwegingskaders ontwikkeld als hulpmiddel voor zichzelf of voor andere bestuursorganen. Het ministerie van LNV heeft zowel voor de gebieds- als voor de soortenbescherming stappenplannen ontwikkeld. Het gaat om algemene stappenplannen. Stappenplannen specifiek gericht op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ontbreken.

Opvallend is dat in bovengenoemde informatie meestal ook de suggestie wordt gewekt dat aan het hele artikel 6 Habitatrictlijn rechtstreekse werking toekomt, terwijl dit, zoals we hiervoor hebben gezien, genuanceerder ligt. Zo heeft de Raad van de State de rechtstreekse werking van artikel 6 lid 4 nog nimmer bevestigd. Hieraan wordt geheel voorbij gegaan. Bovendien wordt meestal niet vermeld dat in speciale beschermingszones Vogelrichtlijn die tevens zijn aangewezen als beschermd (staats)natuurmonument artikel 12 en 16 van de Natuurbeschermingswet richtlijn-conform worden uitgelegd en dat in deze gebieden de minister van LNV bevoegd is tot het verlenen van vergunningen. Verder valt op dat nauwelijks informatie wordt gegeven over de consequenties die de voorgestelde wijzigingen van de Nb-wet 1998 zullen hebben voor de gemeentelijke taken en bevoegdheden. Er wordt uitleg gegeven over de bepalingen van artikel 6 Habitatrictlijn, alsof dat de definitieve nationale wet is. Ook het ministerie van LNV geeft voorlichting over 'artikel 6 van de Habitatrictlijn'. Dat we ons in een overgangssituatie bevinden, komt niet aan de orde en het wijzigingsvoorstel van de Nb-wet 1998 wordt niet eens genoemd (LNV 2003: [www.minlnv.nl/natura2000/Werken aan Natura 2000](http://www.minlnv.nl/natura2000/Werken%20aan%20Natura%202000)). Op de site van LNV is het wijzigingsvoorstel van de Nb-wet 1998 overigens wel te vinden.

Dat het wijzigingsvoorstel van de Nb-wet 1998 voorziet in de mogelijkheid om in het belang van de instandhoudingsdoelstellingen voorwaarden, beperkingen en voorschriften aan bijvoorbeeld bestemmingsplannen of milieuvergunningen te verbinden, is nog nergens aan de orde geweest. Voor gemeenten is het interessant te weten hoe dit soort voorschriften eruit kan zien. Wel is literatuur beschikbaar over de mogelijkheden van het verbinden van natuurbeschermingsvoorschriften aan bestemmingsplannen en milieuvergunningen op basis van respectievelijk de Wet Ruimtelijke Ordening en de Wet Milieubeheer. Ook over de mogelijkheid om pro-actief bepaalde activiteiten aan gemeentelijke besluiten te binden, is in dit onderzoek geen informatie aangetroffen.

De verstrekte informatie is dus niet helemaal betrouwbaar. De informatie is onvolledig en niet valide. Bovendien wordt niet geanticipeerd op de toekomstige situatie. Om een uitspraak te doen over de bruikbaarheid van de informatie, moeten we de actualiteit, de relevantie en de vorm van de informatie beoordelen. De verstrekte informatie is doorgaans wel actueel, maar aan veroudering onderhevig. Dit omdat er nog vele wijzigingen te voorzien zijn: aanpassing Nb-wet, definitieve

aanwijzing van speciale beschermingszones Habitatrichtlijn, de zich ontwikkelende jurisprudentie, uitspraak van het Europese Hof van Justitie etc.

Voor de beoordeling van de relevantie is van belang in hoeverre de verstrekte informatie direct bruikbaar is voor gemeenten. De informatie heeft vaak alleen betrekking op een procesmatige uitleg van de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en gaat alleen in op de gevolgen voor het proces van de besluitvorming, dus op HOE het moet worden toegepast. Voor de specifieke toepasbaarheid is het echter ook van belang dat informatie wordt gegeven over de inhoud: WAT moet er allemaal worden onderzocht. Bovendien hebben gemeenten in bepaalde gevallen behoefte aan een stappenplan dat gericht is op de gemeentelijke bestuurspraktijk. Bijvoorbeeld een stappenplan gericht op de herziening van bestemmingsplannen waarin de bescherming van soorten en gebieden is geïntegreerd. Dit soort stappenplannen ontbreekt. De informatie wordt op zeer veel verschillende manieren gepresenteerd: artikelen, handboeken, op internet en via cursussen en workshops. Dit bevordert de bruikbaarheid: het biedt voor elk wat wils.

Over de te volgen procedures is erg veel informatie beschikbaar. Niet duidelijk is waar je de beste informatie, tegen de laagste kosten kunt vinden. Informatie van de overheid is vaak gratis. Informatie van private partijen is vaak alleen tegen vrij hoge kosten verkrijgbaar. De meerwaarde van de informatie van private partijen is dat ze meer kenniskanalen benutten om de informatie te verspreiden. Private partijen maken ook veel reclame voor hun producten. Ze verzenden mailings aan de doelgroep om hun cursus, workshop of handboek aan te bevelen. Overheidsinstellingen doen dit niet of nauwelijks. De informatie die deze instellingen via internet aanbieden, zit vaak verstopt achter voor de informatiezoeker onbegrijpelijke termen. De presentatie van de informatie gebeurt meer aanbodgestuurd dan vraaggestuurd, waardoor de kans op voortijdig afhaken groot is. Eventuele bruikbare informatie bereikt de informatiezoeker hierdoor niet. Publieke partijen en private partijen bieden min of meer dezelfde informatie aan. De informatie van publieke partijen vereist een investering in tijd, de informatie van private partijen een investering in geld.

Overigens zijn gemeenten niet afhankelijk van andere partijen voor het opstellen van een stappenplan gericht op de gemeentelijke bestuurspraktijk. Ze kunnen net als andere bestuursorganen al hebben gedaan, zelf het initiatief nemen om bijvoorbeeld in VNG-verband een eigen stappenplan gericht op de gemeentelijke bestuurspraktijk te ontwikkelen. Zo zouden ze een stappenplan kunnen maken gericht ter ondersteuning van de opstelling van bestemmingsplannen. Hierin zou de bescherming van soorten en gebieden geïntegreerd kunnen worden. Verder zou in VNG-verband vooruitlopend op de Nb-wet 1998 in kaart kunnen worden gebracht welke mogelijkheden gemeenten hebben om pro-actief activiteiten aan besluiten te binden en wat daarvan de voor en nadelen zijn.

In tabel 3 staat een samenvatting van de informatievoorziening op het punt van de gemeentelijke taken.

Tabel 3 Informatievoorziening op het punt van de gemeentelijke taken

Betrouwbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • De informatie is niet altijd valide (niet vermelden onduidelijkheden rechtstreekse werking artikel 6 Habitatrictlijn en niet vermelden van afwijkende situatie in speciale beschermingszones Vogelrichtlijn die tevens zijn aangewezen als (staats)natuurmonument). • De informatie is niet altijd volledig (geen informatie over de gevolgen van de overgangssituatie, geen vooruitblik naar de Nb-wet 1998 en de mogelijkheden die dat gemeenten biedt).
Bruikbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • De informatie kan niet direct door gemeenten worden toegepast. Het betreft alleen procesmatige informatie (stappenplannen en afwegingskaders) er is ook inhoudelijke informatie nodig. • De aangeboden stappenplannen zijn niet gericht op de gemeentelijke bestuurspraktijk. • De informatie is actueel, maar vanwege de zich ontwikkelende jurisprudentie, de aanstaande wijziging van de Nb-wet 1998 etc, aan veroudering onderhevig. • De informatie wordt (met name door de private partijen) via verschillende kenniskanalen naar buiten gebracht: artikelen in tijdschriften, handboeken, internet, cursussen, bijeenkomsten, internet. Dit biedt elk wat wils.
Beschikbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Er is veel informatie beschikbaar. • Niet duidelijk is waar de beste informatie te krijgen is: private partijen maken veel reclame, overheidsinstellingen geven niet of nauwelijks aan welke informatie bij hen te verkrijgen is. • Bruikbare informatie die wordt aangeboden via het internet zit vaak verstopt achter voor de gebruiker onbegrijpelijke titels.
Kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie van de overheid kost tijd, informatie van private partijen kost geld.
Afhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen sprake van specifieke afhankelijkheid van partijen. Gemeenten kunnen ook in eigen kring, bijvoorbeeld in VNG-verband kennis ontwikkelen en daarmee op gemeenten gerichte stappenplannen en andere informatieproducten samenstellen.
Werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> • Publieke partijen: aanbodgestuurd. • Private partijen: niet onderzocht.

4.2 Te beschermen natuurwaarden

Hiervoor hebben we gezien dat de bepalingen uit Vogel- en de Habitatrictlijn vooral invloed hebben op de inhoud van de besluitvorming. Ze bepalen in hoge mate WAT gemeenten moeten onderzoeken. Daarvoor moeten gemeenten op de eerste plaats weten met welke natuurwaarden ze bij de besluitvorming rekening moeten houden. De eerste vragen waar ze in dit verband tegen aanlopen, zijn: ‘Welke natuurwaarden moeten we beschermen vanwege de Vogel- en de Habitatrictlijn en waar kunnen we informatie hierover vinden?’

Zowel in de Vogel- als in de Habitatrictlijn is aangegeven welke natuurwaarden beschermd moeten worden. Bijlage I van de Vogelrichtlijn vermeldt 181 broed- en trekvogelsoorten, waarvan er 44 regelmatig in Nederland voorkomen. Niet alleen de soorten, maar ook hun leefgebieden moeten worden beschermd. Daartoe moeten ‘speciale beschermingszones’ worden aangewezen. Verder moeten de lidstaten speciale beschermingsmaatregelen treffen voor geregeld voorkomende trekvogels die

niet in Bijlage I zijn genoemd. Van deze vogels moeten broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones worden beschermd.

De Habitatrichtlijn noemt zowel habitats als soorten waarvoor speciale beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen. Ze zijn te vinden in bijlage I, II, IV en V van de Habitatrichtlijn. Het betreft:

- I. Typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is. Een aantal habitats is prioritair.
- II. Dier- en plantensoorten van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is. Een aantal soorten is prioritair. De meeste soorten worden ook vermeld in bijlage IV.
- III. Dier- en plantensoorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd (dus ook als ze buiten een speciale beschermingszone voorkomen).
- IV. Dier- en plantensoorten van communautair belang waarvoor het onttrekken aan de natuur en de exploitatie aan beheersmaatregelen kunnen worden onderworpen.

Alleen voor de habitats die op bijlage I voorkomen en voor de dier- en plantensoorten van bijlage II moeten speciale beschermingszones worden aangewezen. De soorten die op bijlage IV en V voorkomen, vallen onder de soortenbescherming. De meeste soorten van bijlage II worden ook genoemd in bijlage IV. Deze soorten vallen hierdoor zowel onder de gebieds- als onder de soortenbescherming. Niet alle soorten die in bijlage IV voorkomen, worden ook genoemd in bijlage II. Op deze soorten is alleen de soortbescherming van toepassing; er hoeven geen speciale beschermingszones voor te worden aangewezen.

Samengevat bestaan de te beschermen natuurwaarden uit: dier- en plantensoorten, de leef- en verspreidingsgebieden van deze soorten en natuurlijke habitats. Voor de leef- en verspreidingsgebieden en de natuurlijke habitats moeten speciale beschermingszones worden aangewezen. De bescherming van soorten is in ons land geregeld in de Flora- en faunawet. Daarbij zijn meer soorten betrokken dan in de Vogel- en Habitatrichtlijn worden genoemd. Bovendien genieten niet alle soorten dezelfde bescherming. Hoe dat precies zit en hoe het staat met de informatievoorziening ten dienste van de bescherming van soorten komt aan de orde in 4.2.1.

Alleen de natuurwaarden waarvoor de speciale beschermingszones zijn aangewezen, de zogeheten kwalificerende soorten en habitats, moeten worden beschermd. In 4.2.2. worden deze begrippen uitgelegd en gaan we in op de informatievoorziening ten dienste van de bescherming van gebieden. De wijze waarop de Vogel- en Habitatrichtlijn in ons land worden geïmplementeerd, leidt er toe dat er soorten zijn die zowel onder de soorten- als onder de gebiedsbescherming vallen. Wat de consequenties hiervan zijn, beschrijven we in 4.2.3.

4.2.1 Informatievoorziening ten dienste van de soortenbescherming

De bescherming van de soorten is geregeld in de Flora- en faunawet. In Nederland komen zo'n 40 duizend planten- en diersoorten voor. Duizend daarvan vallen onder de werking van deze wet (LNV 2003). Dat zijn er veel meer dan op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn noodzakelijk is. Zo worden alle van nature in Nederland voorkomende zoogdieren, met uitzondering van de zwarte rat, bruine rat en huismuis beschermd. Hierdoor levert de Flora- en faunawet in de praktijk veel ergernis op. Er worden nogal eens bouwactiviteiten stilgelegd omdat er een beschermde soort voorkomt.

Inmiddels is daarom op 1 juli 2002 al een reparatie op de Flora- en faunawet van kracht geworden om de strenge bescherming niet langer van toepassing te laten zijn op algemene soorten. Het gaat nu alleen gelden voor de soorten die in bijlage IV van de Habitatrichtlijn worden genoemd (in Nederland gaat het om 70 soorten), voor alle vogels die zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn (in Nederland zijn dat alle voorkomende vogelsoorten) en voor een aantal nog aan te wijzen soorten. Voor het aanwijzen van laatstgenoemde soorten is een algemene maatregel van bestuur in de maak.

In de brochure 'Ondernemen en de Flora en Faunawet' (LNV 2003) worden bovengenoemde soorten aangeduid als 'streng beschermde soorten'. Verder onderscheidt de brochure 'beschermde soorten' en 'algemene soorten'. Voor deze laatste groep zal een algemene vrijstellingsregeling gaan gelden. De zware ontheffingsgrond van artikel 75 Flora- en faunawet zal alleen worden gehanteerd als er streng beschermde soorten in het geding zijn. Negatieve effecten op beschermde soorten zijn gerechtvaardigd als er sprake is van een 'redelijk doel of een maatschappelijk geaccepteerde activiteit en voor algemene soorten gaat een vrijstellingsregeling gelden waarbij het verstoren, verontrusten en aantasten van de leefomgeving is toegestaan voor 'maatschappelijk betamelijke activiteiten'.

Voor gemeenten kan het in voorkomende gevallen daarom van belang zijn te weten:

- welke soorten binnen de gemeentegrenzen voorkomen;
- onder welk beschermingsregime deze soorten vallen: streng beschermd, beschermd of algemeen.

Voor bestaande informatie over het voorkomen van soorten, verwijst LNV standaard naar het Natuurloket, www.natuurloket.nl waar voor heel Nederland gegevens over het voorkomen van soorten zijn weergegeven. Per kilometerhok (oppervlakte van 1 km x 1 km) is aangegeven welke soortgroepen zijn aangetroffen.

De volgende groepen worden onderscheiden:

- | | | |
|---------------|---------------|---------------|
| • broedvogels | • zoogdieren | • mossen |
| • libellen | • reptielen | • korstmossen |
| • vlinders | • amfibieën | • vissen |
| • sprinkhanen | • vaatplanten | |

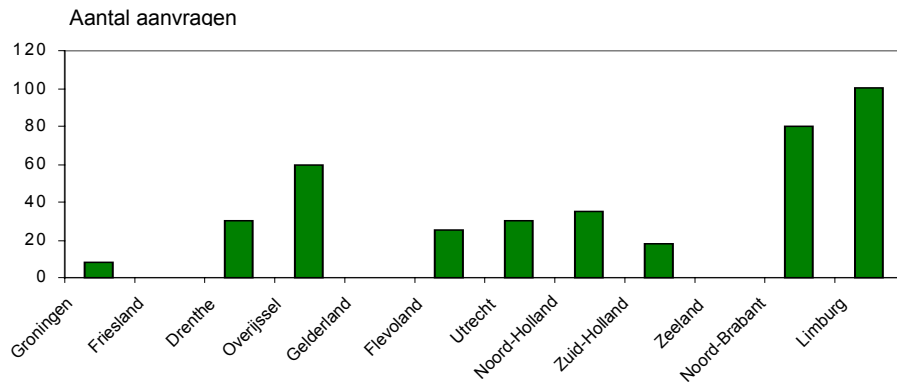
Per soortgroep is aangegeven hoeveel soorten er zijn aangetroffen die genoemd worden in de Natuurbeschermingswet, de Vogel- of de Habitatrichtlijn of de Rode lijsten³³. Een verwijzing naar de Flora- en faunawet ontbreekt. De gegevens zijn voorzien van meta-informatie over de volledigheid en de actualiteit van de gegevens. De gegevens zijn verzameld door 'Particuliere gegevensbeherende organisaties' (PGO's)³⁴. Naar schatting bevat de databank 75% van alle beschikbare informatie. In de databank zijn geen waarnemingen uit andere dan de PGO-databanken opgenomen (www.natuurloket.nl). Overigens geven de PGO's ook verspreidingsatlassen van diersoorten uit. Zo zijn er atlassen over vleermuizen, vlinders en libellen. Hierin is naast afbeeldingen en algemene informatie over de leefwijze van de soorten ook informatie over de verspreiding in Nederland opgenomen. Dit laatste is grootschalig, per kilometerhok. Van de beschrijvingen en afbeeldingen in deze atlassen gaat een motiverende werking uit: het wordt daardoor duidelijk waarom deze soorten beschermd moeten worden.

Bij het Natuurloket kunnen op het niveau van het kilometerhok gedetailleerde gegevens over de voorkomende soorten worden opgevraagd. LNV geeft aan dat voor een klein project de kosten daarvoor tussen de 2000 en 3000 euro liggen (LNV 2003). Onduidelijk is wat daarvoor voor soort informatie wordt verstrekt. Krijg je alleen informatie over de soorten, of zit er ook informatie bij over hun leefwijzen, leefgebieden etc. Het Natuurloket wijst er op dat aangevraagde soortgegevens nooit 100% zekerheid bieden. Geadviseerd wordt aanvullend veldonderzoek te doen, zeker wanneer er is aangegeven dat een gebied matig of niet is onderzocht. Respondenten hebben aangegeven dat de verstrekte informatie niet toereikend is, onder meer omdat het te grootschalig is.

LNV geeft ook aan dat provinciale en gemeentelijke gegevensbestanden waardevolle informatie bevatten, zonder daarbij exact te verwijzen naar de vindplaatsen van deze informatie. Bovendien wordt geen informatie gegeven in hoeverre deze gegevensbestanden dezelfde of juist andere informatie bevatten dan het Natuurloket. Voor informatie over de verspreiding van soorten en kustwateren verwijst LNV naar de Basisinfodesk van RIKZ (basisinfodesk@rikz.rws.minvenw.nl) en naar het Infocentrum van het RIZA (infocentrum@riza.rws.minvenw.nl) voor informatie over soorten in binnenwateren. Daarnaast adviseert LNV contact op te nemen met lokale deskundigen. Zij kunnen niet alleen informatie aanleveren, maar hun betrokkenheid kan eventuele bezwaren van deze groeperingen tegen het project voorkomen, aldus LNV (LNV 2003). Op de bijeenkomst over de Vogel- en Habitatrichtlijn van de Veluwe gemeenten bleek dat zij daar liever niet op vertrouwen. Ze zijn erg beducht voor het plotseling opduiken van een beschermde diersoort, en gaven aan behoefte te hebben aan gecertificeerde inventarisaties.

³³ De Rode lijst geeft een opsomming van soorten die in een bepaald gebied (bijvoorbeeld een regio of land) in de problemen zitten. Hierop worden prioriteiten in het natuurbeschermingsbeleid gebaseerd. De Flora en faunawet, artikel 7 geeft hiervoor de wettelijke basis. Er zijn landelijke, Europese en provinciale rode lijsten. De rode lijsten zijn opgesteld per diergroep. Ze geven alleen informatie, er zijn geen rechtsgevolgen aan verbonden (Kuindersma e.a 2002)

³⁴ SOVON (broedvogels en wintervogels), RAVON (vissen, reptielen en amfibieën), VZZ (zoogdieren), De vlinderstichting (vlinders), EIS Nederland (sprinkhanen en libellen), Floron (vaatplanten), NMV (paddestoelen), BLWG (mossen en korstmossen).



Figuur 6 Externe aanvragen gegevens flora en fauna per provincie in 2001 (bron IPO 2002)

Alle provincies, met uitzondering van Friesland doen vlakdekkend onderzoek naar de flora en fauna³⁵. Dit onderzoek is gericht op het in beeld brengen van de plekken waar in de provincie zeldzame soorten voorkomen. Deze gegevens worden onder meer gebruikt voor toetsing aan de Habitatrichtlijn³⁶. De gegevens worden regelmatig opgevraagd door derden (IPO 2002). Figuur 6 geeft de situatie van 2001 weer voor wat betreft het aantal externe aanvragen om informatie over de flora en de fauna.

In deze afbeelding is te zien dat externen met name de gegevens van Overijssel, Noord Brabant en Limburg goed weten te vinden. Dit heeft waarschijnlijk een relatie met de beschikbaarheid van de gegevens en de bekendheid die er aan gegeven wordt. Zo heeft de provincie Noord Brabant een cd-rom uitgegeven met daarop de verspreiding van soorten. Voor Limburg heeft het Natuurhistorisch Genootschap Limburg alle gegevens over de Limburgse natuur verzameld in één databank die voor bepaalde groepen toegankelijk is via internet (www.natuurbank.nhgl.org). Het bestand bevat meer dan 1 miljoen gegevens. Medewerkers van provincie, gemeenten en waterschappen hebben toegang tot de databank. Verder is de bank toegankelijk voor onderzoekers en leden. Ook de provincie Overijssel geeft op haar site aan dat er bij het ecologisch kenniscentrum informatie beschikbaar is over het voorkomen van Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijnsoorten binnen de provincie Overijssel. Hiervan wordt kennelijk goed gebruik gemaakt. Gelderlanders kunnen met vragen over natuur, bos en landschap terecht bij het Groenloket (www.groenloket.nl)³⁷. Het loket beantwoordt ook vragen over het voorkomen van plant- en diersoorten op particuliere terreinen. In tegenstelling tot het Natuurloket verstrekt het Groenloket de informatie gratis.

³⁵ De provincie Utrecht bijvoorbeeld streeft er naar elk jaar 10% van de oppervlakte van de provincie op te nemen. Het betreft vegetatiekarteringen, maar ook de fauna (m.u.v. grote zoogdieren) wordt meegenomen.

³⁶ Daarnaast hebben sommige provincies een systeem opgezet voor het monitoren van flora en fauna. Dit heeft een extra impuls gekregen door de oprichting van het Netwerk Ecologische monitoring (NEM) op initiatief van het CBS, RIVM en Expertisecentrum LNV. In 2001 hebben alle provincies, behalve Friesland hier aan deelgenomen (IPO 2002).

³⁷ Binnen het Groenloket werken samen: Stichting Landschapsbeheer Gelderland, Geldersch Landschap, GLTO, DLG, Bosgroep Gelderland en het Geldersch Particulier grondbezit.

Verder wordt ecologische informatie verzameld door (grote) kennisinstituten als Alterra, RIVO, NIOZ, RIKZ, RIVM, RIZA, Dienst Weg- en Waterbouwkunde Rijkswaterstaat, CBS en CLM. Ook universiteiten (Wageningen Universiteit, Rijksuniversiteit Leiden: centrum voor milieukunde en Rijksherbarium, Delft Hydraulics, KUN, RUG, UU, UvA) doen ecologisch onderzoek. Dit is vooral gericht op traditionele ecologische onderwerpen die minder toepassingsgericht zijn. Meer toepassingsgericht onderzoek, bijvoorbeeld op het gebied van natuurontwikkeling wordt gedaan door adviesbureaus³⁸ en bijvoorbeeld provincies en waterschappen. (Arts, Lagendijk en Wisserhof 2000).

Informatie over de beschermingsstatus van de soorten is te vinden op de site van LNV (www.minlnv.nl/thema/groen/natuur). Omdat de differentiatie in de beschermingsstatus nog niet is doorgevoerd, betreft het alleen informatie over beschermde soorten. Deze informatie is officieel gepubliceerd in drie documenten, die integraal op genoemde site staan:

- Bekendmaking lijsten beschermde inheemse diersoorten. Lijsten met beschermde zoogdieren, vogels, reptielen, amfibieën en vissen (uit de Staatscourant 13 november 2001).
- Regeling aanwijzing dier en plantensoorten Flora- en faunawet. Bevat lijsten met beschermde inheemse plantensoorten, kevers, libellen, dagvlinders en tweekleppigen. Deze lijst is gepubliceerd in de Staatscourant op 13 maart 2002.
- Besluit van 28 november 2000 houdende aanwijzing van dier en plantensoorten ingevolge de Flora- en faunawet (Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet). Bevat lijsten met beschermde plantensoorten (ander soorten dan in de hierboven genoemde regeling), beschermde kreeftachtigen, kevers, dagvlinders, mieren en slakken (andere soorten dan hierboven genoemd). Het besluit is gepubliceerd in het Staatsblad 523 jaargang 2000.

De beschermde soorten zijn een optelsom van deze publicaties. Per soortgroep (zoogdieren, vogels, vissen etc.) heeft LNV overzichten gemaakt van de beschermde soorten. Daarbij is aangegeven of de soorten naast de Flora- en faunawet ook voorkomen in de Vogel- of Habitatrichtlijn of op de Rode lijst. Deze overzichten zijn gebruiksvriendelijk. Alleen ontbreekt meta-informatie over de actualiteit. De complete lijsten zijn ook terug te vinden op www.natuurcompendium.nl. Op deze site is een schat aan informatie te vinden over de ontwikkeling van soorten, soortgroepen, ecosystemen en landschap. Voor 2003 is een natuurcompendium in boekvorm en op cd-rom uitgegeven. Op de site worden deze gegevens steeds geactualiseerd. Natuurcompendium, de natuur in cijfers is een uitgave van het CBS en het Natuurplanbureau (RIVM en DLO, 2003). Opmerkelijk is dat LNV op haar website voor informatie over de verspreiding van soorten alleen verwijst naar het natuurloket. Er zijn zoals we hierboven hebben gezien, diverse andere organisaties die hierover ook gegevens verzamelen en beschikbaar stellen.

³⁸ AIDenvironment, Arcadis, Buro Adrichem ruimtelijke en ecologische planvorming, Bureau Stroming, Bureau Waardenburg, Croonen Adviseurs, DHV, Grontmij, De Groene Ruimte, H+N+S, Haskoning, IWACO, Koeman en Bijkerk, hydro-ecologisch onderzoek, KIWA, Natooor, TAUW, TNO NITG en Witteveen en Bos

Informatie over de beschermingsstatus van de soorten is verkrijgbaar bij het ministerie van LNV. We mogen aannemen dat deze informatie juist is. Deze informatie is door gemeenten en andere partijen direct toepasbaar. Daarnaast is ook kennis over de ecologie van de soorten nodig. Deze kennis wordt onder meer verzameld door grote kennisinstututen. Onbekend is in hoeverre deze kennis beschikbaar is. De aanwezige kennis is waarschijnlijk om te vormen tot generiek toepasbare informatie. Ontbrekende kennis is waarschijnlijk pas na langjarig onderzoek te verkrijgen (zie ook 4.3 en 4.4).

Informatie over het voorkomen van beschermde soorten kunnen gemeenten bij verschillende partijen verkrijgen. Het ministerie van LNV verwijst standaard naar het Natuurloket, maar ook provincies en andere organisaties verstrekken informatie. De aangeboden informatie is echter voor andere doeleinden verzameld dan voor toepassing in het kader van de Flora- en faunawet. Ze is hierdoor helaas in de meeste gevallen niet direct toepasbaar. Belangrijkste manco lijkt de resolutie waarmee de opnames zijn gemaakt: per kilometerhok. Dit is te grofschalig om in het geval van een project dat ergens in dat kilometerhok zal worden uitgevoerd, te kunnen bepalen of ten gevolge van dat project mogelijk beschermde soorten in de knel kunnen komen.

Daarnaast is de informatie niet betrouwbaar en onvolledig omdat informatie over het voorkomen van bepaalde soortgroepen ontbreekt of omdat de gegevens te oud zijn. Dit komt ook de betrouwbaarheid van de informatie niet ten goede. Ook de bruikbaarheid van de geboden informatie laat te wensen over. Bovendien kan de informatie snel verouderen, omdat soorten kunnen verdwijnen en verschijnen. Het Natuurloket adviseert niet voor niets bij gegevens van niet recente datum altijd onderzoek te doen. De informatie is de ene keer gratis beschikbaar, terwijl voor dezelfde informatie een andere keer betaald moet worden.

Het lijkt er dus op dat de bijeengebrachte informatie nooit kan voldoen aan de eisen die er vanuit de Flora- en faunawet aan worden gesteld: aanvullend onderzoek blijft nodig. Het is dan ook de vraag of aanbevelingen die momenteel wel worden gedaan om ontbrekende gegevens aan te vullen wel realistisch zijn (IBO 2003). Het optuigen van een databank met direct bruikbare verspreidingsgegevens gaat gepaard met enorme investeringen, omdat daarvoor de frequentie en de intensiteit van de opnamen sterk moeten worden opgevoerd. In voorkomende gevallen gericht onderzoek doen, is waarschijnlijk goedkoper en effectiever.

De informatiebehoefte van gemeenten lijkt ook te worden ingegeven door angst voor het plotseling opduiken van soorten. Om deze gevoelens van onzekerheid te verminderen, zou duidelijk moeten worden wanneer gemeenten bij de voorbereiding van bestemmingsplannen redelijkerwijs voldoende onderzoek hebben gedaan naar het voorkomen van soorten. Hiervoor zouden bijvoorbeeld in VNG-verband richtlijnen kunnen worden ontwikkeld.

Tabel 4 geeft een samenvatting van de informatievoorziening ten dienste van de soortenbescherming.

Tabel 4 Informatievoorziening ten dienste van de soortenbescherming

Betrouwbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • De informatie over de beschermingsstatus is valide. • De informatie over de verspreiding van soorten is niet volledig en niet actueel.
Bruikbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • De bestaande informatie over de verspreiding van soorten kan niet direct door gemeenten worden toegepast, ze is te grofschalig. • De informatie is aan veroudering onderhevig. • Het beschikbaar stellen van de gegevens via internet of databanken draagt bij aan de bruikbaarheid.
Beschikbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Niet alle benodigde informatie over de verspreiding en de ecologie van soorten is aanwezig. • Het is onbekend waar de informatie over de verspreiding van soorten en de ecologie van de soorten gevonden kan worden. • Niet alle informatie over de verspreiding en de ecologie van soorten is toegankelijk voor derden.
Kosten	<ul style="list-style-type: none"> • De kosten voor de informatie over de verspreiding van soorten variëren. In sommige gevallen is informatie gratis verkrijgbaar, waarvoor elders betaald moet worden.
Afhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Voor informatie over de beschermingsstatus: LNV. • Voor informatie over het voorkomen van soorten: diverse partijen: publieke actoren, kennismakelaars en risicodragende actoren. • Voor ecologische kennis: grote kennisinstellingen.
Werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbodgestuurd.

4.2.2 Informatievoorziening ten dienste van de gebiedsbescherming

Op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn hoeft bij de bescherming van gebieden alleen rekening te worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Deze hangen samen met de soorten en habitats waarvoor de speciale beschermingszone is aangewezen, de zogeheten 'kwalificerende' soorten en habitats.

Informatie over de kwalificerende vogelsoorten in de gebieden die zijn aangewezen als speciale beschermingszone Vogelrichtlijn is te vinden in de aanwijzingsbesluiten van het ministerie van LNV. In totaal zijn 79 speciale beschermingszones Vogelrichtlijn aangewezen. Alleen van de 49 gebieden die in maart 2000 zijn aangewezen, zijn de aanwijzingsbesluiten te vinden op internet: www.minlnv.nl/vogelrichtlijn. Van de 30 gebieden, die al eerder zijn aangewezen, is op het internet buiten de naam en de globale ligging van het gebied geen aanvullende informatie te vinden. In veel gevallen betreft het hier (staats)natuurmonumenten, die op een later tijdstip tevens zijn aangewezen als speciale beschermingszone Vogelrichtlijn (Ministerie van LNV, 2000). Op de site van LNV is geen enkele directe verwijzing te vinden naar plekken waar deze informatie wel te vinden is. Deze informatie treffen we wel verstopt in andere documenten op het internet aan.

In de 49 aanwijzingsbesluiten die op internet staan, is de volgende informatie opgenomen (LNV 2000):

- De namen van de betrokken gemeenten.
- De verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de criteria voor aanwijzing.

- De gebiedsbeschrijving en de begrenzing: waar ligt het gebied, hoe ziet het landschap eruit en wat voor soort leefgebied is het (broed-, rui-, overwinterings-, foerageergebied of rustplaats). Er wordt verwezen naar een bij de aanwijzing behorende kaart. Deze is niet beschikbaar op internet en er wordt niet verwezen naar andere vindplaatsen.
- De Vogelkundige waarden: kwalificerende vogelsoorten. Hierbij is ook aangegeven waarvoor deze soorten het gebied gebruiken: broeden, rusten, ruïen, foerageren, overwinteren etc.
- Andere relevante vogelsoorten.
- Plaatselijke omstandigheden: aanduiding van broed-, rust-, foerageerplaatsen etc.
- Overige vogelsoorten: een opsomming van andere vogelsoorten die ook in het gebied voorkomen.
- Beleid en beheer: welke beleidsnota's (rijk en provincie) voor het gebied gelden. Wie zijn de grondeigenaren en wat voor beheer wordt er gevoerd.
- De gebruiksfuncties van het gebied: wat vinden er voor activiteiten plaats (kort en niet volledig).
- De rechtsgevolgen van de aanwijzing als speciale beschermingszone.

In een bijlage zijn ten slotte biotoopbeschrijvingen opgenomen van de kwalificerende vogelsoorten en de andere relevante vogelsoorten. Opvallend is dat in de aanwijzingsbesluiten niet expliciet wordt aangegeven wat de 'instandhoudingsdoelstellingen'³⁹ zijn van het gebied'.

Informatie over de 141 gebieden die Nederland tot nu toe bij de Europese Commissie aangemeld als speciale beschermingszone Habitatrichtlijn is te vinden op www.minlnv.nl/natura2000. Van de aangemelde gebieden zijn kaarten beschikbaar, waarop in tegenstelling tot de vogelrichtlijngebieden de exacte begrenzing wel terug is te vinden.

³⁹ De instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied worden vastgesteld aan de hand van de verstrekte informatie op het standaardgegevensformulier van de Commissie (Beschikking 97/266/EG d.d. 18-12-1996: Publicatieblad L107 van 24-4-1997) Op basis van deze formulieren wordt de Natura-2000 databank ontwikkeld. Deze databank zal volgens de informatie in het Publicatieblad vooral ten dienste staan van de Commissie en daarnaast gebruikt worden voor uitwisseling van gegevens over soorten en habitats van communautair belang.

De informatie bestaat uit: een kaart met de naam, de ligging en de oppervlakte van het gebied en ecologische informatie over vogelsoorten, habitats en dier- en plantensoorten en hun representativiteit. Daarnaast moet er ook informatie worden gegeven over activiteiten binnen en buiten het gebied die van invloed kunnen zijn op de kwalificerende soorten en habitats. Op basis hiervan moet de lidstaat instandhoudingsdoelstellingen vaststellen. De doelstelling van uitgevoerde of voorgenomen beheers en inrichtingsmaatregelen moeten als onderdeel van de instandhoudingsdoelstellingen worden betrokken. Als een type habitat of soort in verwaarloosbare mate aanwezig is moet deze niet in de instandhoudingsdoelstellingen worden betrokken. Verder wordt de lidstaten verzocht informatie te geven over andere belangrijke dier- en plantensoorten die niet in bijlage II worden genoemd. Deze informatie is voor de instandhoudingsdoelstellingen echter niet relevant. Deze soorten moeten dus niet worden betrokken in de passende beoordeling.

Verder is per gebied in tabelvorm aangegeven:

- voor welke habitattypen en/of soorten het een belangrijk gebied is;
- voor welke habitattypen en/of soorten het verder is aangemeld;
- of het een prioritaire soort of habitat betreft⁴⁰ (zie ook bijlage 3).

Op de internetsite is verder informatie te vinden over de:

- verantwoording van de gebruikte selectiemethode (verantwoordingsdocument);
- aangemelde gebieden met een uitleg van de begrenzingsmethodiek (gebieden-document);
- geselecteerde habitattypen en soorten, met een aanduiding waar deze voorkomen en wat het oordeel van de Europese Commissie hierover is (lijstdocument);
- betrokken gemeenten;
- grensoverschrijdende speciale beschermingszones (zones die in België of Duitsland doorlopen);
- juridische bescherming van de gebieden.

Voor informatie over de ligging, begrenzing, kwalificerende natuurwaarden en instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone zijn gemeenten en andere partijen afhankelijk van het ministerie van LNV.

Wanneer we kijken naar de betrouwbaarheid van de informatie spelen twee aspecten een rol: de validiteit en de volledigheid. We mogen aannemen dat de verstrekte informatie over de kwalificerende natuurwaarden juist is. De informatie is echter niet volledig. Met name de informatie over de kwalificerende natuurwaarden in de aangewezen beschermingszones Habitatrichtlijn valt op door haar beknoptheid. Deze informatie is waarschijnlijk onvoldoende om op basis daarvan uitvoering te geven aan de vereiste voorbescherming.

Om een uitspraak te doen over de bruikbaarheid van de informatie, moeten we de directe toepasbaarheid, de actualiteit en de vorm van de informatie beoordelen. Voor de beoordeling van de toepasbaarheid is van belang in hoeverre de verstrekte informatie direct bruikbaar is voor gemeenten.

De verstrekte informatie is nogal ecologisch van toon. Onduidelijk is bijvoorbeeld wat wordt bedoeld met 'andere relevante vogelsoorten' en 'overige vogelsoorten' in de aanwijzingsbesluiten van de speciale beschermingszones Vogelrichtlijn.

⁴⁰ Prioritaire typen natuurlijke habitats zijn habitats die gevaar lopen te verdwijnen. De EG draagt op het punt van instandhouding een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke verspreidingsgebied op het grondgebied van de lidstaten ligt. Prioritaire soorten zijn bedreigde soorten waarvoor de EG bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke verspreidingsgebied op het grondgebied van de lidstaten ligt. Wanneer prioritaire habitats of soorten in het geding komen door plannen of projecten, dan kunnen deze plannen of projecten bij ontstentenis van alternatieven alleen doorgaan wanneer er sprake is van belang voor de menselijke gezondheid, openbare veiligheid of voor het milieu gunstige effecten (artikel 6 lid 4). Redenen van economische of sociale aard mogen hierbij geen rol spelen. De Vogelrichtlijn onderscheidt geen prioritaire soorten.

Opvallend is ook dat er niet wordt aangesloten op de terminologie die binnen de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt gebruikt. Zo wordt in de aanwijzingsbesluiten niet expliciet vermeld wat de instandhoudingsdoelstellingen zijn. Ook wordt in de verstrekte informatie nergens duidelijk dat bij een kwalificerende habitat altijd ‘typische soorten’ horen en bij een kwalificerende soort altijd een habitat (leefgebied). Om de verstrekte informatie te kunnen toepassen is veel impliciete kennis van de ecologie vereist. Deze kennis is niet aanwezig bij gemeenten. De verstrekte informatie is actueel en zal waarschijnlijk niet snel verouderen. De wijze waarop de informatie wordt gepresenteerd, via internet (voor zover aanwezig), draagt bij aan de bruikbaarheid.

De beschikbaarheid van de informatie laat te wensen over. Van 30 aangewezen speciale beschermingszones Vogelrichtlijn zijn de aanwijzingsbesluiten niet op internet beschikbaar. Een heldere verwijzing naar waar deze informatie wel te vinden is, ontbreekt of is verstopt tussen andere informatie. De informatie moet in het bezit zijn van het ministerie van LNV, maar ze is (nog) niet toegankelijk voor derden. Op de zogeheten standaardgegevensformulieren is veel informatie over de gebieden aangeleverd aan de Europese Commissie. Deze informatie zou zelfs in een databank zijn opgenomen. Er moet dus meer informatie zijn, dan er op dit moment voor derden beschikbaar is. Verder valt op dat de site meer aanbodgericht dan vraaggericht is opgezet. LNV geeft informatie zonder zich af te vragen met welke vragen een gebruiker de site benadert. Niet alle gebruikers hebben de tijd om de gepresenteerde documenten helemaal door te lezen op bruikbare informatie.

In tabel 5 is de situatie ten aanzien van de informatievoorziening over de gebiedsbescherming samengevat.

