

Jurisprudentiemonitor natuur 2005-2007

Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en
Ecologische Hoofdstructuur

F.H. Kistenkas
W. Kuindersma

werkdocumenten

wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

Jurisprudentiemonitor natuur 2005-2007

Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en
Ecologische Hoofdstructuur

F.H. Kistenkas

W. Kuindersma

Werkdocument 82

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, maart 2008

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu.

Referaat

In deze studie worden de regelgeving en jurisprudentie voor de Habitat- en Vogelrichtlijn en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zowel inhoudelijk als getalsmatig geïnventariseerd en geanalyseerd. Zowel voor soortenbescherming als voor gebiedsbescherming wordt een jurisprudentieregister bijgehouden.

Trefwoorden: Habitatrictlijn, Vogelrichtlijn, Natuurbeschermingswet, ecologische hoofdstructuur (EHS), natuurbeschermings-recht, habitattoets, jurisprudentie, omgevingsrecht, natuurbeleid, Europees recht

Abstract

This report analyses Dutch case law and legislative implementation on the EU Habitats- en Birds directives as well as the national ecological network (EHS) . A database of species and habitats protection case law has been made.

Key words: Habitats Directive, Birds Directive, Nature Protection Act, national ecological network (EHS), nature conservation law, habitats assessment, case law, environmental law, nature conservation policy, European law

Auteurs

Fred Kistenkas en Wiebren Kuindersma zijn werkzaam bij Centrum Landschap, Alterra; eerste auteur is ook werkzaam bij leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid, Wageningen Universiteit

2008 **Alterra**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen.
Tel: (0317) 48 07 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 42 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Project WOT-04-002 -5233839-01 [Werkdocument 82 – maart 2008]

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
2 Toepasselijk recht	9
2.1 Algemeen	9
2.2 Gebiedsbescherming	9
2.3 Soortenbescherming	11
2.4 EHS als planologisch sturingsinstrument	13
2.5 Andere relevante nieuwe wetgeving	13
3 Inhoudelijke analyse en reflectie soorten en gebieden (VHR)	17
3.1 Trendbreuk	17
3.2 Afstandelijke toetsing	18
3.3 Soorten en gebieden: toenemende interdependentie natuur en ruimtelijke ordening	19
3.4 Overzicht significantie jurisprudentie	21
4 Inhoudelijke analyse en reflectie EHS	29
5 Getalsmatige analyse jurisprudentie VHR en EHS	31
5.1 Algemeen	31
5.2 Locaties van de geschillen	32
5.3 Doorgang van projecten	33
5.4 Projecttypen	34
5.5 Procespartijen	34
6 Slotopmerkingen en conclusies	35
Literatuur	37
Afkortingen	39

Samenvatting

De inhoudelijke invulling door de rechter van vage begrippen als significantie bij de habitattoets bleef ook deze verslagperiode weer steken. In 2007 deed de Raad van State echter wel een baanbrekende uitspraak over de door de communautaire jurisprudentie geëiste zekerheid bij de habitattoets. Anders dan het Europese Hof van Justitie (HvJEG) eist de Raad van State geen zekerheid op het moment van vergunningverlening (ABRS 29 augustus 2007; gaswinning Waddenzee). Door middel van een monitoringsprotocol als vergunningsvoorwaarde kan er 'hand aan de kraan' worden gehouden.

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) blijkt in dit jurisprudentieonderzoek niet alleen een planologisch concept (ruimtelijke sturing) maar ook in rechte afdwingbaar en daarmee een juridisch sturingsinstrument te zijn geworden.

Van de bestudeerde rechtsdossiers bleek het grootste deel van de projecten uiteindelijk door te kunnen gaan. De hardnekkige en veelvuldig geventileerde opvatting dat Nederland door de natuurwetgeving steeds meer 'op slot' zou gaan, wordt met jurisprudentiële analyse niet bevestigd.

Het aantal zaken waarbij de EHS als argument werd gebruikt, was veel lager dan het aantal zaken waarin de wettelijke soorten- en gebiedenbescherming werd gebruikt. Toch bleek het aantal projecten dat uiteindelijk niet door mocht gaan bij het (juridisch zwak geachte) EHS-kader hoger te liggen dan bij de wettelijke soorten- en gebiedenbescherming.

Het aantal projecten dat na een rechtszaak (bij de hoogste rechter) niet door kan gaan, is over de jaren 2005-2007 elk jaar gedaald.

De provincie Gelderland en de Veluwe zijn de provincie respectievelijk het gebied met de meeste rechtszaken.