Tabel 5 Informatievoorziening ten dienste van de gebiedsbescherming

Betrouwbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • De informatie is valide. • De informatie is niet volledig.
Bruikbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • De informatie kan niet direct door gemeenten worden toegepast, hiervoor is veel impliciete ecologische kennis vereist. Bovendien sluit de gebruikte terminologie niet aan bij de terminologie die in de Vogel- en Habitatrichtlijn worden gebruikt. • De informatie is actueel en zal waarschijnlijk niet snel verouderen. • De vorm van presenteren via internet draagt bij aan de bruikbaarheid.
Beschikbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Een deel van de ontbrekende informatie moet beschikbaar zijn bij LNV, maar is niet toegankelijk voor derden of zit verstopt achter voor de gebruiker nietszeggende titels. • In de wijze van presenteren wordt weinig rekening gehouden met de vragen van de gebruikers (meer aanbod dan vraaggestuurd).
Kosten	<ul style="list-style-type: none"> • De verstrekte informatie is gratis.
Afhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten en andere partijen zijn voor deze informatie afhankelijk van het ministerie van LNV.
Werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbodgestuurd.

4.2.3 Optelsom soorten- en gebiedenbeleid: gevolgen voor gemeenten

Wanneer een speciale beschermingszone binnen de gemeentegrens voorkomt, moeten gemeenten er op bedacht zijn dat de soorten waarvoor deze zone is aangewezen ook beschermd kunnen zijn op grond van de Flora- en faunawet. Dat geldt voor alle vogelsoorten en voor de dier- en plantensoorten die zowel in bijlage IV als in bijlage II van de Habitatrichtlijn worden genoemd.

In figuur 7 is uitgewerkt hoe de optelsom soorten- en gebiedenbeleid doorwerkt voor de bescherming van soorten⁴¹. Als basis daarvoor dient afbeelding 4.2, waarin nu tevens zijn aangegeven:

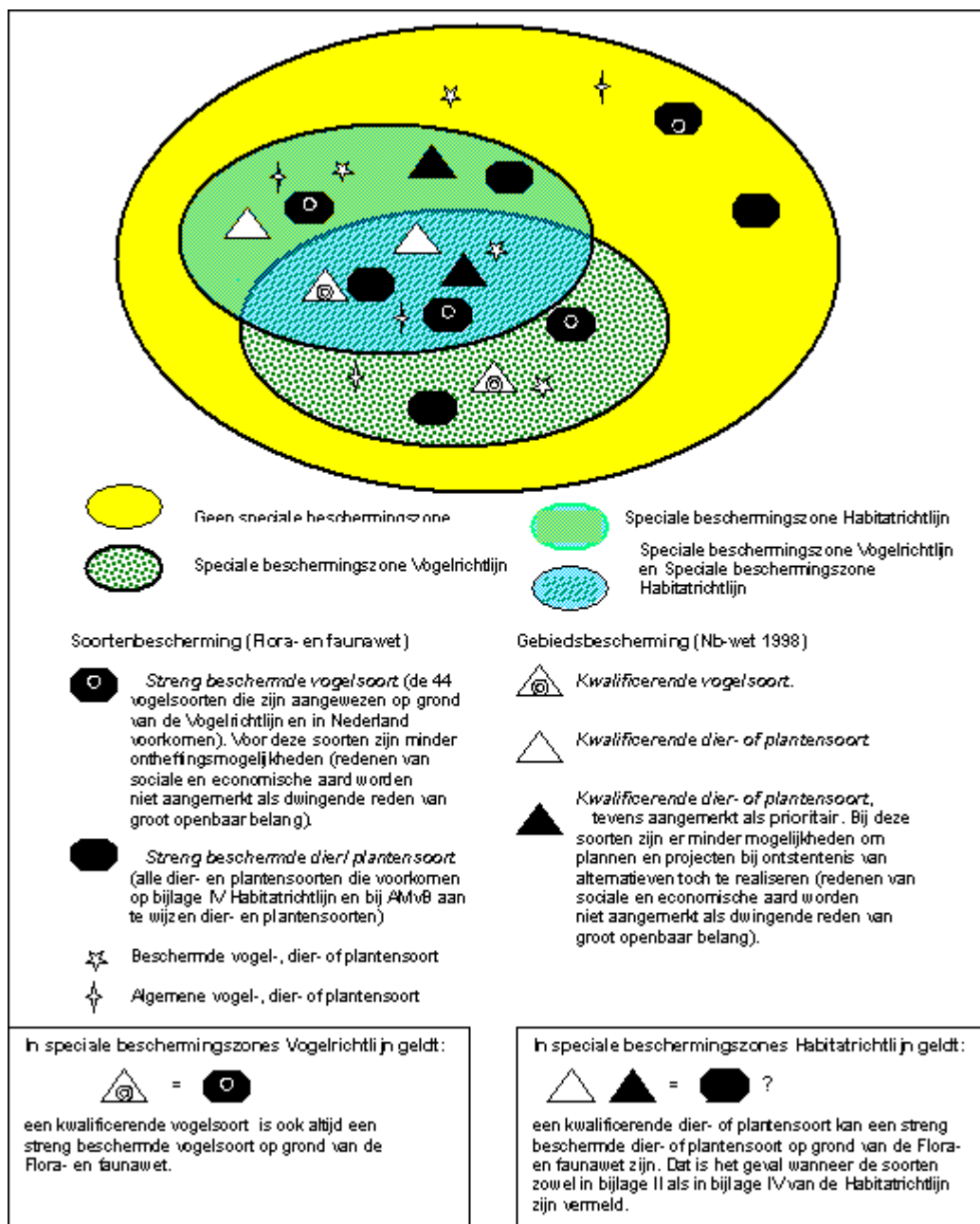
- de soorten die in het spoor van de soortenbescherming kunnen voorkomen: streng beschermde vogelsoorten, streng beschermde dier- en plantensoorten, beschermde dier- en plantensoorten en algemene dier- en plantensoorten. De streng beschermde soorten vinden hun basis in bijlage I van de Vogelrichtlijn, bijlage IV van de Habitatrichtlijn en een nog te nemen AMvB. Voor de streng beschermde vogelsoorten zijn er minder ontheffingsmogelijkheden (redenen van sociale en economische aard worden niet aangemerkt als dwingende reden van groot openbaar belang);
- soorten waarvoor speciale beschermingszones zijn aangewezen. Het betreft de kwalificerende vogelsoorten en dier- en plantensoorten (eventueel prioritair). Deze soorten komen voort uit bijlage I van de Vogelrichtlijn en bijlage II van de Habitatrichtlijn. De Vogelrichtlijn onderscheidt geen prioritaire vogelsoorten.

In speciale beschermingszones Vogelrichtlijn moeten gemeentebesturen er op bedacht zijn dat de kwalificerende vogelsoorten ook altijd streng beschermd zijn op grond van de Flora- en Faunawet. Daarbij doet zich het merkwaardige fenomeen voor dat deze vogelsoorten in het spoor van de Flora- en faunawet een strengere bescherming genieten dan op grond van de gebiedsbescherming. In het spoor van de Flora- en faunawet is ontheffing om redenen van sociale of economische aard immers niet mogelijk, in het spoor van de gebiedsbescherming wel⁴².

Ook in de speciale beschermingszones Habitatrichtlijn kunnen planten- en diersoorten voorkomen die een dubbele bescherming genieten. Het betreft de soorten die zowel op bijlage II als op bijlage IV van de Habitatrichtlijn voorkomen. De Europese Commissie onderkent in de brochure 'Beheer van Natura 2000-gebieden' dat er soorten zijn die zowel vallen onder het hoofdstuk 'de instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten' als onder het hoofdstuk 'bescherming van soorten'. Hierbij wordt opgemerkt dat de aard en werkingssfeer van de bijbehorende bepalingen verschillend zijn. De bescherming van soorten kent geen geografische beperkingen, terwijl de gebiedsbescherming beperkt blijft tot de speciale beschermingszones.

⁴¹ Habitats zijn buiten beschouwing gelaten, omdat dubbele bescherming daarvoor niet aan de orde is.

⁴² na implementatie met de Natuurbeschermingswet 1998



Figuur 7 Opsom van het soorten en gebiedenbeleid: de soorten die worden onderscheiden in het spoor van de soortenbescherming en in het spoor van de gebiedsbescherming

Hoe gemeenten en andere bestuursorganen hiermee kunnen omgaan, is nog nergens aan de orde geweest. Noch in de Flora- en faunawet, noch in het voorstel voor aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998 is een afstemmingsregeling opgenomen. De Nb-wet 1998 voorziet alleen in een afstemming tussen de 'beschermde leefomgeving' uit de Flora- en faunawet en de speciale beschermingszones: in de een speciale beschermingszone kan voor de kwalificerende soorten niet tevens een beschermde leefomgeving worden ingesteld. Ook het ministerie van LNV geeft geen enkele informatie over hoe in deze situatie gehandeld moet worden. Sterker nog, het ministerie werkt het soorten- en gebiedenbeleid via twee totaal gescheiden sporen uit en geeft geen enkele informatie over de combinatie van de het soorten- en gebiedenbeleid. Duidelijk is wel dat het soorten- en gebiedenbeleid zich op gemeentelijk niveau niet gescheiden zullen manifesteren en dat initiatiefnemers van plannen of projecten voor hetzelfde dier, dezelfde vogel of dezelfde plantensoort met verschillende bestuursorganen te maken krijgen om de benodigde vergunningen of ontheffingen te krijgen.

4.3 Bescherming van de natuurwaarden

Als gemeenten weten welke de kwalificerende soorten en habitats zijn, dient de volgende vraag zich aan: 'Waartegen moeten deze soorten en habitats worden beschermd en hoe moet dat gebeuren?'. Ook daarover laat de Habitatrichtlijn zich uit. Artikel 6 lid 2 geeft aan dat moet worden voorkomen dat er *verslechtering* optreedt van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszone. Ook mag geen *verstoring* van soorten optreden, voor zover deze gelet op de doelstellingen van de richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben. Om dit te bereiken, moeten de lidstaten *passende maatregelen* treffen.

Volgens de uitleg van de Europese Commissie is het doel van het artikel preventie. Het heeft zowel betrekking op activiteiten en gebeurtenissen in het verleden, heden en de toekomst. Bestaande activiteiten met negatieve effecten moeten worden gestopt of verzacht. Ook moeten maatregelen worden genomen om de risico's van rampen te beperken. Daarmee is de werkingssfeer van lid 2 breder dan van lid 3 en 4 die zich alleen richten op toekomstige activiteiten (plannen en projecten), waarvoor een vergunning nodig is. De maatregelen beperken zich tot de soorten en habitats die voorkomen in de speciale beschermingszones. Wanneer processen buiten deze zones invloed hebben op de soorten en habitats in de zone (externe werking), zullen ook buiten deze zones maatregelen moeten worden getroffen. Kort gezegd gaat het om preventieve maatregelen. Deze maatregelen zijn uitsluitend gericht op de soorten en habitats waarvoor de zones zijn aangewezen (Europese Commissie 2000).

In 4.1.2 is al aan de orde geweest dat Nederland aan deze verplichtingen wil voldoen via maatregelen in het spoor van de ruimtelijke ordening en via een wijziging van Natuurbeschermingswet 1998. Hoe deze implementatie uiteindelijk ook vorm krijgt, dit zal nauwelijks of geen invloed op de kennisbehoefte bij gemeenten. Ze zullen ten behoeve van de voorbereiding van bestemmingsplannen sowieso moeten weten wat wordt verstaan onder 'significante verstoring' en 'kwaliteitsverslechtering'. Deze

vragen worden beantwoord de brochure 'Beheer van Natura 2000-gebieden'. In deze brochure, die we in het vervolg zullen aanduiden als de 'EU-interpretatiegids', geeft de Europese Commissie (EC) uitleg over de bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn⁴³. Op basis hiervan beschrijven we in 4.3.1. wat onder verslechtering en verstoring moet worden verstaan. In 4.3.2 maken we een analyse van de kennis die een gemeente nodig heeft om te beoordelen of er sprake is van kwaliteitsverslechtering of verstoring.

We zullen hier niet verder ingaan op welke passende maatregelen gemeenten kunnen treffen. Dat is al aan de orde geweest in 4.1.2 en zal verder worden uitgewerkt in hoofdstuk 5.

4.3.1 Verslechtering en verstoring

Bij de uitleg van de begrippen verslechtering en verstoring maakt de EU-Interpretatiegids gebruik van een aantal andere begrippen. Zo moeten verstoringen en verslechteringen worden beoordeeld in het licht van de staat van instandhouding van de betrokken soort of habitat (op biogeografisch niveau) en de plaatselijke omstandigheden (op niveau van het gebied zelf). Onder staat van instandhouding verstaat de gids:

- Voor habitats: de som van de invloeden die op het betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van dit habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten.
- Voor soorten: het effect van de som van invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populatie van die soort.

De staat van instandhouding van een habitat of soort in een bepaald gebied moet worden beoordeeld in het licht van de bijdrage die dat gebied levert aan de ecologische samenhang van het netwerk, dus:

- ten opzichte van de begintoestand, indien de staat van instandhouding op dat moment gunstig was. Voor informatie over de begintoestand wordt verwezen naar het Natura 2000-standaardgegevensformulier;
- ten opzichte van de doelstellingen voor verbetering van de staat van instandhouding die op het moment van de totstandbrenging van het netwerk werden medegedeeld. Wanneer de Gemeenschap financiële middelen ter beschikking stelt voor de verbetering van de staat van instandhouding van een habitat of soort in een gebied, moet met die verbeterde staat van instandhouding rekening worden gehouden.

⁴³ Overigens hoeft dit geen bindende interpretatie te zijn. De beleidsvorming rond dit onderwerp is nog volop in ontwikkeling. Zo is de wetgeving rond de bescherming van gebieden nog niet afgerond. Uiteindelijk zullen deze beleidsontwikkelingen tezamen met de jurisprudentie die in de komende tijd over de Vogel- en de Habitatrichtlijn, de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet beschikbaar komt op termijn de gewenste duidelijkheid moeten geven.

Wat als verstoring en/of verslechtering moet worden beschouwd, hangt dus af van de informatie die door de lidstaat werd medegedeeld en die werd gebruikt om de coherentie van het netwerk voor de betrokken soorten en habitats te garanderen.

Verslechtering wordt in EU-Interpretatiegids aangeduid met kwaliteitsverslechtering en omschreven als de *fysische aantasting* van een habitat. Dit betekent dat rekening gehouden moet worden met alle invloeden op het milieu in de habitats in kwestie, zoals beschikbare ruimte, water, lucht, bodem.

Volgens de gids is de staat van instandhouding voor een natuurlijk habitat gunstig wanneer aan alle drie van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. het natuurlijke verspreidingsgebied van het habitat en de oppervlakte binnen de speciale beschermingszone zijn stabiel of nemen toe. Oppervlaktevermindering geldt als verslechtering, maar moet altijd worden geëvalueerd in het licht van de totale oppervlakte van de habitat in de speciale beschermingszone en de staat van instandhouding.
2. de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies aanwezig zijn en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan. Elke verzwakking van de factoren die noodzakelijk zijn voor de instandhouding van de habitats op lange termijn geldt als een verslechtering. Welke functies voor het behoud van het habitat op lange termijn nodig zijn, hangt natuurlijk af van de aard van het betrokken habitat⁴⁴.
3. de staat van instandhouding van de voor dit habitat typische soorten gunstig is.

De Interpretatiegids hanteert bij de uitleg van het begrip ‘verslechtering’ ook het begrip *ecologische vereisten*. Hieronder moeten alle ecologische (zowel abiotische als biotische) vereisten worden verstaan waaraan moet worden voldaan opdat een gunstige staat van instandhouding van de betrokken typen van habitats en soorten wordt gegarandeerd. Daarbij horen ook de relaties van die habitats en soorten met het milieu (lucht, water, bodem, vegetatie enz.). De omschrijving van de ecologische vereisten is gebaseerd op wetenschappelijke kennis en kan alleen per geval worden omschreven. Ze zijn afhankelijk van het type natuurlijke habitats van bijlage I, de soorten van bijlage II en het betrokken gebied. De ecologische vereisten kunnen niet alleen van soort tot soort, maar voor dezelfde soort ook van gebied tot gebied verschillen. Zo stellen vleermuizen andere ecologische vereisten gedurende hun winterslaap (rusttoestand in ondergrondse ruimten, mijnschachten of woningen) dan gedurende hun activiteitsperiode (insectenjacht).

Verstoring heeft geen directe invloed op de fysische kenmerken van een gebied; een verstoring kan zich alleen voordoen bij soorten en is vaak in de tijd beperkt (lawaai, lichtbronnen enz.). Bij de beoordeling van verstoring moet worden gekeken naar de duur, frequentie en intensiteit van de verstoring⁴⁵. Er is pas reden tot het treffen van maatregelen wanneer een verstoring significant is.

⁴⁴ In de gids wordt opgemerkt dat het nuttig zou zijn om te kunnen beschikken over gemeenschappelijke indicatoren die het mogelijk maken deze elementen voor ieder type van habitat te evalueren.

⁴⁵ Menselijk handelen in het kader van beheersmaatregelen, zoals het voeren van een bepaald maaieregime ten behoeve van weidevogels wordt niet als verstoring opgevat.

Om significant te zijn, moet een verstoring de staat van instandhouding beïnvloeden. Voor een soort is de staat van instandhouding gunstig wanneer:

1. Uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van het natuurlijke habitat waarin zij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven. Elke gebeurtenis die bijdraagt tot de afname op lange termijn van de populatieomvang van de betrokken soort in het gebied, kan als een significante verstoring worden aangemerkt.
2. Het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt en binnen afzienbare tijd niet kleiner lijkt te zullen worden. Elke gebeurtenis die ertoe bijdraagt dat het verspreidingsgebied van de soort in het gebied kleiner wordt of dreigt te worden, kan als een significante verstoring worden beschouwd.
3. Er een voldoende groot habitat bestaat om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden, en dit waarschijnlijk zal blijven bestaan. Elke gebeurtenis die ertoe bijdraagt dat de omvang van het habitat van de soort in het gebied kleiner wordt, kan als een significante verstoring worden beschouwd.

4.3.2 Informatiebehoefte

Wat valt uit het voorgaande af te leiden over de kennis die nodig is om te kunnen beoordelen of er sprake is van kwaliteitsverslechtering of verstoring? Daarvoor moeten we inhoud geven aan de voorwaarden voor een gunstige staat van instandhouding van de habitats en soorten.

Vos e.a. (2002) vatten deze voor habitats samen als voorwaarden voor:

- de omvang van het habitat;
- de abiotische kwaliteit van het habitat;
- de biotische kwaliteit van het habitat te meten aan de staat van instandhouding van een set typische soorten.

De voorwaarden voor een gunstige staat van instandhouding van soorten komen volgens Vos e.a. neer op noodzakelijke voorwaarden voor:

- populatieomvang;
- verspreiding en populatiedynamica van de soort;
- de omvang en ruimtelijke kwaliteit van als biotoop geschikt habitat.

Deze moeten zodanig zijn dat de populatie van die soort op de lange termijn kan blijven voortbestaan.

Verder moet de staat van instandhouding van een habitat of soort worden beoordeeld ten opzichte van de begintoestand (als de staat van instandhouding toen gunstig was) of ten opzichte van de doelstellingen voor verbetering van de staat van instandhouding die de lidstaat heeft meegedeeld.

Wat opvalt is dat we altijd te maken hebben met een complex van soorten en habitats. Bij een habitat horen typische soorten en een soort is niet los te zien van zijn habitat. Dat betekent dat wanneer een speciale beschermingszone is aangewezen voor een bepaald habitat we moeten weten welke typische soorten daarbij horen. Omgekeerd wanneer de zone is aangewezen voor een bepaalde soort, moeten we weten welke habitat daarbij hoort.

Samengevat hebben gemeenten informatie nodig over:

- de uitgangssituatie: staat van instandhouding of gewenste staat van instandhouding, beheersmaatregelen, oppervlakte van de habitats, de typische soorten die bij een habitat horen en de habitats die bij een soort horen (inclusief hun oppervlak);
- ecologische eisen: van habitats en hun typische soorten en van soorten en hun bijbehorende habitats. Voorwaarden aan abiotische en biotische factoren;
- gevoeligheid van de habitats/typische soorten en soorten/ bijbehorende habitats voor verstoringen en verslechtingen;
- gevolgen van bestaande en toekomstige activiteiten.

Voor informatie over de uitgangssituatie zijn gemeenten afhankelijk van het ministerie van LNV. Het ministerie is in het bezit van deze informatie, want ze heeft deze ook geleverd aan de Europese Commissie. Het ministerie zou ook de informatie over de typische soorten die bij een habitat horen en de habitats die bij een soort horen, moeten aanleveren. Genoemde informatie zou kunnen worden opgenomen in de aanwijzingsbeschikkingen.

Informatie over de ecologische eisen en de gevoeligheid van soorten en habitats is in het bezit van (grote) kennisinstututen, universiteiten, provincies, waterschappen en adviesbureaus (zie blz. 76). In dit onderzoek is niet nagegaan in hoeverre deze informatie voor alle soorten en habitats beschikbaar is. Vos e.a. (2002) geven aan dat voor veel soorten uit bijlage II van de Habitatrichtlijn onvoldoende kennis en methodiek voorhanden is om betrouwbare effectvoorspellingen te doen. De ontbrekende kennis vergaren, vraagt doorgaans langjarig onderzoek of is zelfs onmogelijk.

Wat wel duidelijk is dat gemeenten behoefte hebben aan deze informatie om te kunnen inschatten of een activiteit nu wel of geen invloed heeft op de te beschermen natuurwaarden. Het eenmalig verzamelen en bundelen van de informatie die hierover beschikbaar is tot voor gemeenten bruikbare informatieproducten loont waarschijnlijk de moeite, omdat de houdbaarheid van deze informatie hoog is: het blijft zijn geldigheid lang houden.

Voor informatie over de gevolgen van bestaande en nieuwe activiteiten is de gemeente afhankelijk van degene die de activiteit ontplooit of wil ontpooien, de initiatiefnemer. Deze zou de gevolgen van de activiteit voor bodem, water, lucht en ruimte en de verstoringen moeten kwantificeren. Het is daarbij handig om de gevolgen uit te drukken in vaste parameters. Omdat elke activiteit uniek is, zal deze informatie per geval moeten worden aangeleverd. Tabel 6 geeft een samenvattend overzicht, waarin ook is aangegeven wie de informatie zou kunnen aanleveren (omdat hij toch al in het bezit is van de informatie) en tot wat voor soort type de informatie behoort.

Tabel 6 Samenvattend overzicht van de informatie die nodig is voor de beoordeling van mogelijke kwaliteitsverslechtering of verstoring, de partijen die deze informatie kunnen aanleveren en de typering van de informatie (generiek of uniek)

Informatie over	Aan te leveren door	Typering van de informatie
Uitgangssituatie: <ul style="list-style-type: none"> • staat van instandhouding bij aanmelding; • oppervlakte habitats; • typische soorten; • habitats aangewezen soorten. 	Ministerie van LNV.	Deze informatie kan eenmalig worden verzameld: het blijft zijn geldigheid houden. Ze zou kunnen worden opgenomen in de aanwijzingsbeschikkingen. De informatie is deels beschikbaar op de Natura 2000-standaardgegevensformulieren. Ze is generiek toepasbaar.
Ecologische eisen. Abiotische en biotische vereisten.	Kennisinstituten.	Bestaande kennis kan eenmalig worden verwerkt tot informatieproduct. De informatie kan eventueel worden opgenomen in de aanwijzingsbesluiten. Ze is generiek toepasbaar. Ontbrekende kennis is lastig te verwerven (vergt langdurig onderzoek). Het zou handig zijn wanneer de vereisten aan bodem, water, lucht kunnen worden gekwantificeerd.
Gevoeligheid van habitats voor kwaliteitsverslechtering en Gevoeligheid van soorten voor significante verstoringen.	Kennisinstituten.	Informatie blijft geldigheid houden en is generiek toepasbaar. Eventueel opnemen in aanwijzingsbesluiten, indien mogelijk kwantificeren.
Gevolgen bestaande en Toekomstige activiteiten.	Initiatiefnemer.	Deze informatie is uniek: verschilt van geval tot geval, dus per geval aanleveren. Uitdrukken in vaste parameters.

4.4 Onderzoek naar de gevolgen voor de natuurwaarden

Om de gevolgen van bestaande of toekomstige activiteiten voor de kwalificerende natuurwaarden te kunnen onderzoeken, is in ieder geval kennis nodig van de uitgangssituatie, de ecologische eisen, de gevoeligheid van de habitats en soorten en de gevolgen van de bestaande en/of toekomstige activiteiten. In deze paragraaf zullen we nagaan aan welke eisen zo'n onderzoek moet voldoen en hoe gemeenten daarbij te werk kunnen gaan.

Om rekening te kunnen houden met de gevolgen van bestaande en nieuwe activiteiten voor de speciale beschermingszone moeten gemeenten onderzoek (laten) doen. De Algemene wet bestuursrecht stelt geen specifieke eisen aan vorm van dit onderzoek. Dat is wel het geval wanneer de gevolgen van nieuwe activiteiten significant kunnen zijn. Er moet dan een passende beoordeling worden gemaakt⁴⁶.

Hieruit leidt Ampt-Riksen (2002) af dat wanneer een gemeente goed beargumenteerd en onderbouwd kan aantonen dat de handeling geen significante gevolgen heeft een

⁴⁶ Op grond van artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn of Nb-wet 1998 art. 19f (wijzigingsvoorstel).

passende beoordeling achterwege kan blijven⁴⁷. Dit impliceert dat gemeenten op basis van een vooronderzoek kunnen besluiten dat een passende beoordeling achterwege kan blijven. Ook de EU-Interpretatiegids gaat er van uit dat een passende beoordeling pas nodig is wanneer er *kans* bestaat op significante gevolgen.

Uit het voorgaande volgt dat er ten behoeve van de gebiedsbescherming drie vormen van onderzoek zijn:

- een onderzoek om na te gaan of bestaande activiteiten gevolgen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. In dat geval moet de gemeente passende maatregelen treffen;
- een vooronderzoek om na te gaan of voorgenomen plannen en projecten mogelijk significante gevolgen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen;
- een passende beoordeling wanneer niet kan worden uitgesloten dat nieuwe activiteiten (plannen en/of projecten) significante gevolgen kunnen hebben.

Het onderzoek en het vooronderzoek kunnen op dezelfde manier worden uitgevoerd. In 4.4.1 beschrijven we wat er in zo'n vooronderzoek onderzocht zou moeten worden. Vervolgens gaan we in 4.4.2 in op het begrip significante gevolgen. Waar een passende beoordeling aan moet voldoen, komt aan de orde in 4.4.3. Omdat gemeenten als opdrachtgever van projecten ook te maken kunnen krijgen met ontheffingsaanvragen in het spoor van de soortenbescherming, besteden we in 4.4.4 aandacht aan de 'effectstudie' van de Flora- en faunawet. In 4.4.5 ten slotte komt de informatievoorziening aan de orde.

4.4.1 Vooronderzoek

Het (voor)onderzoek heeft tot doel na te gaan of bestaande of nieuwe activiteiten gevolgen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen en om daarop een besluit te baseren. Daarom zal het onderzoek moeten voldoen aan de bepalingen van de Awb:

- het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3.2);
- het motiveringsbeginsel (artikel 4.46).

Voldoende kennis vergaren en een deugdelijke motivering zijn dus belangrijke eisen waaraan de besluitvorming moet voldoen.

Maar welke kennis moeten bestuursorganen vergaren? In 4.3 hebben we gezien dat voor het inschatten van verstoringen en verslechtingen in ieder geval kennis nodig is van de uitgangssituatie, de ecologische eisen, de gevoeligheid van de habitats en soorten en de gevolgen van de bestaande en/of toekomstige activiteiten (het plan of project).

Wanneer er sprake is van nieuwe activiteiten (plannen/projecten) moet bovendien worden ingeschat of ze alleen of in combinatie met andere plannen/projecten kunnen leiden tot significante gevolgen. Dit leidt er toe dat ook kennis nodig is van:

⁴⁷ Voor onze nationale rechter is dit niet zo duidelijk. De voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het Europese Hof van Justitie gevraagd of er altijd een passende beoordeling worden gemaakt of alleen als er twijfel bestaat (zie bijlage 2).

- de gevolgen van het plan of project in combinatie met andere plannen en/of projecten;
- wanneer sprake is van significante gevolgen.

Om de gevolgen van een activiteit in beeld te brengen zouden gemeenten gebruik kunnen maken van het concept van de milieubeleidsthema's' (Van Dorp e.a. 1999). In dit concept zijn de gevolgen van activiteiten voor het milieu herleid tot een beperkt aantal processen, de zogeheten ver-thema's: verandering van klimaat, verspilling, verzuring, vermesting, verdroging, verspreiding, verstoring en versnippering. In het kader op blz. 94 zijn deze thema's uitgewerkt.

Verandering van klimaat en verspilling kunnen hierbij buiten beschouwing blijven⁴⁸. Genoemde ver-thema's kunnen ook gebruikt worden om de gevoeligheid van de soorten en habitats te karakteriseren.

Een deugdelijk (voor)onderzoek in de zin van de Algemene wet bestuursrecht naar mogelijke (significante) gevolgen zou de volgende kenniselementen in kaart moeten brengen:

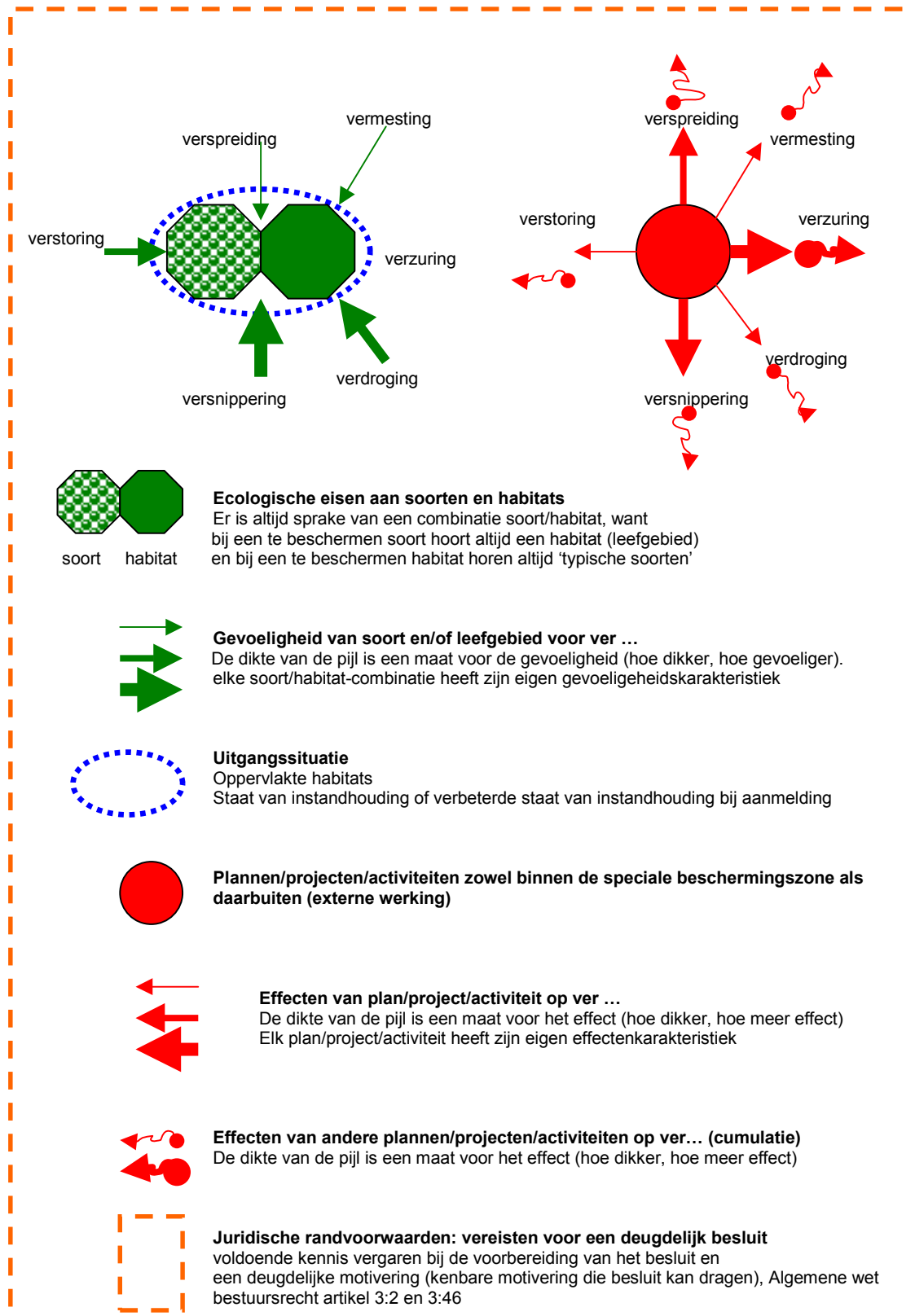
1. De ecologische eisen van de kwalificerende habitats of soorten. Wanneer er een soort in het geding is, hoort daar vanzelf ook een habitat bij. Omgekeerd horen bij een habitat 'typische soorten'.
2. De gevoeligheid van bovengenoemde habitats en soorten. Deze kan worden uitgedrukt in termen van verspreiding, vermesting, verzuring, verdroging, versnippering en verstoring. Belangrijk om te weten is dat verstoring alleen bij soorten een item is.
3. De uitgangssituatie: oppervlakte aan habitat en staat van instandhouding bij aanmelding.
4. De effecten van het plan/project/activiteit op:
 - verstoring in termen van geluid, licht en aantrekking van mensen en/of voertuigen;
 - verzuring in termen van zwaveldioxide, stikstofoxiden, ammonium, ammoniak, ozon;
 - vermesting in termen van toevoer van voedingstoffen: stikstof en nitraat;
 - verdroging in termen van grondwaterstanddaling, afname kwel, afname overstromingsfrequentie;
 - verspreiding in termen van uitstoot van toxische milieugevaarlijke stoffen (zware metalen, bestrijdingsmiddelen etc.) naar water, bodem en lucht en het

⁴⁸ Verspilling is in dit verband niet relevant. Daarnaast kan van gemeenten ook niet worden verwacht dat zij de effecten op klimaatverandering in het onderzoek betrekken, omdat klimaatverandering vele diffuse bronnen kent. Hoewel allerlei menselijke activiteiten eraan kunnen bijdragen, moet klimaatverandering worden opgevat als een autonoom proces. Het draagt ongetwijfeld bij aan veranderingen in de verspreiding van soorten en habitats. Zo heeft klimaatverandering bijvoorbeeld invloed op de vogeltrek, het in het blad komen van de vegetatie etc. Wellicht moet dit worden opgevat als de 'natuurlijke dynamiek' van soorten en habitats. Dat betekent dat ten gevolge van klimaatveranderingen wijzigingen kunnen optreden in de soorten en habitats waarvoor de speciale beschermingszones zijn aangewezen. Hierdoor zou een verandering kunnen optreden in de kwalificerende soorten binnen een speciale beschermingszone of verschuiving van de grenzen van de speciale beschermingszone.

- gevaar op introductie van ziekten of uitheemse of gedomesticeerde soorten of genetisch gemodificeerde exemplaren;
- versnippering in termen van afname van de oppervlakte van het leefgebied, het doorsnijden van een leefgebied.
5. De effecten van andere plannen/projecten/activiteiten (cumulatie).
 6. Ook moet rekening worden gehouden met de zogeheten externe werking: activiteiten buiten de speciale beschermingszone kunnen invloed hebben op de kwalificerende soorten/habitats binnen de speciale beschermingszone.

Op basis hiervan is een model ontwikkeld, waarin deze kennis-elementen een plaats hebben gekregen. Dit model moet worden opgevat als een poging om enige systematiek te brengen in het (voor)onderzoek naar de gevolgen van activiteiten voor de kwalificerende natuurwaarden. Het model kan een hulpmiddel zijn voor gemeenten om deugdelijk te motiveren of een bestaande of toekomstige activiteit gevolgen heeft en of significante gevolgen al dan niet kunnen worden uitgesloten. In figuur 8 is het model schematisch weergegeven.

Of een bestaande of nieuwe activiteit gevolgen heeft, hangt enerzijds samen met de mate waarin ze een verstorend effect heeft op de soorten of de kwaliteit van de habitats negatief beïnvloedt. Anderzijds heeft het te maken met de mate waarin de soorten of habitats gevoelig zijn voor deze effecten. Wanneer een activiteit bijvoorbeeld alleen leidt tot verdroging en van de soort is bekend dat hij juist goed gedijt in droge omstandigheden, kan er geen sprake zijn van (significante) gevolgen.



Figuur 8 Parameters voor het deugdelijk inschatten van gevolgen van activiteiten voor de kwalificerende natuurwaarden in speciale beschermingszones

Milieubeleidsthema's

Het in de jaren zeventig van de vorige eeuw ontwikkelde concept van de 'milieubeleidsthema's' komt erop neer dat de gevolgen van uiteenlopende activiteiten voor het milieu worden herleid tot een beperkt aantal processen die daarvan een uitvloeisel vormen, de zogeheten ver-thema's: verandering van klimaat, verspilling, verzuring, vermesting, verdroging, verspreiding verstoring en versnippering (Ontleend aan Van Dorp e.a.1999).

Verandering van klimaat

Verandering van klimaat heeft betrekking op het versterkte broeikaseffect en de aantasting van de ozonlaag (meer UV-straling). Met name door temperatuurverhoging en veranderingen in neerslagpatroon (toenemende droogte of wateroverlast) kan dit ecologische gevolgen hebben. Het probleem wordt aangepakt door het terugdringen van de CO₂-uitstoot. Het is een mondiaal probleem. Plaatselijke maatregelen zullen maar een beperkt effect hebben.

Verspilling

Onder verspilling wordt niet duurzaam en niet-efficiënt gebruik en beheer van natuurlijke hulpbronnen verstaan. Dit is hier niet zo relevant en is daarom niet verder uitgewerkt.

Verzuring

Verzuring: omvat al het handelen van de mens waarbij stoffen in het milieu terechtkomen die leiden tot het zuurder worden van lucht, neerslag, bodem, grond- en oppervlaktewater. Gedacht kan worden aan de uitstoot van zwaveldioxide, stikstofoxiden, ammonium, ammoniak, vluchtige organische stoffen en ozon. De belangrijkste veroorzakers zijn landbouw en verkeer, gevolgd door industrie en raffinaderijen. Ook komt een groot deel uit het buitenland, waar tegenover staat dat Nederland een groot deel ook weer 'exporteert'. De gevolgen zijn aantasting van abiotische condities van planten- en diersoorten van uiteenlopende basische levensgemeenschappen. Naast brongericht is ook effectgericht beleid mogelijk.

Vermesting

Vermesting of eutrofiëring: betreft het in overmaat toevoeren van voedingsstoffen aan het milieu. Het betreft vooral stikstof en fosfaat. Landbouw, huishoudens, industrie en verkeer zijn in deze volgorde de belangrijkste veroorzakers. Vermesting leidt tot het verdwijnen van voedselarme situaties. De aanpak komt overeen met het anti-verzuringsbeleid.

Daarnaast worden bufferzones om varkenshouderijgebieden gelegd.

Het gaat om verdroging van natuurgebieden door grondwaterstandsval. Verdroging wordt vooral veroorzaakt door de landbouw. Watertekort voor de landbouw wordt nog al eens bestreden met gebiedsvreemd water. Dat kan vervuild en voedselrijk zijn en heeft een andere chemische samenstelling dan het gebiedseigen water. Verdroging wordt bestreden door maatregelen die er op gericht zijn de natuurgebieden te vernatten en tegelijkertijd geen gevolgen hebben voor de landbouw.

Verspreiding

Verspreiding: heeft betrekking op het in het water, de bodem of de lucht terechtkomen van stoffen, straling of organismen: toxische, milieugevaarlijke stoffen (zware metalen, bestrijdingsmiddelen en PAK's), radioactieve stoffen, genetisch gemodificeerde organismen.

Verstoring

Onder verstoring wordt aantasting van de habitatkwaliteit verstaan. Verstoring kan ontstaan door geluid, stank, geur, veiligheidsrisico's, veranderingen microklimaat en horizonvervuiling, trillingen, hydrologische effecten, ozon en fijn stof. Verstoring heeft vaak een plaatselijk karakter.

Versnippering

Versnippering ontstaat door afname van de oppervlakte aan leefgebied en door het doorsnijden van leefgebieden (bouwen en aanleg van wegen, waterlopen etc). Hierdoor neemt het leefgebied af en ontstaan barrières. De meeste beschermde soorten in Nederland zijn voor hun voortbestaan afhankelijk van netwerken van kleine leefgebieden. Wanneer deze van elkaar worden gescheiden, of wanneer dit netwerk z'n samenhang verliest door het verloren gaan van essentiële schakels, komt het duurzaam voortbestaan van de soort in gevaar. Hierdoor kan versnippering van het leefgebied van soorten op grotere schaal tot negatieve effecten leiden, waardoor schijnbaar lokale effecten een regionale invloed of meer hebben.

4.4.2 Significante gevolgen

Een belangrijke vraag die gemeenten moeten kunnen beantwoorden is of de plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben. Maar wat zijn significante gevolgen? Volgens de EU-Interpretatiegids moet aan het begrip 'significant' een objectieve inhoud worden gegeven. De significantie van effecten moet verder worden vastgesteld in het licht van de specifieke bijzonderheden, milieukenmerken en instandhoudingsdoelstellingen van het beschermde gebied. Zo kan het verlies van 100 m² habitat significant zijn wanneer het afgaat van 300 m² zeldzame orchideeën, maar onbeduidend wanneer het afgaat van 10 ha duingebied. Wat in het ene gebied significant is, hoeft dat in het andere gebied dus niet te zijn.

In 4.3.1 is al beschreven dat voor soorten elke afname van de verspreiding van de betrokken soort en elke afname van de voor die soort geschikte habitat geldt als een significante verstoring. Bij verstoring van soorten is dus elk van de drie genoemde afnamen, hoe gering ook, een significante verstoring. Bij verslechtering van habitats wordt de term 'significant' niet gebruikt. Er blijft dus onzekerheid over wat moet worden verstaan onder 'significant'.

Vos e.a. (2002) merken op dat wel duidelijk is dat de associatie tussen significantie en (on)omkeerbaarheid of tijdelijkheid van een effect die in veel milieueffectrapportages een rol spelen bij de Habitatrichtlijn niet aan de orde is. Het gaat in de Habitatrichtlijn alleen om de omvang van het effect en dus niet om de tijdelijkheid of onomkeerbaarheid. Vos e.a. geven aan de uitleg tevens een procedurele draai: de wetenschap moet de gevolgen van een plan of project zo goed en zo objectief mogelijk beschrijven en kwantificeren. Het bevoegd gezag (en in laatste instantie de rechter) moet vervolgens uitmaken of de voorspelde gevolgen significant zijn. Dat zou betekenen dat gemeenten op basis van een wetenschappelijk onderzoek een besluit moeten nemen over het al dan niet significant zijn van deze effecten. In 4.4.3 gaan we hierop dieper in.

Inmiddels is er ook enige jurisprudentie in de vorm van uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State beschikbaar over wat als significant moet worden beschouwd. In de uitspraak over het verlenen van een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet voor het rapen van mosselen in het Staatsnatuurmonument 'Waddenzee II'⁴⁹ overweegt de Afdeling dat het gelet op de relatief geringe vergunde hoeveelheid van 450 mosselton en het feit dat het gaat om het handmatig rapen van mosselzaad, het niet aannemelijk is dat een significant effect zou kunnen ontstaan.

In de uitspraak in de zaak over het bestemmingplan 'Kanaalweg 1998'⁵⁰ van de gemeente Rheden, waarin wordt voorzien in een reconstructie van de Kanaalweg overweegt de Afdeling dat de afstand van de Kanaalweg tot de speciale bescher-

⁴⁹ www.rechtspraak.nl LJN: AE5458 Zaaknr 200103804/1. Bron: Raad van State 's-Gravenhage. Datum uitspraak: 17-07-2002.

⁵⁰ www.rechtspraak.nl LJN: AE9529 Zaaknr 200104736/. Bron: Raad van State 's-Gravenhage. Datum uitspraak: 30-10-2002.

mingszone in het kader van de Vogelrichtlijn voldoende groot is (minimaal 200 m) en de aard van de ingreep in het gebied voldoende klein om geen significante effect in de beschermingszone te verwachten.

Ook in de zaak over de aanleg van de A73⁵¹ en de mogelijke effecten daarvan oordeelt de Afdeling dat er van significante effecten op de speciale beschermingszone Meinweg geen sprake zal zijn omdat dit gebied op voldoende afstand (2 km) van de A73 ligt. Uit het rapport 'De A73 en de Natuur in 2000' kan volgens de Afdeling worden afgeleid dat het leefgebied van broedvogels onder andere verstoord kan worden door geluid. In dit rapport wordt een afstand van 1000 m aan weerszijden van de weg aangenomen, wat ongeveer overeenkomt met de gemiddelde ligging van de 50 dBA-contour. In dezelfde zaak was het leefgebied van de zeggekorfslak in het Roerdal aan de orde. Deze soort komt voor op bijlage IV van de Habitatrichtlijn. Uit onderzoek was gebleken dat de aanleg van de snelweg geen invloed zou hebben op de geohydrologische situatie ter plaatse. Het kwelsysteem zou onaangetast blijven. Eventueel verontreinigd oppervlaktewater zal worden weggebufferd. Het door Das en Boom overlegde onderzoeksrapport met een contra expertise was niet beschikbaar toen verweerders moesten beslissen, zodat ze daar geen rekening mee hoefden te houden. Mede vanwege de afstand van het Roerdal zag de Afdeling geen reden het besluit te vernietigen.

Afstand speelt ook in de volgende uitspraken een rol. In de uitspraak inzake het bestemmingsplan 'buitengebied Steenberg'⁵² wordt een afstand van 10 km van een bouwblok tot een speciale beschermingszone te aanzienlijk geacht om tot significante effecten te leiden. In zaak over de aanleg van een tijdelijke brug over de Bonkevaart (gemeente Leeuwarden)⁵³ wordt de kleinschaligheid van het project en de afstand van meer dan 1500 m tot de speciale beschermingszone redelijkerwijs niet tot significante gevolgen zal leiden.

Uit deze uitspraken blijkt dat de omvang van de activiteit en/of de afstand tot de speciale beschermingszone belangrijke parameters zijn om te bepalen of de activiteit al dan niet significante gevolgen zou kunnen hebben voor de te beschermen natuurwaarden. Verder zien we dat ook geluidnormen worden geaccepteerd als norm om te bepalen of er al dan niet sprake is van een effect op de natuurwaarden. We zien hier dat de rechter in het natuurbeschermingspoot aansluiting zoekt bij normen uit het milieubeschermingspoot. De vraag die daarbij opkomt, is in hoeverre de normen voor het grijze milieu in ecologisch opzicht kunnen voldoen voor toepassing in het groene milieu.

⁵¹ www.rechtspraak.nl LJN: AF0231 Zaaknr 200200050/1. Bron: Raad van State 's-Gravenhage. Datum uitspraak:13-11-2002 .

⁵² www.rechtspraak.nl LJN: AF1150 Zaaknr 200105433/1. Bron: Raad van State 's-Gravenhage. Datum uitspraak 27-11-2002.

⁵³ www.rechtspraak.nl LJN: AF4018 Zaaknr 03/25 wro. Bron: Rechtbank Leeuwarden. Datum uitspraak 17-01-2003.

4.4.3 Passende beoordeling

Wanneer de gevolgen significant kunnen zijn, moet een passende beoordeling worden gemaakt. Dit geldt voor elk plan of project waarvoor een besluit nodig is, dat eventueel in combinatie met andere plannen of projecten *significante gevolgen kan* hebben voor de speciale beschermingszone (geldt niet voor plannen of projecten die betrekking hebben op het beheer van het gebied). Daarbij moet rekening worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen. Er mag pas toestemming worden gegeven voor het plan of project wanneer vaststaat dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast en na het bieden van inspraakmogelijkheden. Afwijking daarvan is alleen mogelijk wanneer er geen alternatieven voor het plan of project bestaan en er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, inclusief redenen van economische of sociale aard (dit laatste geldt niet voor prioritair soorten en habitats). Er moeten dan wel de nodige compenserende maatregelen zijn getroffen (artikel 6 lid 4 Habitatrictlijn, voorstel Nb-wet 1998 art. 19g en 19h).

Volgens de EU-Interpretatiegids vormen deze bepalingen een soort kader voor de ontwikkeling van projecten: ze omschrijven de voorwaarden waarin plannen en projecten met negatieve effecten al dan mogen worden toegestaan. Doel van deze bepalingen is het garanderen van een evenwicht tussen economische en andere niet-ecologische eisen met negatieve gevolgen voor het milieu enerzijds en de instandhoudingsdoelstellingen anderzijds. Artikel 6 lid 3 en 4 voorzien in een gefaseerde procedure voor de beoordeling van plannen en projecten:

1. beoordeling: wanneer in of buiten een speciale beschermingszones plannen of projecten⁵⁴ worden gerealiseerd waarvan is vastgesteld dat ze afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben, moet een passende beoordeling worden gemaakt;
2. besluitvorming: alleen toestemming als vaststaat dat plan of project natuurlijke kenmerken niet aantast en na het bieden van inspraakmogelijkheden;
3. afwijking: wanneer er geen alternatieven bestaan en er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang.

Volgens de EU-interpretatiegids moet een passende beoordeling in ieder geval resulteren in een schriftelijk verslag en zodanig worden beargumenteerd dat op grond daarvan een juiste beslissing kan worden genomen. Als niet duidelijk wordt gemaakt op basis van welke argumenten de beslissing wordt genomen, is geen sprake van een

⁵⁴ De EU-interpretatiegids verstaat onder project:

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

Het beperkt zich niet tot de constructie van materiële bouwwerken. Ook een significante intensivering van de landbouw kan er onder vallen. Onder plannen worden in dit verband plannen verstaan die gericht zijn op uitvoering, zoals ruimtelijke-ordeningsplannen, structuurplannen en sectorale plannen. Plannen die nodig zijn voor het beheer zijn hiervan uitgezonderd, maar ook hier kan een beoordeling op zijn plaats zijn wanneer het beheer significante gevolgen heeft voor een andere speciale beschermingszone. In dat geval moet er wel een passende beoordeling worden gemaakt.

passende beoordeling. Bij de beoordeling moeten ook gecombineerde effecten worden meegenomen. Hiermee wordt enerzijds bedoeld op effecten van het plan of project in combinatie met andere plannen en projecten die niet in dezelfde besluitvormingsprocedure aan de orde zijn. Anderzijds op de beoordeling van plannen en projecten die op hetzelfde moment worden onderzocht en aanleiding kunnen geven tot gecombineerde effecten. Verder wordt de suggestie gedaan bij het onderzoek al mogelijke verzachtende maatregelen en alternatieve oplossingen te betrekken. Ook het tijdstip is van belang: het onderzoek moet plaatsvinden voorafgaande aan de stappen in de procedure.

Als methodiek voor de beoordeling kan volgens de EU-interpretatiegids de aanpak uit de Milieueffectbeoordelingsrichtlijn⁵⁵ worden gebruikt. De beoordeling moet daarbij worden toegespitst op de consequenties voor het gebied in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen (zie 4.2.2). Opgemerkt wordt dat de ecologische gevolgen van een plan of project moeilijk kunnen worden beoordeeld zonder evaluatie van de in de milieurichtlijn genoemde milieucomponenten: bodem, water, landschap.

Hoewel de beoordeling strikt genomen beperkt kan blijven tot de effecten van het voorgenomen plan of project, beveelt de EU-Interpretatiegids aan in dit onderzoek ook al alternatieve oplossingen en verzachtende maatregelen te betrekken. Verzachtende maatregelen zijn maatregelen gericht op beperken of neutraliseren van de negatieve gevolgen van het plan of project tijdens de uitvoering of achteraf. Het al vast betrekken van alternatieve oplossingen in de beoordeling kan achteraf veel werk besparen. Als namelijk blijkt dat het plan of project leidt tot significante gevolgen, mag pas wanneer er geen alternatieve oplossingen bestaan in bepaalde gevallen toch toestemming worden verleend voor het plan of project.

Een milieueffectrapportage (mer) is dus een geschikt instrument voor een passende beoordeling. Maar aan welke eisen moet een milieueffectrapportage voldoen om passend te zijn in de zin van de Habitatrichtlijn. Deze vraag hebben Vos e.a. (2002) proberen te beantwoorden aan de hand van een analyse van de teksten van artikel 6 van de Habitatrichtlijn en een contra-expertise van een milieueffectrapportage die was uitgevoerd in het kader van de IJzeren Rijn (spoorlijn van Antwerpen naar Duitsland) door de Meinweg (een natuurgebied in Limburg waar de spoorlijn doorheenloopt). Ze komen daarbij tot de volgende tien eisen:

Vorm

1. De beoordeling moet tijdig beschikbaar zijn (vóóordat de volgende stappen in de procedure worden gezet).
2. De beoordeling moet plaatsvinden in de vorm van een schriftelijk rapport: de beoordeling moet met redenen omkleed zijn. De conclusies moeten een wetenschappelijke analyse kunnen doorstaan. Er moet gebruik worden gemaakt

⁵⁵ Richtlijn 85/337/EEG: Richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, kortweg de Milieueffectbeoordelingsrichtlijn.

van de modernste inzichten en technieken en een beoordelingsrapport dient navolgbaar en controleerbaar te zijn voor derden.

Inhoud

3. De beoordeling moet alleen gericht zijn op de habitats en soorten waarvoor de speciale beschermingszone is aangewezen. Volledigheid is vereist. Alle typische soorten en habitats moeten worden beschouwd. Er moet een beoordeling plaatsvinden van de staat van instandhouding van:
 - Alle habitats uit bijlage I van de Habitatrichtlijn op basis waarvan een gebied is aangewezen.
 - Alle voor dit habitat typische soorten.
 - Alle soorten uit bijlage II bij de Habitatrichtlijn en bijlage I bij de Vogelrichtlijn op basis waarvan een gebied is aangewezen.
 - Alle habitats die als biotoop geschikt zijn voor deze soorten.
4. Voor deze habitats en soorten moeten de te verwachten ontwikkelingen bij doorgang van het plan of project worden beschouwd tegen de achtergrond van de te verwachten autonome ontwikkelingen, met inbegrip van uitgevoerde of voorgenomen beheers- en inrichtingsmaatregelen. Aanbevolen wordt ook om de ook de gevolgen van alternatieven en van mogelijke mitigerende en compenserende maatregelen te onderzoeken.
5. Voor elk van de beschouwen habitats moet de staat van instandhouding worden beschouwd in termen van kwantiteit (verspreiding en oppervlak) en abiotische kwaliteit (specifieke structuur en functies). Daarbij dient tevens de mate van nauwkeurigheid, betrouwbaarheid en/of waarschijnlijkheid van de voorspellingen te worden aangegeven.
6. Voor (de populatie van) elk van de te beschouwen soorten moet de staat van instandhouding worden beschouwd in termen van kwantiteit (verspreiding en omvang van de populatie), kwaliteit (reproductie en sterfte) en uiteindelijk de overlevingskans van de soort. Ook hierbij dient de mate van nauwkeurigheid, betrouwbaarheid en/of waarschijnlijkheid te worden aangegeven.
7. Zowel voor habitats als voor soorten moet de beoordeling de directe en indirecte, secundaire of cumulatieve gevolgen beschouwen.
8. Zowel voor habitats als voor soorten moet de beoordeling de gevolgen op de korte en de lange termijn beschouwen.
9. Zowel voor habitats als voor soorten moet de beoordeling plaatsvinden in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied zelf en in het licht van de doelstellingen van de richtlijnen: zowel de lokale tot het gebied beperkte gevolgen als de gevolgen voor het Natura-2000 netwerk moeten worden beschouwd.

Taak bevoegd gezag

10. Het is de taak van het bevoegd gezag en uiteindelijk van de (Europese) rechtelijke macht om uit te maken of de in het effectvoorspellingsrapport beschreven gevolgen als significant moeten worden gezien en of het effectvoorspellingsrapport voldoende zekerheid geeft over het al dan niet optreden van die gevolgen.

Vos e.a. (2002) vragen zich naar aanleiding van deze tien eisen af of een passende beoordeling conform de Habitatrictlijn wel een haalbare kaart is. Ze merken op dat voor veel soorten uit bijlage II van de Habitatrictlijn onvoldoende ecologische kennis en methodiek voorhanden is om betrouwbare effectvoorspellingen te doen. Ook is niet duidelijk wat typische soorten zijn voor de te beschouwen Habitats. Daarnaast lijkt het Vos e.a. ondoenlijk om voor alle te beschouwen soorten en habitats alle directe en indirecte, secundaire en cumulatieve gevolgen voor alle relevante kwantiteits- en kwaliteitsvariabelen voor zowel de korte als de lange termijn en zowel voor het gebied als voor Natura 2000 als geheel te voorspellen. Voor zover er effecten zijn te voorspellen, ontbreekt het volgens hen aan methoden om de nauwkeurigheid of betrouwbaarheid van die voorspellingen aan te geven. Er ontbreekt te veel kennis om zelfs maar voor één soort alle effecten met enige zekerheid te kunnen voorspellen. De ontbrekende kennis vergaren, vraagt doorgaans langjarig onderzoek of is zelfs onmogelijk.

Over de inhoud van het alternatievenonderzoek is jurisprudentie beschikbaar.⁵⁶ Het alternatievenonderzoek (nulalternatief, meest milieuvriendelijke alternatief en voorkeursalternatief), dat vanuit de mer gangbaar is, lijkt niet te voldoen aan de voorwaarden van artikel 6 lid 4. In een deugdelijk alternatievenonderzoek zou allereerst gezocht moeten worden naar een alternatieve oplossing zonder of met een geringere aantasting van de speciale beschermingszone. Gedacht kan worden aan alternatieve plaatsen voor het project of aan alternatieve manieren waarop een zelfde resultaat kan worden bereikt. Bij de beoordeling van de alternatieven dient de bescherming van de speciale beschermingszone voorop te staan. Er moet naast alternatieve locaties dus ook naar alternatieve oplossingen worden gezocht.

Over de dwingende redenen van openbaar belang wordt in de uitspraak opgemerkt dat deze overtuigend moeten worden aangetoond. Hierbij dient ondubbelzinnig vast te staan dat het belang van de realisering van het plan of project op de lange termijn zwaarder moet wegen dan het belang van het behoud van de speciale beschermingszone.

4.4.4 De effectstudie

Het is mogelijk om vrijstelling of ontheffing te krijgen van de verboden uit de Flora en faunawet. Artikel 75 van deze wet verbindt daaraan twee voorwaarden:

- er mag geen afbreuk worden gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort;
- er bestaat geen andere bevredigende oplossing.

Bij de beoordeling van effecten wordt onderscheid gemaakt tussen streng beschermde soorten en beschermd soorten. Bij streng beschermde soorten moet via een effectstudie worden nagegaan of de 'gunstige staat van instandhouding' door de ingreep in gevaar komt. Als dat het geval is, wordt geen ontheffing verleend.

⁵⁶ www.rechtspraak.nl LJN: AH9872 Zaaknr 200205582/1 Bron Raad van State 's-Gravenhage. Datum uitspraak 16-07-2003. Containerterminal Vlissingen.

Wanneer streng beschermde soorten in het geding zijn moet een zogeheten 'effectstudie' worden uitgevoerd. Voor de beoordeling van de effecten op 'beschermde soorten' geldt een minder streng toetsingskader. Als deze soorten voorkomen, zal een ecologische beoordeling moeten worden gemaakt van de mate waarin de projectrealisatie een negatief effect zal hebben op de gunstige staat van instandhouding van de lokale, regionale en landelijke populatie. In beide gevallen moeten twee typen effecten worden beoordeeld: die van de aanlegfase (tijdelijke verstoring door bouwactiviteiten) en die van de gebruiksfase (permanente effecten). Voor algemene soorten zullen verbodsbepalingen over verstoring niet meer gelden. Voor deze soorten hoeft geen uitgebreide beoordeling meer te worden gemaakt. De verbodsbepalingen over het doden en de zorgplicht blijven van kracht.

De 'effectstudie' die moet worden gedaan om ontheffing voor streng beschermde soorten te kunnen krijgen, (LNV, 2003), heeft veel kenmerken van de passende beoordeling uit de gebiedsbescherming. Als mogelijke nadelige effecten worden genoemd: vernietiging van het leefgebied, verandering van de grondwaterstand of waterkwaliteit, verstoring door licht, geluid, mensen en verkeer. Ook ingrepen buiten het leefgebied van de (streng) beschermde soort kunnen een negatieve invloed op dit gebied hebben (externe werking). Voor ingrepen op enige afstand van het leefgebied van deze soorten kan een effectstudie dus nodig zijn. Als verschillende kleine ingrepen afzonderlijk niet, maar gezamenlijk wel tot significante effecten leiden, dan moet worden uitgegaan van het gecombineerde effect. De effectstudie moet een duidelijke en overzichtelijke inventarisatie en effectenbeoordeling bevatten, een concrete steekhoudende conclusie en eventuele mitigatie- of compensatiemaatregelen

We zien hier dat de uitvoering van de soortenbescherming in het geval van streng beschermde soorten in de praktijk neerkomt op een vorm van ruimtelijke bescherming: het leefgebied van de soort mag niet afnemen, verstoring door licht, geluid, mensen en verkeer moet worden voorkomen etc. Ook moet rekening worden gehouden met externe werking en cumulatie. Hiermee lijkt de bescherming van leefgebieden van de streng beschermde soorten zich niet te beperken tot de (ruimtelijke) bescherming van de speciale beschermingszones. Het lijkt er op dat buiten de speciale beschermingszones in Nederland leefgebieden kunnen voorkomen, die op grond van de Flora- en faunawet een soortgelijke bescherming genieten als de speciale beschermingszones op grond van de Nb-wet 1998. Of dit in de praktijk ook zo uitwerkt, valt echter buiten de vraagstelling van dit onderzoek.

4.4.5 Informatievoorziening

Om de gevolgen voor de kwalificerende natuurwaarden te kunnen onderzoeken, is onder meer kennis nodig over de uitgangssituatie, de ecologische eisen en de gevoeligheid van soorten en habitats. In 4.3.2 hebben we al geconstateerd dat hierover onvoldoende informatie beschikbaar is. Vos e.a. (2002) onderschrijven dit met hun constatering dat er voor veel soorten van bijlage II van de Habitatrichtlijn onvoldoende ecologische kennis en methodiek beschikbaar is om betrouwbare effectvoorspellingen te doen. Informatie over de effecten van activiteiten zou per geval moeten worden aangeleverd door de initiatiefnemer.

Verder is informatie nodig over wanneer er sprake is van significante gevolgen. Dit begrip is lastig te kwantificeren en het zal in de praktijk invulling moeten krijgen. Jurisprudentie zal daarbij een belangrijke rol spelen. Duidelijk is inmiddels wel dat de afstand van de activiteit tot de speciale beschermingszone en de omvang van de activiteit belangrijke parameters zijn. We zien dat de rechters om de significantie te bepalen aansluiting zoeken bij milieunormen, zoals geluidnormen. Meer duidelijkheid over de bruikbaarheid van deze normen in het spoor van de natuurbescherming zou gemeenten hulp kunnen bieden bij de bepaling of een effect al dan niet significant is. Deze informatie zou kunnen worden aangeleverd door grote kennisinstituten die in het bezit zijn van ecologische kennis.

Naast de hiervoor genoemde kennis die nodig is om het onderzoek inhoudelijk te kunnen uitvoeren, hebben gemeenten ook kennis nodig over hoe het onderzoek moet worden vormgegeven: procedurele kennis. In 4.1.5 is al aan de orde geweest dat er vele stappenplannen zijn en worden ontwikkeld waarin wordt uitgelegd hoe een dergelijke procedure vorm zou kunnen krijgen. Op dit punt worden zowel door private als publieke partijen veel initiatieven ontplooid. Zie verder bij 4.1.5. In de het stappenplan van het ministerie van LNV komt ook de mogelijkheid aan de orde om een eventueel uit te voeren mer tevens in te zetten als passende beoordeling.

5 Gemeentelijk instrumentarium

In het vorige hoofdstuk zijn we ingegaan op de kennisbehoefte van gemeenten. Wat moet een gemeenteambtenaar allemaal weten voor de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze kennisbehoefte is in kaart gebracht door in te zoomen op de (wettelijke) taken van gemeenten en de natuurwaarden die beschermd moeten worden. In het onderzoek rest nu nog één vraag: welke mogelijkheden biedt het gemeentelijk instrumentarium voor de bescherming van kwalificerende soorten en habitats in de speciale beschermingszones en in hoeverre kan dat instrumentarium ook ingezet worden bij de uitvoering van de soortbescherming op grond van de Flora- en faunawet? In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar een antwoord op deze vraag en zullen we ook ingaan op de mogelijkheid de instrumenten pro-actief, actief of re-actief in te zetten⁵⁷.

Wanneer een gebied is aangewezen als speciale beschermingszone moeten de Lidstaten op grond van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn *passende maatregelen* treffen om er voor te zorgen dat de kwaliteit in deze gebieden en van de te beschermen soorten niet *verslechtert*. Bovendien mag er in deze gebieden geen (*significante*) *verstoring* plaatsvinden. In 4.3 is aan de orde geweest waartegen de kwalificerende soorten en habitats in de speciale beschermingszones moeten worden beschermd, door uit te leggen wat moet worden verstaan onder kwaliteitsverslechtering en significante verstoring. In dit hoofdstuk gaan we in op hoe deze bescherming vorm kan krijgen op basis van het bestaande gemeentelijke instrumentarium. Gemeenten hebben bijvoorbeeld de mogelijkheid om *passende maatregelen* te treffen bij de herziening of verlening van vergunningen of wanneer ze plannen maken die invloed kunnen hebben op de staat van instandhouding van de soorten en habitats. In het gemeentelijk spoor valt te denken aan het opstellen van bestemmingsplannen of het afgeven van milieu- en bouwvergunningen.

In 5.1 leggen we uit wat de EU-Interpretatiegids verstaat onder ‘passende maatregelen’. Bovendien laten we zien welk activiteiten kunnen leiden tot verslechtering of verstoring en we bespreken de mogelijkheden die gemeenten hebben om voor dat soort activiteiten passende maatregelen te treffen.

In 5.2 bespreken we de mogelijkheden die het instrumentarium van de Wet Ruimtelijke Ordening biedt. In 5.3 komt de Wet Milieubeheer aan de orde en in 5.4 het overige instrumentarium. In 5.5 vatten we de mogelijkheden samen om het gemeentelijk instrumentarium in te zetten bij de bescherming van soorten en gebieden en zullen het gemeentelijk instrumentarium typeren in termen van pro-actief, actief en re-actief.

⁵⁷ Opmerking: in dit hoofdstuk gaan we uit van de situatie dat artikel 6 Habitatrichtlijn is geïmplementeerd in de Nederlandse wet. Voor de leesbaarheid hebben we het over artikel 6 lid 2, 3 en 4 van de Habitatrichtlijn en verwijzen we niet naar de artikelen van het wijzigingsvoorstel Nb-wet 1998 die hiermee corresponderen. Hiervoor verwijzen we naar bijlage 1.

5.1 Passende maatregelen

Net als de begrippen ‘verslechtering en ‘verstoring’ die in het vorige hoofdstuk al aan de orde waren, wordt het begrip *passende maatregelen* uitgelegd in de ‘EU-interpretatiegids’. Een passende maatregel moet de belangrijkste doelstelling van de richtlijn helpen realiseren. Dat wil zeggen: bijdragen tot een gunstige staat van instandhouding van betrokken habitats en soorten, rekening houdend met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.

De maatregelen reiken verder dan de beheersmaatregelen die nodig zijn voor de instandhouding van de habitats en soorten, ze:

- moeten gericht zijn op de soorten en habitats waarvoor de gebieden zijn aangewezen;
- moeten kwaliteitsverslechtering en verstoringen ten gevolge van activiteiten en voorspelbare gebeurtenissen in verleden, heden en toekomst vermijden;
- hoeven niet beperkt te blijven tot de speciale beschermingszones: als zich daarbuiten activiteiten of gebeurtenissen (kunnen) voordoen die een significante verstoring of verslechtering (kunnen) veroorzaken dan moeten deze worden gestopt of de gevolgen daarvan worden beperkt.

Wanneer bestaande of toekomstige activiteiten leiden tot significante verstoringen of verslechtering moeten ze worden gestopt of verzacht. Passende maatregelen moeten dus vooral gericht zijn op het voorkomen of verminderen van verstoringen en verslechtingen door activiteiten te beëindigen of door ze aan banden te leggen. Maar om wat voor soort activiteiten kan het gaan? De evaluatiecommissie Wet milieubeheer (2002) heeft aan de hand van jurisprudentie in kaart gebracht welke typen inrichtingen uit de Wet milieubeheer nadelige invloeden kunnen hebben op natuurgebieden en soorten. Het gaat dus om een inventarisatie van zaken die ooit door de rechter beoordeeld zijn. Het is geen complete inventarisatie, maar geeft wel een indicatie van het soort activiteiten dat nadelige gevolgen kan hebben.

De commissie onderscheidt negen vormen van negatieve invloed:

1. *Ruimtebeslag*: luchtvaartterreinen; bedrijventerreinen; sportterreinen; recreatieve voorzieningen, militaire doeleinden (oefenterrein); mijnbouw; afvalstortplaats; landbouw; windmolens.
2. *Verstoring (m.n. geluid en aantrekkingsmensen en/of voertuigen)*: luchtvaartterreinen; sportterreinen; motorcrossterrein en racecircuit; recreatieve voorzieningen; militaire doeleinden (oefenterrein); windmolens.
3. *Invloeden door licht*: sportterreinen; recreatieve voorzieningen; luchtvaartterreinen; verlichting wegen/parkeerterreinen.
4. *Geofysische invloeden, waaronder bodemdaling, bodemgesteldheid, trillingen*: mijnbouw; steenfabrieken; landbouw.
5. *Verdroging door wateronttrekking (kwantiteit)*: golfbanen; sportterreinen; landbouw (glastuinbouw); bierbrouwerijen; waterwinning.
6. *Waterverontreiniging (kwaliteit)*: afvalstortplaatsen; landbouw (bestrijdingsmiddelen); storten baggerspecie.

7. *Bodemverontreiniging*: militaire doeleinden (oefenterrein); mijnbouw; landbouw (uitrijden mest, bestrijdingsmiddelen); afvalstortplaatsen; storten baggerspecie.
8. *Luchtverontreiniging*: luchtvaartterreinen; (pluim)vee- en varkenshouderijen; chemische industrie.
9. *Gevaar voor flora en fauna door introductie van ziekten of uitheemse of gedomesticeerde soorten of genetisch gemodificeerde exemplaren*: nertsenfokkerijen.

Vervolgens verdeelt de Commissie de schadelijke gevolgen onder naar oorzaak. Daarbij onderscheidt ze drie categorieën:

1. Er is sprake van een één op één relatie: de nadelige gevolgen voor de natuur ontstaan door **één bedrijf**. Voorbeelden: verontreiniging van een gebied door lozing van een chemisch bedrijf of verstoring door een motorcrossbedrijf.
2. Er is sprake van **cumulatie**: de nadelige gevolgen voor de natuur ontstaan in hoofdzaak door meerdere identificeerbare bedrijven. Voorbeelden: ruimtebeslag door uitbreiding bedrijventerrein, verstoring door aantrekking recreanten en verkeer, aantasting van de duisternis door te veel lichtbronnen in de omgeving, verdroging door wateronttrekking door enkele glastuinbouwbedrijven, verzuring door enkele varkenshouderijen.
3. Er is sprake van **diffuse verontreiniging**: de nadelige gevolgen voor de natuur worden veroorzaakt door een complex van menselijke activiteiten. Voorbeelden: verzuring door verkeer, bedrijventerrein of bedreiging soort door afname waterkwaliteit Noordzee.

In tabel 7 is de verslechtering/verstoring van de genoemde activiteiten uitgedrukt in de milieubeleidsthema's (zie blz. 94) en is bovendien een typering van de oorzaak gegeven: veroorzaakt door één bedrijf, meerdere aanwijsbare bedrijven (cumulatie) of door diffuse verontreiniging. De typering van de oorzaak is interessant, omdat het een indicatie geeft van de mogelijkheden die een gemeente heeft om passende maatregelen te treffen. Zo is het voor gemeenten vrijwel onmogelijk om verslechtering en verstoring door diffuse verontreiniging adequaat aan te pakken. Verandering van klimaat ten gevolge van het energiegebruik door bedrijven en huishoudens is daarvan een voorbeeld. Voor andere typen verstoringen en verslechtingen veroorzaakt door één of verschillende aanwijsbare activiteiten, hebben gemeenten wel geschikte instrumenten op grond van de Wet ruimtelijke Ordening (WRO), de wet Milieubeheer (Wmb) of Algemeen Plaatselijke Verordeningen (APV's). Deze zijn in de tabel vermeld. De mogelijkheden die ze bieden zullen we verderop in dit hoofdstuk bespreken.

Tabel 7 *Verslechtering en verstoring van activiteiten uitgedrukt in de milieubeleidsthema's en getypeerd naar oorzaak. Daarbij is aangegeven welke gemeentelijke instrumenten ingezet kunnen worden als passende maatregel om de gevolgen van deze activiteiten te reguleren.*

Voorbeelden activiteiten	Verslechtering/verstoring	Typering oorzaak	Gemeentelijk Instrument
<ul style="list-style-type: none"> Energiegebruik bedrijven en huishoudens 	Verandering klimaat	<ul style="list-style-type: none"> Verschillende bedrijven (cumulatie) Diffuse verontreiniging* 	Geen specifieke gemeentelijke instrumenten
<ul style="list-style-type: none"> Landbouw: o.a. het uitrijden van mest, (pluim)vee- en varkenshouderijen; Verkeer Raffinaderijen 	Verzuring	<ul style="list-style-type: none"> Één bedrijf Verschillende bedrijven (cumulatie) Diffuse verontreiniging* 	Instrumenten op basis <ul style="list-style-type: none"> WRO Wmb
<ul style="list-style-type: none"> Landbouw: o.a. het uitrijden van mest, (pluim)vee- en varkenshouderijen; 	Vermesting	<ul style="list-style-type: none"> Één bedrijf Verschillende bedrijven (cumulatie) 	Instrumenten op basis <ul style="list-style-type: none"> WRO Wmb
<ul style="list-style-type: none"> Golfbanen; Sportterreinen; Landbouw, onder meer glastuinbouw; Bierbrouwerijen; Waterwinning. 	Verdroging	<ul style="list-style-type: none"> Één bedrijf Verschillende bedrijven (cumulatie) 	Instrumenten op basis <ul style="list-style-type: none"> WRO Wmb
<ul style="list-style-type: none"> Afvalstortplaatsen; Landbouw, onder meer uitrijden mest, gebruik bestrijdingsmiddelen, pluim(vee) en varkenshouderijen; Nertsenfokkerijen. Storten baggerspecie. Militaire doeleinden (oefenterrein); Mijnbouw; Luchtvaartterreinen; Chemische industrie. 	Verspreiding: <ul style="list-style-type: none"> Waterverontreiniging Bodemverontreiniging Luchtverontreiniging Gevaar voor flora en fauna door introductie van ziekten of uitheemse of gedomesticeerde soorten of genetisch gemodificeerde exemplaren 	<ul style="list-style-type: none"> Één bedrijf Verschillende bedrijven (cumulatie) Diffuse verontreiniging* 	Instrumenten op basis <ul style="list-style-type: none"> WRO Wmb Gemeentewet (APV)
<ul style="list-style-type: none"> Luchtvaartterreinen; Sportterreinen; Motorcrossterrein en racecircuit; Recreatieve voorzieningen, waaronder: Kampeerterrinen, -Golfbanen; -Horeca- inrichtingen; - meer specifieke recreatieve activiteiten; Militaire doeleinden (oefenterrein); Windmolens. Verlichting wegen/parkeerterrinen. 	Verstoring <ul style="list-style-type: none"> Geluid en aantrekking mensen en/of voertuigen: Invloeden door licht 	<ul style="list-style-type: none"> Één bedrijf Verschillende bedrijven (cumulatie) 	Instrumenten op basis <ul style="list-style-type: none"> WRO Wmb Gemeentewet (APV)
<ul style="list-style-type: none"> Luchtvaartterreinen; Bedrijventerrinen; Sportterreinen; Recreatieve voorzieningen, waaronder: Kampeerterrinen - golfbanen – hotels; Militaire doeleinden (oefenterrein); Mijnbouw; Afvalstortplaats; Landbouw; Windmolens. 	Versnippering: <ul style="list-style-type: none"> Verlies aan habitat Ruimtebeslag 	<ul style="list-style-type: none"> Één bedrijf Verschillende bedrijven (cumulatie) 	Instrumenten op basis <ul style="list-style-type: none"> WRO

* Gemeenten hebben vrijwel geen mogelijkheden om verstoring/verslechtering ten gevolge van diffuse verontreinigingen te voorkomen

5.2 De Wet Ruimtelijke Ordening

We hebben hiervoor gezien dat gemeenten met behulp van instrumenten van de Wet Ruimtelijke Ordening iets kunnen doen aan verzuring, vermessing, verdroging, verspreiding, verstoring en versnippering. In deze paragraaf zullen we ingaan op hoe ze daarbij te werk kunnen gaan en laten we zien hoe het instrumentarium van de WRO kan bijdragen aan het handhaven van de kwaliteit in de speciale beschermingszones, en in hoeverre het kan worden ingezet om schadelijke bestaande activiteiten te stoppen of om schadelijke gevolgen van nieuwe activiteiten te voorkomen? Ook zal worden ingegaan op de mogelijkheden om te voldoen aan de bepalingen van de Flora- en faunawet.

We starten in 5.2.1 met een beschrijving van de instrumenten die de gemeenten op basis van de WRO tot hun beschikking hebben: het structuurplan en het bestemmingsplan. Vervolgens staan we in 5.2.2 stil bij de verschillende functies die het bestemmingsplan binnen het gemeentelijk beleid vervult, de verschillende soorten bestemmingsplannen en de mogelijkheden en beperkingen die bestemmingsplannen hebben in relatie tot de bepalingen uit de Vogel- en de Habitatrichtlijn.

In 5.2.3 gaan we in op hoe de kwaliteit in de speciale beschermingszones gehandhaafd kan worden. In 5.2.4 komt aan de orde hoe op basis van de WRO significante verstoringen en verslechtingen kunnen worden gestopt, verzacht of voorkomen. De mogelijkheden om bij te dragen aan de bescherming van soorten wordt besproken in 5.2.5. In 5.2.6 geven we een samenvattend overzicht van mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt om aan de bescherming van soorten en gebieden te voldoen. In 5.2.7 ten slotte, blikken we vooruit naar de wijziging van de Wet Ruimtelijke Ordening.

5.2.1 Structuurplan en bestemmingsplan

Op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening hebben gemeenten de beschikking over twee planningsinstrumenten:

1. Het structuurplan (artikel 7 WRO): een strategisch plan, dat de leidraad vormt voor het ruimtelijk beleid van een gemeente. Een structuurplan kan worden opgesteld voor (delen van) het grondgebied van de gemeente. Ook is het mogelijk in samenwerking met aangrenzende gemeenten een gezamenlijk structuurplan voor het betrokken grondgebied van deze gemeenten op te stellen waarin de toekomstige ontwikkeling van die gemeenten wordt aangegeven. Het structuurplan kan gebruikt worden als ‘goede ruimtelijke onderbouwing’ voor het verlenen van vrijstellingen van het bestemmingsplan ten behoeve van projecten. Een structuurplan opstellen, is niet verplicht. Wel moeten dergelijke plannen elke 10 jaar worden herzien.
2. Het bestemmingsplan (artikel 10 WRO): een operationeel plan dat zowel bindend is voor het bestuur als voor de burger. Het bestemmingsplan regelt het grondgebruik, kan bepaalde werkzaamheden binden aan een aanlegvergunning en

vormt het toetsingskader voor bouwvergunningen. Gemeenten zijn verplicht bestemmingsplannen op te stellen voor het buitengebied. Deze moeten elke 10 jaar worden herzien. In tegenstelling tot een structuurplan, kunnen bestemmingsplannen de gemeentegrenzen niet overschrijden.

Een gemeentebestuur is verplicht om ten behoeve van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling onderzoek te verrichten naar de bestaande toestand in de gemeente en naar de mogelijke wenselijke ontwikkeling van de gemeente. Wanneer het gaat om een bestemmingsplan geldt daarbij de verplichting ook onderzoek te doen naar de uitvoerbaarheid van het plan. Ook is waar nodig overleg verplicht met andere gemeenten, de provincie, het rijk en betrokken waterschappen (Artikel 9 en 10 Besluit Ruimtelijke Ordening). Daarnaast bestaat voor belanghebbenden de mogelijkheid tot inspraak en beroep (zienswijzen, bedenkingen en bezwaar).

Dit maakt deze structuur- en bestemmingsplannen tot veelzijdige instrumenten. Niet alleen het uiteindelijke plan kan mogelijkheden bieden om te voldoen aan de eisen van de soort- en gebiedsbescherming, ook het proces om tot het plan te komen, zou hieraan een bijdrage kunnen leveren. Dit omdat het verplicht tot onderzoek, overleg met andere partijen en inspraak.

Van genoemde plannen komt het bestemmingsplan het meest in aanmerking ingezet te worden als passende maatregel. Het is immers het enige ruimtelijke plan dat zowel bindend is voor het bestuur als voor de burger. Bovendien heeft de Raad van State uitgesproken dat het bestemmingsplan het hoogste wettelijke voorschrift is waarmee aan artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn kan worden voldaan⁵⁸. Het structuurplan zou kunnen worden ingezet wanneer er sprake is van gemeentegrensoverschrijdende speciale beschermingszones.

In relatie met de bepalingen uit de Vogel- en de Habitatrichtlijn heeft het bestemmingsplan echter een aantal beperkingen:

- Een bestemmingsplan kan alleen worden vastgesteld voor het grondgebied van één gemeente. Veel speciale beschermingszones liggen op het grondgebied van meerdere gemeenten. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan in de wijze waarop het grondgebruik in deze zones is geregeld. Bovendien kan gemeente X geen maatregelen treffen om de externe werking van activiteiten op het grondgebied van gemeente Y te beperken. Een ander nadeel is dat wanneer voor plannen of projecten compenserende maatregelen moeten worden getroffen, deze binnen het bestemmingsplan moeten worden gevonden. Samen met buurgemeenten een structuurplan opstellen, kan hiervoor een oplossing bieden.
- Van een bestemmingsplan kan altijd worden afgeweken. Dat kan via vrijstellingsregelingen of wijzigingsbevoegdheden die binnen het plan zelf zijn voorzien, de zogeheten binnenplanse ontheffing. Daarnaast kan het plan altijd worden herzien, of kan er op grond van artikel 19 WRO vrijstelling worden verleend, de zogeheten buitenplanse ontheffing.