In 25% van de zaken (die onder de nationale rechter komen) heeft de ingreep een agrarisch karakter.

In 2008 zullen de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de nieuwe Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) van kracht worden. Ofschoon geen natuurwetten als bijvoorbeeld de Flora- en faunawet (Ffw) en de Natuurbeschermingswet (Nbw) zijn beide wetten volgens ons toch van groot belang voor het natuurbeleid.

1 Inleiding

Opbouw

Goeddeels gelijk aan eerdere jurisprudentie-monitors is een indeling gevolgd van toepasselijk wettelijk recht (hfst 2), inhoudelijke jurisprudentie analyse Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) (hfst 3) en Ecologische Hoofdstructuur (EHS) (hfst 4) en een kwantitatieve analyse van relevante uitspraken (hfst 5). Een hoofdstuk met conclusies sluit het geheel af.

Doelstelling

Doel van het onderzoek is om inzicht te verwerven in de Nederlandse rechtsontwikkelingen rond de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Ecologische Hoofdstructuur aan de hand van de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en de hoogste nationale jurisprudentie. Dit geeft inzicht in de vraag of het natuurbeschermingsrecht Nederland ook werkelijk 'op slot' gooide. Bovendien verschaft het dictum ons meer inzicht hoe in de rechtspraktijk en bestuurspraktijk omgesprongen wordt met de natuurwaarden van VHR en EHS.

Methode van onderzoek

In beginsel is gekozen voor uitspraken van de *hoogste* bestuursrechter, dus de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) waarin inhoudelijk wordt ingegaan op de afwegingskaders van de EHS en de VHR. Lagere rechtspraak van de verschillende rechtbanken alsook voorlopige voorzieningen zijn in beginsel dus buiten beschouwing gelaten. Voor zover van belang is echter ook communautaire rechtspraak (HvJEG) of een enkele geruchtmakende lagere uitspraak in het overzicht meegenomen.

Het eerder gerapporteerde overzicht over 2005 (Kistenkas en Kuindersma, 2005) is daartoe aangevuld met de jaren 2006 en 2007. De uitspraken zijn gecategoriseerd, zodat zij samen met eventueel volgende jaren bruikbaar zijn voor een meerjarig natuurbeschermingsrechtelijk overzicht.

Leeswijzer

De dogmatiek van Europese en nationale wetgever volgend (de VHR en dus ook die van de Flora- en faunawet (Ffw) en de Natuurbeschermingswet (Nbw), wordt ook in deze rapportage het gebruikelijke onderscheid gemaakt tussen gebiedsbescherming (habitattoets aangaande Natura 2000-gebieden) enerzijds en soortenbescherming¹ anderzijds. De jurisprudentie-monitor neemt ook de EHS-uitspraken mee.

Met behulp van de datum van de uitspraak is de volledige tekst van die uitspraak ook terug te vinden op de websites van de Raad van State en het Hof van Justitie.

¹ Het betreft hier de soortentoets ex art. 75 Ffw. Rechtsdogmatisch vormen het gebiedsbeschermingsrecht en het soortenbeschermingsrecht tezamen het zogenaamde natuurbeschermingsrecht. Uitspraken aangaande het aanpalende jachtrecht zijn hier buiten beschouwing gelaten. Jacht (en schadebestrijding) worden in de rechtsdoctrine ook gescheiden gezien van het natuurbeschermingsrecht. Cf. Ch.W. Backes, P.J.J. van Buuren, A.A. Freriks, Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht, Den Haag 2004, passim.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRS)

Alle uitspraken zijn integraal te vinden op www.raadvanstate.nl . Als men op de website via het *archief* doorklikt naar *uitspraken* (vervolgens *hoofdzaken* aanklikken en daarna achtereenvolgens klikken op *zoeken* en *uitspraken*) kan men eenvoudigweg de desbetreffende uitspraak raadplegen door de datum (terug te vinden in de eerste kolom van de overzichten in de jurisprudentiemonitor) in te tikken (evt. gevolgd door in het zoekvenster nog *Habitatrichtlijn*, *ecologische hoofdstructuur* en/of *flora fauna* in te vullen).

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG)

Alle uitspraken zijn integraal te vinden op www.curia.eu.int . Op de Nederlandstalige versie van de website klikt men op *rechtspraak*, daarna *zoekformulier*. Ten slotte datum en/of zaaknummer invoeren (deze zijn terug te vinden in de overzichten in dit rapport).