⁵⁸ Raad van State in de zaak van het bestemmingsplan Buitengebied IJsselham (gemeente Steenwijk). www.rechtspraak.nl
LJN-nr.: AE7798, Zaaknr.: 200104495/1. Bron: Raad van State, Datum uitspraak: 18- 09 - 2002

- Een bestemmingsplan mag alleen bepalingen bevatten die verband houden met een goede ruimtelijke ordening. De bepalingen moeten een planologische noodzaak hebben.
- Een bestemmingsplan kan wel verbodsbepalingen bevatten, maar geen gebodsbepalingen. Dit betekent dat een bepaalde vorm van grondgebruik of beheer niet kan worden afgedwongen via het bestemmingsplan.
- Het overgangsrecht eist dat bestemmingsplannen overgangsbepalingen bevatten. Hiermee kan bestaand gebruik dat in strijd is met de bestemming worden voortgezet en gewijzigd zolang de aard van de afwijking met het bestemmingsplan niet wordt vergroot.
- De plannen hoeven maar een keer in de 10 jaar te worden herzien. Ze zijn dus zelden actueel. Bovendien houden veel gemeenten zich niet aan deze termijn. Veel bestemmingsplannen buitengebied zijn hierdoor zwaar verouderd.
- Daarnaast merken verschillende auteurs op dat de gebruiksvoorschriften, maar vooral het aanlegvergunningstelsel niet of nauwelijks gehandhaafd worden (Renes 1996, Van Buuren, Backes en de Gier, 1999, Evaluatiecommissie Wmb, 2002). Hiermee wordt de beschermende werking die van een bestemmingsplan kan uitgaan, ernstig ondermijnd en bestaat het gevaar dat niet wordt voldaan aan de vereiste van strikte bescherming.

5.2.2 Bestemmingsplannen: functie, soorten en onderdelen

Binnen het gemeentelijk beleid kan het bestemmingsplan drie *functies* vervullen (Van Buuren, Backes en de Gier, 1999), te weten een:

- planningsfunctie: gewenste toekomstige ontwikkelingen stimuleren en ongewenste afremmen;
- programmafunctie: programma voor eigen actieve handelen van gemeente: bijvoorbeeld ontwikkeling woonwijk of industrieterrein;
- normeringsfunctie: toetsingskader bouwplannen, andere werkzaamheden (aanlegvergunningen) en voor een ieder verbindende voorschriften aan gebruik van grond en opstallen.

Tussen deze functies bestaat een spanningsveld. Vanuit de normeringsfunctie wordt duidelijkheid en rechtszekerheid gevraagd, vanuit de planningsfunctie flexibiliteit en ruim omschreven bevoegdheden voor het gemeentebestuur om het plan uit te kunnen werken, te wijzigen of er van te kunnen afwijken. Om te kunnen voldoen aan de eisen die gesteld worden aan een passende maatregel in de zin van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn moet het bestemmingsplan vooral een normeringsfunctie vervullen. Andere belangen die het gemeentebestuur via het bestemmingsplan wil behartigen, vragen meer flexibiliteit. Denk aan het bieden van bouw- en uitbreidingsmogelijkheden aan bedrijven en particulieren, de voor werkgelegenheid broodnodige ontwikkeling van een industrieterrein of aan het belang voor de landbouw om bijvoorbeeld grasland om te kunnen zetten in maïsland. Deze activiteiten, plannen of projecten kunnen echter significante gevolgen hebben voor de te beschermen waarden in de speciale beschermingszones en behoren daarom gebonden te worden aan het afwegingskader van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn.

Gemeenten laten het opstellen van bestemmingsplannen doorgaans over aan gespecialiseerde bureaus. Ze hebben daarbij de keuze uit gedetailleerde of globale bestemmingsplannen. Bij een *gedetailleerd plan* zijn bestemmingen nauwkeurig omschreven vastgelegd. In bebouwingsvoorschriften is precies aangegeven waar en hoe er mag worden gebouwd. Via gebruiksvoorschriften zijn alle vormen van ongewenst gebruik van grond en opstallen geweerd. In een *globaal plan* zijn de bestemmingen ruim omschreven in doeleinden. Deze doeleindenomschrijving geeft de grondgebruiker veel vrijheid en benuttingmogelijkheden. Om te voldoen aan de eisen van een passende maatregel zijn gedetailleerde plannen het meest geschikt. Bestemmingsplannen zijn opgebouwd uit een aantal vaste *onderdelen*, die allemaal een bepaalde functie vervullen. In het kader op blz. 111 is een beschrijving hiervan opgenomen.

5.2.3 Handhaven van de kwaliteit in speciale beschermingszones

Passende maatregelen moeten zich richten op de soorten en habitats waarvoor de gebieden zijn aangewezen en ze moeten kwaliteitsverslechtingen en verstoringen vermijden die het gevolg zijn van voorspelbare gebeurtenissen. Deze eisen hebben een directe relatie met het handhaven van de kwaliteit in de speciale beschermingszones. De vraag is hoe gemeenten via het bestemmingsplan de kwaliteit in de speciale beschermingszones kunnen handhaven en hoe ze het bestemmingsplan kunnen richten op de kwalificerende soorten en habitats.

Renes (1996) onderscheidt hierbij *fysieke kwaliteit* en *milieukwaliteit*. Fysieke kwaliteit heeft betrekking op de natuurlijke kenmerken van het gebied. Aantasting hiervan wordt veroorzaakt door fysieke ingrepen, zoals het kappen van bomen, verlagen van de grondwaterstanden door ontwatering, het egaliseren van de bodem, diepploegen, ophogen van de grond, ontgronden, verandering van het bodemgebruik. De milieukwaliteit heeft in dit geval betrekking op de milieucondities die bepaalde dieren, planten of levensgemeenschappen voor hun voortbestaan nodig hebben. Denk bijvoorbeeld aan de kwaliteit van bodem, water en lucht. Wanneer we kwaliteit betrekken op de 'milieubeleidsthema's' (zie 4.4 en 5.1) dan kunnen we zeggen dat fysieke kwaliteit betrekking heeft op versnippering, verdroging en verstoring. De milieukwaliteit heeft vooral betrekking op de thema's verspreiding, verzuring en vermesting.

De *fysieke kwaliteit* is ruimtelijk relevant en kan via het bestemmingsplan worden beschermd. Dit gaat niet helemaal op voor de beheersing van grondwaterstanden, wat ook een verantwoordelijkheid is van de waterschappen (peilbesluiten). Gemeenten kunnen de fysieke kwaliteit beïnvloeden door in de bestemmingsplanvoorschriften eisen te stellen aan het gebruik van gronden, de bouw- en vrijstellingsmogelijkheden te beperken en te binden aan het afwegingskader van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn. Daarnaast kunnen ze activiteiten met mogelijk significante schadelijke gevolgen voor de kwalificerende soorten en habitats verbieden of binden aan een aanlegvergunning. Hiermee voorkomen ze tevens dat

voor deze activiteiten op grond van de Nb-wet 1998 een vergunning van GS of de minister van LNV nodig is.

Onderdelen van het bestemmingsplan (ontleend aan Van Buuren, Backes en De Gier, 1999)	
Onderdeel	Beschrijving
<i>Kaarten</i>	Begrenzing van de tot het plan behorende bestemmingen
<i>Voorschriften</i>	Omschrijving van de bestemmingen: doel of doeleinden die aan de gronden worden toegekend. In een plan kunnen ook dubbelbestemmingen voorkomen, die naast elkaar en gelijktijdig worden gerealiseerd, bijvoorbeeld 'waterwingebied' naast 'agrarische doeleinden'.
<i>Voorschriften voor gebruik</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Bebouwingsvoorschriften</i> kunnen eisen aan hoogte, diepte aantal bouwlagen etc. bevatten. • <i>Aanlegvergunningstelsel</i> om bepaalde werken of werkzaamheden aan voorschriften te binden. Bijvoorbeeld het aanleggen of verharderen van wegen, het kappen van bomen, het graven van greppels (of op andere wijze verlagen van de grondwaterstand), het afgraven of egaliseren van gronden, slopen van bouwwerken, het gebruik van meststoffen of bestrijdingsmiddelen in natuurgebieden etc. Aanlegvergunningen mogen worden opgenomen om te voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van het plan in de naaste toekomst en ter handhaving en bescherming van een bestemming. • <i>Gebruiksvoorschriften</i>: om bepaalde vormen van gebruik binnen een bestemming te verbieden of om alle gebruik in strijd met de bestemming te verbieden. Bijzondere gebruiksverboden kunnen bepaalde vormen van gebruik binnen een bestemming verbieden. Een algemeen gebruiksverbod legt een verbod op alle gebruik in strijd met de gegeven bestemming. Dezelfde werkzaamheid kan in het ene plan vallen onder een aanlegvergunning en in het andere via een gebruiksverbod verboden worden. • Deze voorschriften mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden. Bovendien mogen ze geen eisen over de structuur van agrarische bedrijven bevatten. Dit soort voorschriften is alleen toegestaan voor zover ze nodig zijn in verband met de bestemming, die weer nodig moet zijn vanuit een goede ruimtelijke ordening. Aan de voorschriften moeten planologische motieven ten grondslag liggen. Opnemen van milieunormen is alleen mogelijk als daaraan planologische motieven ten grondslag liggen.⁵⁹
<i>Indien nodig voorschriften over:</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerkingsplicht. • Wijzigingsbevoegdheid. • Vrijstellingsbevoegdheid artikel 15 WRO (de zogeheten binnenplanse ontheffing). • De bevoegdheid nadere eisen te stellen.
<i>Beschrijving in hoofdlijnen (indien gewenst)</i>	Omschrijving van de wijze waarop met het plan de doeleinden worden nagestreefd. Er is enige onduidelijkheid over wat voor soort regels hierin kunnen worden opgenomen. Van Buuren, Backes en de Gier menen dat hierin alleen voorschriften kunnen worden opgenomen die B & W instrueren bij de uitwerking, vrijstelling of wijziging van het bestemmingsplan. Dus geen voorschriften over bouwen en aanleggen. Die horen elders in het plan thuis onder de gewone bestemmingsplanvoorschriften.
<i>Toelichting</i>	Informatie over de ontwikkelingen het plangebied. Doel: uitleg van de planvoorschriften. De toelichting maakt geen deel uit van het plan en heeft geen normerende functie.

⁵⁹ Zonerings zijn mogelijk en het uitsluiten van bedrijven of het aangeven van toelaatbare bedrijven via bedrijvenlijsten ook. Wat niet kan is het opnemen van emissienormen van milieugevaarlijke stoffen, daarvoor is de Wet milieubeheer.

Dit betekent dat het verplichte onderzoek dat gemeenten op grond van artikel 9 BRO moeten doen ook een onderzoek moet inhouden naar de gevolgen van het bestemmingsplan voor de kwalificerende soorten en habitats. Daarbij behoren zowel de gevolgen van nieuwe plannen en projecten die op basis van het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt, als de gevolgen van bestaande activiteiten te worden betrokken. Uitgangspunt voor dit onderzoek zullen de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone moeten zijn. Van de gronden in of in de nabijheid van deze zones moeten gemeenten nagaan of de bestemmingsdoeleinden mogelijk leiden tot significant schadelijke effecten op de te beschermen waarden. Dat moet ook worden nagegaan voor de bebouwingsvoorschriften. Verder zullen gemeenten moeten onderzoeken of bepaalde vormen van gebruik binnen een bestemming zodanige negatieve gevolgen hebben, dat ze moeten worden verboden of worden gebonden aan een nadere (aanleg)vergunning.

In het geval van het bestemmingsplan IJsselham van de gemeente Steenwijk heeft de Raad van State ook getoetst of het plan voldoende bescherming biedt op grond van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn⁶⁰. Daarbij bleek dat de te beschermen natuurwaarden niet nader werden omschreven of aangeduid. Verder ontbrak met name een overzicht van de kenmerken van het gebied die van belang zijn om de kwaliteit van de habitats niet te laten verslechteren en een duidelijk toetsingscriterium om te voorkomen dat in het gebied storende factoren met een significant effect zullen optreden. Hieruit valt af te leiden dat in ieder geval inzicht nodig is in de ecologische eisen van habitats en soorten (eisen aan abiotische en biotische factoren).

Daarnaast was bij de voorbereiding van het plan geen onderzoek verricht naar de gevolgen van eventuele nieuwe ontwikkelingen in de nabijheid van de speciale beschermingszone voor de kwalificerende natuurwaarden. Naar het oordeel van de Raad van State behoort zo'n onderzoek altijd plaats te vinden, want zonder onderzoek kunnen de mogelijke gevolgen nooit worden vastgesteld. In deze zaak heeft de Raad van State ook uitgesproken dat de begrenzing van de speciale beschermingszone goed moet worden overgenomen op de plankaart.

Backes (2000) geeft enkele tips voor de opstelling van het bestemmingsplan. In de voorschriften kan de functie van het gebied als natuurgebied en onderdeel van Natura 2000 centraal worden gesteld. Al het gebruik dat met deze functie in strijd is, kan met een algemeen gebruiksverbod worden uitgesloten. In het plan kan een vrijstellingsbevoegdheid (artikel 15 WRO) worden opgenomen waarin wordt bepaald dat vrijstelling uitsluitend kan worden verleend onder de omstandigheden en voorwaarden van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrictlijn. Hiermee worden te ruime vrijstellingsmogelijkheden voorkomen. En andere mogelijkheid is het centraal stellen van de activiteiten van vogels en andere dieren in de voorschriften. Dit is gedaan in het Bestemmingsplan Buitengebied van de Gemeente Leeuwarden (zie het kader op de volgende pagina). Deze wijze van bestemmen maakt direct duidelijk welke soorten beschermd moeten worden. Nadeel is dat bij wijzigingen in de aanwijzingsbeschikkingen het bestemmingsplan achterhaald kan raken.

⁶⁰ www.rechtspraak.nl LJN: AE7798, Zaaknr.: 200104495/1. Bron: Raad van State, Datum uitspraak: 18-09-2002.

Praktijkvoorbeeld Bestemmingsplan Buitengebied Leeuwarden

In het Ontwerp Bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Leeuwarden (Buro Vijn, 2003)⁶¹ zijn in de **voorschriften** de activiteiten van de vogels en andere dieren centraal gesteld.

De speciale beschermingszones hebben de bestemming 'natuurgebied' met de aanduiding klasse I. Deze gronden zijn bestemd voor de bescherming van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied als:

1. Overwinterings- en rustplaats van de vogelsoorten kolgans, brandgans en smient,
2. Leefgebied van de overige diersoorten noordse woelmuis, Meervleermuis en kleine modderkruiper,

Met daar aan ondergeschikt het behoud, herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke waarden van dat gebied.

Bij dit artikel hoort een **beschrijving in hoofdlijnen**, toegespitst op de bestemming natuurgebied, waarin onder meer zijn opgenomen:

- Toetsingscriteria activiteiten binnen de bestemming: agrarisch en recreatief medegebruik en aanlegvergunningstelsel. Wordt alleen toegestaan als er geen significant negatieve gevolgen zijn voor instandhoudingsdoelstelling.
- Bebouwingsbepalingen: op deze gronden zijn geen gebouwen toegestaan. Voor wat kleinere bouwwerken (geen bewoning) is een vrijstellingsregeling opgenomen.

Ook hier zijn geen verbodsbepalingen opgenomen, maar is wel aangegeven wat als strijdig gebruik wordt aangemerkt.

Daarnaast kent het plan een '**Algemene beschrijving in hoofdlijnen**'. Hierin is onder het kopje 'Natuur' opgenomen dat er behalve met het bestemmingsplan ook afstemming zal worden gezocht met Europese Richtlijnen (Habitat- en Vogelrichtlijn), de Ecologische Hoofdstructuur, het Programmabeheer en de Landinrichtingswet. Het toetsingskader van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn is in dit bestemmingsplan niet letterlijk opgenomen.

De **Toelichting** van het bestemmingsplan wordt gebruikt om meer uitleg te geven over de Vogel- en Habitatrichtlijn en de relatie met het bestemmingsplan: het bestemmingsplan moet zowel rekening houden met de soort- als met de gebiedsbescherming. Bij de planuitgangspunten is informatie opgenomen over de gebiedsbescherming.

Een overzichtsk kaart waarop de speciale beschermingszones zijn aangegeven, ontbreekt. De Toelichting bevat wel kaarten met de Ecologische hoofdstructuur, maar de speciale beschermingszones zijn hierop niet terug te vinden. Ook op de plankaart ontbreken dit soort aanduidingen. Opvallend is dat de grondwaterbeschermingszones wel apart op de plankaart zijn aangegeven. Er is geen afstemming geweest met de buurgemeente over de bestemming beschermingszone.

⁶¹ In dit bestemmingsplangebied ligt de speciale beschermingszone 'Grote Wielen', dat is aangewezen respectievelijk is aangemeld als speciale beschermingszone Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.

De *milieukwaliteit* kan slechts zeer beperkt worden gehandhaafd via het bestemmingsplan. De WRO biedt geen grondslag voor het stellen van normen die verband houden met het oprichten en in werking hebben van bedrijven, daarin voorziet de Wet Milieubeheer. Het bestemmingsplan mag alleen bepalingen bevatten met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Wel is het mogelijk bepaalde categorieën van milieuvervuilende bedrijven te weren, bijvoorbeeld door het opnemen van een lijst van milieuvervuilende categorieën van bedrijven die niet zijn toegestaan of door zonerings. Kort gezegd kan de milieubelasting van één bedrijf worden gereguleerd via de Wet milieubeheer, terwijl via het bestemmingsplan bepaalde categorieën bedrijven uit bepaalde gebieden kunnen worden geweerd.

Ook zonerings, het aanbrengen van een ruimtelijke scheiding tussen milieugevoelige en milieubelastende activiteiten, is mogelijk binnen het bestemmingsplan. We onderscheiden daarbij inwaartse en uitwaartse zonerings. Bij inwaartse zonerings wordt een zone gelegd om gevoelige functies om deze te beschermen tegen 'hinder'. Bij uitwaartse zonerings wordt er een zone gelegd om een hinderveroorzakende functie. In deze zone worden geen gevoelige functies toegelaten. Afstandsnormen voor zonerings worden vaak ontleend aan de VNG-brochure 'Bedrijven en milieuzonerings'. Op grond van de Wet geluidhinder is voor activiteiten die veel geluid produceren de opname van een geluidzone in het bestemmingsplan verplicht. In bestemmingsplannen kan naast zonerings worden gewerkt met afstandsnormen, gebaseerd op wetgeving (Wet geluidhinder), circulaire, brochures of richtlijnen (afstandsnormen intensieve veehouderij).

Verder kan worden gewerkt met milieunormen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Emissienormen: alleen te reguleren via de Wet milieubeheer
- Milieukwaliteitsnormen: in bepaalde gevallen te reguleren via bestemmingsplannen. Deze normen stellen grenzen aan het effect dat de uitwerp of productie van milieubelastende stoffen, straling, geluid en externe veiligheid mag hebben. Als het gaat om het stellen van grenzen aan het effect in een bepaald gebied of op een gevoelige functie (natuur) door het geven van een maximale concentratie of intensiteit spreken we van een kwaliteitsnorm. Deze normen geven geen afstand aan, maar een te handhaven kwaliteit in eenheden als decibel (geluid), zuurgraad (bodem, water) en concentraties (lucht). Ze hebben betrekking op de kwaliteit in een gebied of een bepaalde locatie en zijn minder veranderlijk. Milieukwaliteitseisen kunnen worden opgenomen in Provinciale Milieuverordeningen. Ze zouden kunnen worden opgenomen in bestemmingsplannen. Voorwaarde daarbij is dat de planologische noodzaak moet worden aangetoond en dat het dient ter ondersteuning van bestaande milieuregelingen. (www.Overheidsforum.nl). Met kwaliteitsnormen is meer maatwerk mogelijk, dan met het aangeven van een zonerings.

Op de eis van de planologische noodzaak loopt het echter vaak stuk. De Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (2002) signaleert een aantal problemen voor de doorwerking van milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen. Zo zijn in wettelijk vastgestelde milieukwaliteitseisen geen ruimtelijke plannen of besluiten opgenomen waarin deze normen dwingend moeten worden toegepast. Uit jurisprudentie blijkt dat het opnemen van milieukwaliteitsnormen in bestemmingsplannen niet is

toegestaan vanwege strijd met artikel 10 van de WRO.⁶² Dit is jammer want in verband met de bescherming van de natuurwaarden zou het handig kunnen zijn om immissienormen voor de speciale beschermingszones vast te stellen.

Ook Backes (2000) gaat in op de beperkingen om in het bestemmingsplan natuurgerichte normen op te nemen. Hij vraagt zich af of normen kunnen worden gesteld aan de uitstoot van verzurende stoffen die schade toebrengen aan bepaalde waardevolle gebieden. Ook is het de vraag of visserijactiviteiten in de Waddenzee of de Oosterschelde kunnen worden gereguleerd via het bestemmingsplan. Wellicht is het in de toekomst mogelijk om op grond van artikel 19e van de Nb-wet 1998 natuurbeschermingsvoorschriften en immissienormen aan het bestemmingsplan te verbinden. Genoemd artikel biedt bij besluiten de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden, voorschriften en beperkingen die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied nodig zijn. De vraag is of hieronder ook bestemmingsplanvoorschriften worden begrepen. De memorie van toelichting op de wijziging van de Nb-wet 1998 laat zich hierover niet expliciet uit. Wel is duidelijk dat bestuursorganen met artikel 19e de mogelijkheid wordt geboden passende maatregelen in de vorm van voorwaarden, voorschriften en beperkingen te treffen.

Samengevat biedt het bestemmingsplan een aantal mogelijkheden die kunnen bijdragen aan de handhaving van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones. Met name voor het handhaven van de fysieke kwaliteit biedt het bestemmingsplan mogelijkheden in de vorm van voorschriften voor het gebruik: aanlegvergunningen, bouwvergunningen en gebruiksverboden. Voor handhaving van de milieukwaliteit zijn de mogelijkheden beperkt tot het uitsluiten van categorieën van milieuvervuilende bedrijven en zonering. Via Provinciale Milieuverordeningen is het wel mogelijk milieukwaliteitseisen aan gebieden toe te kennen, die dan eventueel kunnen doorwerken in bestemmingsplannen. De milieubelasting van individuele bedrijven kan alleen via de Wet Milieubeheer worden geregeld. In tabel 8 is een overzicht opgenomen van de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt om verstoring en verslechtering tegen te gaan.

⁶² Dit artikel eist dat wat in het bestemmingsplan wordt geregeld, nodig moet zijn voor een goede ruimtelijke ordening en daartoe behoort bijvoorbeeld niet het stellen van immissienormen in bestemmingsplannen.

Tabel 8 Mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt om verstoring en verslechtering tegen te gaan.

<p>Fysieke kwaliteit Verstoring Versnippering Verdroging (beperkt)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Voorschriften voor het gebruik: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Aanlegvergunningen</i> - <i>Bouwvergunningen</i> - <i>Gebruiksverboden</i> - <i>Benoemen strijdig gebruik</i> • Beschrijving in hoofdlijnen: aanleg- en bouwvergunningen, vrijstelling, wijziging koppelen aan afwegingskader artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn
<p>Milieu kwaliteit Vermesting Verzuring Verspreiding</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruiksverboden: uitsluiten categorieën milieuvervuilende bedrijven • Zonering (generieke maatregel) • Milieukwaliteitseisen (specifieke maatregel): alleen mogelijk in combinatie met Provinciale milieuverordeningen • Beschrijving in hoofdlijnen: bouwvergunningen, vrijstelling, wijziging koppelen aan afwegingskader artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn

5.2.4 Significante verstoringen en verslechtingen verzachten, stoppen of voorkomen

In deze paragraaf zullen we ingaan op de vraag in hoeverre bestaand gebruik in en in de omgeving van een speciale beschermingszone kan worden gestopt of verzacht wanneer het leidt tot significante verstoringen of verslechtingen. Daarnaast zullen we ook ingaan op de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt om significante verstoringen en verslechtingen ten gevolge van nieuwe activiteiten te voorkomen.

Bestaande activiteiten kunnen individueel of door cumulatie een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van gebieden. Ook activiteiten die op grond van het bestemmingsplan zijn toegelaten, maar nog niet zijn gerealiseerd, kunnen bij realisatie leiden tot een negatieve invloed op de kwaliteit. De vraag is of deze activiteiten via het toekennen van een andere bestemming kunnen worden gestopt of omgebogen.

Renes (1996) signaleert dat noch de overheid noch de burger verplicht kan worden de in het bestemmingsplan neergelegde bestemming te realiseren⁶³. Wanneer het bestaande gebruik in het plangebied conflicteert met de eisen van de Habitatrichtlijn, kan dus niemand via het toekennen van een bepaalde bestemming worden verplicht een meer geëigend gebruik te realiseren. De evaluatiecommissie Wmb (2002) oppert dat het realiseren van de nieuwe bestemming bijvoorbeeld via onteigening wel kan worden afgedwongen, maar dan zal de gemeentelijke overheid hier altijd financiële middelen voor beschikbaar moeten hebben.

Bij het aantonen dat de nieuwe bestemming binnen 10 jaar zal worden gerealiseerd, moet dan ook vooral worden aangetoond dat daarvoor de financiële middelen beschikbaar zijn of zullen komen. Dat zal vaak neerkomen op het reserveren van financiën voor het afkopen van het ongewenste gebruik. Wanneer de bestemmingen nog niet zijn gerealiseerd, is een bestemmingsplanwijziging iets gemakkelijker te

⁶³ Een gemeentebestuur mag pas een andere bestemming opnemen indien kan worden aangetoond dat die nieuwe bestemming binnen de planperiode van maximaal 10 jaar (art. 33 WRO) zal worden gerealiseerd.

realiseren. In dat geval zal altijd rekening moeten worden gehouden met planschade. Gemeenten zullen niet zitten te wachten op extra financiële lasten. Het wetsvoorstel van de Nb-wet voorziet weliswaar in regeling dat het rijk deze kosten op zich kan nemen, maar gemeenten zullen dan wel moeten weten waarop ze kunnen rekenen.

Ook het overgangsrecht vormt een obstakel. Gelet op het rechtszekerheidsbeginsel eist de rechter dat bestemmingsplannen altijd zijn voorzien van overgangsrechtelijke bepalingen. Gevestigde rechten en belangen en gerechtvaardigde verwachtingen dienen geëerbiedigd te worden. Uit jurisprudentie blijkt dat een gemeentebestuur het bestaande gebruik in beginsel positief moet bestemmen. Het bestaande gebruik moet zonder beperkingen kunnen worden voortgezet en er moet zelfs enige uitbreidingsruimte (10%) worden geboden (Evaluatiecommissie Wmb, 2002). Hierdoor kan het zijn dat een speciale beschermingszone de gewenste bestemming heeft gekregen, terwijl het bestaande, schadelijke gebruik gewoon mag worden voortgezet.

Backes (2000) gaat in op de wijze hoe gemeenten het overgangsrecht zouden kunnen redigeren in bestemmingsplannen met speciale beschermingszones. Het is praktijk om op te nemen dat bestaand gebruik dat niet in strijd was met het oude plan mag worden voortgezet. Volgens Backes zouden er voor speciale beschermingszones andere overgangsrechtelijke bepalingen moeten worden opgenomen. Daarin zou moeten worden opgenomen dat bestaand gebruik kan worden voortgezet voor zover het niet leidt tot significante verslechtering van de ecologische kwaliteit van het plangebied of storend werkt voor soorten die mede door het bestemmingsplan worden beschermd. Deze clause zou geconcretiseerd kunnen worden via opsomming van de te beschermen soorten en habitats.

Bij *nieuwe activiteiten, plannen of projecten* biedt het bestemmingsplan concreet de mogelijkheid vestiging van potentieel schadelijke activiteiten in of in de omgeving van een speciale beschermingszone onmogelijk te maken door het toekennen van een adequate bestemming en het uitsluiten van schadelijke activiteiten. Hiermee kunnen significante verstoringen en verslechteringen worden voorkomen.

Van genoemde plannen en projecten moet een passende beoordeling worden gemaakt wanneer ze zelfstandig of in combinatie met andere plannen en projecten significante gevolgen kunnen hebben voor de kwalificerende waarden in de speciale beschermingszone. Bij de bestemmingsplanherziening zullen gemeenten dus moeten nagaan of er mogelijk sprake is van significante gevolgen. In de mogelijke alternatievenstudie moeten gemeenten niet alleen kijken naar alternatieve locaties, maar ook naar alternatieve oplossingen. Bijvoorbeeld transport per trein of schip in plaats van de aanleg van een nieuwe weg. Van belang daarbij is dat eventuele mitigerende en compenserende maatregelen planologisch mogelijk worden gemaakt.

Een complicatie daarbij is dat het bestemmingsplan de gemeentegrens niet kan overschrijden. Afstemming met toekomstige plannen en projecten van buurgemeenten is lastig. Bovendien kan compensatie niet plaatsvinden op het grondgebied van een andere gemeente. Gemeenten kunnen deze problemen ondervangen door samen met de buurgemeenten waarover de speciale beschermingszone zich uitstrekt,

een structuurplan te op te stellen. Hierin kunnen locaties tegen elkaar worden afgewogen en kunnen mogelijkheden voor mitigatie en compensatie binnen een groter grondgebied worden gezocht. In tabel 9 is samengevat wat de mogelijkheden zijn om via het bestemmingsplan bestaande en nieuwe activiteiten te reguleren.

Tabel 9 Mogelijkheden om via het bestemmingsplan bestaande en nieuwe activiteiten te reguleren.

Bestaande activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Schadelijk gebruik moeilijk te stoppen (overgangsrecht: 10% uitbreiding). • Onteigening optie (financiële middelen nodig). • Niet gerealiseerd, maar vergund gebruik kan worden wegbestemd (wel rekening houden met planschade).
Nieuwe activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Uitsluiten potentieel schadelijke activiteiten in en in omgeving speciale beschermingszone. • Plannen en projecten met mogelijk significante gevolgen onderworpen aan passende beoordeling. • Compensatie- en mitigatiemogelijkheden beperkt tot bestemmingsplangebied. Het opstellen van een intergemeentelijk structuurplan kan een oplossing zijn.

5.2.5 Bescherming van soorten

In hoeverre kan met het bestemmingsplan worden bijgedragen aan de bescherming van soorten op grond van de Flora- en faunawet? In 4.1.1 hebben we gezien dat gemeenten geen directe taak hebben bij de uitvoering van de Flora- en de faunawet, maar wel een indirecte verantwoordelijkheid.

In de brochure ‘Ondernemen en de Flora en Faunawet’ (LNV 2003) wordt ook ingegaan op de relatie tussen de bescherming van soorten en de ruimtelijke planvorming. Volgens deze brochure moet bij het maken van bestemmingsplannen waarbij functies worden gewijzigd worden voorkomen dat er conflicten ontstaan met de Flora- en faunawet. Wanneer één of meer locaties bekend zijn, zou een beoordeling in het kader van de Flora- en faunawet moeten starten. Op deze manier worden beschermde soorten onderwerp van het verplichte onderzoek naar de bestaande toestand in het kader van een bestemmingsplanherziening (artikel 9 BRO). Wanneer blijkt dat locatiekeuze, ontwerp of uitvoeringsmethode tot negatieve effecten op beschermde soorten leiden, is het in bepaalde gevallen nodig alternatieven voor het voorgenomen plan te zoeken.

Overigens hebben we in 4.1.1 gezien dat gemeenten ook op grond van jurisprudentie bij bestemmingsplanherzieningen moeten nagaan of er voor de voorgenomen plannen ontheffing van de Flora- en faunawet mogelijk is. Zij zijn dat verplicht op grond van de bepaling in artikel 9 BRO dat de uitvoerbaarheid van het plan moet worden onderzocht. Wanneer te verwachten is dat de minister van LNV voor de voorgenomen activiteit geen ontheffing zal verlenen, kan een gemeentebestuur zo’n activiteit niet positief bestemmen en moet gezocht worden naar een alternatief.

Dit is alleen doenlijk voor grote projecten. Het voert te ver om alle bouw mogelijkheden die een bestemmingsplan biedt, te toetsen op mogelijke conflicten met de Flora- en faunawet. Het is praktischer om dat te doen op het

moment dat er concrete bouwplannen zijn. Dat is op dat moment dan overigens de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.

Ook de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (2002) gaat in haar onderzoek in op de bruikbaarheid van bestemmingsplannen bij de soortenbescherming. Volgens de Evaluatiecommissie is het onduidelijk of het bestemmingsplan ook mogelijkheden kent voor het uitsluiten van inrichtingen die nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor beschermde soorten. Het zal wel mogelijk zijn wanneer een soort zich min of meer stabiel binnen een duidelijk te begrenzen gebied bevindt. Als het gaat om meer diffuse gebiedsgrenzen of om soorten waarvoor geen duidelijk gebied kan worden aangewezen, dan is regeling via het bestemmingsplan moeilijk.

In de literatuur is nog weinig te vinden over het instrument van de ‘beschermde leefomgeving’ uit de Flora- en faunawet. Dit provinciale instrument zou een belangrijke rol kunnen spelen bij de bescherming van leefgebieden van (streng) beschermde soorten. Deze ‘beschermde leefomgevingen’ zouden ook een plaats moeten krijgen in bestemmingsplannen.

Samenvattend kan worden gesteld dat een onderzoek naar beschermde soorten deel zal uit moeten maken van het verplichte onderzoek dat gemeenten voorafgaand aan een bestemmingsplanherziening moeten uitvoeren. Daarnaast kan het bestemmingsplan een rol spelen bij de bescherming van met name soorten die zich binnen een duidelijk te begrenzen gebied bevinden en bij de juridische bescherming van een ‘beschermde leefomgeving’.

5.2.6 Mogelijkheden bestemmingsplan voor bescherming soorten en gebieden

In tabel 10 (blz. 120) staat een overzicht van de mogelijkheden die de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan zelf bieden om te voldoen aan de vereisten voor de bescherming van soorten en gebieden op grond van de Flora- en faunawet en de Habitatrictlijn.

5.2.7 Wijziging van de WRO

De voorstellen voor wijziging van de WRO (Ministerie van VROM, 2001) komen op een aantal punten tegemoet aan de eerdergenoemde tekortkomingen in de huidige bestemmingsplannen. De plannen krijgen een bredere functie. Zo wordt het mogelijk om milieunormen op te nemen. Daarnaast is er geen mogelijkheid voor buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan. Daarvoor is altijd een wijziging van het bestemmingsplan nodig. Alleen voor bepaalde ‘kruimelgevallen’ is vrijstelling mogelijk. Ook kan tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan worden verleend voor maximaal 3 jaar. Binnenplanse ontheffing blijft mogelijk. Het overgangsrecht zal wettelijk worden geregeld, waarbij rekening gehouden zal worden met de eisen die de Europese regelgeving daaraan stelt.

Tabel 10 Overzicht van mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt voor de bescherming van soorten en gebieden

Mogelijkheid	Doel	Gebiedsbescherming	Soortbescherming
Vooronderzoek	Verplicht onderzoek naar bestaande toestand en wenselijke ontwikkelingen en naar uitvoerbaarheid plan (artikel 9 BRO)	Toetsing bestaande gebruik in en in nabijheid sbz aan artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn. Nagaan of gewenste ontwikkelingen mogelijk significante gevolgen hebben.	Bij grote projecten nagaan of (streng) beschermde soorten voorkomen en of minister van LNV voor deze activiteiten ontheffing (Ff-wet) verleent.
Kaart	Weergeven begrenzing bestemmingen	Aangeven begrenzing speciale beschermingszones.	Weergeven beschermde leefomgeving.
Bestemmings toedeling	Formuleren van concrete bestemming Omvang, aard en situering bestemmingen reguleren	Met instandhoudingdoelstellingen conflicterende bestemmingen in of in nabijheid sbz's vermijden.	Bestemmingen waarvoor geen ontheffing kan worden gekregen, vermijden.
Zonering	Inbreuk op het milieu vermijden, milieukwaliteit verbeteren of handhaven	Zone om sbz om milieubelastende activiteiten op afstand te houden (inwaartse zonering). Binnen zone rekening houden met eventuele externe werking, daarbuiten niet.	Geen toepassing.
Milieu-kwaliteit-normen	Aangeven van een (maximale) concentratie of intensiteit van milieubelastende stoffen, straling, geluid etc. dat in een gebied toelaatbaar is. Alleen mogelijk bij planologische noodzaak en ter ondersteuning bestaande milieuregelingen.	Aangeven van normen voor geluid, zuurgraad, grondwaterstand, licht, lucht etc. die binnen sbz zouden moeten gelden.	Geen toepassing.
Beschrijving in hoofdlijnen	Kan dienen als toetsingscriterium voor bebouwing en gebruik, vrijstellingen, wijzigingen en nadere eisen. Afstemming RO en andere beleidsterreinen.	Opnemen van afwegingskader artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrictlijn.	Opnemen verwijzing naar bepalingen uit Ff-wet en wijzen op mogelijke ontheffing.
Gebruiksvoorschriften	Eisen aan gebruik van grond en opstallen. Alleen gebruik dat past binnen de bestemming is toegestaan.	Functie gebied als natuurgebied en onderdeel Natura 2000 centraal stellen. Algemeen gebruiksverbod voor gebruik in strijd met deze functie.	Functie als beschermde leefomgeving centraal stellen.
Bebouwingsvoorschriften	Reguleren realisatie milieubelastende en – gevoelige bestemmingen. Omschrijving toegelaten bebouwing (aard, omvang, situering).	Alleen bebouwing die geen significant effect heeft toelaten.	Opnemen verwijzing naar bepalingen uit Ff-wet en wijzen op mogelijke ontheffing.
Aanlegvergunningen-stelsel	Extra beslismoment voor zaken die onder voorwaarden aanvaardbaar zijn. Toepassen op werken, geen bouwwerken zijnde, bijv. aanleggen of verharderen wegen, afgraven, ophogen, egaliseren van gronden, bomen kappen, greppels graven, bouwwerken slopen. Alleen toegelaten als er ook vergunning kan worden verleend: anders gebruiksverbod	Werken geen bouwwerken zijnde die onder de voorwaarden van de Habitatrictlijn onder bepaalde voorwaarden zijn toegestaan. Koppelen aan afwegingskader artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrictlijn.	Opnemen verwijzing naar bepalingen uit Ff-wet en wijzen op mogelijke ontheffing.
Vrijstelling	Extra beslismoment voor zaken die onder voorwaarden aanvaardbaar zijn. Toetsing aan hoofdlijnen of andere voorwaarden. Horen adviesinstantie.	Koppelen aan afwegingskader artikel 6 lid 3 en 4.	Opnemen verwijzing naar bepalingen uit Ff-wet en wijzen op mogelijke ontheffing.
Uitwerking	Extra beslismoment voor nadere invulling van de bestemming. Toetsing aan hoofdlijnen of andere voorwaarden. Horen adviesinstantie.	Koppelen aan afwegingskader artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrictlijn.	Nagaan of (streng) beschermde soorten voorkomen en of benodigde ontheffing wordt verleend.
Wijziging	Zie onder 'Vrijstelling': meer ingrijpende afwijking bestemming mogelijk.	Koppelen aan afwegingskader artikel 6 Habitatrictlijn.	Nagaan of (streng) beschermde soorten voorkomen en of benodigde ontheffing wordt verleend.
Overgangsrecht	Bestaand gebruik dat niet in strijd is met oude plan mag in principe worden voortgezet	Bestaand gebruik mag alleen worden voortgezet voor zover het niet leidt tot een significante verslechtering van de ecologische kwaliteit van het plangebied of storend werkt voor soorten die mede door het bestemmingsplan worden beschermd + opname lijst te beschermen soorten en habitats.	Geen toepassing.
Toelichting	Uitleg bepalingen Vogel- en Habitatrictlijn, speciale beschermingszones, afwegingskader evt. soortbescherming		

Daarnaast krijgen Rijk en provincies meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op bestemmingsplannen. Via instructies kunnen ze normen of randvoorwaarden stellen aan planologische besluiten van lagere overheden. Bovendien krijgen ze de bevoegdheid om bestemmingsplannen te wijzigen. Via instructies kunnen kwaliteitseisen worden gesteld die zowel een ruimtelijke als een milieuc component hebben. Deze kunnen worden gebundeld in één algemene maatregel van bestuur die zowel gebaseerd is op de Wmb als op de nieuwe Wro. Het wetsontwerp voorziet ook in een matiging van de regeling voor planshade, waarmee het makkelijker kan worden om voorgenomen, maar nog niet gerealiseerd gebruik weg te bestemmen. Bijlage 4 bevat een samenvattend overzicht van de mogelijkheden die de gewijzigde Wro biedt.

Backes (2000) is echter van mening dat de mogelijkheden voor het (binnenplans?) verlenen van vrijstellingen na de wijziging van de WRO te veel worden verruimd. Bestemmingsplan en vrijstellingen zullen dan een gelijkwaardig alternatief vormen als grondslag voor het realiseren van bouwwerken en wijzigingen in het gebruik. Hij beschouwt dit als een verslechtering van de mogelijkheden om de speciale beschermingszones via het bestemmingsplan te beschermen.