Notaties en verwijzingen naar uitspraken en vakliteratuur zijn gedaan zoals ze gebruikelijk zijn in juridische kring.

2 Toepasselijk recht

2.1 Algemeen

De verslagjaren 2006 en 2007 waren wat toepasselijke wetgeving betreft rustige jaren. Zeker in vergelijking met 2005. In dat jaar kwam immers zowel nieuwe wetgeving tot stand met betrekking tot gebiedsbescherming als soortenbescherming. Het betreft respectievelijk de gewijzigde Natuurbeschermingswet en een AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) ter nadere inkadering van het ontheffingen- en vrijstellingsregime van art. 75 Ffw. In de wandeling kortweg *AMvB art. 75* genoemd.

Op 23 februari 2005 trad deze zgn. *AMvB art. 75* in werking (besluit van 10 september 2004, Stb. 501). Gedragscodes kunnen een "vrijstelling" van de ontheffingsplicht bewerkstelligen.

Op 1 oktober 2005 trad de gewijzigde Nbw 1998 in werking, die ten langen leste de Europeesrechtelijke habitattoets in het nationale recht implementeerde. In wezen werd toen overgestapt van een feitelijk integraal stelsel (nl. op grond van de directe werking van art. 6 HR) op een apart, dus sectoraal vergunningenstelsel. In een integraal stelsel is er geen aparte vergunning voor de habitattoets nodig, maar wordt deze integraal meegenomen bij de vergunningverlening voor de ingreep (bv. een bouwvergunning). In de nieuwe Natuurbeschermingswet is echter (na lange discussies) uiteindelijk gekozen voor een aparte vergunning, die naast bijvoorbeeld de bouw- en milieuvergunning moet worden aangevraagd.

2.2 Gebiedsbescherming

Met de inwerkingtreding van de gewijzigde Natuurbeschermingswet (Nbw) in 2005 kan men in wezen vijf soorten (vier Nbw-gebieden en één WRO-gebied) van beschermde gebieden en dito rechtstypen van gebiedsbescherming onderscheiden:

1. De Vogel- en Habitatrichtlijngebieden/Natura 2000.
2. Beschermde Natuurmonumenten.
3. Beschermde landschapsgezichten.
4. Overige internationaal beschermde gebieden.
5. Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

We lichten deze vormen van gebiedsbescherming even kort toe.

1 De VHR-gebieden (art. 10a Nbw)

Ook wel de Natura 2000-gebieden genoemd en beschermd door de vergunningplicht van art. 19d Nbw e.v.

Bij een kans op significant negatieve (al dan niet cumulatieve) effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van een bepaald SBZ (Speciale beschermingszone) kunnen Gedeputeerde Staten (althans in beginsel GS: zie art. 19d lid 3 jo. Besluit vergunningen Nbw 1998 d.d. 16 augustus 2005) een vergunning verlenen via de beoordeling van art. 19f e.v. Nbw (de habitattoets). Is er wel een mogelijk negatief effect, maar met zekerheid geen significant negatief effect dan vindt door (in beginsel) GS toetsing plaats via de lichtere verslechterings- en verstoringstoets (art. 19d Nbw). Wordt evenwel gehandeld conform een (verplicht op te stellen) beheersplan (ingevolge art. 19a jo. 19b Nbw eveneens in beginsel

door GS vastgesteld) dan behoeft geen vergunning te worden aangevraagd. Handelen overeenkomstig een beheersplan is dus vergunningvrij (zgn. exoneratie ex art. 19d lid 2 Nbw).

2 Natuurmonumenten (art. 10 Nbw)

Voor deze als beschermde natuurmonumenten aangewezen gebieden geldt een vergunningplicht voor schadelijke handelingen (art. 16 lid 1 t/m 4 Nbw), tenzij deze handelingen worden verricht overeenkomstig een (facultatief) beheersplan (art. 16 lid 5 jo. art. 17 Nbw). De vergunning wordt in principe aangevraagd bij GS (art. 16 lid 1, zie echter ook art. 16 lid 6 Nbw).

Samenloop met Natura 2000 is ex art. 15a lid 2 Nbw niet mogelijk. De aanwijzing als natuurmonument vervalt voor zover dat natuurmonument deel uitmaakt van een Natura 2000-gebied (SBZ). Wel geldt dan een zogenoemde verbrede doelstelling: de SBZ-instandhoudingsdoelstellingen worden dan uitgebreid met de reeds bestaande en vaak bredere doelstellingen van het natuurmonument zoals bepaald in het oude aanwijzingsbesluit als natuurmonument (art. 15a lid 3 Nbw). Naast de Europese habitattypen en soorten uit de richtlijnbijlagen speelt dan bijv. ook nog zoiets als de openheid van het landschap een rol.