Met deze instrumenten kan het Rijk en adequate doorwerking en handhaving van de aanwijzing van speciale beschermingszones op grond van de Natuurbeschermingswet bewerkstelligen. Daarnaast is het mogelijk compenserende maatregelen over gemeentegrenzen heen af te dwingen. Ook de verplichting om bepaalde dier- en plantensoorten en hun leefomgeving te beschermen en de mogelijkheid bepaalde gebieden aan te wijzen als beschermde leefomgeving (Flora- en faunawet, artikel 19) heeft ruimtelijke consequenties. Provinciebesturen hebben binnen de herziene Wro de mogelijkheid om een instructie of aanwijzing te geven om dit in het bestemmingsplan op te nemen.

Bij de vaststelling van relevante ruimtelijke beslissingen moet het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' zodanig worden uitgelegd dat daaronder ook een toets aan de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt begrepen. De regering is voornemens het instrumentarium van de nieuwe Wro te gebruiken ter ondersteuning van het regime voor implementatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn op basis van een gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 (Ministerie van VROM, 2001).

5.3 De wet milieubeheer

Ook de Wet Milieubeheer biedt een aantal mogelijkheden om tegemoet te komen aan de eisen die de Vogel- en Habitatrichtlijn stellen. De mogelijkheden zijn in kaart gebracht door de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer. Deze commissie heeft onderzocht welke rol milieuvergunningen en de algemene regels uit de Wet milieubeheer kunnen spelen bij de bescherming van natuurgebieden en dier- en plantensoorten (Evaluatiecommissie Wmb 2002). Zij geven aan dat de Wet milieubeheer diverse instrumenten bevat om natuurbeschermingsdoelstellingen te realiseren. Ze onderscheiden niet-inrichtingsgebonden en inrichtingsgebonden instrumenten. Deze komen aan de orde in respectievelijk 5.3.1 en 5.3.2. In 5.3.3 gaan

we in op de betekenis hiervan voor gemeenten in het kader van de soorten- en gebiedsbescherming.

5.3.1 Niet-inrichtingsgeboden instrumenten

Niet-inrichtingsgebonden instrumenten zijn:

- **Provinciale Milieubeleidsplannen:** aanduiden van gebieden waarin de kwaliteit van het milieu of van een of meer onderdelen daarvan speciale bescherming nodig heeft. Voor bepaalde gebieden, zoals natuurmonumenten, wetlands op grond van de Conventie van Ramsar en speciale beschermingszones op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn is de provincie verplicht gebiedsgericht milieubeleid te voeren. Gebieden kunnen een bijzondere functie krijgen, zoals stiltegebied of grondwaterbeschermingsgebied. Hiermee moet bij de vergunningverlening rekening worden gehouden. Wanneer in deze plannen voldoende concrete beleidsdoelstellingen zijn opgenomen met betrekking tot soorten en gebieden kan daar bij de vergunningverlening slechts gemotiveerd van worden afgeweken. Helaas hebben provincies deze beleidsdoelstellingen in de praktijk te weinig geconcretiseerd en geven ze slechts een momentopname weer.
- In de **Provinciale Milieuverordening** kunnen regels aan deze gebieden worden gesteld. Bijvoorbeeld een verbod op het scheuren van grasland. In de Provinciale Milieuverordening kunnen ook **milieukwaliteitseisen** worden opgenomen. Daarmee kan voor bepaalde uit ecologisch oogpunt kwetsbare gebieden worden gezorgd voor normen die bij het verlenen van (milieu)vergunningen in acht moeten worden genomen. Hiervan wordt nauwelijks gebruik gemaakt omdat er nagenoeg geen landelijk vastgestelde milieukwaliteitseisen zijn. Een ander manco is dat er geen ruimtelijke plannen of besluiten zijn aangewezen waarin deze normen moeten doorwerken.
- De **Milieueffectrapportage (mer)** is er op gericht de belangen van natuur en milieu een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven. Op basis van de Wet milieubeheer zijn bepaalde besluiten mer-plichtig. Een milieueffectrapportage kan onder bepaalde voorwaarden dienen als passende beoordeling. Dit is al aan de orde geweest in 4.4.3.
- Gemeentebesturen *kunnen* een **gemeentelijk milieubeleidsplan** vaststellen dat met het oog op de bescherming van het milieu richting geeft aan door het gemeentebestuur te nemen beslissingen.

5.3.2 Inrichtingsgebonden instrumenten

Inrichtingsgebonden instrumenten zijn:

- **Milieuvergunningen:** beperkingen en voorschriften waaraan vergunning moet voldoen. Hierbij kan aandacht worden besteed aan natuurwetenschappelijke en ecologische waarden ter plaatse. Het moet wel gaan om zaken die passen binnen het doel van de Wmb. Planologische overwegingen kunnen geen rol spelen: de locatiekeuze moet in het ruimtelijk spoor worden afgewogen, eventueel onderbouwd met een mer. Het gemeentebestuur is bevoegd gezag voor de wat

'lichtere' categorieën van inrichtingen, zwaardere categorieën vallen onder de provincie of het rijk.

- **Algemene regels.** Voor bepaalde categorieën van bedrijven zijn bij Algemene Maatregel van bestuur regels gesteld. Voor deze bedrijven geldt een meldingsplicht.

Voor milieuvergunningen en algemene regels geldt dat ze bedoeld zijn om schade, gevaar en hinder voor personen, goederen, dieren of andere ecologische waarden *buiten de inrichting* te voorkomen. Zo hoort het kappen van bomen binnen de grenzen van een inrichting niet tot de gevolgen die mogen worden meegewogen bij de vergunningverlening. De evaluatiecommissie Milieubeheer merkt op dat waar het gaat om niet voor het publiek toegankelijke terreinen het gevaar aanwezig is dat beschermde soorten niet worden opgemerkt.

Ook buiten de grenzen van een inrichting zijn de mogelijkheden om met behulp van het instrumentarium van de Wet Milieubeheer iets aan bescherming van ecologische waarden te doen, beperkt. Zo kunnen aan een milieuvergunning voor agrarische bedrijven geen voorschriften worden verbonden aan activiteiten en handelingen die buiten de inrichting plaatsvinden (uitrijden van mest, stankhinder, gebruik van bestrijdingsmiddelen (Evaluatiecommissie Wmb 2002). Een aantal van deze activiteiten kan overigens wel via het bestemmingsplan of andere wetten worden geregeld. Zo is de en ammoniakdepositie van veehouderijen op voor verzuring-gevoelige gebieden (waaronder natuurgebieden) geregeld via de Wet Ammoniak en Veehouderij.

Aantasting van natuurwetenschappelijke en ecologische waarden kan in z'n algemeenheid worden geregeld via een milieuvergunning. Daaronder vallen zaken als aantasting van de flora en fauna door toenemende recreatiedruk, verstoring van in het wild levende dieren als gevolg van geluidhinder door een motorcrossterrein, uitsterven van beschermde plantensoorten door grondwateronttrekking, de aantasting van nachtelijk landschap door assimilatiebelichting in kassen en visuele hinder en verstoring van het leefgebied van vogels door de bouw van een windmolenpark (Evaluatiecommissie Wmb 2002).

Bij de vergunningverlening zijn gemeenten verplicht te betrekken:

- de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichting daarvoor gevolgen kan veroorzaken;
- de gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken;
- de met betrekking tot de inrichting en het gebied waar de inrichting zal zijn of is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu.

Daarbij horen ook ecologische en natuurwetenschappelijke waarden.

Daarnaast moet het gemeentebestuur rekening houden met:

- het voor hen geldende milieubeleidsplan;
- de voor de onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting gevolgen kan hebben, geldende richtwaarden;

- Verder moeten bij de vergunningverlening in ieder geval de milieukwaliteitseisen in acht worden genomen. Deze zijn echter voor de bescherming van speciale beschermingszones maar in beperkte mate voorhanden.

Met de algemene regels die per AMvB worden vastgesteld voor bepaalde categorieën van bedrijven is het lastiger om natuurwetenschappelijke en ecologische waarden te beschermen, omdat er minder sprake kan zijn van maatwerk. Daarbij neemt het aantal vergunningvervangende AMvB's de laatste jaren gestaag toe. Toch laat een aantal gemeenten volgens de Evaluatiecommissie Wmb zien dat met het formuleren van gemeentelijk gebiedsgericht beleid en het nemen van een besluit over het collectief opleggen van nadere eisen het mogelijk is bepaalde milieudoelen te bereiken. Alleen staat dit bij de meeste gemeenten nog in de kinderschoenen.

5.3.3 Mogelijkheden Wet milieubeheer bescherming soorten en gebieden

Op grond van de wet Milieubeheer heeft de gemeente de beschikking over twee instrumenten: het gemeentelijk milieubeleidsplan en de milieuvergunning. Een milieubeleidsplan is richtinggevend en alleen bindend voor het bestuur. Dit maakt het instrument minder geschikt om ingezet te worden als passende maatregel. Wel moet een gemeentebestuur de inhoud van het milieubeleidsplan betrekken bij de vergunningverlening. Een milieubeleidsplan dat uitspraken doet over de te handhaven milieukwaliteit in de speciale beschermingszones zou dus kunnen bijdragen aan de bescherming van gebieden.

Via milieuvergunningen hebben gemeenten de mogelijkheid de gevolgen voor de ecologische waarden buiten de inrichting aan banden te leggen. Ze kunnen bijvoorbeeld grenzen stellen aan de uitstoot van milieugevaarlijke stoffen of geluidproductie. Hiermee hebben ze mogelijkheid de kwalificerende natuurwaarden in de speciale beschermingszones te beschermen. Via een milieuvergunning kan vooral iets gedaan worden aan de milieukwaliteit: vermesting, verzuring en verspreiding. Het gaat dan alleen om de vermesting en verzuring die ontstaat door de mestopslag op het agrarische bedrijf zelf. Het uitrijden van mest kan niet aan banden worden gelegd via een milieuvergunning.

Met een milieuvergunning kan ook invloed worden uitgeoefend op de fysieke kwaliteit. Verstoring door lawaai of licht kan via de milieuvergunning aan banden worden gelegd. Voor het tegengaan van versnippering biedt de milieuvergunning geen mogelijkheden, dat kan alleen in het ruimtelijk spoor. Ook hebben gemeenten weinig mogelijkheden verdroging via een milieuvergunning tegen te gaan: ze zijn geen bevoegd gezag voor het afgeven van milieuvergunningen aan bedrijven die veel water onttrekken, zoals bierbrouwerijen en waterwinbedrijven. In tabel 11 is een overzicht gegeven van de mogelijkheden die gemeenten hebben om via een milieuvergunning verstoring en verslechtering tegen te gaan

Tabel 11 Mogelijkheden voor gemeenten om via milieuvergunningen verstoring en verslechtering tegen te gaan

Fysieke kwaliteit Verstoring Versnippering (geen mogelijkheden) Verdroging (beperkte mogelijkheden)	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkingen en voorschriften aan geluidproductie, uitstoot van licht, aantal bezoekers.
Milieu kwaliteit Vermesting Verzuring Verspreiding	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkingen en voorschriften aan uitstoot van milieugevaarlijke stoffen vanuit de inrichting (mest uitrijden kan niet aan voorschriften worden gebonden omdat dit buiten de inrichting plaatsvindt).

Gemeenten geven echter niet voor alle bedrijven op hun grondgebied milieuvergunningen af. Ze zijn het bevoegd gezag voor de wat lichtere categorieën bedrijven. Hieronder vallen onder meer agrarische bedrijven en recreatieve voorzieningen. De Wet milieubeheer biedt de mogelijkheid de vergunningen te herzien wanneer blijkt dat dit in verband met het milieu noodzakelijk is. Hierdoor kunnen zowel nieuwe als bestaande activiteiten aan voorwaarden en beperkingen worden gebonden die voor de bescherming van de kwalificerende natuurwaarden in de speciale beschermingszones nodig zijn. Gemeenten zouden dus alle afgegeven milieuvergunningen kunnen nalopen op de gevolgen voor de kwalificerende natuurwaarden en ze indien nodig binden aan nadere regels. In tabel 12 is aangegeven welke mogelijkheden de milieuvergunning biedt om bestaande en nieuwe activiteiten te regelen.

Tabel 12 Mogelijkheden om via de milieuvergunning bestaande en nieuwe activiteiten te reguleren.

Bestaande activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • In bestaande milieuvergunningen kunnen nadere beperkingen en voorschriften worden opgenomen ter bescherming van de kwalificerende waarden.
Nieuwe activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Indien nodig voor de bescherming van de kwalificerende natuurwaarden kunnen in de milieuvergunning beperkingen en voorwaarden worden opgenomen aan de uitstoot van milieugevaarlijke stoffen, geluidproductie, uitstoot van licht, aantal bezoekers etc.

5.4 Overig instrumentarium

Naast het bestemmingsplan en de instrumenten van de wet milieubeheer hebben gemeenten nog de mogelijkheid via Algemene Plaatselijke Verordeningen en via de gemeentelijke bouw- en sloopverordeningen regels te stellen die kunnen bijdragen aan de bescherming van soorten en gebieden.

5.4.1 Algemene plaatselijke verordeningen (APV's)

Op grond van de Gemeentewet (artikel 147) kunnen gemeenten Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's) uitvaardigen. In deze verordeningen kunnen onder meer bepalingen ter bescherming van het milieu worden opgenomen (www.overheidsforum.nl).

De milieubepalingen in de APV hebben onder meer betrekking op de bescherming van het milieu en het natuurschoon en de zorg voor het uiterlijke aanzien van de gemeente, de bewaring van houtopstanden, de bescherming van flora en fauna, het voorkomen van stankoverlast en ontsiering, het toezicht op evenementen, de veiligheid van kermisattracties, baldadigheid, de route gevaarlijke stoffen, het gebruik van vuurwerk, parkeerexcessen, motorcrossterreinen en gemotoriseerd verkeer in natuurgebieden. Bij APV kunnen regels worden gesteld voor activiteiten buiten inrichtingen (geluidhinder, stankhinder, afval), indien en voor zover de Wet milieubeheer of andere milieuwetgeving hierin niet voorziet.

Een APV is aanvullend op wetgeving van hogere orde. Daarbij is de vraag of de hogere regeling uitputtend bedoeld is of niet. Voor regeling bij gemeentelijke verordening is slechts plaats indien de wet of andere hogere regeling daartoe ruimte biedt. Door de inwerkingtreding van specifieke milieuwetgeving kunnen bepalingen van de APV onverbindend worden.

APV's kunnen dus vooral aanvullend worden ingezet bij de bescherming van soorten en gebieden. Ze kunnen verstoring en verspreiding voorkomen en zijn gericht op bestaande activiteiten.

5.4.2 Bouwverordening

In bouwvergunningen kunnen geen aanvullende regels worden gesteld ter bescherming van de natuur. Het bestemmingsplan bepaalt of er wel of niet gebouwd mag worden. Het enige instrument waarmee nadere eisen aan de bouw- of sloop kunnen worden gesteld, is de gemeentelijke bouwverordening.

Omdat juist bij het effectueren van bouw- of sloopvergunningen beschermde soorten in het geding kunnen komen, zouden gemeenten in deze gevallen een rol moeten hebben bij het onderzoek naar het voorkomen van beschermde soorten. Hiermee kan worden voorkomen dat de initiatiefnemer van de bouw of sloop beschermde soorten over het hoofd ziet. Dit kan een extra bijdrage leveren aan de bescherming van soorten en zo kan bovendien worden voorkomen dat activiteiten in de uitvoeringsfase moeten worden stilgelegd. Dit kan wellicht worden bereikt door in de gemeentelijke bouwverordeningen pro-actief een onderzoeksverplichting naar de aanwezigheid van beschermde plant- en diersoorten op te nemen. Op grond van de Woningwet (artikel 8) kan de gemeenteraad bij het vaststellen van de bouwverordening namelijk voorschriften opnemen voor het uitvoeren van bouw- of sloopwerkzaamheden. Daartoe kunnen behoren: opmetingen, ontgravingen, opbrekingen en **onderzoekingen**, die met betrekking tot het bouwen of het slopen noodzakelijk zijn.

Gemeenten zouden bijvoorbeeld in VNG-verband kunnen onderzoeken of het mogelijk is om op grond van artikel 8 Woningwet in de gemeentelijke bouwverordening een bepaling op te nemen dat bij bouw en sloop onderzoek gedaan moet worden naar het voorkomen van (streng) beschermde soorten. In dat geval zou het mogelijk moeten zijn om de bouw- of sloopvergunning aan te houden totdat de

minister van LNV een ontheffing heeft verleend. Als de ontheffing niet wordt verleend, zou ook de bouw- of sloopvergunning moeten kunnen worden geweigerd. Op deze manier kan worden voorkomen dat bouw- of sloopwerken tijdens de uitvoering worden stilgelegd omdat een (streng) beschermde soort in het geding is. Het is echter de vraag of dit juridisch allemaal mogelijk is. In het kader van dit onderzoek voert het echter te ver om dit uit te zoeken.

5.5 Instrumenten en rollen

In deze paragraaf vatten we de mogelijkheden samen die het gemeentelijk instrumentarium biedt om te worden ingezet als passende maatregel en ter bescherming van soorten (5.5.1). Vervolgens zullen we het instrumentarium typeren naar de onderscheiden gemeentelijke rollen (5.5.2).

5.5.1 Mogelijkheden gemeentelijk instrumentarium als passende maatregel

In het voorgaande hebben we in beeld gebracht hoe en in welke situaties gemeentelijke instrumenten kunnen bijdragen aan de bescherming van soorten en gebieden. Daaruit blijkt dat met het gemeentelijk instrumentarium een goede bescherming van de kwalificerende natuurwaarden bereikt kan worden, maar daarbij is wel maatwerk nodig. Er is namelijk niet één gemeentelijk instrument aan te wijzen waarmee een afdoende bescherming bereikt kan worden. In het geval van nieuwe activiteiten kunnen gemeenten via het bestemmingsplan veel regelen. Voor bestaande situaties is dat lastiger. APV's en milieuvergunningen bieden in het geval van bestaande situaties wel mogelijkheden, maar deze instrumenten kunnen niet voor alle typen verstoring en verslechtering worden ingezet.

Door bestemmingsplannen, milieuvergunningen en APV's gecombineerd in te zetten, kunnen gemeenten de bescherming verbeteren. Wanneer daarbij ook wordt samengewerkt met andere bestuursorganen, kan de bescherming verder worden geoptimaliseerd. Bijvoorbeeld wanneer provincies in hun Milieubeleidsplan regels en milieukwaliteitseisen opnemen voor de speciale beschermingszones. Deze moeten bij het afgeven van milieuvergunningen en het opstellen van bestemmingsplannen in acht worden genomen. Ook op het punt van de waterbeheersing kan samenwerking met provincie en waterschappen nodig zijn om te komen tot de vereiste bescherming van de kwalificerende waarden in de speciale beschermingszones. Daarnaast kan ruimtelijke samenwerking met buurgemeenten in de vorm van een gezamenlijk structuurplan bijdragen aan het voorkomen van versnippering en het vinden van compensatiemogelijkheden.

In tabel 13 is een overzicht gegeven van de mogelijkheden die bestemmingsplannen, milieuvergunningen en APV's bieden om verstoringen en verslechtingen tegen te gaan. Verder is aangegeven in hoeverre ze geschikt zijn om bestaand gebruik en

nieuwe plannen en projecten te reguleren. Ook is aangegeven met welke partijen kan worden samengewerkt om tot verdere optimalisatie van de bescherming te komen.

Tabel 13 Mogelijkheden om het gemeentelijk instrumentarium in te zetten als passende maatregel en om bestand en toekomstig gebruik te reguleren. Verder is aangegeven met welke publieke partijen kan worden samengewerkt om tot optimalisatie van de bescherming te komen.

Verslechtering/ Verstoring	Bestemmings- plan	Milieu- vergunning	APV	Samenwerkings- mogelijkheden
Verzuring	O	+	-	Provincie (Provinciaal milieubeleidsplan)
Vermesting	O	+	-	Provincie (Provinciaal milieubeleidsplan)
Verspreiding	O	+	+	Provincie (Provinciaal milieubeleidsplan)
Verdroging	O	O	-	Provincie en Waterschap
Verstoring	+	O	+	
Versnippering	+	-	-	Buurgemeenten: gezamenlijk structuurplan
Bestaand gebruik	O	+	+	
Plannen/projecten	+	+	+	

+ draagt bij

O kan in beperkte mate bijdragen

- draagt niet bij

5.5.2 Instrumenten getypeerd naar rol

Hoe kunnen we de instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben nu typeren naar de rol die gemeenten kunnen spelen? Kunnen de instrumenten pro-actief, actief of re-actief worden ingezet. Wanneer we naar het bestemmingsplan kijken, zien we dat dit plan goed beschouwd een aantal deelinstrumenten, heeft die pro-actief of re-actief kunnen worden ingezet.

Met gebruiksvoorschriften, bebouwingsvoorschriften, een aanlegvergunningstelsel en voorschriften voor vrijstelling, uitwerking, en wijziging kan een gemeentebestuur pro-actief regelen welk gebruik van de grond is toegestaan, wanneer er gebouwd mag worden en of voor bepaalde activiteiten een aanlegvergunning nodig is. Ook de bevoegdheden tot het verlenen van vrijstelling, uitwerking of wijziging van het plan kunnen pro-actief worden geregeld. Hiermee kunnen gemeenten vooraf regelen wat ze re-actief in bouw- en aanlegvergunningen zullen toestaan. Daarnaast kunnen ze via zonerings rond de speciale beschermingszone milieubelastende activiteiten op een afstand houden en kunnen bepaalde activiteiten worden uitgesloten.

Een gezamenlijk structuurplan met buurgemeenten biedt de mogelijkheid om versnippering tegen te gaan en om in een groter gebied te zoeken naar alternatieven en compensatiemogelijkheden. Dat het structuurplan alleen bindend is voor het bestuur, is geen probleem. Om uitvoering te geven aan het structuurplan is altijd een wijziging van het bestemmingsplan nodig, waardoor het uiteindelijk zal resulteren in voor de burger bindende voorwaarden.

Gemeenten hebben op grond van de Wet milieubeheer één instrument om in te zetten als passende maatregel: de milieuvergunning. Deze kan zowel actief als re-actief worden ingezet. Het doorlichten van bestaande milieuvergunningen op gevolgen voor de kwalificerende natuurwaarden is te karakteriseren als een actieve actie. Het is gericht op één specifieke groep actoren: de houders van een milieuvergunning. Het afgeven van milieuvergunningen past bij de re-actieve rol van de gemeente: zodra een verzoek om een milieuvergunning wordt ingediend, moet de gemeente hierop reageren. Hier is overigens wel een verschil met de afgifte van vergunningen in het WRO-spoor. Op grond van de Wet milieubeheer kunnen tot op zekere hoogte wel voorschriften aan de vergunning worden verbonden ter bescherming van de kwalificerende natuurwaarden. Via het opstellen van een milieubeleidsplan kunnen gemeenten gebiedsgericht milieubeleid voeren. Ook kunnen gemeenten pro-actief nadere eisen aan categorieën van bedrijven opleggen. Daarnaast is een belangrijke pro-actieve rol weggelegd voor de provincie. Zij kunnen milieubeleid en milieukwaliteitseisen voor de speciale beschermingszones opstellen, die kunnen doorwerken naar gemeenten.

Om te voorkomen dat er alsnog verstoringen en verslechtingen optreden, zal de gemeente de bestemmingsplannen, milieuvergunningen en APV's actief moeten handhaven. Handhaving kan ook re-actief geschieden, wanneer derden wijzen op de overtreding of wanneer een belanghebbende een handhavingsverzoek indient, maar in dat geval loopt de gemeente achter de feiten aan. Er kan dan al schade aan de kwalificerende natuurwaarden zijn opgetreden. Om te voldoen aan de Europese eisen volstaat alleen actieve handhaving. In tabel 14 (op blz. 130) zijn de instrumenten getypeerd naar gemeentelijke rol.

Een pro-actieve en actieve inzet van het gemeentelijk instrumentarium is de beste bijdrage die gemeenten kunnen leveren aan de bescherming van gebieden. In de re-actieve rol zijn de mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan deze bescherming beperkt. Een uitzondering daarop vormt de milieuvergunning, waarbij re-actief voorwaarden in het belang van de te beschermen natuurwaarden kan worden toegevoegd.

Tabel 14 Typering instrumenten naar gemeentelijke rol

Instrument	Pro-actief:	Actief	Re-actief
Bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruiksvoorschriften. • Bebouwingsvoorschriften. • Aanlegvergunningstelsel. • Voorschriften voor vrijstelling, uitwerking en wijziging. • Inwaartse zonering. • Uitsluiten activiteiten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Handhaving. 	<ul style="list-style-type: none"> • Afgifte bouwvergunningen. • Afgifte aanlegvergunningen. • Verlenen vrijstelling, uitwerking, wijziging. • Handhaving.*
Structuurplan	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheden voor alternatieven en compensatie. 		<ul style="list-style-type: none"> • Bestemmingsplan.
Milieuvergunning		<ul style="list-style-type: none"> • Bestaande vergunningen doorlichten en aanpassen. • Handhaving. 	<ul style="list-style-type: none"> • Afgifte milieuvergunningen. • Handhaving.*
Milieubeleidsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Milieubeleid gericht op speciale beschermingszone. 		<ul style="list-style-type: none"> • Beleid betrekken bij afgifte milieuvergunning.
Besluit over collectief opleggen nadere eisen bedrijven	<ul style="list-style-type: none"> • Formuleren nadere eisen. 		<ul style="list-style-type: none"> • Nadere eisen betrekken bij afgifte milieuvergunning.
APV's	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening vaststellen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Handhaving. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verlenen vergunningen of ontheffingen. • Handhaving.*

* Wanneer de gemeente alleen handhaaft wanneer ze daar door derden toe wordt aangezet, handelt ze waarschijnlijk niet in overeenstemming met de strikte beschermingseisen die vanuit Europa worden gesteld.

6 Case: implementatie Vogel- en Habitatrictlijn door gemeenten op de Waddeneilanden

In de vorige hoofdstukken hebben we in kaart gebracht welke rollen gemeenten kunnen spelen bij de implementatie van de Vogel- en de Habitatrictlijn, welke instrumenten ze daarbij kunnen inzetten en welke kennis ze daarvoor nodig hebben. In dit hoofdstuk gaan we kijken naar de praktijk. Hoe geven gemeenten daadwerkelijk invulling aan de uitvoering van de Vogel- en Habitatrictlijn. Welke rollen spelen ze, welke instrumenten zetten ze in, welke kennis hebben ze nodig en hoe komen ze aan die kennis. Maar we zullen in dit hoofdstuk niet alleen kijken naar het inhoudelijk oplossen van de informatiekloof. Ook het procesmatig aanpakken daarvan in een Community of Practice komt aan de orde.

Omdat de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn op gemeentelijk niveau nog in de kinderschoenen staat, lagen de cases niet voor het oprapen. Uitzondering vormen de Waddengemeenten die al sinds 1997 actief bezig zijn om de bescherming van eilander duingebieden zelf ter hand te nemen. Deze gebieden zijn aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn en aangemeld als speciale beschermingszone Habitatrictlijn. In 2000 zijn de Waddengemeenten in samenwerking met LNV-Noord en een aantal andere stakeholders in het gebied gestart met de ontwikkeling van een aantal instrumenten waarmee de implementatie van de Vogel- en de Habitatrictlijn kan worden ondersteund. Dit proces geeft inzicht in de kennis die gemeenten nodig hebben ten behoeve van de praktische implementatie van de bepalingen uit de Vogel- en de Habitatrictlijn. Het geeft ook inzicht in de kennishiaten en de mogelijkheden die het gemeentelijk instrumentarium biedt bij de bescherming van soorten en gebieden en het geeft inzicht in de werking van een Community of practice.

Door deze case te bestuderen, willen we inzicht krijgen in hoe de Waddengemeenten invulling geven aan hun gemeentelijke taken (6.3), welke kennis ze nodig hebben om die taken uit te voeren (6.4), welke instrumenten ze daarbij inzetten (6.5) en wat de werkwijze en opbrengst is van een Community of Practice VHR. We starten met een beschrijving van het gebied (6.1) en een beschrijving van het implementatieproces (6.2).

6.1 Het gebied

De Waddeneilanden maken deel uit van de speciale beschermingszone Waddeneilanden/Noordkustzone/Breebaart. Het ministerie van LNV heeft dit gebied in maart 2000 aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn (www.minlnv.nl/natura2000). De speciale beschermingszone ligt in de Provincies Noord-Holland, Friesland en Groningen en behoort tot het grondgebied van de gemeenten Schoorl, Den Helder, Zijpe, Texel, Vlieland, Terschelling,

Ameland, Schiermonnikoog, Dongeradeel, Delfszijl en Eemmond. Het gebied bestaat overwegend uit kustwater, zandstranden, kustduinen, kwelders, slikken en platen. De totale oppervlakte bedraagt circa 135 duizend ha (Aanwijzingsbesluit LNV). Daarnaast zijn duinen van de Waddeneilanden, de Noordzeekustzone en de Waddenzee in februari 2003 aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn (www.minlnv.nl/natura2000)

Wanneer we kijken naar het grondgebied van de eilanden, dan zien we dat (figuur 9):

- Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog grotendeels zijn aangewezen/aangemeld als speciale beschermingszone.
- Een klein deel van Texel is aangewezen/aangemeld als speciale beschermingszone.



Figuur 9 Aangewezen en aangemelde speciale beschermingszones Vogel- en Habitatrichtlijn op de Waddeneilanden. We zien dat bijna het hele waddengebied is aangewezen. De witte plekken op de eilanden zijn de delen die niet zijn aangewezen (ontleend aan www.minlnv.nl/natura2000).

Naast de speciale beschermingszones hebben veel gebieden in het Waddengebied nog een andere 'natuurstatus' (Derde nota Waddenzee). In het kader van het Ramsar-verdrag is het Waddengebied aangemerkt als 'wetland'. De begrenzing hiervan komt overeen met de speciale beschermingszones op grond van de Vogelrichtlijn. In het kader van de Natuurbeschermingswet zijn grote delen van de Waddenzee en de Boschplaat op Terschelling aangewezen als staatsnatuurmonument. Enkele kleinere natuurgebieden in de polder van Texel zijn aangewezen als natuurmonument. Deze overlappen met de speciale beschermingszones van de Habitat- en Vogelrichtlijn.

Verder zijn de Waddenzee en de Waddeneilanden (met uitzondering van bepaalde landbouwgebieden op Texel) aangewezen als kerngebied van de Ecologische hoofdstructuur en is voor grote delen een aparte PKB gemaakt: de Derde nota Waddenzee. Het hele eiland Schiermonnikoog is sinds 1989 aangewezen als Nationaal park⁶⁴. Verder maken de Waddeneilanden en de Waddenzee deel uit van een trilateraal beschermingsgebied (Denemarken, Duitsland en Nederland).

Het grootste deel van de beschermingszones is in het bezit van de Rijksoverheid, Staatsbosbeheer of een andere natuurbeherende organisatie (Vereniging Natuurmonumenten). In totaal is slechts 5 % van de totale oppervlakte *niet* in handen van

⁶⁴ Een nationaal is een aaneengesloten terrein van ten minste 1000 ha bestaande uit natuurterreinen, met een bijzondere landschappelijke gesteldheid en planten- en dierenleven. Tevens zijn goede mogelijkheden aanwezig voor een zonering van het recreatief medegebruik. In een Nationaal park liggen geen of nagenoeg geen cultuurgronden (Structuurschema Natuur en Landschapsbehoud 1984).

een natuurbeherende organisatie en van deze oppervlakte valt ongeveer 80% onder de Nb-wet. De case beperkt zich tot het grondgebied van de vijf Waddengemeenten. Daarbij horen niet alleen de eilanden Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog, maar ook delen van de Waddenzee en Noordzee. Van de Noordzee hoort de zone tot 1100 m uit de kust tot het gemeentelijk grondgebied.

De gemeenten op de Wadden hebben te maken met:

- Soortenbescherming.
- Gebiedsbescherming door aanwijzing speciale beschermingszones Vogelrichtlijn.
- Voorbescherming door aanmelding speciale beschermingszones Habitatrichtlijn.

In de speciale beschermingszones die zijn aangewezen als (staats)natuurmonument is een richtlijnconforme interpretatie van de Nb-wet mogelijk en is dus geen sprake van rechtstreekse werking van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn. Nieuwe activiteiten in deze gebieden zijn onderworpen aan het oordeel van de minister van LNV, die daarvoor een Nb-wet-vergunning moet afgeven. Zoals het er nu uitziet, zullen gemeenten na de implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn in de Nb-wet 1998 in deze gebieden wel een beschermingstaak krijgen. Deze gebieden vallen overigens buiten het project ter implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn op de Waddeneilanden.

6.2 Proces van implementatie

Het bestuur van de Waddengemeenten en het ministerie van LNV (Directie Noord) hebben in 1997 besloten bij de bescherming van de natuur op de Waddeneilanden gezamenlijk op te trekken. LNV-noord heeft voorafgaande aan de interactie met een breed veld van actoren op strategisch niveau afspraken gemaakt met het Overlegorgaan Waddeneilandgemeenten⁶⁵ (OOW) over de wijze waarop zij de bescherming van de duingebieden⁶⁶ willen regelen. Dit is verwoord in de Denklijn Schiermonnikoog, een bestuurlijk akkoord dat in mei 1997 werd gesloten. De drie Waddenprovincies Groningen, Friesland en Noord- Holland, verenigd in de Samenwerkende Waddenprovincies (SWP) onderschrijven de uitgangspunten van de Denklijn en in april 1998 heeft het bestuurlijk overleg tussen rijk (Coördinatie College Waddengebied: CCW), provincie (Coördinatie College Waddengebied: RCW) en gemeenten (Overleg Orgaan Waddengemeenten: OOW) met de Denklijn ingestemd.

Twee zaken liggen aan de Denklijn ten grondslag. Op de eerste plaats de grote weerstand op de eilanden tegen toepassing van de Natuurbeschermingswet. Enkele delen van de eilanden en bijna de gehele Waddenzee hebben een natuurmonumentenstatus, waardoor voor activiteiten vrijwel altijd ook een vergunning van de minister van LNV nodig is. De vrees bestond dat met de aanwijzing van de duingebieden als speciale beschermingszone grote gebieden op de eilanden mede

⁶⁵ Het OOW is de vereniging van Waddengemeenten.

⁶⁶ Deze zijn nog niet aangewezen als beschermd (staats)natuurmonument

onder het gezag van LNV zou komen. Daartegen bestond bij het eilandbestuur sterke weerstand. Op de tweede plaats bestond er bij het eilandbestuur bereidheid om voor de beoogde gebiedsbescherming andere middelen in te zetten (bijvoorbeeld een mix aan instrumenten tezamen met ‘convenantachtige’ afspraken) om zo het gewenste beschermingsniveau te bereiken. Gaandeweg het proces hebben de gemeenten hieraan een argument toegevoegd: in een tijd van schaalvergroting wil de gemeentelijke overheid aanspreekbaar zijn en wordt er gehecht aan het hebben van één loket op de eilanden. Daarnaast willen de gemeenten ‘afwegingen op maat’ maken waarbij de gemeente daar waar mogelijk de burger faciliteert en behulpzaam is.

In de Denklijn wordt uitgegaan van een uitwerking van de bescherming op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau, voor zover dit wettelijk verantwoord is en waarbij de gemeenten zich uit de overeenkomst met de hogere overheden kunnen terugtrekken als zij hun verantwoordelijkheid niet meer kunnen waarmaken. Het idee erachter is dat door de directe betrokkenheid van de gemeenten meer mensen betrokken raken bij natuurbescherming en dat de gemeenten communiceren met de bevolking over de wijze waarop men de vereiste bescherming wil bieden. Daarmee wil men meer draagvlak en een betere naleving en handhaving bereiken. Adequate natuurbescherming staat voorop, maar de middelen waarmee dit bereikt wordt, kunnen variëren. De gemeenten zullen eerst proberen via hun bevoegdheden in het kader van de WRO en hun verordenende bevoegdheid in het kader van de Gemeentewet voor een voldoende beschermingsniveau zorgen. Verder zijn ze verantwoordelijk voor draagvlak voor hun beleid. (Ligthart en Neven 2000).

Begin 1999 stelde LNV directie Noord de vraag op welke wijze het implementatieproces kan worden georganiseerd met behoud van duurzame relaties met de stakeholders in het gebied. Dit heeft geleid tot een stakeholderanalyse⁶⁷ van Alterra met als doel aanbevelingen te doen voor een procesmethodiek voor de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn op de Waddeneilanden. Hieruit bleek dat de betrokkenheid bij de implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn groot is en dat er bereidheid bestaat hierover gezamenlijk van gedachten te wisselen. Deze gedachte-uitwisseling moet leiden tot een uitvoerings- en communicatieplan voor de implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn op de Wadden. (Startnotitie 13 september 2000).

Als bouwstenen voor het uitvoeringsplan⁶⁸ is een interactief proces met de stakeholders uitgevoerd en is een aantal inhoudelijke producten ontwikkeld:

⁶⁷ De stakeholders waren: LNV, Waddengemeenten (CCW/RCW), Waddenprovincies (SWP) Waddenvereniging Wildbeheereenheden, Vogelbescherming Nederland, VROM: Inspectie Ruimtelijke Ordening Noord, RWS Noord, EZ directie Noord, SBB, Ministerie van Defensie: Dienst Gebouwen Werken en Terreinen Noord Oost Nederland, RECRON, NLTO.

⁶⁸ Betreft gebieden die onder de Vogel- of Habitatrichtlijn zijn aangewezen/aangemeld als speciale beschermingszone en waar de Nb-wet niet van toepassing is (staatsnatuur- en natuurmonumenten vallen er dus buiten).

1. Overzicht van de relevante potentiële bedreigingen van beschermde natuurwaarden: doel: een beter beeld van het milieuprobleem in relatie tot het beleidsprobleem.
2. Wad en Hoe: Handreiking toepassing afwegingskader Habitatrictlijn Waddeneilanden: doel ondersteuning van de uitvoering en handvat voor toezicht.
3. Bestuurlijke afspraken voor de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn op de Waddeneilanden tussen LNV, SWP en OOW: omgang met afwegingskader, aanpassing Handreiking bij voortschrijdend inzicht, verdeling verantwoordelijkheden voor monitoring natuurkwaliteit in speciale beschermingszones, handhaving en tweedelijns toezicht.
4. In- en extern communicatieplan.

De resultaten van het project zijn te vinden op www.waddenzee.nl/HVR.

6.3 Invulling gemeentelijke taken

In 4.1 hebben we gezien dat de gemeentelijke taken bij de uitvoering van de implementatie van de Vogel- en de Habitatrictlijn nog in ontwikkeling zijn. Dat geldt met name voor de gebiedsbescherming, waarvan de implementatie in de Nb-wet 1998 nog niet is afgerond. Op dat punt bevinden gemeenten zich in een overgangssituatie. Voor de uitvoering van de Flora- en faunawet zijn voor gemeenten geen directe taken weggelegd, maar ze hebben wel een indirecte taak om bij bestemmingsplanwijzigingen na te gaan of beschermde soorten de uitvoering van het bestemmingsplan kunnen belemmeren. De vraag die in deze paragraaf centraal zal staan, is ‘Hoe vullen de Waddengemeenten deze taken in en hoe gaan ze om met de overgangssituatie?’

In het kader op blz. 136 is samengevat welke taken de Waddengemeenten op zich willen nemen voor de bescherming van soorten en gebieden. Ze hebben daarbij één heel duidelijke keus gemaakt: de uitvoering van de bepalingen van de richtlijnen moet op een zo laag mogelijk, bij voorkeur gemeentelijk niveau plaatsvinden. Doordat de afweging zo dicht mogelijk bij de burger gebeurt, is er meer maatwerk mogelijk en kan de besluitvorming rekenen op een groter draagvlak bij de eilanders. Bovendien streven de Waddengemeenten naar één loket voor de burger. Om daaraan invulling te geven, kiezen ze er voor zoveel mogelijk gebruik te maken van het bestaande gemeentelijk instrumentarium voor de implementatie van de bepalingen van de Vogel- en Habitatrictlijn.

Kort gezegd zullen de gemeenten bestemmingsplannen en Algemeen Plaatselijke Verordeningen inzetten voor de bescherming van soorten en gebieden. Verder zullen ze vergunningaanvragen toetsen met behulp van twee afwegingskaders: één voor de soortenbescherming en één voor de gebiedsbescherming.

Maatregelen die de Waddengemeenten treffen ter bescherming van soorten en gebieden

Soortbescherming

De Waddengemeenten onderkennen dat gemeenten voor de uitvoering van de Flora- en Faunawet geen formele taken hebben gekregen. Omdat ze de schakel vormen tussen de burger en de minister van LNV, vinden ze dat ze op dit terrein toch een zekere verantwoordelijkheid hebben. Ze willen deze invullen door:

- aanvragen om vergunning te toetsen aan het afwegingskader voor de 'bescherming van soorten' (zie bijlage 6). De gemeenten zullen nagaan of de ingreep, het plan of het project leidt tot handelingen die in strijd zijn met de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet. Er wordt alleen toestemming gegeven voor het plan of project als zeker is dat het niet leidt tot het doden, vangen, verstoren of beschadigen van beschermde soorten. Wanneer dat niet zeker is, houden ze de beslissing aan tot dat de minister van LNV ontheffing heeft verleend;
- de inhoud van bestemmingsplannen te toetsen aan de verbodsbepalingen van de Flora- en de faunawet. Wanneer een bepaalde bestemming leidt tot activiteiten die strijdig zijn met deze bepalingen, zal het bestemmingsplan worden aangepast of zal de gemeente of de betrokken partij ontheffing aanvragen bij de minister van LNV;
- wanneer een bepaald gebruik leidt tot activiteiten die in strijd zijn met de Flora- en faunawet, de APV daarop aan te passen of ontheffing aan te vragen;
- voor de bescherming van strandbroeders broedlocaties te voorzien van borden om het publiek te weren.

Gebiedsbescherming

Voor de bescherming van gebieden hebben de Waddengemeenten de volgende afspraken gemaakt:

- aanvragen om vergunning of ontheffing zullen worden getoetst aan het afwegingskader voor de 'bescherming van gebieden' (zie bijlage 5). Via een voortoets (bijlage 7) zullen de gemeenten eerst beoordelen of het plan, project of de ingreep significante gevolgen zou kunnen hebben;
- de gemeenten zullen het afwegingskader van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn woordelijk overnemen in de bestemmingsplannen. Daarnaast zullen de speciale beschermingszones op de plankaarten worden verwerkt. Dit gebeurt bijvoorbeeld door een partiële herziening. Bij herziening, wijziging of vrijstelling van bestemmingsplannen wordt het afwegingskader toegepast. In nieuwe bestemmingsplannen wordt het afwegingskader opgenomen. Wanneer dat van belang is voor het beheer zal een aanlegvergunningstelsel worden opgenomen. Bij de herziening van bestemmingsplannen zal worden uitgegaan van de kwalificerende natuurwaarden. Wanneer bestaand gebruik significante gevolgen heeft, zullen passende maatregelen worden getroffen;
- de gemeenten zullen de uitvoering van beheersplannen met behulp van APV's ondersteunen. Afstemming vindt plaats in beheeroverleggroepen met terreinbeheerders en gemeenten. De beheeroverleggroepen zullen terreindekkend gaan opereren;
- van de vele beheersplannen die op de eilanden bestaan, zal worden nagegaan in hoeverre ze gericht zijn op de kwalificerende natuurwaarden.

Het afwegingskader voor de gebiedsbescherming komt overeen met het afwegingskader van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrictlijn. Of een passende beoordeling nodig is, moet duidelijk worden op basis van een voortoets. Om er voor te zorgen dat de verplichtingen van de richtlijnen ook in juridische zin worden nageleefd, zullen de gemeenten de afwegingskaders als beleidsregels letterlijk overnemen in het gemeentelijk beleid.

De gemeenten weten dat er op dit moment vanwege de onvolledige implementatie sprake is van een overgangssituatie, maar hebben er gemakshalve voor gekozen uit te gaan van de rechtstreekse werking van het gehele artikel 6 Habitatrictlijn. Dit is gebaseerd op de verwachting dat de rechtstreekse werking er uiteindelijk wel zal komen. Bovendien wilden ze zich tijdens het proces niet laten afleiden door ingewikkelde juridische discussies. Het wetsvoorstel voor aanpassing van de Nb-wet 1998 is tijdens het proces regelmatig ter sprake gekomen. Daarbij werd geconstateerd dat het de keuzes die in het implementatieproces zijn gemaakt, ondersteunt⁶⁹. Er is veel stilgestaan bij de gevolgen van de verbrede instandhoudingsdoelstellingen. Verder vond men de tekst van het wetsvoorstel voor gemeenten niet goed leesbaar.

Ook in de voorlichting aan de eilander bevolking gaan de Waddengemeenten niet in op de overgangssituatie en de Nb-wet 1998. In Wad en Hoe, de Handreiking voor de implementatie van de Vogel- en de Habitatrictlijn wordt hierover met geen woord gerept. In het verslag van de informatiebijeenkomsten over de Vogel- en Habitatrictlijn voor de eilanderbevolking wordt de suggestie gewekt dat de Vogel- en Habitatrictlijn op het punt van de soortbescherming nog apart vigeren naast de Flora- en faunawet (Overlegorgaan Waddeneilanden 2002).

Daarnaast kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de juridische houdbaarheid van de afwegingskaders die zijn vastgesteld als beleidsregels. Het doel van beleidsregels is het concreter uitwerken van vage normen of de ruimte die een wet biedt aan duidelijkere regels binden. In alle gevallen moet men daarbij binnen de grenzen van de hogere wet blijven. Op grond van de Flora- en de faunawet hebben gemeenten feitelijk geen bevoegdheden⁷⁰.

Ook is het de vraag of artikel 6 lid 3 en 4 wel als hogere wet kan worden opgevat. Het betreft immers ongeïmplementeerde Europese regelgeving waarvan de rechtstreekse werking door de Raad van State niet of slechts éénmaal is bevestigd.

⁶⁹ Dit is niet verwonderlijk, LNV heeft de ervaringen van LNV directie Noord met de ontwikkelingen op de Waddeneilanden gebruikt om de wijzigingen in de Nb-wet 1998 vorm te geven (uitzending TV Noord, d.d. 28 augustus 2003).

⁷⁰ Deze zijn door de wetgever neergelegd bij de minister van LNV en GS. Gemeenten kunnen de bescherming van soorten niet betrekken in de besluitvorming over het verlenen van bijvoorbeeld een bouw- of sloopvergunning. Een bouwvergunning kan alleen geweigerd worden vanwege strijdigheid met het bestemmingsplan of met de bepalingen uit de gemeentelijke bouwverordening. Bijzondere wetten kennen vaak maar een beperkt aantal weigeringsgronden en de Flora- en faunawet geeft bestuursorganen niet het recht om aan vergunningen op grond van andere wetten voorwaarden ter bescherming van soorten te verbinden, zoals de Nb-wet 1998 dat voor gebieden wel doet.

Maar hoe erg zijn deze onvolkomenheden? In 4.1.3 hebben we gezien dat wanneer er tussen partijen overeenstemming bestaat over de te volgen procedure, er niets aan de hand hoeft te zijn. Problemen ontstaan wanneer de gevolgde procedures tussen partijen wel in geschil komen. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer een aanvrager van een bouw- of sloopvergunning weigert de gemeente informatie te verstrekken over het voorkomen van beschermde soorten⁷¹ of wanneer een initiatiefnemer de rechtstreekse werking van artikel 6 lid 3 en 4 bestrijdt en niet van plan is ter verkrijging van een vergunning een passende beoordeling uit te voeren. In het laatste geval zal de gemeente deugdelijk moeten motiveren waarom zij vooruitlopend op de implementatie van artikel 6 in de Nb-wet 1998 de bepalingen hiervan toch een rol wil laten spelen bij het verlenen van vergunningen (zie ook 4.1.4).

Samengevat zien we dat de Waddengemeenten samen met de andere stakeholders praktische oplossingen hebben gevonden om de natuur met het bestaande instrumentarium zo goed mogelijk te beschermen. Daarbij nemen ze bij de soortenbescherming meer taken op zich dan waar toe ze verplicht (en gerechtigd) zijn⁷². Met het initiatief om bij vergunningaanvragen ook na te gaan of er conflicten met de Flora- en faunawet kunnen optreden, voorkomen ze wel dat vergunningaanvragers bij meerdere loketten langs moeten om de benodigde vergunningen aan te vragen. Ze ondervangen hiermee het in 4.2.3 gesignaleerde probleem van de dubbele vergunningverlening voor dezelfde soort. Een ander voordeel is dat de gemeente bij het afgeven van vergunningen standaard laat nagaan of er wellicht beschermde soorten in het geding kunnen komen. Zo wordt voorkomen dat initiatiefnemers vergeten aandacht te schenken aan de gevolgen van hun plannen voor beschermde soorten.

Ook het voornemen om APV's gericht in te zetten voor de bescherming van soorten zal zeker een positieve bijdrage leveren aan de doelstellingen van de Flora en faunawet. Wat opvalt is dat het instrument van de 'beschermde leefomgeving' waarmee provincies bepaalde gebieden kunnen aanwijzen voor beschermde soorten (Flora- en faunawet artikel 19 e.v.) bij het implementatieproces op de Waddeneilanden niet ter sprake is gekomen.

Op het punt van de gebiedsbescherming sluit de werkwijze om pro-actief om zo veel mogelijk eilander activiteiten in of nabij de speciale beschermingszones aan een gemeentelijk besluit te binden waardoor de gemeente het bevoegd gezag wordt voor het maken van afwegingen en vergunningen nauw aan bij mogelijkheden die het wetsvoorstel van de Nb-wet 1998 gaat bieden. Dit is niet verwonderlijk omdat de ontwikkelingen op de Waddeneilanden gebruikt zijn om de wijzigingen op de Nb-wet 1998 vorm te geven. De overgangssituatie wordt als te complex ervaren en wordt in

⁷¹ De gemeente zal de bouw- of sloopvergunning in dat geval niet kunnen weigeren of aanhouden. Indien beschermde soorten voorkomen, is het aanvragen van een ontheffing van de Flora- en faunawet de verantwoordelijkheid van de vergunningaanvrager. Wanneer hij dat nalaat en zonder ontheffing begint met de bouw- of sloopwerkzaamheden, kunnen de werkzaamheden bij het aantreffen van beschermde soorten worden stilgelegd door de politie of de AID.

⁷² Alleen het toetsen van bestemmingsplannen op conflicten met de Flora- en faunawet is op te vatten als een reguliere indirecte taak voor de gemeenten.

het proces gemakshalve genegeerd: er wordt gedaan alsof artikel 6 Habitatrictlijn in z'n geheel rechtstreeks werkt. Waarschijnlijk is dit toe te schrijven aan de participatie van LNV, die zelf ook uitgaat van de rechtstreekse werking van artikel 6. Overigens is het vreemd dat er in de voorlichting aan de burgers geen enkel woord aan deze overgangssituatie en de Nb-wet 1998 wordt gewijd.

6.4 Kennisbehoefte

In hoofdstuk 4 zijn we nagegaan welke kennis gemeenten nodig hebben om uitvoering te geven aan de Vogel- en Habitatrictlijn, de Flora- en faunawet en de Nb-wet 1998. We hebben gezien dat die kennis nauw samenhangt met de taken die gemeenten moeten uitvoeren. Op de eerste plaats zullen gemeenten dus moeten weten welke taken ze hebben. Op de tweede plaats zullen ze kennis moeten hebben van de bestaande situatie en op de derde plaats hebben ze kennis nodig om de gevolgen van plannen en projecten voor de kwalificerende natuurwaarden te beoordelen. In 6.3 hebben we gezien dat de Waddengemeenten hun taken breed opvatten en meer taken op zich nemen dan waartoe ze verplicht of gerechtigd zijn. In 6.4.1 beschrijven we hoe de bestaande situatie op de Waddeneilanden in kaart is gebracht. In 6.4.2 gaan we in op de kennis die de Waddengemeenten nodig hebben om plannen en projecten te beoordelen. In 6.4.3 geven we een reflectie.

6.4.1 Beoordelen bestaande situatie

Om te weten welke maatregelen getroffen moeten worden ter bescherming van de natuurwaarden in de speciale beschermingszones is op de Waddeneilanden een inventarisatie gemaakt van de instrumenten op basis waarvan de natuurwaarden zijn beschermd in de speciale beschermingszones die niet zijn aangewezen als (staats-)natuurmonument. Deze kennis is verzameld door in samenwerking met verschillende stakeholders (LNV, VROM, provincie, Waddenvereniging, terreinbeheerders etc.) een inventarisatie te maken van bestemmingsplannen, verordeningen, de handhavingpraktijk en beheersplannen. Deze inventarisatie is gemaakt in 1996, dus vóór aanvang van het daadwerkelijke implementatieproces.

Verder is een inschatting gemaakt van de gevolgen voor de te beschermen natuurwaarden van het bestaande gebruik, oude rechten (historisch medegebruik) en te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen. Deze zijn in een brainstormsessie verzameld door deskundigen afkomstig uit de geledingen van de stakeholders. Daarbij is ook aangegeven hoe deze bedreigingen kunnen worden ingedamd (bestemmingsplan, APV, handhaving etc.). Voor het inschatten van de gevolgen is onder meer gebruik gemaakt van de milieubeleidsthema's (verstoring, versnippering, verdroging etc.).

Bij dit proces bleek een grote onduidelijkheid over de precieze begrenzing van de speciale beschermingszones te bestaan. Ook hadden niet alle betrokkenen de kwalificerende natuurwaarden direct paraat: ze waren er niet van doordrongen dat de aanwijzing van de speciale beschermingszones gebaseerd is op een beperkt aantal

soorten en habitats. Bovendien blijkt uit de geraadpleegde stukken niet dat bij het inschatten van de gevolgen de staat van instandhouding bij de aanmelding van het gebied, de zogeheten ‘uitgangssituatie’, een rol heeft gespeeld.

Verder is de actuele toestand van de natuurwaarden beschreven aan de hand van de milieubeleidsthema’s. Daarbij is op basis van bestaande rapporten in kaart gebracht hoe het momenteel op de eilanden gesteld is met verzuring, vermesting vervuiling, kwaliteit van het oppervlaktewater en verdroging. Opvallend is dat daarbij geen verband wordt gelegd met de kwalificerende natuurwaarden en de ‘uitgangssituatie’.

Op basis van de inventarisatie is voor een aantal veel voorkomende bedreigingen of problemen op de eilanden⁷³ aangegeven hoe de gemeenten in deze gevallen zullen handelen (inzetten bestemmingsplannen, APV’s, handhaving, hanteren van afwegingskaders etc.). Ook is aangegeven welke activiteiten niet door de gemeenten worden gereguleerd, omdat de bevoegdheid daarvoor bij een ander bestuursorgaan ligt. Deze zogenoemde ‘exemplarische voorbeelden’ zijn opgenomen als bijlage bij de Handreiking en zijn bedoeld als steun voor gemeenteambtenaren en initiatiefnemers. Laatstgenoemden krijgen hiermee inzicht in de toelaatbaarheid van bepaalde activiteiten, wie het bevoegd gezag is en de wijze waarop de gemeenten activiteiten, plannen en projecten zullen gaan toetsen.

6.4.2 Beoordelen plannen en projecten

Om na te gaan of een plan of project mogelijk significante gevolgen kan hebben voor de kwalificerende natuurwaarden in een speciale beschermingszone, zullen de Waddengemeenten altijd een voortoets uitvoeren. Dit om te voorkomen dat onnodig een passende beoordeling wordt uitgevoerd. De voortoets maakt deel uit van de ambtelijke voorbereiding van het te nemen besluit. Hierbij wordt afgewogen of een passende beoordeling nodig is. In de voortoets zal de gemeente naast de gebiedsbescherming (artikel 6 Habitatrictlijn) ook de soortenbescherming (Flora- en faunawet) betrekken.

De gegevens over mogelijke effecten op de speciale beschermingszones en beschermde soorten moeten worden aangeleverd door de initiatiefnemer. Op basis hiervan zullen de Waddengemeenten beoordelen of redelijkerwijs significante gevolgen kunnen worden verwacht. Daarbij zullen ook bestaande en andere voorgenomen activiteiten worden betrokken. Uitgangspunt voor de beoordeling vormen de instandhoudingsdoelstellingen voor de speciale beschermingszone. De kwalificerende natuurwaarden zijn bepalend voor de gunstige staat van instandhouding. Ook zal rekening worden gehouden met de specifieke bijzonderheden en milieukeurmerken van het beschermde gebied. Wanneer significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, geldt het voorzorgsbeginsel en

⁷³ De activiteiten vallen onder de noemers: voortschrijdende bebouwing, kleinschalig medegebruik van natuurgebieden, recreatief medegebruik, militair gebruik, kustverdediging, zandsuppletie, waterwinning en duinbeheer, en visserij.

wordt het afwegingskader ‘gebiedsbescherming’ toegepast. Hierin is een passende beoordeling voorzien.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een passende beoordeling ligt bij de initiatiefnemer van het project. Deze moet in beginsel ook de kosten dragen⁷⁴. Omdat het maken van een passende beoordeling specialistenwerk is, wordt geadviseerd om dit over te laten aan een deskundig bureau met kennis van het Waddengebied. De eisen die aan de ‘passende beoordeling’ worden gesteld, komen vrijwel overeen met de eisen die Vos e.a. (2002) voor een de vorm en inhoud van de passende beoordeling hebben opgesteld (zie blz. 98). Alleen eis nr. 4 ontbreekt. Opmerkelijk is dat in de Handreiking de milieueffectrapportage niet wordt genoemd als instrument voor het uitvoeren van de passende beoordeling en de milieueffectrapportage. Een mer kan als hij aan bepaalde eisen voldoet een geschikt instrument zijn om als passende beoordeling te worden ingezet (zie 4.4.3). Dit lijkt op de Waddeneilanden niet te worden onderkend, zoals ook blijkt uit het praktijkvoorbeeld van de uitbreiding van de golfbaan de ‘Texelse’ (zie kader blz. 142).

Als uit de passende beoordeling blijkt dat significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, kan het plan/project alleen doorgaan wanneer er geen alternatieve oplossingen bestaan, er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en alle nodige compenserende maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

In dat geval moet goed worden gemotiveerd dat het groot openbaar belang dwingend is, dat het op lange termijn persistent is en dat het zwaarder weegt dan de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Bovendien zal uit een alternatievenstudie moeten blijken dat er (geen) oplossingen zijn die leiden tot een geringere aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Alternatieven kunnen zijn: andere vestigingslocaties, tracéwijzigingen, wijziging van de schaal, opzet of inrichting van het project. Ook het achterwege laten van het project moet worden onderzocht⁷⁵.

De beoordeling van de ‘dwingende redenen’ en de alternatieven is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur, maar deze kan de motiveringsplicht en het alternatievenonderzoek neerleggen bij de initiatiefnemer van het project. De Waddengemeenten hebben dus kennis nodig om een voortoets te kunnen uitvoeren en om de door derden uitgevoerde passende beoordelingen te beoordelen. Verder zullen ze op basis van de passende beoordeling moeten besluiten of er al dan niet sprake is van significante gevolgen voor de kwalificerende natuurwaarden. Ook

⁷⁴ Dit kan aardig oplopen. Zo moet in het kader van het Oerol-festival op Terschelling een passende beoordeling worden uitgevoerd. Daarvoor was op zo’n zestig plaatsen onderzoek nodig. De kosten daarvoor bedroegen 7 duizend euro. Hiervan zal de Stichting Oerol 500 euro voor haar rekening nemen, de provincie Friesland en een andere partij elk eenderde. De gemeente Terschelling betaalt het resterende bedrag van ruim 2000 euro uit de toeristenbelasting (www.terschelling.nl, comptabiliteitsbesluiten 18 maart 2003).

⁷⁵ Opgemerkt wordt dat het vinden van alternatieve locaties op de Waddeneilanden niet eenvoudig is. Daarom zal de oplossing meer gezocht moeten worden in minder schadelijke vormen van uitvoering.

zullen ze de initiatiefnemers duidelijk moeten maken aan welke eisen de passende beoordeling moet voldoen en waar de benodigde informatie te vinden is.

Praktijkvoorbeeld Uitbreiding Golfbaan de 'Texelse'

Situatie

Halverwege de jaren negentig heeft 'Exploitatiemaatschappij De Krim' bij de Cocksdoorp een 9 holes golfbaan gerealiseerd. De baan werd aangelegd op voormalige weide- en bollengrond. Het ontwerp is geïnspireerd op de landschappelijke situatie aan het einde van de negentiende eeuw toen het gebied bestond uit duinen en duinvalleities. Daartoe zijn in het vlakke terrein hoogten en laagten gecreëerd. De opzet is geslaagd: golfbaan 'De Texelse' behoort inmiddels tot de voor Nederland zeldzame categorie *duinbanen*, een trekpleister voor golfers. De Exploitatiemaatschappij wil de golfbaan nu met 9 holes uitbreiden om daarmee ook een aantrekkelijk reisdoel te worden voor golftoeristen. De komen namelijk net af op een 9 holes baan. Voor uitbreiding is ten zuiden van de bestaande golfbaan 25 ha beschikbaar. Deze gronden hebben op dit moment een agrarische bestemming. Ze liggen in de nabijheid van de speciale beschermingszone 'Duinen van Texel'. Om het project te kunnen realiseren, is een vrijstelling ex artikel 19 van de Wet Ruimtelijke Ordening nodig. Voordat B & W van Texel deze verlenen, willen zij eerst inzicht hebben in de effecten van de voorgenomen uitbreiding op de kwalificerende waarden in de speciale beschermingszone.

Beoordeling effecten golfbaan

Hoewel het Besluit m.e.r. 1994 een milieueffectrapportage niet verplicht voor golfbanen die op agrarische grond worden aangelegd, is in verband met de ligging ten opzichte van de speciale beschermingszone en een zoekgebied voor natuurontwikkeling besloten toch een Milieu Effect Rapport (MER) op te stellen. In de startnotitie MER zijn de richtlijnen vastgesteld voor de inhoud van het MER. Doel is de mogelijke gevolgen voor het milieu en de natuur te onderzoeken. Daartoe zal inzicht worden verkregen in de

huidige natuur en landschapswaarden van het gebied.

Genoemd worden onder meer: kennis over de dichtheid van de Noordse woelmuis, de betekenis van de uitbreidingslocatie als foerageergebied van Velduil, Bruine en Blauwe Kiekendief, de verspreiding van amfibieën (rugstreeppad, heikikker) en van bijzonder insecten (dagvlinders, libellen, sprinkhanen) in en in de directe omgeving van de uitbreidingslocatie. Vervolgens zal een inschatting worden gemaakt van het effect van de veranderingen op de gevonden natuur- en landschapswaarden. Het gaat om veranderingen als: grondverzet, hoger slootpeil, mer oppervlaktewater, andere waterbalans, meer reliëf, meer opgaande beplanting, meer verstoring (auto), minder bemesting en gebruik van bestrijdingsmiddelen.

In de startnotitie wordt opgemerkt dat de voorgenomen uitbreiding procedureel los van het MER getoetst zal moeten worden aan de Habitat- en Vogelrichtlijn. De toetsing zal zich toespitsen op de betrokken richtlijnsoorten. Daarbij zullen de onderzoeksresultaten van het MER worden gebruikt. De resultaten van de milieueffectrapportage zullen in dit geval dus gebruikt worden om een passende beoordeling te kunnen maken.

Reflectie

Het is niet nodig om naast de milieueffectrapportage apart te toetsen aan de Vogel- en Habitatrichtlijn. Als de effecten op de juiste wijze worden beoordeeld, kan de mer als passende beoordeling worden beschouwd. De EU heeft de mer genoemd als een geschikt instrument voor een passende beoordeling in het kader van de Habitatrichtlijn. Ook de Provincie Friesland merkt in haar Handleiding gemeentelijke plannen op dat de passende beoordeling in veel gevallen met behulp van een milieueffectrapportage kan plaatsvinden (Provincie Fryslân, 2000).

6.4.3 Ondersteuning met kennisproducten

Op de Waddeneilanden worden ter ondersteuning van de ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van de bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn een aantal ondersteunende kennisproducten gemaakt. Uiteraard zijn de 'Handreiking' en de daarin opgenomen 'exemplarische voorbeelden' op te vatten als ondersteunende instrumenten voor de uitvoering van de Vogel- en de Habitatrichtlijn. Daarnaast zullen modelbestemmingsplannen worden opgesteld voor de duingebieden. Hierin worden onder meer modelvoorschriften en een toelichting op deze voorschriften opgenomen.

Verder worden 'gebiedsbeschrijvingen' gemaakt die kunnen worden gebruikt bij het opstellen van bestemmingsplannen en het uitvoeren van de voortoets. Elk eiland krijgt een cd-rom met:

- Alle benodigde verspreidingskaartjes van habitats en soorten die door de Vogel- en Habitatrichtlijn worden beschermd. Deze verspreidingskaarten worden gemaakt met een resolutie van 250 x 250 m (een kwart kilometerhokken). De gemeenten vinden de informatie die het Natuurloket levert namelijk te grootschalig. De verspreidingsgegevens worden in samenwerking met de terreinbeherende instanties boven tafel gehaald. Daarbij zullen bestaande gegevensbronnen worden ontsloten (vogelatlassen, inventarisatierapporten en vegetatiekaarten).
- Een tabel waarin de beschermde soorten en habitats per locatie gekoppeld worden aan hun biotoopeisen. Daarnaast wordt aangegeven waar de soorten en habitats gevoelig voor zijn en wordt informatie gegeven over de herkomst van de gegevens. In tabel 15 is daarvan een voorbeeld uitgewerkt.

Tabel 15 Voorbeeld van de gebiedsbeschrijvingen die de gemeenteambtenaren op de Waddeneilanden gaan ondersteunen bij de Habitattoets.

Beschermde soorten en habitats op de locatie (250 x 250 m)	Biotoopeisen	Gevoelig voor	Bronvermelding en frequentie van voorkomen
Natte duinvalleien met parnassia, maanvaren en bonte paardestaart	Nat, kalkarm	Verdroging, betreding, verzuring, toevoer kalkrijk oppervlaktewater	Provinciaal Natuurgebiedsplan (2001)
Bruine Kiekendief	Rietland, vochtige duinvalleien. Het nest bevindt zich vaak onder een wilgenstruik	Regelmatige betreding broedgebied, jacht, loslopende honden	Jaarlijkse broedgevallen (Broedvogelatlas, 1998)
Rugstreepad	Mozaïek van struikachtige vegetaties, open zandige stukken, water voor de eiafzet	Dichtgroeien open gedeelten, verdroging, intensieve betreding	Voor het laatst gesignaleerd in 1999 (Beheersplan SBB 2000).

De cd-rom moet vooral een signaalwaarde gaan vervullen: op welke soorten en gevoeligheden moet worden gelet. Het kan nooit uitsluitend geven over het feit of een soort zich op het moment van toetsing in het betreffende gebied ophoudt. In alle gevallen zal (beperkt) nader onderzoek nodig zijn. Als voordeel van de cd-rom wordt genoemd dat de ambtenaren gerichte vragen kunnen stellen aan de terreinbeheerder of andere gebied- of soortdeskundigen. Met de bijgeleverde programmatuur kunnen

locaties worden uitgelicht, waarbij wordt aangegeven welke soorten of habitats voorkomen. Ook kan gericht gezocht worden naar locaties waar uitsluitend soorten en habitats voorkomen die ongevoelig zijn voor bijvoorbeeld verzuring. Met deze optie kunnen geschikte locaties worden geselecteerd.

Daarnaast is afgesproken om de Handreiking aan te passen aan veranderende wet- en regelgeving en voortschrijdend inzicht in toepassing van het afwegingskader (casuïstiek). Niet aangegeven is hoe dit wordt aangepakt. Verder is geconstateerd dat beheersplannen ook gebruikt kunnen worden als informatiebron om de kwalificerende natuurwaarden te objectiveren. De monitoring en het onderzoek dat in het kader van de beheersplannen wordt gedaan, levert namelijk veel informatie over de staat van de natuur op, die bruikbaar zou kunnen zijn bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (Wad en Hoe, augustus 2002).

6.4.4 Reflectie

Uit het voorgaande is het een ander duidelijk geworden over de kennisbehoefte die op de Waddeneilanden bestaat voor de uitvoering van de bepalingen van de Vogel- en de Habitatrichtlijn. De vraag is in hoeverre deze kennisbehoefte afwijkt van de kennisbehoefte die we in hoofdstuk 4 hebben afgeleid.

Binnen het proces zien we dat de gemeenten voor de inbreng van juridische kennis vooral vertrouwen op de inbreng van andere stakeholders (o.a. LNV, Waddervereniging). Om de Handreiking actueel te houden, gaan de Waddengemeenten bijhouden wat er verandert in de wet- regelgeving. Om dit goed te doen, zullen ze ook jurisprudentie moeten bijhouden en analyseren. Het bijhouden van deze casuïstiek zal slechts een beperkte tijd nodig zijn. Op een bepaald moment zal de situatie zijn uitgekristalliseerd. Dat is op het moment dat de situatie A uit het kwadrant van Mastop is overgegaan in situatie D (figuur 2). Deze casuïstiek is overigens ook interessant voor andere gemeenten.

De informatie die nodig is om de gevolgen van de bestaande situatie voor de kwalificerende natuurwaarden te beoordelen, zullen gemeenten zelf moeten verzamelen. Samenwerking met andere stakeholders uit het gebied kan daarbij zeker een meerwaarde geven. De gezamenlijke kennis leidt tot een completer inzicht in de hiaten die er bestaan in de bescherming. Ook kan de gezamenlijke kennis worden ingezet om oplossingen te vinden. Er zijn echter ook valkuilen wanneer binnen zo'n groep sprake is van een te eenzijdige kennisopbouw. Bijvoorbeeld wanneer de deelnemers aan het proces onvoldoende inhoudelijke kennis hebben van de bepalingen van de Richtlijnen of wanneer er onvoldoende juridische of ecologische kennis aanwezig is.

We zien dit verschijnsel ook op de Waddeneilanden. Niet alle deelnemers waren zich bijvoorbeeld aan het begin van het proces bewust van begrippen als 'kwalificerende natuurwaarden', instandhoudingsdoelstellingen⁷⁶. Ook het totaal negeren van de

⁷⁶ Dit bewustzijn heeft zich langzaam ontwikkeld en is nu verankerd in zowel het bestuurlijke en ambtelijke apparaat.

‘uitgangssituatie’ voor het beoordelen van de gevolgen, laat zien dat er binnen de groep sprake was van kennishiaten. Opvallend is hoe weinig aansluiting er wordt gezocht bij de terminologie uit de Richtlijnen en de EU-Interpretatiegids. Dit is wellicht te verklaren uit het feit dat de Interpretatiegids pas in 2000 verscheen en het proces op de Waddeneilanden al in 1996 gestart is.

Verder zien we dat bij de inventarisatie van de bedreigingen gebruik is gemaakt van de milieubeleidsthema’s om gevolgen van activiteiten in kaart te brengen. Dit lijkt dus een geschikt instrument om systematisch na te gaan of er sprake is van verstoring of verslechtering.

Voor het beoordelen van de gevolgen van plannen en projecten zullen de Waddengemeenten altijd een ‘voortoets’ uitvoeren. Daarvoor is kennis nodig en de vraag is in hoeverre die kennis overeenkomt met de kennis die we in 4.4.1 hebben afgeleid voor de bescherming van de natuurwaarden. Om daar achter te komen, is op basis van de informatie in de Handreiking een samenvatting gemaakt van de kennis die de Waddengemeenten nodig denken te hebben om de voortoets te kunnen uitvoeren. Daarbij is ook aangegeven wie deze kennis moet aanleveren en wie of wat de bron van die informatie zou kunnen zijn. Wanneer de bron onbekend is of wanneer onduidelijk is wat onder de gevraagde informatie wordt verstaan, is dit met een ? aangegeven.

Informatie/kennis over	Aan te leveren door	Bron
Effecten voorgenomen activiteit (inclusief externe werking)	Initiatiefnemer plan/project	Initiatiefnemer plan/project
Afstand en ligging ten opzichte van kwalificerende soorten/habitats	Initiatiefnemer plan/project	Initiatiefnemer plan/project
Omschrijving van directe omgeving en achtergrondniveau*	Initiatiefnemer plan/project	?
Gevolgen andere bestaande en voorgenomen activiteiten	Gemeente	Gemeenten + ?
Kwalificerende soorten/habitats	Initiatiefnemer plan/project	Aanwijzingsbesluiten (LNV)
Zeldzaamheid soort of habitat**	Initiatiefnemer plan/project	?
Biotoopeisen	Gemeente	Gebiedsbeschrijving
Gevoeligheid van habitats en soorten	Gemeente	Gebiedsbeschrijving,
Significantie van het effect	Gemeente	Uitleg in EU-interpretatiegids, jurisprudentie

* Wat hiermee wordt bedoeld is onduidelijk, wellicht de staat van instandhouding bij de aanmelding.

** De Vogel en de Habitatrichtlijn kennen geen zeldzame soorten. Wellicht worden prioritaire soorten of habitats bedoeld

Wanneer we deze kennis- en informatiebehoefte vergelijken met de kennis- en informatiebehoefte die we in 4.7 hebben afgeleid voor het uitvoeren van een (voor)onderzoek vallen zowel overeenkomsten als verschillen op. Overeenkomsten zien we bij de behoefte aan informatie over:

- de effecten van de activiteit;
- cumulatieve effecten van andere plannen, projecten en activiteiten;
- kwalificerende soorten en habitats;
- de gevoeligheid van de habitats en soorten. Deze gevoeligheid wordt uitgedrukt met behulp van diverse termen: verdroging, verzuring, betreding, dichtgroeien,

intensieve betreding etc. We zien dat hierbij ook min of meer wordt aangesloten bij de milieubeleidsthema's;

- ecologische eisen en abiotische en biotische vereisten, op de Wadden aangeduid als 'biotoopeisen'. De informatie die gegeven wordt bij de biotoopeisen komt echter niet geheel overeen met de informatie die nodig is om de ecologische eisen en abiotische en biotische vereisten in kaart te brengen.

Opvallende afwezige is informatie over de uitgangssituatie: oppervlakte van de habitats en staat van instandhouding of verbeterde staat van instandhouding bij de aanmelding. Deze informatie is essentieel omdat het in feite de nulsituatie weergeeft ten opzichte waarvan de gevolgen moeten worden beoordeeld. Wanneer deze informatie niet aanwezig is, kan geen goede beoordeling van de gevolgen van een plan, project of activiteit worden gemaakt.

Wat ook opvalt, is dat men zich weinig bewust lijkt te zijn van het feit dat bij een habitat altijd typische soorten horen en bij een soort altijd een habitat. Bij de passende beoordeling wordt er wel naar gevraagd, maar ze zouden in feite ook bij de voortoets moeten worden betrokken.

De gevraagde informatie over de ligging en afstand ten opzichte van de kwalificerende soorten en habitats zou van nut kunnen zijn bij het inschatten van de significantie van de gevolgen. We hebben in 4.4.2 dat deze onder meer bepaald wordt door de intensiteit van de activiteit en de afstand tot de speciale beschermingszone. Om het begrip 'significantie' te verduidelijken, wordt in de Handreiking een interpretatie gegeven van de uitleg die de EU-Interpretatiegids geeft aan de begrippen 'verstoring' en 'verslechtering'. Daarbij wordt opgemerkt dat het begrip 'significante effecten' verder zal worden verduidelijkt via prejudiciële beslissingen en uitspraken van het Europees Hof van Justitie en via jurisprudentie van onze nationale rechters. Deze zullen de Waddengemeenten dan ook moeten bijhouden in de voorgenomen casuïstiek.

Het (laten) uitvoeren van een passende beoordeling is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. De eisen die aan passende beoordeling worden gesteld, komen grotendeels overeen met de eisen die in 4.4.3 worden genoemd. Daarbij zullen zich ongetwijfeld ook de door Vos e.a. gesignaleerde kennisproblemen voordoen (gebrek aan ecologische kennis, onbrekende kennis over typische soorten etc.). Hierover lijkt men zich op de Waddeneilanden niet druk te maken. Zoals we hiervoor al opmerkten, is het ook opmerkelijk dat de mer niet genoemd wordt als instrument voor het uitvoeren van een passende beoordeling.

6.5 Inzet gemeentelijk instrumentarium en rol

In 6.3 is al aan de orde geweest dat de gemeenten de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn zo veel mogelijk willen uitvoeren met behulp van het bestaande gemeentelijke instrumentarium. Op de Waddeneilanden zijn daarvoor in beeld:

- Bestemmingsplannen.
- Algemeen plaatselijke verordeningen.
- Handhaving.

Om te voldoen aan de bepalingen van artikel 6 lid 1 Habitatrictlijn zullen beheersplannen worden ingezet. Op de eilanden gelden verschillende *beheersplannen* (Beheersplan Waddenzee, Beheersplan Schiermonnikoog, Beheersplan Rijksgronden). Daarnaast bestaan er sectorale beheersplannen, zoals de beheersplannen voor de militaire terreinen van Defensie en faunabeheersplannen van de provincie. De status van de beheersplannen verschilt en ook is onduidelijk in hoeverre de bestaande beheersplannen kunnen worden gezien als beheersplan zoals bedoeld in artikel 6 lid 1 Habitatrictlijn. De Waddengemeenten en het ministerie van LNV zullen de beheerders vragen na te gaan in hoeverre deze beheersplannen zijn gericht op de kwalificerende natuurwaarden en deze indien nodig aan te passen. Hoewel gemeenten geen beheerstaken hebben, is geconstateerd dat de beheersplannen gevolgen kunnen hebben voor het gemeentelijk beleid. Zo zouden afspraken in beheersplannen kunnen noodzaken tot het opnemen van bepaalde aanlegvergunningbepalingen in bestemmingsplannen of tot het treffen van aanvullende maatregelen in een APV (Wad en Hoe, augustus 2002).

Naast deze instrumenten zetten de Waddengemeenten enkele ondersteunende instrumenten in. In 6.4.3 zijn gebiedsbeschrijvingen, modelbestemmingsplannen en exemplarische voorbeelden al aan de orde geweest. Daarnaast hebben de gemeenten informatiebijeenkomsten en folders ontwikkeld om de burgers en andere initiatiefnemers te informeren. De inzet van bestemmingsplannen, APV's, handhaving en ondersteunende instrumenten bespreken we achtereenvolgens in 6.5.1, 6.5.2, 6.5.3 en 6.5.4. In 6.5.5 geven we een typering van de gebruikte instrumenten in relatie tot de rol die de gemeenten spelen. Tot slot reflecteren we in 6.5.6 op de bevindingen.

6.5.1 Bestemmingsplannen

Om de bestaande planologische bescherming in kaart te brengen, is een inventarisatie gemaakt van bestaande bestemmingsplannen. Daarbij bleek de planologische bescherming ontoereikend, omdat:

- er activiteiten zijn toegestaan die mogelijk niet aan de criteria voldoen (militaire activiteiten, recreatie, baggerstort etc.). De vigerende bestemmingen (zowel het bestaande gebruik als nog niet benutte gebruiksmogelijkheden) moet worden getoetst aan de criteria van artikel 6;
- de aanlegvergunningen of vrijstellingen die voor deze activiteiten nodig zijn, worden niet genomen volgens het afwegingskader van artikel 6. Voor aanlegvergunningen en vrijstellingen zullen de criteria van artikel 6 moeten worden opgenomen.

Bij de inventarisatie van de bestemmingsplannen zijn ook de in 5.2.1 genoemde beperkingen van het bestemmingsplan in relatie tot de vereiste bescherming

onderkend⁷⁷. Een punt van zorg bleek de mogelijke schadeplicht op grond van artikel 49 WRO wanneer de gemeente het bestaande gebruik aan beperkingen bindt of planologische mogelijkheden schrapt. Gemeenten vinden dat niet zij, maar het Rijk daarvoor aansprakelijk moet zijn. Hierover zou meer duidelijkheid moeten komen⁷⁸.

Om aan deze onvolkomen een einde te maken, zullen alle relevante vigerende bestemmingsplannen worden herzien, bijvoorbeeld door een partiële herziening. De eilandgemeenten beginnen met de bestemmingsplannen van de duingebieden. Bij de herziening zal worden uitgegaan van de kwalificerende natuurwaarden van de speciale beschermingszone. Het handhaven van een gunstige staat van instandhouding is bepalend voor het toekennen van de bestemming en de bestemmingsplanvoorschriften. Indien bestaand gebruik significante gevolgen heeft voor de waarden waarvoor de speciale beschermingszone is aangewezen, zullen zonedoel passende maatregelen moeten worden getroffen. Er wordt niet aangegeven waaruit deze zullen bestaan.

Het afwegingskader van artikel 6 Habitatrictlijn zal woordelijk worden overgenomen in de bestemmingsplannen. De speciale beschermingszones zullen op de plankaarten worden verwerkt. Daarnaast zullen gemeenten altijd overleggen met provincies over bestemmingsplanaanpassingen ook als dat wettelijk niet nodig is. Bijvoorbeeld bij vrijstellingen in het kader van artikel 19 WRO.

Wanneer dat vanuit beheersoogpunt nodig is zal een aanlegvergunningstelsel aan het bestemmingsplan worden gekoppeld of zullen bijvoorbeeld gebieden op grond van de APV worden afgesloten. Het naleven van de bepalingen van de regels uit de bestemmingsplannen en APV's zal worden gehandhaafd door de gemeenten. Handhaving in binnen de gemeentegrenzen gelegen delen van de Waddenzee en Noordzee zal worden uitgevoerd door het Wadden Handhavingoverleg.

6.5.2 Algemeen Plaatselijke Verordeningen

Op de Waddeneilanden zijn in *verordeningen* aanvullend op de bestemmingsplannen een aantal potentieel schadelijke activiteiten van eilanders en recreanten geregeld. Er zijn zowel aparte als gezamenlijke gemeentelijke verordeningen van kracht. Daarnaast zijn de Provinciale Milieuverordening van Groningen, Friesland en Noord-Holland vermeldenswaard en de Wadloopverordening van Friesland en Groningen (quoting wadlopers op 50.500 per seizoen). Om in beeld te brengen welke activiteiten op de eilanden zijn gebonden aan een nadere vergunning, is een inventarisatie gemaakt van

⁷⁷ alleen ruimtelijk relevant gebruik, grondgebruik niet afdwingbaar, overgangsrecht, externe werking en gebrekkige handhaving.