3 Beschermde landschapsgezichten (art. 23 Nbw)

Wederom bij GS-besluit (art. 23 lid 1 Nbw) met een aanduiding van handelingen die de kenmerken van het landschapsgezicht kunnen aantasten (art. 24 lid 1 Nbw). De gemeenteraad is vervolgens verplicht een bestemmingsplan (hier wordt dus een link gelegd met de Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO) vast te stellen ter bescherming van dat landschapsgezicht. Men zou bijvoorbeeld kunnen denken aan cultuur-historische Belvedere-gebieden.

4 Overige internationale gebieden (art. 27 Nbw)

Het betreft hier internationale verplichtingen anders dan die vanuit de VHR. Te denken valt bijvoorbeeld aan Ramsar-wetlands en OsPar-gebieden.

5 Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

Deze bescherming vindt in tegenstelling tot de bescherming van de vier voorgaande gebieden niet plaats op grond van de Nbw doch veeleer op grond van de WRO. We spreken daarom wel van respectievelijk het groene spoor en het rode spoor. De EHS heeft in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) een pkb-status gekregen en zal volgens de planhiërarchieke werking van de WRO doorwerking moeten krijgen in de ruimtelijke plannen van provincie (streekplan, POP) en gemeente (bestemmingsplan).

Het betreft hier primair dus planologische sturing en in tegenstelling tot de voorgaande gebiedscategorieën geen juridische sturing. Wel geldt een bestemmingsplan als een algemeen verbindend voorschrift en een bestemmingsplan heeft daarmee een wettelijke status en een ieder verbindende werking. Wordt een gebied uiteindelijk dus in het bestemmingsplan verankerd als EHS-gebied met het daarbij behorende *nee, tenzij-afwegingskader* van het SGR, dan heeft dat weer wel juridische binding. Mogelijk heeft via art. 3:2 Awb (procedurele zorgvuldigheid) de EHS toch reeds (indirecte) juridische werking, maar de EHS betreft toch primair het RO-spoor en vormt in zoverre een vreemde eend in deze Nbw-bijt.

De gebieden onder 1 t/m 4 betreffen dus Nbw-gebieden en directe juridische sturing. De EHS-gebieden onder 5 betreft planologische sturing met slechts indirecte juridische binding (planhiërarchie WRO).

In deze studie is slechts de jurisprudentie bestudeerd van de VHR en de EHS. De gebieden onder de nummers 2 t/m 4 blijven wat dat betreft dus verder buiten beschouwing.

2.3 Soortenbescherming

Voor soortenbescherming van planten- en diersoorten is de Flora en faunawet van toepassing. Deze wet bevat de implementatie van de specifieke soortenbescherming uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en aanvullende nationale bescherming van soorten.

In 2005 trad het *Besluit van 10 september 2004 houdende wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur in verband met wijziging van artikel 75 van de Flora- en faunawet en enkele andere wijzigingen* (Staatsblad 2004, 501) in werking; in de wandeling meestal de *AMvB art. 75* of ook wel het *Vrijstellingsbesluit* genoemd. Met dit besluit werd beoogd te regelen dat niet onnodig meer ontheffing behoeft te worden aangevraagd. Ook werd de *gedragscode* als nieuw instrument voor soortenbescherming geïntroduceerd. Een gedragscode wordt door de sector, organisatie en/of bedrijfsschap zelf opgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van LNV. Er gelden geen vormvereisten voor zo'n code. Na goedkeuring wordt een gedragscode op www.minlnv.nl gepubliceerd. Het handelen volgens zo'n gedragscode kan onder bepaalde omstandigheden (zie hierna) een vrijstelling opleveren.

De voorwaarden waaronder dit mogelijk is, hangt af van de mate van bescherming van de soort. Hiertoe maakt het besluit een onderverdeling in drie typen beschermde soorten, namelijk:

1. Soorten van de 1^{ste} tabel.
2. Soorten van de 2^{de} tabel.
3. Soorten van de 3^{de} tabel.

We lichten deze even kort toe.