⁷⁸ In de Memorie van Toelichting van de wijziging van de Nb-wet 1998 wordt stilgestaan bij de schade. Schade zal zich voordoen op het moment dat het bestaande gebruik of beheer moet worden gewijzigd. Schadevergoeding zal moeten worden uitgekeerd door het bestuursorgaan dat het besluit nam. Omdat dit onredelijk kan uitpakken, is in het voorstel van de Nb-wet voorzien dat financiële vergoedingen aan bestuursorganen kunnen worden verstrekt wanneer zij gehouden zijn aan betrokkenen schadevergoeding uit te betalen die louter voortvloeien uit het voorgestelde afwegingskader.

de bestaande verordeningen (zie tabel 16). Punt van aandacht bleken de ontheffingen en het niet toepassen van de APV. Zo zijn er op Terschelling 400 ontheffingen verleend, o.a. voor strandrijden.

Tabel 16 Inventarisatie van de bestaande bescherming via verordeningen (een X geeft aan dat dit in een verordening is geregeld)

	Texel	Vlieland	Terschelling	Ameland	Schiermonnikoog	Waddenzee	Noordzee
Aanlijnen honden	X	X	X	X	X	X	
Paardrijden in de duinen	X		X	X	X		
Fietsen buiten paden		X	X		X		
Rijden met motorvoertuigen buiten wegen	X	X	X	X	X	X	X
Kampeerverbod buiten campings	X	X	X	X	X		
Evenementen	X	X	X	X	X	X	
Achterlaten afval	X	X	X	X	X	X	X
Beschadigen flora			X	X	X		
Stoken vuren	X	X	X	X	X		
Hinderlijk gedrag (reguleren vliegeren)		X	X	X	X		
Droogvallen schepen						X	X
Afsteken verf van schepen						X	X
Snelvaren						X	
Pieren steken e.d.						X	X
Bevoegdheid tijdelijk afsluiten gebieden						X	
Afstand van schepen tot kwetsbare gebieden						X	
Excursies						X	
Geluidshinder (PMV)						X	X
Wadlopen						X	

6.5.3 Handhaving

De eilandgemeenten voeren een *handhavingsbeleid* voor het naleven van de bestemmingsplannen en APV's. De handhaving van het Waddenzee- en Noordzeegebied binnen de gemeentegrenzen wordt uitgevoerd door het Wadden Handhaving Overleg (WHO)⁷⁹. Uit onderzoek dat ten behoeve van het project is uitgevoerd, is gebleken dat de handhaving van bestemmingsplannen te kort schiet. Een inventarisatie op Terschelling kwam tot een reeks van zo'n 100 kleine en grotere overtredingen. Oorzaken: gebrek aan capaciteit en gebrek aan belangstelling voor handhaving bij beleidsmakers en beheerders. Op de volgende pagina is daarvan een praktijkvoorbeeld uitgewerkt.

⁷⁹ De samenwerkende inspecties Waddenzee bestaan uit (bron Beheersplan Waddenzee): KLPD; Marechaussee; Min LNV: directie Noord, directie Visserij; AID; RWS; Staatstoezicht op de mijnen; Regionale inspectie VROM; Douane; Provinciale ambtenaren: Wm en Wca; Gemeentelijke ambtenaren: gemeentelijke verordeningen en WRO.

Praktijkvoorbeeld Handhaving Schiermonnikoog

Het *milieuprogramma 2002* geeft enig inzicht in de handhavingspraktijk op Schiermonnikoog (www.schiermonnikoog.nl). Op dit eiland zijn 75 bedrijven aanwezig. Volgens landelijke regels is voor 100 bedrijven een volledige arbeidsplaats (1400 uur) nodig. Op Schiermonnikoog zou maximaal 1050 uur nodig zijn. Hiervan wordt 640 uur besteed aan directe milieutaken en 410 uur aan indirecte milieutaken. Tot de laatste categorie wordt de ruimtelijke ontwikkeling gerekend. Voor de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt 250 uur begroot. Dit gaat op aan het in OOW verband werken aan het actualiseren van het bestemmingsplan Waddenzee en het opstellen van een plan voor de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (60 uur). Voor vrijstellingsaanvragen bestemmingsplan wordt rekening gehouden met een zwaardere belasting vanwege toetsing aan de Vogel en Habitatrichtlijn (5 aanvragen van 30 uur).

Reflectie

Op Schiermonnikoog wordt bijna de helft van de toegemeten tijd voor handhaving niet besteedt aan daadwerkelijke handhaving, maar aan het opstellen van bestemmingsplannen en andere plannen. Dit draagt niet bij aan daadwerkelijke handhaving. Er komt geen extra tijd voor handhaving van de kwalificerende natuurwaarden. Er gaat zelfs tijd af, omdat tengevolge van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn meer werkzaamheden moeten worden uitgevoerd.

6.5.4 Overige instrumenten

Op de Waddeneilanden worden naast bestemmingsplannen, APV's en handhaving ook nog andere instrumenten ingezet. We hebben al gezien dat voor de ondersteuning van de ambtenaren die uitvoering moeten geven aan de bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn gebiedsbeschrijvingen, exemplarische voorbeelden en modelvoorschriften voor bestemmingsplannen worden ontwikkeld.

Ook *Wad en Hoe*, Handreiking voor de toepassing Vogel- en Habitatrichtlijn op de Waddeneilanden is op te vatten als een instrument. Doel van de Handreiking is de uitvoering van beleid door gemeenten en andere overheden te ondersteunen. Bovendien moet de Handreiking de beleidsvoering transparanter maken voor burgers en initiatiefnemers van projecten. De afwegingskaders en de voortoets zijn instrumenten voor de uitvoering. Daarbij zijn afspraken gemaakt over het bijhouden van de ervaringen met het afwegingskader en het uitwisselen van ervaringen die de verschillende overheden opdoen (casuïstiek)

Verder zijn voorlichtingsinstrumenten ingezet om de bevolking te informeren over de Vogel- en de Habitatrichtlijn. Hiermee proberen de gemeenten het begrip, de acceptatie en de kennis over de Habitat- en Vogelrichtlijn te vergroten om zo meer draagvlak onder de bevolking te krijgen. Dit past binnen de dubbele doelstelling van het implementatieproces: duurzame bescherming van de natuur en duurzame relaties. Daartoe is een voorlichtingsbrochure gemaakt en zijn op alle eilanden in de laatste week van oktober 2002 voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Hierin is benadrukt dat de Vogel- en Habitatrichtlijn zelf niet meer ter discussie staan. Het waren formele bijeenkomsten, voorgezeten door de burgemeester of een wethouder.

In het verslag over deze bijeenkomsten wordt geconcludeerd dat er geen belangrijke oppositie is tegen het invoeren van de Vogel- en Habitatrichtlijn op de Wadden-

eilanden. Men heeft sympathie voor de wijze waarop gemeenten de implementatie naar zich hebben toegetrokken. Er valt op deze manier mee te leven. Het onderwerpen van het kleinschalige recreatief medegebruik van de natuur aan de Vogel- en Habitatrichtlijn zal het draagvlak ondermijnen. De burgers verwachten dat de gemeenten zich daar heftig tegen zullen verzetten (Overlegorgaan Waddeneilanden 2002). Krantenartikelen die over deze bijeenkomsten zijn verschenen leggen de nadruk op de vrees van de eilanders dat de plaatselijke verordeningen voor recreatief medegebruik worden verscherpt en dat bessenplukken, strandrijden en botvissen alsnog worden verboden.

6.5.5 Typering rol Waddengemeenten

Samengevat worden op de Waddeneilanden de volgende instrumenten ingezet bij de bescherming van soorten en gebieden:

- bestemmingsplannen;
- algemeen plaatselijke verordeningen;
- handhaving;
- voorlichting;
- afwegingskaders voor gebied- en soortenbescherming (te hanteren bij vergunningverlening);
- voortoets;
- gebiedsbeschrijvingen;
- modelbestemmingsplannen;
- exemplarische voorbeelden;
- casuïstiek.

De vraag is waarbij we de bovengenoemde instrumenten kunnen indelen, bij de generieke instrumenten, de gedifferentieerde instrumenten, de specifieke instrumenten of de ondersteunende instrumenten.

De kenmerken van generieke instrumenten zijn dat het initiatief voor de inzet bij de overheid ligt en dat ze gericht zijn op een pluriforme groep actoren. Bestemmingsplannen, Algemeen plaatselijke verordeningen en andere verordeningen voldoen aan deze karakterisering. Het initiatief voor het aanpassen van een bestemmingsplan ligt bij de gemeente. Gemeenten hebben ook de bevoegdheid om verordeningen op te stellen. Ook de afwegingskaders voor de soorten en gebiedsbescherming, de voortoets en het protocol voor de passende beoordeling die zijn opgenomen in de Handreiking zijn op te vatten als gemeentelijk instrumentarium.

Het initiatief voor de inzet van gedifferentieerde instrumenten ligt bij de overheid of bij de actor. Deze instrumenten zijn gericht op een specifieke groep actoren. De instrumenten handhaving en voorlichting passen in deze omschrijving. Handhaving kan doelgericht worden ingezet, evenals voorlichting.

Milieuvergunningen, bouw- en sloopvergunningen passen in het profiel van de specifieke instrumenten. Het initiatief voor het aanvragen van deze vergunningen ligt bij één specifieke actor. Het gemeentebestuur moet een besluit nemen op deze aanvraag. Met deze instrumenten hebben gemeentebesturen slechts beperkte

stuuringsmogelijkheden. Een bouwvergunning bijvoorbeeld kan alleen op beperkte gronden worden geweigerd. Strijdigheid met het bestemmingplan is één van de weigeringsgronden. Een milieuvergunning biedt meer mogelijkheden.

De gebiedsbeschrijvingen en modelbestemmingsplannen zijn typische ondersteunende instrumenten, die in dit geval door de gemeenten zelf worden ontwikkeld om de besluitvorming te ondersteunen. Ze zijn gericht op een specifieke groep actoren (gemeenteambtenaren) en passen daarmee bij de actieve rol. Wanneer we deze instrumenten koppelen aan de rol die gemeenten kunnen spelen, komen we tot de indeling in tabel 17.

Tabel 17 Inzet instrumenten door Waddengemeenten gekarakteriseerd naar rol

Pro-actieve rol	Actieve rol	Re-actieve rol
<i>Instrumenteel</i> <ul style="list-style-type: none"> • Bestemmingsplan. • APV's. <i>Procedureel</i> <ul style="list-style-type: none"> • Afwegingskaders voor gebieds- en soortenbescherming. • Protocol Voortoets . 	<ul style="list-style-type: none"> • Handhaving • Voorlichting <i>Ondersteunende instrumenten</i> <ul style="list-style-type: none"> • Gebiedsbeschrijvingen. • Model bestemmingsplannen. • Exemplarische voorbeelden. • Casuïstiek. 	<i>Instrumenteel</i> <ul style="list-style-type: none"> • Bouwvergunning. • Milieuvergunning. <i>Procedureel</i> <ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering Voortoets. • Beoordelen Passende beoordeling

6.5.6 Reflectie

Wanneer we de inzet van instrumenten door de Waddengemeenten vergelijken met de mogelijkheden voor de inzet van instrumenten die we hebben afgeleid in 5.5.2, valt een aantal overeenkomsten en verschillen op.

Opvallende afwezigheid bij de 'actieve rol' is de milieuvergunning. De mogelijkheid om via milieuvergunningen passende maatregelen te treffen, zijn in het implementatieproces niet ter sprake geweest. Bij de inventarisatie van de bestaande bescherming zijn de milieuvergunningen niet meegenomen. Wel is in de Handreiking aangegeven dat milieuvergunningen aan het afwegingskader worden onderworpen. Verder valt op dat het structuurplan geen prominentere plaats heeft gekregen als implementatiemiddel. Het is tijdens het proces wel ter sprake gekomen. Op Schiermonnikoog wordt momenteel onderzocht of dit instrument ingezet kan worden bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (www.schiermonnikoog.nl/). Het bestemmingsplan wordt ook op de Waddeneilanden gezien als belangrijk implementatiemiddel. De deelinstrumenten gebruiksvoorschriften, bebouwingsvoorschriften en aanlegvergunningen zijn in het proces aan de orde geweest, zonerings niet⁸⁰. Ook de APV is duidelijk in beeld als in te zetten instrument.

⁸⁰ Zonerings is wel ter sprake geweest in verband met recreatie. In dat verband wordt de recreatiedruk in de gebieden gereguleerd. In bepaalde gebieden worden meer recreanten toegelaten dan in andere gebieden. Dit wordt geregeld via de APV.

We zien dat de eilandgemeenten pro-actief ook een aantal procedures (afwegingskaders en voortoets) heeft ontworpen ter ondersteuning van de uitvoering van de implementatie. Verder zien we dat ze actief een groot aantal ondersteunende instrumenten heeft ontwikkeld of gaat ontwikkelen. Ze zijn gericht op draagvlak bij de bevolking en op ondersteuning van de uitvoerende ambtenaren op het punt van uitleg van regels (casuïstiek) en op het punt van ecologie (voorkomen van soorten, biotoopeisen etc).

De Waddengemeenten geven ook aan werk te zullen maken van de handhaving. In analogie met de rest van Nederland is ook op de Waddeneilanden gebleken dat de handhaving van o.a. de bestemmingsplannen te kort schiet. Ook is het de vraag of ze wel de menskracht hebben om hieraan te voldoen. Het inzetten van een kwart van de handhavingcapaciteit voor het maken en toetsen van plannen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn op Schiermonnikoog, is een teken aan de wand.

Rollen zullen dan ook altijd gekoppeld moeten worden aan bevoegdheden en daarmee aan middelen die daarvoor nodig zijn. Wanneer gemeenten de bevoegdheid krijgen dergelijke taken uit te voeren, dan zullen ze daarvoor dus ook de middelen moeten krijgen.

Verder valt op dat ondanks de verregaande samenwerking tussen de gemeenten de mogelijk benodigde compensatie niet wordt gezocht op het grondgebied van een andere gemeente, maar per eiland in kwaliteitsverbetering van de bestaande natuur. We zien ook hier dat het idee van een Europees grensoverschrijdend natuurnetwerk in de uitvoering tegen bestuurlijke grenzen aanloopt. Strikt genomen zou op de Wadden voor compensatie bijvoorbeeld ook gekeken kunnen worden naar mogelijkheden op de Duitse Waddeneilanden.

6.6 Werkwijze en opbrengst Community of Practice VHR

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk is gekeken naar het inhoudelijk oplossen van de informatiekloof en naar mogelijke handelingsperspectieven voor de gemeentelijke beleidspraktijk bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. In deze paragraaf zal naar de betekenis van het procesmatig oplossen van de informatiekloof worden gekeken. Eerder is gesteld dat in een CoP kennis en ervaringen open en ruimhartig met elkaar gedeeld worden en dat leerprocessen er op een vloeiende en informele wijze voor zorgen dat de deelnemers meer en gevarieerdere interpretaties ontwikkelen om nieuwe kennis te ontwikkelen. De CoP-VHR draagt bij aan de verandering *van* de praktijk *in* de praktijk. Ook is eerder gesteld dat iedere CoP op haar eigen wijze en op aanwijzing van de behoefte uit het betrokken netwerk met elkaar aan de slag gaat. In het navolgende zal daarom kort worden ingegaan op de werkwijze van deze CoP-VHR om vervolgens iets te laten zien van de opbrengsten ervan.

6.6.1 Werkwijze CoP-VHR

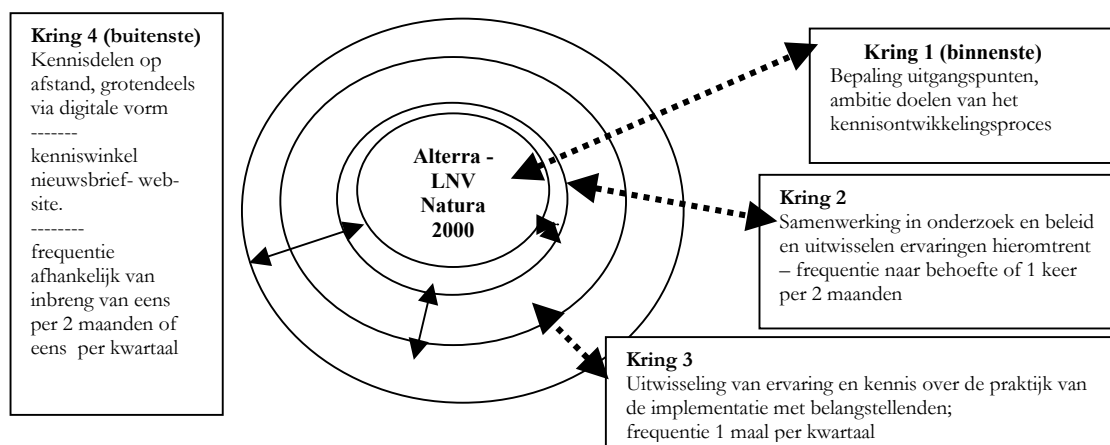
De praktijk leert dat het niet zo eenvoudig is om specialisten intensief en constructief met elkaar te laten samenwerken aan de aanpak van problematisch ervaren situaties. Het vereist de nodige tijd, een geschikte context en een goed gestructureerd proces om elkaars denkbeelden te leren kennen. CoP's spelen juist in deze situaties een cruciale rol, omdat ze de deelnemers in een informele atmosfeer de ruimte en de tijd bieden om elkaars kennis en gedachtengoed te verkennen om deze vervolgens op uiteenlopende, vaak vernieuwende manier met elkaar te combineren. Bruikbare kennis ontstaat volgens Boisot (1998) pas als iemand vanuit een bepaald perspectief naar informatie, fenomenen of ontwikkelingen kijkt. Er is als het ware een interpretatief kader nodig om informatie om te zetten in bruikbare kennis. Mensen, groepen en organisaties leren als ze nieuwe, complementaire perspectieven aan hun repertoire toevoegen (Huber, 1991).

Het ministerie van LNV heeft dit, onder meer naar aanleiding van het interactief implementatieproces op de Waddeneilanden ingezien is en mede initiatiefnemer geworden van de CoP-VHR. De ambitie en het doel was het implementatieprobleem en de kennisuitwisseling verder vorm te geven. Daartoe wilde LNV in de *eerste* plaats het zoekproces van vraag en aanbod begeleiden en het beleidsrelevante kansrijke aanbod van onderzoek rond de VHR verder uitwerken in relatie tot de meest urgente vragen van beleidspartijen op verschillend niveau. *Daarnaast* wilde LNV proberen aan te sluiten bij problemen van betrokken partijen. De casus op de Waddeneilanden toonde namelijk aan dat partijen (de samenleving) zich pas echt verantwoordelijk voelen als (a) het probleem dicht bij hen staat, concreet is en uit betekenis van eigen ervaringen voortkomt (b) de resultaten van eigen handelen zichtbaar zijn (c) er liefde voor, in dit geval natuur (beleid), wordt gevoeld. Verder leidde de pro-actieve aanpak op de Waddeneilanden tot een product, de handreiking 'Wad en Hoe', die interessant bleek te zijn voor nationaal beleid. *Tot slot* zag LNV in dat het zinvol was aan te sluiten bij de discoursen tussen en binnen de verschillende beleidsniveaus, omdat partijen in dat geval hun mobilisatievermogen zouden inzetten vóór de implementatie en dus niet er tegen en omdat voorkomen moest worden dat regels op verschillend schaalniveau elkaar zouden tegenwerken of verkeerd zouden kunnen worden ingebracht.

In paragraaf 2.5.3 is aangegeven dat drie dimensies van belang zijn om het functioneren en de opbrengt van een CoP in beeld te brengen. De beide polen van deze dimensies liggen in elkaars verlengde. In de praktijk zal het accent in een CoP over de tijd heen en weer schuiven en de ene keer op de ene en de andere keer op het andere uiteinde liggen.

Dimensie 1: individueel versus gemeenschap: Hier gaat het er vooral om te zorgen dat de individuele leden profiteren van de activiteiten in de CoP en dat de CoP zich meer richt op collectieve of organisatie doelen. Voor het functioneren van de CoP-VHR en het regelen van de intensiteit van de interactie is een 'kringenmodel' gehanteerd, waarbij van binnen naar buiten een participatieladder is benoemd in termen van meebeslissen, meedoen, meedenken en meeluisteren/kijken (figuur 10).

De eigenschappen van de CoP-VHR komen neer op het van binnen (inventariseren) naar buiten kijken (exploreren), op samenwerken (afstemmen-coördineren-informereren-communiceren) en op leren (terugkoppelen). In de binnenste kring (tevens kleinste qua omvang) zijn de uitgangspunten, ambities en doelen van de CoP vastgesteld. Dit netwerk dient tevens besluiten over het kennisontwikkelingsproces te nemen en te bekrachtigen. In de tweede kring (meedoen) bevinden zich betrokkenen partijen die gebaat zijn bij het kennisontwikkelingsproces rondom de Vogel en Habitatrichtlijn en die in de praktijk eensluitende vraagstukken in behandeling hebben.



Figuur 10 Kringenmode intensiteit van de interactie

De meeste van deze partijen werken samen met Alterra op het gebied van ecologische, ruimtelijke en bestuurskundige kennisvraagstukken. In de *derde* kring (meedenken) bevinden zich partijen waarmee nog geen directe werkrelaties bestaan maar waar uitwisseling van leerervaringen over praktijkcases een wederzijdse gewenste meerwaarde betekent. In de vierde en *buitenste* ring bevinden zich partijen en groepen die uit eigen interesse en behoefte informatie over Vogel- en Habitatrichtlijn willen delen. Hier zijn de communicatiemiddelen kenniswinkel, internetsite en nieuwsbrief op van toepassing.

Dimensie 2: procesmatig/relatoneel versus inhoudelijk/cognitief. Hier gaat het er vooral om te zorgen dat in de CoP zowel de mensen in verschillende delen van een organisatie, sector of bedrijfstak met elkaar worden verbonden als dat er interfunctionele samenwerking versterken en dat men zich richt op de ontwikkeling van de inhoud van een domein (ontwikkelen vaardigheden en/of een productinnovatie). In de CoP-VHR bleek in het begin dat mensen werkzaam op eenzelfde onderwerp en werkend in dezelfde afdeling elkaar niet kenden en dat men niet op de hoogte was van het betrokken netwerk in andere organisaties. Op basis van deze constatering is besloten elkaar hierover te informeren en op te hoogte te houden, zodat men in ieder geval elkaar zou kunnen vinden in geval dat voor het inhoudelijk werk nodig mocht blijken te zijn.

Dimensie 3: Korte termijn versus lange termijn. Hierbij gaat het er enerzijds om te zorgen dat de CoP zich daadwerkelijk richt op het aanpakken van problemen die nu zich in de praktijk voordoen. Anderzijds is het van belang dat het vizier daarbij

tevens op een structurele ontwikkeling van een praktijk op de langere termijn wordt gericht. In de CoP-VHR zijn zowel leden opgenomen die in directe verbinding met het Europees Beleid opereren en leden die in de gemeentelijke praktijk op zoek zijn naar instrumentarium om de richtlijnen op decentraal niveau effectief en adequaat te implementeren. Uitwisseling over beider werkzaamheden heeft ertoe geleid dat betrokken leden het imagoprobleem over de richtlijnen, dat vooral op nationaal niveau werd afgewenteld, gezamenlijk oppakten. Geprobeerd is de kern ervan te achterhalen en gezamenlijk een manier te vinden om met dit imagoprobleem om te gaan. Naast communicatie over het waarom van de richtlijnen, het opsporen van ontbrekende kennis, het benoemen van de juiste beoordelingsschalen, het betrekken van stakeholders in de besluitvorming en het werken aan betrokkenheid en draagvlak, kwam men ook tot de constatering dat coördinatie en een duidelijke en heldere rol en verantwoordelijkheidsstructuur kon bijdragen aan het oplossen van het imagoprobleem.

6.6.2 Opbrengst CoP-VHR

De meerwaarde en opbrengst van een CoP hangt onder meer af van de doelstelling van die CoP. Deze doelstellingen kunnen variëren van het ondersteunen van de praktijk tot aan het ontwikkelen van nieuwe innovatieve aanpakken, producten of diensten (Bood e.a., 2003). Bij de CoP-VHR was het doel een stimulerende rol te spelen in (a) het reguleren van de relatie tussen vragers en aanbieders van relevante inzichten over de VHR (b) het leren tussen onderzoek(ers), beleid(smedewerkers) en samenleving (de praktijk) door middel van het uitwisselen van verhalen over best practices (c) het op gang brengen van de kennisstroom ten behoeve van het oplossen van het implementatieprobleem van de VHR ten einde het geconstateerde imagoprobleem in positieve zin om te buigen. Op basis van de drie bovengenoemde dimensies die de opbrengstruimte van een CoP weergegeven worden de opbrengsten in een kader op de volgende pagina opgesomd.

<p>Individueel</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ toegang tot relevante kennis en relevant netwerk ○ ontwikkelen van persoonlijke vaardigheden en professionele deskundigheid 	<p>Gemeenschap</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ aanpakken en ideeën van anderen die zich met dezelfde praktijk bezighouden ○ aanmoedigen van samenwerking tussen functionele afdelingen
<p>Procesmatig/relatieel</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ aanzetten tot ‘eilanden van kennis’ in zelf organiserende netwerken van professionals ○ opstarten van nieuwe samenwerkingsverbanden ○ verbeterde afstemming vraag (beleid) en aanbod (onderzoek) 	<p>Inhoudelijk/cognitief</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ontwikkelen en sneller verspreiden van ‘best practices’ ○ vergroten van de mogelijkheden om bij te dragen aan projecten buiten de eigen afdeling ○ inhoudelijke kwaliteitsverbetering
<p>Korte termijn</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Oplossen van problemen die leden in hun dagelijkse praktijk tegenkomen ○ Sneller reageren op vragen en problemen samenleving 	<p>Lange termijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Middelen voor kennisinfrastructuur vrijmaken ○ Experimenten en pilots uitzetten

Literatuur

- Argyris, C. & D.A. Schön, 1978. *Organizational Learning: A theory of Action Perspective*, Reading, M.A: Addison Wesley.
- Argyris, C. & D.A. Schön, 1996. *Organizational LearningII: Theory, method and Practice*. Reading , M.A: Addison Wesley.
- Ampt-Riksen, V.W.M.M., 2002. Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn: consequenties voor gemeenten. In: *Handboek Ruimtelijke Ordening en Milieu 2002 – 2003*. Deventer, Kluwer.
- Arts, G.J.M. en H.J.M. van Alphen (ed.), 1996. *Omgaan met kennis in de ruimtelijke ordening: ervaringen en mogelijkheden van kennismanagement in de praktijk*. Delft, Delftse Universitaire pers.
- Arts, B., A. Lagendijk, J. Wissershof, 2000. *Inventarisatie Natuuronderzoek Nederland, Achtergronddocument bij het advies 'Natuur over de drempel'*. RMNO nummer 114. NRLO nr. 2000/2. Rijswijk, RMNO/ NRLO.
- Backes Ch. W., J.A.W.M. Ponten en F. Neuman, 2000. *Gemeenten en de Vogel- en Habitatrichtlijn, Verslag van de 64^e ledenvergadering van de vereniging voor Milieurecht op 16 juni 1999 te Utrecht*. Den Haag, Boom Juridische uitgevers.
- Bastmeijer, C.J. en J.M. Verschuuren, 2003. *Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland, onderzoek in het kader van het IBO Vogel- en Habitatrichtlijnen*. Tilburg, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Universiteit van Tilburg.
- Belbin, R.F., 1981. *Management team: When they succeed or Fail*, London: Heinemann
- Boisot, M.H., 1998. *Knowledge assets: Securing Competitive Advantage in the Information Economy*, Oxford University Press
- Bood, Robert & Marc Coenders, 2003. *Communities of Practice; Bronnen van inspiratie*, Lemma
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, 1994. *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten*. Houten, Stenfert Koese.
- Buuren, P.J.J. van, Ch.W. Backes & A.A.J. de Gier, 1999. *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. 3e druk. Deventer, Kluwer.
- Dorp, D. van (ed), k.J. Canters, J.T.R. Kalkhoven & P. Laan, 1999. *Landschapsecologie: Natuur en Landschap in een veranderende samenleving*. Amsterdam, Boom.

Europese Commissie, 2000. *Beheer van Natura 2000-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43 EEG)*. Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, 2002. *De onbekende groene kant van de Wet milieubeheer: De rol van de vergunning en de algemene regels uit de Wet milieubeheer bij de bescherming van natuurgebieden, dier- en plantensoorten*. Tilburg, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Katholieke Universiteit Brabant.

Friedman, J., 1987. *Planning in the public domain. From Knowledge to action*. Princeton, Princeton University Press.

Goorden, mr C.P.J., 2000. *Algemeen bestuursrecht compact*. 3e herziene druk. 's-Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie bv.

Hessel, B. en K.J.M. Mortelmans, 1997. *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland*. Deventer, Tjeenk Willink.

Hamel, G., 2000. *Leading the revolution*, Boston, M.A: Harvard Business School Press.

Hoppe, R., 2003. *Van flipperkast naar grensverkeer*. Veranderde visies op de relatie tussen wetenschap en beleid. Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, februari 2002.

Horrevoets M.S.G. & C.M.A. Raijmaekers, 1999. *Kennis in stedelijke vernieuwing*. Den Haag, NRLO.

Huber, G.P., 1991. *Organizational Learning: The contributing processes and the literatures*. Organization Science, 2 (1) 88-115.

IPO, 2002. *Interprovinciale rapportage milieu, water, landbouw en Natuur 2002*, IPO publicatienr. 191. 's-Gravenhage, IPO.

Jans, J.H., H.G. Sevenster & H.B.B. Vedder, 2000. *Europees Milieurecht in Nederland*. Den Haag, Boom.

Kuindersma, W., H.M.P. Capelle, R.C. van Apeldoorn & W.W. Buunk, 2002. *Bescherming van Natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002*. Planbureau-werk in uitvoering. Werkdocument 2002/06. Wageningen Alterra.

Lave, J. & E. Wenger, 1991 *Situational Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge University Press.

Ligthart, S.S.H. & M.G.G. Neven, 2000. *Implementatie van de Vogel en Habitatrichtlijn op de Waddeneilanden, Naar een procesmethodiek op maat*. Alterra rapport 030. Wageningen, WUR.

McDermott, R., 1999. *Nurturing three dimensional Communities of Practice: How to get the most out of human networks*, Knowledge Management Review, (Fall) .

Mastop, J., 1987. *Besluitvorming, handelen en normeren*. Planologische studies nr. 4. Amsterdam, PDU/Universiteit van Amsterdam.

Ministerie van LNV, 2000. *Nota van toelichting bij de aanwijzing als speciaal beschermingszone in het kader van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van Europese gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, hierna te noemen Vogelrichtlijn*. Den Haag, ministerie van LNV.

Ministerie van LNV, 2003. *Ondernemen en de Flora- en faunawet*. Versie 1.0. LNV. Den Haag, ministerie van LNV.

Ministerie van LNV, 2000. *Aanwijzingsbesluit speciale beschermingszone 'Waddeneilanden/Noordzeekustzone/Breebaart, 24 maart 2000*. Den Haag, ministerie van LNV.

Ministerie van LNV, 2002. *Structuurschema Groene ruimte 2, Samen werken aan groen Nederland* Ontwerp planologische kernbeslissing. Den Haag, ministerie van LNV.

Ministerie van VROM, 2001. *Ruimte maken, ruimte delen, Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*. Planologische Kernbeslissing Deel 3, Kabinetsstandpunt. Den Haag, ministerie van VROM.

Ministerie van VROM, 2001 Voorontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening (Wro). Den Haag, ministerie van VROM.

Neven , M.G.G. & W.W.Buunk (in press), 2004. *Nieuw elan voor de regio door internationalisering van natuurbeleid*, Beschrijving en analyse van de pro-actieve aanpak van de regio directie LNV in het implementatieproces. Habitat- en Vogelrichtlijn Waddeneilanden.

Neven, M.G.G. Neven,1999. *Group Model Building: een interactieve en interdisciplinaire voor het genereren van een onderzoeksagenda voor stadslandbouw*; IBN-rapport 460, issn 0928 6888

Nonaka, I. & N. Konno, 1998. *The concept of 'ba' building a foundation for knowledge creation*, California Management Review, 40 (3) 40-54.

Nonaka, I. & H. Takeuchi, 1995. *The knowledge- creating Company: How Japanese Companies Create the dynamic of Innovation*. New York: Oxford University Press.

Overlegorgaan Waddeneilanden, 2002. *Implementatie Vogel- en Habitatrichtlijn Waddeneilanden. Verslag van de eerste ronde informatiebijeenkomsten*. Arcadis.

Provincie Fryslân, 2000. *Handleiding Gemeentelijke plannen 2000*. Leeuwarden, Provincie Fryslân.

Raad voor het Landelijk gebied, 2002. *Voorkomen is beter..., advies over de soortenbescherming en economische ontwikkeling*. Amersfoort, Raad voor het Landelijk gebied.

Renes, S.A., 1996. De Habitatrichtlijn en de Nederlandse Ruimtelijke ordening. *Bouwnrecht nr. 11 november 1996*; 873-878. Alphen aan de Rijn, Kluwer

Rijn, Jacqueline van, 2003. *Breken met grenzen, De gemeente als uitvoerder van de Vogel- en Habitatrichtlijn: rollen, instrumenten en benodigde kennis*. Afstudeerscriptie, Wageningen UR.

RIVM/DLO, 2003. *Natuurcompendium 2003, Natuur in cijfers*. Utrecht, KNNV Uitgeverij.

Schön, 1983. *The reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, New York: Doubleday Currency.

Scott, K. & A. Walker, 1995. *Teams, teamwork & teambuilding*. Singapore: Prentice Hall.

Senge, Peter, M; A.Kleiner; CH Roberts; R.B. Ross & B.J. Smith, 1995; 1996. *Het vijfde discipline praktijkboek*, strategieën en instrumenten voor het bouwen van een lerende organisatie; Academic service, Economie en bedrijfskunde; Doubleday (New York).

Teisman, G.R., 1992. *Complexe besluitvorming, Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's-Gravenhage, VUGA.

Tönnies, F., 1997. *Gemeinschaft und Gesellschaft*; in Boisot, M.H. (1998) *knowledge assets: Securing Competitive Advantage in the Information Economy*, Oxford University Press.

Tweede Kamer der Staten Generaal, 2001. *Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen, voorstel van wet, 28171 nr. 2*. 's-Gravenhage, Sdu uitgevers.

Tweede Kamer der Staten Generaal, 2001. *Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen, memorie van toelichting, 28171 nr. 3*. 's-Gravenhage, Sdu uitgevers.

Tweede Kamer der Staten Generaal, 2001. *Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen, Advies Raad van State en nader rapport, 28171 nr. B*. 's-Gravenhage, Sdu uitgevers.

Tweede Kamer der Staten Generaal, 2002. *Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen, nota van verbetering, 28171 nr. 4*. 's-Gravenhage, Sdu uitgevers.

Tweede Kamer der Staten Generaal, 2002. *Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen, nota van wijziging, 28171 nr. 7.* 's-Gravenhage, Sdu uitgevers.

Tweede Kamer der Staten Generaal, 2003. *Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen, tweede nota van wijziging, 28171 nr. 21.* 's-Gravenhage, Sdu uitgevers.

Tweede Kamer der Staten Generaal, 2003. *Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen, derde nota van wijziging, 28171 nr. 22.* 's-Gravenhage, Sdu uitgevers.

Veld, R.J. in 't (ed), 2000. *Willens en Wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen.* Utrecht, LEMMA BV.

Veltman, J.M., 2002. De Natuurbeschermingswet opnieuw op de helling. *Milieu en Recht nr. 4 april 2002.* Alphen aan de Rijn, Kluwer.

Vennix, J. A.M., 1996. *Group Model Building: Facilitating Team Learning Using System Dynamics,* Chichester: Wiley.

Vereniging Natuurmonumenten, 1999. *Bebeer- en inrichtingsplan Nationaal Park Schiermonnikoog 1999 2008.* Schiermonnikoog, secretariaat van het Nationaal Park.

Verschuren, Piet & Hans Doorewaard, 2002. *Het ontwerpen van een onderzoek.* Utrecht, LEMMA BV.

Verschuren, P.J.M., 1986. *Het ontwerpen van een onderzoek.* Utrecht/Antwerpen, het Spectrum.

VNG, 1999. *Bedrijven en Milieuzonering.* 's-Gravenhage, VNG.

Vos, Paul, Lode Dekimpe, Geert van Hoorick, Kees Musters, Evert Melis & Wim ter Keurs, 2002. Kan de ecologie de Habitatrichtlijn wel aan? Tien eisen aan een passende beoordeling. *Kenmerken 9/1 Maart 2002;* 9-14. Boxtel, Aeneas.

Wenger, E. & W.M. Snyder, 2000. *Communities of Practice: Learning as a social system.* Systems Thinker, (June).

Wenger, E., R. McDermott & W.M. Snyder, 2002. *Cultivating Communities of Practice – a Guide to Managing Knowledge.* Boston, M.A.: Harvard Business School Press.

Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen, 2003. *Nederland op slot? De Europese en Nederlandse Natuurbeschermingswetgeving nader bezien.* Interdepartementaal Beleids-onderzoek, 2002-2003, nr. 7. Den Haag, Ministerie van Financiën.

Whyte, R., 1997. *Developing effective strategies in a rapidly changing and highly uncertain global economy*. Strategic Futures Team Scottish Enterprise, London , IIR Conference paper.

Woerkum, C. van, D. Kuiper & E. Bos, 1999. *Communicatie en innovatie, Een inleiding*. Alphen aan den Rijn, Samson.

WRR, 2002. *Van oude en nieuwe kennis, de gevolgen van ict voor het kennisbeleid, Rapporten aan de regering nr. 61*. 's-Gravenhage, Sdu uitgevers.

Yin, Robert K., 1994. *Case study research, Design and Methods second edition*. London/New Delhi, Sage Publications.

Zouwen, M. van der & J.P.M. van Tatenhove, 2002. *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Wageningen, Natuurplanbureau.

Bijlage 1 Vertaling van de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Nb-wet 1998 en de bestuurlijke acties die daaruit voortvloeien

Ontleend aan Ontleend aan: Tweede Kamer der Staten Generaal. 2001, 2002, 2003. *Voorstel tot wijziging van Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen*, voorstel van wet, 28171 nr. 2, nr. 3, nr.4, nr. 7, nr. 21 en nr. 22.