Soorten van de 1^e tabel

Algemene soorten: algemene vrijstelling of ontheffing na lichte toets

Het betreft hier de algemene soorten. Voor deze soorten geldt de zwakste vorm van bescherming. Bij bestendig beheer en onderhoud, bestendig gebruik of ruimtelijke ontwikkeling en inrichting geldt een vrijstelling van de verbodsbepalingen van de Ffw. Als geen sprake is van *bestendig beheer en onderhoud, bestendig gebruik of ruimtelijke inrichting of ontwikkeling* zal er toch weer ontheffing aangevraagd moeten worden, maar de aanvraag wordt dan slechts onderworpen aan de zgn. lichte toets. Dat is een enkelvoudige toetsing aan slechts één criterium: de werkzaamheden mogen het voortbestaan van de soort niet in gevaar brengen.

Soorten van de 2^e tabel

Overige soorten: vrijstelling met gedragscode of ontheffing na lichte toets

Voor deze soorten geldt een zwaardere bescherming: er geldt alleen vrijstelling als sprake is van bestendig beheer en onderhoud, bestendig gebruik of ruimtelijke ontwikkeling en inrichting als er gehandeld gaat worden volgens een door LNV goedgekeurde gedragscode.

Opmerkelijk is dat de bewijslast dat gedragscode-conform wordt gehandeld, omgekeerd is. De burger moet bewijzen dat hij/zij correct handelt. Er geldt dus een juridisch uitzonderlijke *presumptio nocentiae*. Zo'n omkering van de bewijslast is zuiver strafrechtelijk geredeneerd uiterst betwistbaar (in het strafrecht geldt juist het beginsel van de *presumptio innocentiae*), doch (straf)bestuursrechtelijk in dit land intussen steeds meer geaccepteerd geraakt.

Is geen sprake van bestendig beheer en onderhoud, bestendig gebruik of ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, dan moet toch weer een ontheffing worden aangevraagd die dan weer beoordeeld wordt op het enkelvoudige criterium van het niet in gevaar mogen brengen van het voortbestaan van de soort (zgn. lichte toets).

Soorten van de 3e tabel

Annex IV-soorten en AMvB-bijlage 1-soorten: vrijstelling met gedragscode of ontheffing na uitgebreide toets

Voor deze soorten van Annex IV uit de Habitatrichtlijn en de daarmee nationaalrechtelijk middels een AMvB gelijkgestelde soorten (bijlage 1 van het Vrijstellingsbesluit: AMvB Stb. 501) geldt de zwaarste bescherming. Voor ruimtelijke ontwikkeling en inrichting zal ontheffing aangevraagd moeten worden en geldt de uitgebreide, drievoudige toets van gevaar voor voortbestaan van de soort (communautaire regelgeving spreekt in dit verband over gunstige staat van instandhouding: het zgn. gsi-criterium), alternatieventoets en limitatieve doelcriteria. Voor bestendig beheer en onderhoud of bestendig gebruik kan somtijds een vrijstelling met gedragscode gelden of is ontheffing met uitgebreide toets nodig.

Voor *vogels* geldt met betrekking tot bestendig beheer en onderhoud, bestendig gebruik of ruimtelijke ontwikkeling en inrichting een vrijstelling als gehandeld wordt volgens een goedgekeurde gedragscode. Voor andersoortige activiteiten en/of als er geen gedragscode is, is een ontheffing nodig en geldt de uitgebreide (dus drievoudige en richtlijnconforme) toets.

Gedragscodes en vrijstellingsbesluit

Eind november 2007 zijn de volgende gedragscodes inmiddels goedgekeurd door de minister van LNV (www.minlnv.nl):

1. Gedragscode zorgvuldig bosbeheer 2004 (Bosschap en Vogelbescherming Nederland)
2. Gedragscode voor slootdempingen in de Krimpenerwaard 2005 (Stichting Bodembeheer Krimpenerwaard)
3. Gedragscode voor landschapsbeheer 2005 (Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen – IKL).

Daarnaast liggen de volgende (ontwerp)goedkeuringsbesluiten voor gedragscodes ter inzage:

1. Gedragscode voor waterschappen (Unie van waterschappen).
2. Gedragscode voor ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente Leiden (Gemeente Leiden)
3. Gedragscode recreatie (RECRON en HISWA vereniging).
4. Gedragscode provinciale infrastructuur (IPO)
5. Gedragscode ruimtelijke ontwikkeling, beheer, onderhoud en gebruik gemeente Tiel (gemeente Tiel).
6. Gedragscode bestendig beheer gemeentelijke groenvoorzieningen (Vereniging Stadswerk en VHG).
7. Gedragscode bouw- en ontwikkelingssector (Bouwend Nederland en NEPROM).