BEPALING VOGEL- EN HABITAT- RICHTLIJN	NEDERLANDSE WETTELIJKE INVULLING	BESTUURLIJKE ACTIE
Aanwijzen Speciale Beschermingszones <i>(artikel 3 lid 2 Vogelrichtlijn) (artikel 4, lid 1, 2, 3 en 4 Habitatrichtlijn)</i>	Door Minister van LNV (NB-wet artikel 10a). Via: <ul style="list-style-type: none"> • Instandhoudingsdoelstelling • Kaart met nauwkeurige begrenzing • Toelichting Instandhoudingsdoelstelling kan ook betrekking hebben op doelstellingen t.a.v. behoud, herstel en ontwikkeling natuurschoon of natuurwetenschappelijke betekenis gebied: bredere instandhoudingsdoelstelling (art. 10a lid 3)	Aanwijzen: <ul style="list-style-type: none"> • LNV • Europese Commissie Aanbrengen kentekens SBZ, na overleg met eigenaars (artikel 22): GS
Treffen instandhoudingsmaatregelen <i>(artikel 3 lid 2 Vogelrichtlijn) (artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn)</i>	Beheersplannen: indien noodzakelijk voor instandhoudingsdoelstelling. (Nb-wet artikel 19a, 19b en 19c (inmiddels vervallen)) <p>Een ieder neemt voldoende zorg in acht voor de instandhouding van een SBZ of een beschermd natuurmonument overeenkomstig de instandhoudingsdoelstelling. De zorg houdt in ieder geval in het achterwege laten van nadelige handelingen, het nemen van maatregelen om gevolgen te voorkomen, zo veel mogelijk te beperken of ongedaan te maken (Nb-wet artikel 19 l)</p>	Vaststellen beheersplan: <ul style="list-style-type: none"> • GS • Minister LNV (als beheer in handen is van een ministerie: artikel 19b) Uitvoeren beheersplan: <ul style="list-style-type: none"> • Eigenaar/gebruiker <i>Afdwingen uitvoering beheersplan:</i> <ul style="list-style-type: none"> • GS (artikel 19c lid 1 en 2) • Minister LNV (als beheer in handen is van een ministerie (art. 19c lid 3)) Artikel 19c is inmiddels vervallen <p>Overleg met:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eigenaar/gebruiker • Besturen betrokken gemeenten en waterschappen Bestuur betrokken provincies als Minister van LNV vaststelt
Treffen passende maatregelen om te zorgen dat kwaliteit van de natuurlijke habitats van soorten in de SBZ niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten (significant effect, gelet op doelstellingen richtlijn) <i>(Artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn)</i>	Verbod om zonder vergunning van GS of minister LNV plannen, projecten of handelingen te realiseren/verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen de kwaliteit van natuurlijke habitats en habitats van soorten in SBZ's kunnen verslechteren of een verstoring effect kunnen hebben op soorten waarvoor gebied is aangewezen (plannen die natuurlijke kenmerken gebied kunnen aantasten). Geldt niet voor: <p>Beheersplannen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plannen/projecten/handelingen waarvoor een besluit vereist is (zie ook art. 19e en 19f) De minister van LNV kan bij AMvB plannen/projecten/handelingen aanwijzen waarvoor vergunning nodig is. (Artikel 19d lid 1,2 en 3) <p>GS of minister van LNV kunnen toegang SBZ of natuurmonument beperken (Artikel 20)</p> <hr/> Bestuursorganen houden bij besluiten over plannen/projecten/handelingen rekening met: <ul style="list-style-type: none"> • Gevolgen gelet op instandhoudingsdoelstellingen voor SBZ • Vastgesteld beheersplan Tot bedoelde besluiten horen o.a. besluiten op grond Wmb. Mogelijkheid stellen voorwaarden, voorschriften en beperkingen aan uitvoering van plannen/projecten (gelet op instandhoudingsdoelstellingen) (Artikel 19e)	Vergunning verlenen: <ul style="list-style-type: none"> • GS • LNV Afstemming/coördinatie (zie ook hieronder) <ul style="list-style-type: none"> • Bestuursorgaan waar initiatiefnemer plan indient bevordert in kennisstelling besluiten andere bestuursorganen (Artikel 19j lid 1). Beperken toegang SBZ of beschermd natuurmonument (art 20) <ul style="list-style-type: none"> • GS • Minister van LNV Maatregelen tegen kwaliteitsverslechtering (artikel 21) <ul style="list-style-type: none"> • GS • Minister van LNV <hr/> Alle bestuursorganen: <ul style="list-style-type: none"> • De Staat • GS • Gemeentebesturen • Besturen waterschappen • Etc. Minister van LNV kan in het algemeen belang een aanwijzing geven (art. 45a)

BEPALING VOGEL- EN HABITAT- RICHTLIJN	NEDERLANDSE WETTELIJKE INVULLING	BESTUURLIJKE ACTIE
<p>Passende beoordeling gevolgen van elk plan of project (m.u.v. beheersplannen) dat (afzonderlijk of in combinatie) gelet op instandhoudingsdoelstelling significante gevolgen kan hebben voor een SBZ Slechts toestemming als de zekerheid is verkregen dat natuurlijke kenmerken SBZ niet worden aangetast <i>(Artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn)</i></p>	<p>Voor nieuwe plannen/projecten/handelingen waarover een bestuursorgaan een besluit moet nemen (m.u.v. beheersplannen SBZ) en die (afzonderlijk of in combinatie) gelet op instandhoudingsdoelstelling significante gevolgen kunnen hebben voor SBZ, maakt de initiatiefnemer een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, alvorens dat bestuursorgaan een besluit neemt. Passende beoordeling kan deel uitmaken van mer. Uitsluiting herhaling passende beoordeling bij vervolg. (Artikel 19f)</p> <hr/> <p>Besluiten tot uitvoering plannen/projecten of andere handelingen alleen als bestuursorgaan op grond passende beoordeling de zekerheid heeft dat het natuurlijke kenmerken niet aantast. (Artikel 19g lid 1)</p>	<p>Bestuursorganen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De Staat • GS • Gemeentebesturen • Besturen waterschappen • Etc. <p>Te nemen actie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Passende beoordeling • Overleg met andere betrokken bestuursorganen over uitkomsten passende beoordeling van door hun genomen besluiten: uitschakeling specialiteitsbeginsel <p>Coördinatie besluitvorming op verzoek van initiatiefnemer of bij besluit betrokken bestuursorganen Een en ander onder voorwaarden (Artikel 19j lid 2 t/m 6)</p>
<p>Indien plan of project ondanks significante gevolgen bij ontstentenis van alternatieve oplossingen om dwingende redenen van groot openbaar belang (redenen van sociale of economische aard) toch moet worden gerealiseerd dan neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat algehele samenhang Natura 2000 in stand blijft. De lidstaat stelt Commissie op de hoogte van genomen compenserende maatregelen. Bij prioritair type habitat/soort kunnen alleen argumenten in verband met menselijke gezondheid, openbare veiligheid of milieu of andere redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd <i>(Artikel 6 lid 4 Habitatrichtlijn)</i></p>	<p>Bij ontstentenis alternatieve oplossingen voor een plan, project of handeling kan een bestuursorgaan in geval van dwingende redenen van groot openbaar belang (incl. redenen sociale en economische aard) besluiten tot uitvoering. Als prioritaire soorten of habitats in geding zijn, alleen als het gaat om plannen/projecten die direct verband houden met menselijke gezondheid, openbare veiligheid en milieu en na advies Europese Commissie om andere redenen van groot openbaar belang. Besluiten mogen pas genomen worden na verklaring van geen bezwaar van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • GS (bij besluit bestuursorganen die niet behoren tot de staat) • Minister LNV (als het gaat om een plan, project, handeling of gebied als bedoeld in artikel 19d lid 3 AMvB minister LNV) <p>Bestuursorganen behorende tot de staat nemen dit soort besluiten alleen in overstemming met minister van LNV. (Artikel 19g lid 2 t/m 6)</p> <hr/> <p>Bovengenoemde besluiten behoren vergezeld te gaan van besluiten over compenserende maatregelen. De initiatiefnemer krijgt gelegenheid compenserende maatregelen voor te stellen (minimaal wijze waarop en tijdsbestek). Compenserende maatregelen worden getroffen voordat significante gevolgen zich voordoen. De minister van LNV kan in overeenstemming met andere betrokken ministers nadere eisen stellen aan compenserende maatregelen. (Artikel 19 h)</p>	<p>Verklaring van geen bezwaar aanvragen, via toezending van aanvraag van besluit (art 46b lid 1):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betrokken bestuursorgaan <p>Verklaring van geen bezwaar afgeven binnen 6 weken fatale termijn (art. 46a onder voor waarden verlenging termijn mogelijk):</p> <ul style="list-style-type: none"> • GS (moet exemplaar zenden aan minister LNV: art 46b lid 3) • Minister LNV <p>Verklaring van geen bezwaar vermelden in besluit (artikel 46b lid 2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betrokken bestuursorgaan <p>Advies vragen Europese Commissie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minister LNV • Andere bevoegde minister in overeenstemming minister LNV <hr/> <p>Indienen voorstellen compenserende maatregelen (wijze + tijdsbestek)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Initiatiefnemer op uitnodiging bestuursorgaan. <p>Nadere eisen compenserende maatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minister van LNV in overeenstemming met betrokken andere ministers

Bijlage 2 Prejudiciële vragen

De voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het Hof van Justitie in maart 2002⁸¹ gevraagd via een prejudiciële beslissing uitspraak te doen over een aantal vragen rond de uitleg van enkele begrippen uit de Habitatrichtlijn. Dit naar aanleiding van een geding tussen de staatssecretaris van LNV en de Nederlandse vereniging tot behoud van de Waddenzee over een vergunning voor het mechanisch vissen op kokkels in de Waddenzee. Op deze vragen is tot nu toe geen antwoord gekomen. Het ging om de volgende vragen:

1. Dienen de begrippen 'plan of project' zo te worden uitgelegd dat daaronder ook valt een activiteit die al vele jaren wordt uitgeoefend maar waarvoor elk jaar voor een beperkte periode een vergunning wordt verleend, waarbij telkens opnieuw wordt beoordeeld of en zo ja, in welke gedeelten van het gebied de activiteit mag worden uitgeoefend? Als deze vraag ontkennend wordt antwoord: dient deze activiteit wel als een 'plan of project' te worden beschouwd, indien de intensiteit van die activiteit in de loop der jaren is toegenomen, respectievelijk een toename daarvan door de vergunningen mogelijk wordt gemaakt?
2. Moet artikel 6, derde lid worden gezien als een verbijzondering van de regels die zijn opgenomen in artikel 6, tweede lid, of als een bepaling met een afzonderlijke, zelfstandige strekking, zodat het tweede lid betrekking heeft op bestaand gebruik en het derde op nieuwe plannen of projecten.
3. Dient artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn zo te worden uitgelegd dat er sprake is van een 'plan of project' als een bepaalde activiteit gevolgen voor het gebied kan hebben (en daarna een 'passende beoordeling' moet worden gemaakt om te weten of die gevolgen 'significant' zijn) of betekent deze bepaling dat er pas een 'passende beoordeling' hoeft te worden gemaakt indien (voldoende) aannemelijk is dat een 'plan of project' significante gevolgen kan hebben?
4. Aan de hand van welke criteria moet worden beoordeeld of een plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied? Aan de hand van welke criteria dient te worden beoordeeld of sprake is van 'passende maatregelen', respectievelijk een 'passende beoordeling' in samenhang met de vereiste zekerheid voor het geven van toestemming voor een plan of project? Hebben deze begrippen een zelfstandige betekenis of dient bij het oordeel daarover ook rekening te worden gehouden met artikel 174, tweede lid, van het EG-verdrag, met name met het genoemde voorzorgsbeginsel? Als hiermee rekening moet worden gehouden, mag een bepaalde activiteit dan worden toegestaan als over de afwezigheid van mogelijke significante gevolgen geen duidelijke twijfel bestaat of mag dat alleen als geen twijfel bestaat over de afwezigheid van zulke gevolgen, respectievelijk die afwezigheid met zekerheid kan worden vastgesteld?
5. Werkt artikel 6, tweede, respectievelijk derde lid, van de Habitatrichtlijn rechtstreeks, in die zin dat particulieren zich daarop voor de nationale rechter kunnen beroepen.

⁸¹ www.rechtspraak.nl LJN-nummer: AE0731 Zaaknr: 200000690/1 en 200101670/1 Bron: Raad van State 's-Gravenhage. Datum uitspraak: 27-03-2002. Datum publicatie: 27-03-2002.

Bijlage 3 Prioritaire soorten en habitats in Nederland

In Nederland komt één prioritaire soort in groten getale voor, de Noordse woelmuis. Het gaat om een ondersoort, die alleen in Nederland voorkomt en waarvoor we dus een grote internationale verantwoordelijkheid hebben. Speciaal voor deze soort zijn 12 gebieden aangemeld. Voor de Spaanse Vlag (nachtvlinder) is in Limburg één gebied aangemeld. Verder komen er in Nederland 12 prioritaire habitats voor, waarvoor diverse gebieden zijn aangemeld (Kuindersma e.a., 2002 en www.minlnv.nl/natura2000: aangemelde gebieden). Het betreft:

- vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie (grijze duinen);
- vastgelegde ontkalkte duinen met kraaihei;
- Atlantische vastgelegde ontkalkte duinen;
- soortenrijke heischrale graslanden op arme bodems van berggebieden (submontane gebieden in het binnenland van Europa);
- kalkminnend grasland op dorre zandbodem;
- kalkminnend of basifiel grasland op rotsbodem behorend tot het verbond van wit vetkruid;
- kalktufbronnen met tufsteenformatie en vegetatie van diknerfverbond;
- kalkhoudende moerassen met Galigaan en soorten van het knobbiesverbond;
- alluviale bossen met zwarte els, es;
- actief hoogveen;
- veenbossen (berkenbos met veenmos).

Bijlage 4 Herziening Wet Ruimtelijke Ordening

De wet Ruimtelijke Ordening (Wro) is vastgesteld in 1962 en in werking getreden op 1 augustus 1965. De wet is vaak gewijzigd. Belangrijke wijzigingen waren de introductie van:

- De planologische kernbeslissing PKB (1985). Dit is een procedure waaraan hoofdlijnen of beginselen van ruimtelijk beleid kunnen worden onderworpen. De procedure biedt mogelijkheden voor advies, inspraak en overleg. Plannen die de PKB-procedure doorlopen, worden pas van kracht na goedkeuring door zowel de eerste als de tweede kamer.
- Vervangingsbesluiten (1994) waarmee de minister van VROM kan ingrijpen in bestemmingsplannen van gemeenten.
- Concrete beleidsbeslissingen in PKB's en streekplannen (2000).
- Zelfstandige gemeentelijke projectbesluitvormingsprocedure (2000).

Door al deze wijzigingen is de duidelijkheid van de wet er niet op vooruitgegaan. De wet is langzamerhand een lappendeken geworden. Daarnaast zijn de complexiteit en het schaalniveau van de ruimtelijke vraagstukken alleen maar toegenomen. Dit was de aanleiding tot een fundamentele herziening van de Wro. In augustus 2001 verscheen hiervan het voorontwerp.

In deze paragraaf gaan we in op het planstelsel onder de huidige WRO en het planstelsel zoals het er naar de herziening zal uitzien.

Het wetsvoorstel voor een fundamentele herziening van de Wro beoogt (Memorie van toelichting 2001):

- Verantwoordelijkheden scherper te onderscheiden: veel ro-beleid wordt in samenspraak tot uitvoering gebracht. Dit mag niet leiden tot onduidelijkheid over ieders verantwoordelijkheid.
- Een duurzame leefomgeving te bevorderen. Regelgeving voor de ruimtelijke ordening moet procedureel en inhoudelijk beter aansluiten op de regelgeving voor aanverwante beleidsterreinen, zoals milieu, water, verkeer en vervoer, landinrichting, wonen, bedrijvigheid, cultuur- en natuurbehoud, recreatie en energievoorziening. Dit gebeurt door harmonisatie van wettelijke procedures. Ook zal meer ruimte worden geboden om ruimtelijke kwaliteitseisen te stellen en deze eisen vanaf het begin mee te nemen in de beleidsontwikkeling. De afweging van die eisen zal uiteindelijk zijn weerslag moeten vinden in het bestemmingsplan.
- Een ruimtelijk samenhangende besluitvorming te bevorderen. De huidige plancyclus van planologische kernbeslissing naar streekplan naar bestemmingsplan brengt met zich mee dat de doorwerking van nieuw beleid dikwijls te traag verloopt. De bestuurlijke last om daar versnelling in te brengen, is vaak groot.
- Toereikende bevoegdheden en handhavinginstrumenten aan te reiken: de gemeentelijke bevoegdheden om te handhaven zijn niet toereikend, vooral bij overtredingen die ernstige of onomkeerbare gevolgen met zich meebrengen.
- Vereenvoudiging procedures en betere rechtsbescherming: aansluiten bij Awb.
- Betere afstemming ruimtelijk beleid en grondbeleid: o.a. een regeling voor planschade.

- Betere afstemming met ruimtelijk relevante regelgeving.
- Gebruik van nieuwe technische ontwikkelingen te bevorderen: bijvoorbeeld digitalisering van ruimtelijke plannen.

Het wetsvoorstel speelt ook in op de betekenis van Europese regelgeving in relatie tot de ruimtelijke ordening. Het voorziet in instrumenten waarmee het Rijk een adequate, inhoudelijke doorwerking en handhaving van de gebiedsaanwijzingen (SBZ's) op grond van de Natuurbeschermingswet kan bewerkstelligen.

Dit heeft geleid tot een fundamenteel nieuwe opzet van de Wro. In de voorgestelde opzet wordt de ruimtelijke ordening mede dienstbaar gemaakt aan een duurzame leefomgeving. Belangrijke wijzigingen zijn:

- De introductie van de planfiguur structuurvisie. Elk overheidsniveau is bevoegd structuurvisies vast te stellen, waarin alle ruimtelijk relevante aspecten van de leefomgeving in samenhang worden vastgelegd. Dit zijn strategische plannen. De structuurvisie dient als basis voor de inzet van bestuurlijke instrumenten (prioriteiten, bestuursovereenkomsten, financiën etc.) en dat de grondslag kan bieden voor de inzet normatief instrumentarium (juridisch bindende regels. De visie is alleen bindend voor het bestuursorgaan dat het vaststelt.
- De mogelijkheid om in bestemmingsplannen kwalitatieve milieunormen op te nemen aan de hand waarvan de toelaatbaarheid van bepaalde vormen van gebruik van de grond en/of bouwwerken kan worden getoetst.
- De mogelijkheid om algemene regels uit te vaardigen met concrete inhoudelijke kwaliteitseisen waaraan bestemmingsplannen dienen te voldoen.

De structuurschema's, structuurschetsen, PKB's, streekplannen, concrete beleidsbeslissingen en structuurplannen verdwijnen. Strategisch beleid wordt elk niveau vastgelegd in structuurvisies. Het bestemmingsplan is het enige operationele plan dat bindend is voor de burger. Het wetsvoorstel voorziet in een versterking van de positie en de actualiteit van bestemmingsplannen, doordat:

- Een bestemmingsplan gemaakt moet worden voor het gehele gemeentelijk grondgebied.
- De leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan onderdeel gaan uitmaken van het bestemmingsplan.
- Vrijstellingen (art. 19) worden ingeperkt tot een bij AMvB vastgestelde 'kruimellijst', waarbinnen B&W bevoegd zijn zelf ontheffingen te verlenen.
- De zelfstandige projectprocedure wordt afgeschaft.
- De tijdelijke ontheffingsmogelijkheid (bedoeld voor noodsituaties) wordt teruggebracht van vijf naar drie jaar.
- De plannen ten minste eenmaal in de tien jaar worden vastgesteld.
- Bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar worden 'bevroren'; dat wil zeggen dat vergunningen vanaf dat moment dienen te worden aangehouden.
- Een ieder kan verzoeken bestemmingsplannen te herzien.

Verder is de bestemmingsplanprocedure (exclusief procedures bij de rechter) teruggebracht van 58 weken naar 34 weken, Verder is voorzien in een zienswijzenprocedure bij de gemeenteraad tijdens de voorbereiding van het

bestemmingsplan en beroep in één instantie bij de Raad van State (dus geen bedenkingen meer bij GS). Daarbij is zoals gebruikelijk in de regelgeving voor het milieu en de ruimtelijke ordening uitgegaan van de *actio popularis* in plaats van het beperken van bezwaar en beroep tot ‘belanghebbenden’.

Verder zijn gemeenten verplicht jaarlijks verslag te doen van hun ruimtelijk beleid. Daarbij moet ook gerapporteerd worden over de actualiteit van het bestemmingsplanbestand en de handhaving (verslag aan GS en de VROM-inspectie). Gestreefd wordt naar digitalisering van de bestemmingsplanprocedure en de te raadplegen bestemmingsplanbestanden.

Rijk en provincies krijgen de bevoegdheid *inhoudelijke instructies* te geven die gemeenten bij het vaststellen van bestemmingsplannen in acht moeten nemen en die tevens rechtstreeks kunnen werken bij de verlening van vergunningen, zolang het bestemmingsplan nog niet gewijzigd is vastgesteld. Deze instructies kunnen voor alle bestemmingsplannen gelden of voor bepaalde beleidssituaties en krijgen dan de vorm van een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening. Deze instructies staan niet open voor beroep: rechtsbescherming vindt plaats in de bestemmingsplanprocedure. Deze instructies kunnen na overleg met de gemeenteraad ook per gemeente worden gegeven (ministeriële of provinciale beschikking). Provincies en Rijk gebruiken deze instructies als basis voor de beoordeling van bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen die in strijd met een instructie worden vastgesteld kunnen voor wat betreft de strijdige onderdelen worden ‘bevrozen’.

Ook kunnen provincies of Rijk (GS en Minister van VROM) als ze zich verantwoordelijk vinden voor de regie en uitvoering zelf het *bestemmingsplan* (gewijzigd) vaststellen. In het bestemmingsplan kan worden bepaald wie de vergunningen verlenen (rijksprojectenprocedure).

Om voldongen feiten te voorkomen krijgen Rijk en provincies de bevoegdheid voorafgaand aan een instructie of de wijziging van een bestemmingsplan een *voorbereidingsbesluit*. Het wetsvoorstel biedt provincies nieuwe bevoegdheden om de ruimtelijke besluitvorming op regionaal niveau af te stemmen of dwingend te sturen:

Tot slot voorziet het wetsontwerp in een matiging van de regeling voor planschadevergoeding, een betere regeling van de vergoeding van bestuurlijke kosten en een beter toezicht- en handavingsinstrumentarium. Zo zijn vergunningen afgegeven in strijd met het bestemmingsplan vernietigbaar. Verder wordt voorgesteld het aantal rechtsbeschermingsprocedures zoveel mogelijk te beperken. Het uitgangspunt is ‘beroep in één instantie bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

Structuurvisie

	Gemeentelijk niveau	Provinciaal niveau	Rijksniveau
Wat houdt de structuurvisie in?	Document waarin strategische langetermijn- beleid voor de leefomgeving, dat richting geeft aan de vast te stellen bestemmingsplannen of andere besluiten met ruimtelijke consequenties; geeft verder richting aan, toekomstige besluiten of in te zetten instrumenten om de geformuleerde doelen te bereiken	Idem als gemeente: dient als basis voor inzet van financiële, bestuurlijke en juridisch normatieve maatregelen (instructies), die het in de structuurvisie geschetste ruimtelijke ontwikkelingsbeeld ondersteunen.	Idem als provincie
Bijzonderheden	Voor het hele grondgebied of een gedeelte daarvan of voor aspecten van ruimtelijk beleid. Meerdere gemeenten kunnen samen structuurvisie opstellen.	Idem als gemeente	Idem als gemeente en provincie
Status	<ul style="list-style-type: none"> • Besluit Gemeenteraad; • bindt vaststellende bestuursorgaan en heeft primair een intern structurerende functie; tegen structuurvisie of onderdelen daarvan staat geen beroep open 	<ul style="list-style-type: none"> • Besluit Prov. Staten; • Binding: zie gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> • Besluit kabinet; • Ondertekening Min. voor RO en betrokken ministers; • Binding: zie gemeente en provincie
Procedure	Geen wettelijke procedure voorgeschreven	Idem	Idem
Huidige WRO	Structuurplan <ul style="list-style-type: none"> • Procedure: Afd 3.4 Awb • Geen beroep 	Streekplan <ul style="list-style-type: none"> • Procedure: Afd. 3:4 Awb • Beroep: tegen als concrete beleidsbeslissing aangemerkte onderdelen 	PKB/structuurschema <ul style="list-style-type: none"> • Procedure: Afd. 3:4 Awb; goedkeuring 2e en 1e Kamer • Beroep: idem als provincie
Wat komt te vervallen	Structuurplan; intergemeentelijk structuurplan procedurebepalingen	Streekplan procedurebepalingen concrete beleidsbeslissingen	<ul style="list-style-type: none"> • PKB/structuurschema • procedurebepalingen concrete beleidsbeslissingen

Bestemmingsplan

	bestemmingsplan	vrijstellingsmogelijkheden	Vorbereidingsbesluit
Wat houdt het Bestemmingsplan In?	Document waarin juridisch bindend worden vastgesteld: - bestemming grond - regels voor gebruik - evt. sloop- en/of aanlegvergunningstelsel	Geen grote buitenplanse vrijstelling mogelijk; wel mogelijkheid ontheffing: - binnen bij plan gestelde regels (binnenplans) - tijdelijk (3 jaar) - voor bij AMvB aangegeven gevallen van geringe planologische betekenis	Bevoegdheid om bepaalde gebieden te Vrijwaren van ongewenste activiteiten
Bijzonderheden	* Bestemmingsplanverplichting voor het gehele gemeentelijke grondgebied * integratie stadsvernieuwingsplan en leefmilieuerordering in bestemmingsplan * geldingsduur 10 jaar, dit is fatale termijn		
Status; rol provincie en rijk	Status; rol provincie en rijk * Besluit Gemeenteraad; * geen goedkeuring provincie of rijk vereist; wel mogelijkheid prov + rijk om zienswijze in te dienen en bindende instructie uit te vaardigen dan wel zelf bestemmingsplan vast te stellen * toetsingskader bouw-, aanleg-en milieuvergunning	Besluit B&W	Besluit gemeenteraad
Procedure	* wettelijke procedure nieuwe afd. 3.4 Awb voorgeschreven * zie hierna vergelijking oude en nieuwe procedure	Bij AMvB te bepalen korte procedure	Algemene bekendmaking
Huidige WRO	* bestemmingsplanverplichting alleen voor buiten bebouwde kom * aanlegvergunningstelsel kan nu ook al; sloopvergunningstelsel ook maar loopt niet via bestemmingsplan maar via leefmilieuerordering * goedkeuring bestemmingsplan van GS vereist; gehoord de ppc * vervangingsbevoegdheid Minister VROM * 10 jaars-termijnzonder sanctie * Procedure: Afd 3.4 Awb	<ul style="list-style-type: none"> • grote buitenplanse art. 19- vrijstelling met verklaring van geen bezwaar GS en vervangingsmogelijkheid Minister VROM • vrijstelling voor bij AMvB en door provincie aangegeven (kleinere) gevallen • binnenplanse vrijstelling • tijdelijke vrijstelling (5 jaar) • Procedure: Afd3.4 Awb 	* Voor gemeente geen wijzigingen * provincie en rijk krijgen bevoegdheid eveneens (zie hierna hfst. 4)
Wat komt te vervallen	* Provinciale goedkeuring bestemmingsplan; vervangingsbevoegdheid Minister VROM * leefmilieuerordering en stadsvernieuwingsplan	<ul style="list-style-type: none"> • vrijstelling art. 19, lid 1 met provinciale goedkeuring en vervangingsmogelijkheid • Minister VROM • tijdelijk vrijstelling van 5 naar 3 jaar 	

Maatregelen en bevoegdheden

Bevoegdheid	Instructie	Projectenprocedure Rijk en provincie	Bestemmingsplan Bevoegdheid Rijk en provincies	Vorbereidingsbesluit voor Rijk en
Wat houdt de Bevoegdheid in?	Bevoegdheid provincie of Rijk om eisen te stellen aan andere lagere overheden over nemen van ruimtelijke besluiten of stellen van kwaliteitseisen, veelal eisen aan inhoud van bestemmingsplannen in het algemeen of in nader aangeduide gebieden	Rijk en provincie voeren van begin tot eind de regie bij de besluitvorming over bepaalde projecten.	Rijk en provincies kunnen zelf Bestemmingsplan vaststellen als bovenregionale resp. Bovengemeentelijke belangen dat eisen	Bevoegdheid Rijk en provincie om bepaalde gebieden te vrijwaren van ongewenste activiteiten als bovenlo-kale of bovenprovinciale ruimtelijke belangen dit vorderen
Bijzonderheden	Twee vormen: a. algemene regelgeving b. beschikking (gericht tot een of enkele bestuursorganen) Voor rijk twee modaliteiten: a. rechtstreeks tot gemeenten b. getrapte instructie (provincie moet instructie uitwerken in nieuwe instructie voor gemeenten)	Provinciale projectprocedure is nieuw	Vastleggen van Locatie voor bepaalde ruimtelijke activiteit of van eisen aan het gebruik van gronden en opstellen in speci-fiek gebied of weren ongewenste functies of gebruik: geen afwe-gingsruimte gemeente	Bevoegdheid bestaat ook nu, maar alleen inzetbaar in combinatie met een aanwijzing. In Wro kan bevoegdheid worden aangewend bij voornemen voor instructiebesluit of Bestemmingsplanbesluit.
Status	Algemene regelgeving (AMvB of prov. Verordening) of beschikking. Instructies zijn in beginsel basis voor de beoordeling door provincies en rijk van gemeentelijke bestemmingsplannen. Geen beroep tegen algemene Regelgeving; gemeente kan in beroep tegen beschikking; beroep derden alleen i.k.v. bestemmingsplanbesluit	Wijziging van vigerende Bestemmingsplan(ne n); voor project Benodigde besluiten kunnen door Rijk worden genomen	Gelijk aan gemeentelijk Bestemmingsplan Besluit bindt bestuursorganen op Onderliggende niveaus en burgers. Geldigheidsduur is gemaximeerd	Geen beroepsmogelijkheid
Procedure	Algemene regelgeving: • Rijk: voorhangprocedure bij 2e en 1e kamer; publ. Staatsblad • Prov.: verordening (Prov.blad) Beschikking; • Rijk: beschikking Min. VROM; Overleg met gemeenteraad; Kennisgeving aan 2e kamer • Prov.: beschikking GS na overleg. Met gemeenteraad	Instemming van 2 ^e Kamer vereist; afdeling 3.4 Awb met enkele verbijzonderingen Bekendmaking in Staatscourant	Horen gemeenteraad c.q. GS; Verder procedure van Vaststelling van gewoon Bestemmingsplan door Minister Van Ruimtelijke Ordening	Algemene bekendmaking
Voorbeelden	Instructie dat gemeenten in een Bepaald gebied binnen een bepaalde periode hun bestemmingsplannen zo moeten wijzigen dat bepaalde bestemmingen niet meer mogelijk Zijn (bijv. een verbod om in het stroomgebied van rivieren te bouwen) of bijv. algemene eisen met betrekking tot in acht nemen van afstanden tussen concurrerende bestemmingen	<ul style="list-style-type: none"> • aanleg rijkswegen en spoorwegen, • aanleg en gebruik • luchtvaart-terreinen • aanleg wind-turbineparken • aanleg grote afval-installatie of grote • waterzuivering 	Casus gemeente Onderbanken (aanvliegroute)	<ul style="list-style-type: none"> • tegengaan bebouwing in winterbed van grote rivieren • bevroren intensieve veehouderij
Huidige WRO	Voor Rijk en provincies: • doorwerking ruimtelijke beleid via opeenvolgende plannen van verschillende overheden, zonder concrete beleidsbeslissing • aanwijzing, vervanging en nimby	Rijk: • Tracéwet (wijziging i.v.b) • Luchtvaartwet (wijziging i.v.b) • Rijksprojecten-procedure in WRO (i.v.b.) -> vrijstellingsbesluit	Rijk en provincies kunnen nu Alleen een aanpassing van het bestemmingsplan afdwingen via een aanwijzing of een vervangingsbesluit	Vorbereidingsbesluit is nu voorbehouden aan de gemeente. Rijk en provincies zijn daarvan Afhankelijk
Wat komt te vervallen?	Concrete beleidsbeslissingen, Aanwijzingen, vervangingsbesluiten, provinciale goedkeuring van bestemmings-plannen, andere vormen van toezicht op/ toetsing van beleid waar geen specifiek rijks- of provinciaal belang in het geding is	<ul style="list-style-type: none"> • aanwijzing en vervangingsbesluit • nimby 	<ul style="list-style-type: none"> • aanwijzing en ver-vangingsbesluit • nimby 	Koppeling aan aanwijzing

Bijlage 5 Afwegingskader art. 6 Habitatrichtlijn voor *gebiedsbescherming* op gemeenteniveau (Waddeneilanden)

(Ontleend aan Wad en Hoe, augustus 2002)

Het afwegingskader van artikel 6 Habitatrichtlijn is van toepassing op alle activiteiten die plaatsvinden binnen de 'speciale beschermingszones' en op activiteiten daarbuiten die gevolgen hebben voor die gebieden. Daarnaast zal het afwegingskader worden gehanteerd bij de beoordeling van vrijstellingen, vergunningen en ontheffingen in het kader van de APV en de Wet milieubeheer, en bij wijzigingen van de APV. Deze beoordeling is niet van toepassing op activiteiten die ondernomen worden in het kader van een goedgekeurd beheersplan voor een gebied dat deel uitmaakt van een speciale beschermingszone, voor zover deze activiteiten in het kader van vaststelling van het beheersplan al afdoende volgens art. 6 Habitatrichtlijn zijn beoordeeld.

I. Afwegingskader, te hanteren voor nieuwe plannen en projecten bij mogelijke schade aan te beschermen gebieden ('speciale beschermingszones').

Bij de afweging over een aanvraag om een vergunning, al dan niet gekoppeld aan een verzoek om vrijstelling, uitwerking, wijziging, herziening in het kader van het Bestemmingsplan toetsen burgemeester en wethouders op basis van de onderstaande punten. Burgemeester en wethouders zullen eveneens op onderstaande punten toetsen bij een aanvraag om een vergunning of ontheffing in het kader van een gemeentelijke verordening en de Wet milieubeheer.

1. De initiatiefnemer van een project, plan of ingreep dient na te gaan of het is gelegen in of in de nabijheid van een 'speciale beschermingszone', zoals beschreven in het aanwijzingsbesluit (ter inzage op het gemeentehuis).
2. De gemeente beoordeelt van elk project, plan of ingreep in eerste instantie of het significante gevolgen zou kunnen hebben voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Hoe dit moet gebeuren is beschreven in paragraaf 5.2 van deze handreiking. Indien op grond van deze 'voortoets' een negatief gevolg redelijkerwijs niet waarschijnlijk is, zal de gemeente geen toestemming onthouden op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn.
3. Indien de gemeente daarentegen een significant gevolg niet kan uitsluiten volgt een verdere passende beoordeling van deze gevolgen. De wijze waarop dit gebeurt is beschreven in paragraaf 5.3 van deze handreiking.
4. Wanneer aannemelijk is dat de natuurlijke kenmerken van het beschermde gebied zullen worden aangetast krijgt de initiatiefnemer pas toestemming voor zijn plan als alternatieven niet goed mogelijk zijn en als sprake is van een dwingende redenen van groot openbaar belang (nadere uitleg in 5.4 en 5.5 van de handreiking). Bij de passende beoordeling en de daarop gebaseerde besluitvorming wordt onderscheid gemaakt in prioritaire en niet-prioritaire soorten en habitats. Indien sprake is van een significant gevolg voor gebieden met een prioritaire soort of habitat wordt alleen toestemming verleend indien sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang die te maken hebben met de menselijke gezondheid, openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke effecten. In andere gevallen van dwingende redenen van groot openbaar belang wordt slechts toestemming gegeven nadat advies is verkregen van de Europese Commissie. De gemeente zal het initiatief met dat doel gemotiveerd voorleggen aan het Ministerie van LNV.
5. Indien een project, plan of ingreep op grond van het vorige punt toch mag worden uitgevoerd, dient de initiatiefnemer alle nodige compenserende maatregelen te treffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van het stelsel van beschermde gebieden in stand blijft. Hoe dit moet gebeuren is beschreven in paragraaf 5.6 van deze handleiding.
6. Voordat het college van burgemeester en wethouders tot besluitvorming overgaat wordt de ontwerpbeschikking gedurende 28 dagen voor een ieder ter inzage gelegd, voor zover dit niet krachtens of bij wettelijke voorschriften anders geregeld is. Dit betreft alleen de besluiten die betrekking hebben op plannen waarvoor een passende beoordeling is gemaakt. Van de ter inzage legging wordt op de gebruikelijke wijze kennis gegeven, waarbij tevens wordt aangegeven dat gedurende de termijn van 28 dagen schriftelijke zienswijzen aan burgemeester en wethouders gezonden kunnen worden.

Bijlage 6 Afwegingskader voor *soortbescherming* op gemeentenniveau (Waddeneilanden)

(Ontleend aan Wad en Hoe augustus 2002)

Als een bepaalde bestemming of een bepaald gebruik logischerwijs tot activiteiten leidt die strijdig zijn met de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet, dan zal het bestemmingsplan en/of de APV daarop worden aangepast of zal de gemeente als betrokken partij ontheffing aanvragen bij de Minister van LNV.

Indien sprake is van strijdigheid met de bepalingen van de Flora- en faunawet, dan houdt de gemeente de vergunning aan totdat een besluit door de minister van LNV of de provincie is verleend. Als er geen sprake is van strijdigheid, dan kan de gemeente de vergunning verlenen.

II. Afwegingskader, te hanteren bij mogelijke strijdigheid van plannen en projecten met de bescherming van soorten.

Bij de afweging over een aanvraag om een vergunning, al dan niet gekoppeld aan een verzoek om vrijstelling, uitwerking, wijziging, herziening in het kader van het Bestemmingsplan toetsen burgemeester en wethouders op basis van de onderstaande punten. Burgemeester en wethouders zullen eveneens op onderstaande punten toetsen bij een aanvraag om een vergunning of ontheffing in het kader van een gemeentelijke verordening en de wet milieubeheer.

1. De gemeente gaat na of de ingreep, het plan of het project leidt tot handelingen die in strijd zijn met de verbodsbepalingen van de Flora- en Faunawet.
2. De gemeente geeft alleen toestemming voor het plan of het project als zeker is dat het niet leidt tot het doden, vangen, verstoren en beschadigen van beschermde soorten of tot de aantasting van hun groei-, broed- en verblijfplaatsen (verbodsbepalingen art. 8 t/m 12 Flora en Faunawet).
3. Als een plan of project onvermijdelijk moet doorgaan, ondanks dat dit leidt tot het doden, vangen of verstoren en beschadigen van beschermde soorten of leidt tot aantasting van hun groei-, broed- of verblijfplaats, dient voor een aantal bedreigde soorten eerst te worden nagegaan of er alternatieve oplossingen bestaan. Als dit het geval is wordt geen toestemming verleend voor uitvoering op de oorspronkelijke plaats of via de oorspronkelijke aanpak. Het 'moeten doorgaan' mag alleen gebaseerd zijn op een beperkt aantal, door de Minister aangegeven, belangen. Zie hoofdstuk 2.4. voor meer informatie.
4. Als het project na deze afweging alsnog toestemming krijgt, moeten alle nodige schadeverminderende en compenserende maatregelen worden getroffen om de populaties van de betrokken beschermde soorten 'in hun natuurlijke verspreidingsgebied in gunstige staat van instandhouding' te laten voortbestaan.
5. Als sprake is van het doden, vangen, verstoren en beschadigen van een beschermde soort of van de aantasting van hun groei-, broed- of verblijfplaatsen verleent de gemeente niet eerder toestemming dan nadat ontheffing is verleend door de Minister van LNV ex artikel 75 van de Flora en Faunawet. Zie hoofdstuk 2.4 hoe met ontheffingverlening wordt omgegaan.
6. Voordat tot besluitvorming wordt overgegaan wordt de ontwerpbeschikking gedurende 28 dagen voor een ieder ter inzage gelegd, voor zover dit niet krachtens of bij wettelijke voorschriften anders geregeld is. Van de ter inzage legging wordt op de gebruikelijke wijze kennis gegeven. Daarbij wordt tevens aangegeven dat gedurende de termijn van 28 dagen schriftelijke zienswijzen aan burgemeester en wethouders kunnen worden gezonden.

Bijlage 7 Voortoets (Waddeneilanden)

(ontleend aan Wad en Hoe augustus 2002)

1. De gemeente vraagt de initiatiefnemer om een omschrijving van de voorgenomen activiteit. Wat gaat er precies gebeuren en waar gaat dat gebeuren? En ook: hoe wordt de uitvoering aangepakt? Hierbij moeten ook de effecten op de omgeving worden aangegeven, zoals verstoringen door aanwezigheid van mens en dier, de eventueel veroorzaakte luchtvervuiling, geluidsbelasting, verkeersbewegingen, lichthinder, etc.

Het gaat hier om informatie die ook voor de gangbare afweging op grond van de ruimtelijke ordening of in het kader van de milieuvergunning moeten worden aangeleverd. Een belangrijk hulpmiddel hierbij is het aanwijzingsbesluit van de desbetreffende 'specifieke beschermingszone'. Hierin staan de kwalificerende soorten en de habitats genoemd waarvoor het beschermingsregime geldt.

De gevraagde informatie geldt ook voor plannen en projecten buiten een beschermd gebied, indien deze mogelijk een schadelijke invloed hebben binnen de grenzen van het beschermde gebied. Dit wordt de zogeheten '*externe werking*' genoemd.

2. De gemeente vraagt de initiatiefnemer om een omschrijving van de directe omgeving en de invloeden die daar al in voorkomen (achtergrondniveau). Hiermee zal de gemeente beoordelen in hoeverre er sprake is van een opeenstapeling van effecten (cumulatie) en of de toegevoegde invloeden *mogelijk* een significant gevolg hebben. Daarbij zal de gemeente ook mogelijke andere bestaande en voorgenomen activiteiten betrekken.

3. De gemeente vraagt de initiatiefnemer om de ligging van en de afstand tot kwetsbare gebieden en/of leefgebieden van beschermde soorten aan te geven. Ook een beschrijving van de aard van deze gebieden is gewenst. Daaruit moet bijvoorbeeld blijken waaruit deze kwetsbaarheid bestaat voor de kwalificerende natuurwaarden waarvoor de gebieden indertijd als speciale beschermingszone zijn aangewezen. Van belang is of deze kwalificerende soorten en habitats daadwerkelijk gevoelig zijn voor de gevolgen van de ingreep. Bijvoorbeeld: de vegetatie van een droog duinbiotop is veel gevoeliger voor betreding, maar niet gevoelig voor extra geluidsbelasting. Ook is het van belang om aan te geven of de soort of het gebied zeldzaam is.

4. De gemeente zal op grond van de aangereikte informatie toetsen of redelijkerwijs, bij de aangeduide aanpak, significante gevolgen kunnen worden verwacht. De gemeente zal deze verwachting schriftelijk motiveren. Zo nodig zal de gemeente om aanvullende informatie vragen of zelf een nader onderzoek instellen.

5. Als uit de voortoets blijkt dat significante gevolgen *niet kunnen worden uitgesloten* volgt een meer gedetailleerd onderzoek om vast te stellen of er sprake is van significante gevolgen. Indien dit het geval is wordt het afwegingskader verder toegepast volgens de regels van de 'passende beoordeling'.