Met ingang van 1 april 2006 trad overigens nog wel het Besluit vrijstelling beschermde dieren en plantensoorten in werking. Dit besluit regelt welke soorten door grondgebruikers op hun grond bestreden mogen worden om schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren te voorkomen. Belangrijkste wijziging is dat de vos en de Canadese gans voortaan op de landelijke vrijstellingslijst staan. Naast deze landelijke lijst bestaat er ook een provinciale lijst, waaruit provincies kunnen kiezen voor welke soorten zij een vrijstelling willen laten gelden. De soorten mogen niet in hun voortbestaan worden bedreigd en er mag geen andere bevredigende oplossing bestaan (bijv. woelrat, fazant etc.).

2.4 EHS als planologisch sturingsinstrument

Op basis van de PKB-status van het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) en thans de Nota Ruimte dient de EHS op het ruimtelijke ordeningsspoor van de bekende trits van rijksnota/PKB, provinciaal streekplan en gemeentelijk bestemmingsplan te worden veiliggesteld. Het betreft dus niet zozeer een juridisch als wel een typisch *planologisch* sturingsinstrument en wordt ook in de bestuursrechtelijke en bestuurskundige doctrine ook als zodanig onderscheiden van juridische sturingsinstrumenten van het natuurbeleid zoals bijvoorbeeld de gebiedsbescherming van Natura 2000 (Nbw) of de soortenbescherming (Ffw). Zie onderstaand schema.

natuurbeleid

Juridische sturing (gebieden)	Juridische sturing (soorten)	Ruimtelijke sturing	Consensuele sturing	Economische sturing
VHR	VHR	PKB	SBP/Rode Lijst	SAN/SN
Nbw	Ffw	Streekplan		
Habitattoets Natura 2000	onthefing	Structuurplan Bestemmingsp		

Men zou de ruimtelijke sturing van de EHS ook kunnen onderscheiden van de andere twee sturingsinstrumenten als economische sturing (bijv. Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer) en ook los kunnen zien van de consensuele sturing via Soortbeschermingsplannen (SBPs)².

Als ruimtelijk sturingsconcept is de juridische relevantie en juridische hardheid van de EHS altijd betwist. Pas wanneer de rijks-EHS via een netto begrensde provinciale-EHS (PEHS) in direct bindende bestemmingsplannen zou zijn verwerkt, zou er sprake zijn van juridische afdwingbaarheid en juridische hardheid en zou de EHS ineens verspringen van planologische sturing naar juridische sturing.

Ons jurisprudentieonderzoek toont evenwel een ander beeld. Rechter bleken ook de rijks-EHS en vooral de PEHS in hun oordeel te betrekken en invulling van de (P)EHS niet over te laten aan het planologisch beleid van het bestuursorgaan. Naar onze mening is bij de EHS thans dus eerder sprake van een fluide mengeling van planologische en juridische sturing.

2.5 Andere relevante nieuwe wetgeving

In 2008 zal de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en in 2009 zal ook de nieuwe Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) van kracht worden. Beide wetten zouden volgens ons van niet te onderschatten belang kunnen zijn voor het natuurbeleid.

² Cf. E.G. Steingrover, F.H. Kistenkas, C.C. Vos, Soortbeschermingsplannen, Alterra-rapport 829, Wageningen 2004, p. 14 e.v.

Bij de nieuwe Wro wordt wel gesproken van een hernieuwd primaat van het bestemmingsplan. In de oude WRO zou deze kennelijk verwaterd zijn, met name door de mogelijkheid van de bekende art. 19-vrijstellingen. Weliswaar geeft de Wro inderdaad ook aan provincies en het rijk de mogelijkheid om bestemmingsplannen te maken (bijvoorbeeld een provinciaal bestemmingsplan EHS), maar toch lijkt de balans tussen *plannen* en daaraan contraire *projectbesluiten* o.i. door te slaan naar het laatste. Projectbesluiten van rijk, provincie en gemeente kunnen bestemmingsplannen doorkruisen. De netto PEHS en de in bestemmingsplannen doorvertaalde EHS kan dus in concreto weer opzij worden gezet door een zogenoemd projectbesluit.

Van de oorspronkelijk beoogde vermindering van planvormen en een vereenvoudiging van de ruimtelijke ordening is na afloop van het Wro-wetgevingsproces met zijn vele amendementen en aanvullingen, uiteindelijk weinig terecht gekomen. De provincies krijgen de beschikking over meer planvormen dan onder de oude WRO het geval was. Hun positie in de ruimtelijke ordening is duidelijk versterkt. Voor het landschaps- en natuurbeleid dat gebaat kan zijn met ruimtelijke schaalvergroting zou dat winst kunnen zijn.

Voor het provinciale inpassingsplan, en ook de provinciale ruimtelijke verordening (PRV) lijken voor natuur en landschap van belang te gaan worden. Zeker met een provinciaal inpassingsplan kan men een schaalvergrotingsslag maken en groene bestemmingen ook ten opzichte van onwillige gemeenten afdwingen. Zulke 'provinciale bestemmingsplannen' kunnen verwacht worden voor (delen van) de terrestrische EHS met daarin de EHS-waarden en begrenzing. Nadere compensatie- en salderingsnormen kunnen in algemene termen in de PRV geregeld worden. De PRV kan men overigens ook goed gebruiken om bijvoorbeeld wildonvriendelijke rasters in grote natuurgebieden te reguleren zonder nog langer in strijd te komen met andere wettelijke sporen als de Natuurbeschermingswet en de Woningwet (Kistenkas, 2007).

Deze ontwikkelingen gaan gelijk op met een versteviging van de provinciale rol in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) en de overdracht van rijkstaken en –geld via het daarbij behorende Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De Wilg geeft de provincies vooral de bevoegdheden in handen voor het instellen en uitvoeren van landinrichtingsprojecten.

Al met al kunnen we spreken van een provincialisering en regionalisering van de ruimtelijke ordening. Van traditioneel toezichthouder verandert de positie van de provincie in die van deelnemer in de ruimtelijke ordening. Daarmee lijkt de wetgever een antwoord te geven op de aloude kwestie van de schaalvergroting binnen de ruimtelijke ordening (Koeman, 2006).

De provincies *kunnen* van hun nieuwe bevoegdheden gebruik maken, maar ze *moeten* dat niet. De Wro spreekt voortdurend in facultatieve en nimmer in imperatieve termen: PS *kunnen* een inpassingsplan of een PRV vaststellen en GS *kunnen* een aanwijzing geven. Dit gebrek aan imperativiteit zou men de achilleshiel van de Wro kunnen noemen (Kistenkas, 2007). Als de bestuurlijke wil ten provinciehuize ontbreekt, dan kunnen gemeenten weer gewoon hun gang gaan. Is het provinciale ambitieniveau met betrekking tot natuur en landschap hoog, dan zijn de juridische instrumenten in de komende Wro ruim voorradig om hier handen en voeten aan te geven.

In dit verband zijn de ervaringen met de Reconstructiewet concentratiegebieden (Rwc) interessant. In deze wet bestond de mogelijkheid om (provinciale) reconstructieplannen op onderdelen rechtstreeks te laten doorwerken op bestemmingsplanniveau. Het reconstructieplan gold op dat punt dan als voorbereidingsbesluit (art 21 WRO) of als vrijstelling (art. 19 WRO). Dit verregerende instrument is door de betreffende provincies (Overijssel,

Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg) echter slechts zeer beperkt ingezet. Alleen op de onderdelen waar overeenstemming over was met gemeenten is de directe doorwerking gebruikt. Het instrument is dus niet gebruikt om onwillige gemeenten te dwingen tot medewerking (Boonstra *et al.*, 2006 & 2007). Het is dus niet vanzelfsprekend dat nieuwe instrumenten ook daadwerkelijk door provincies gebruikt gaan worden.

Het wetsvoorstel WABO bepleit één loket, één aanvraag en één procedure leidend tot één integrale omgevingsvergunning. Kort gezegd gaat het om 'bouwen met één papertje'. Vooral de bouwsector zou hierop zitten te wachten. Onder meer de bouwvergunning, de sloopvergunning, de milieuvergunning, maar ook de ontheffingen en vergunningen van respectievelijk Ffw en Nbw zullen hierin (kunnen) opgaan. Hooguit zal het wetsvoorstel voor de WABO ons inziens mogen leiden tot een *procedurele* integratie (het zogenoemde model 3); dat wil zeggen één frontoffice maar met daarachter weer de gebruikelijke sectorale toetsen zoals die nu ook plaatsvinden achter alle verschillende overheidsloketten (bouwkundige en planologische toets, milieutoets, watertoets, habitattoets, soortentoets).

Een *inhoudelijke* integratie daarentegen met slechts één toetsingsformule (model 4 genoemd) is vanuit het nog steeds sectorale EU-recht (aparte toetsen voor habitat, soorten, water, lucht etc.) ons inziens vooralsnog ondenkbaar. Het huidige wetsontwerp gaat uit van model 3 zodat de habitattoets, soortentoets en EHS-toets geen inhoudelijke wijziging ondergaan. Toch zal dit wetgevingstraject en zeker een eventueel vervolgtraject op deze wet kritisch moeten worden gevolgd, want model 4 is wel het uiteindelijke doel van de waboïsering (Kistenkas en Broekmeyer, 2007).

3 Inhoudelijke analyse en reflectie soorten en gebieden (VHR)

3.1 Trendbreuk

In de onderwerpelijke verslagperiode werd slechts één arrest gewezen dat een wezenlijke trendbreuk met de voorgaande jurisprudentiële lijn betekent. In het voetspoor van de vaste rechtspraak van het Europese hof (HvJEG 7 september 2004, C-127/02) werd telkens ook door de Nederlandse rechter absolute zekerheid geëist bij de vraag uit de habitattoets of er zich wel of niet significante gevolgen konden voordoen op een Natura 2000-gebied.

In zijn geruchtmakende uitspraak ABRS 29 augustus 2007 (200606028/1) houdt de Raad van State het rijksprojectbesluit voor gaswinning onder de Waddenzee overeind. Weliswaar was er geen volledige zekerheid over de effecten van bodemdaling op de natuurwaarden van het Europees beschermde Wad, maar nu de overheid 'hand aan de kraan' houdt, zou er i.c. toch 'borging van de vereiste zekerheid' zijn (rov. 2.17.4). Dat *hand-aan-de-kraan* principe houdt dan in dat de gevolgen van gaswinning voortdurend gemonitord worden en het boren naar gas door de minister eventueel kan worden bijgesteld of worden gestopt. De onzekerheid wordt dus als het ware weggemonitord.

De Raad van State erkent dus dat er voor het Natura 2000-gebied onzekerheid is voor de natuurwaarden, maar met de hand aan de kraan is er toch weer wel zekerheid. Dat lijkt op een *non sequitur*, want als je dan zo zeker bent, waarom moet je dan nog een hand aan de kraan houden?

De uitspraak klopt in elk geval niet met de gevestigde communautaire jurisprudentie. Het HvJEG eist immers sinds het vermaarde Kokkelvisserij-arrest (HvJEG 7 september 2004, C-127/02) gewoon zekerheid alvorens er toestemming kan worden gegeven. In dat Kokkelvisserij-arrest zegt het Hof in rov. 57 dat wanneer er voor het natuurgebied onzekerheid bestaat de bevoegde autoriteit ingevolge art. 6 van de Habitatrictlijn en het daarin besloten liggende voorzorgsbeginsel domweg toestemming voor het plan of project moet weigeren.

Geen hand aan de kraan dus, maar voet op de rem! De EU-rechtspraak volgend had de Raad van State het gaswinningsbesluit dus moeten of althans heel gemakkelijk kunnen tackelen. Is die uitspraak dus fout? Niet noodzakelijkerwijze. Wellicht is hij dan op dit moment Europeesrechtelijk onjuist, maar misschien is deze Europese jurisprudentie op zijn beurt wel onjuist. De gaswinningscasus toont ons inziens aan dat de huidige HvJ-lijn van absolute zekerheid op den duur volledig zal vastlopen. In de ecologie kun je namelijk geen absolute zekerheid eisen. Biologen weten dat hun vak geen wiskunde is. Juristen weten dit kennelijk niet of hebben nog de ijdele hoop dat ecologie een exacte bèta-wetenschap is met eenduidige effectenstudies (Kistenkas en Broekmeyer, 2007).

Bij de vraag of er significante effecten zullen zijn op natuurwaarden (de eerste stap bij de habitattoets ex art. 6 Habitatrictlijn en art. 19d e.v. van de Natuurbeschermingswet) heb je wetenschappelijke informatie nodig, maar deze informatie zal voortdurend gepaard gaan met onzekerheid: "Scientific information always comes with uncertainty, because of limitations in data or knowledge and because natural systems are inherently stochastic" (Harremoes, 2003; Opdam *et al.*, 2008). Soms kun je onvolledige data door meer veldonderzoek te doen simpelweg aanvullen. Als dan eist het voorzorgsbeginsel dat je dan eerst dat aanvullend

veldonderzoek doet, maar de onzekerheid en onvoorspelbaarheid in verband met complexe, dynamische ecosystemen kan geen ecooloog op voorhand wegnemen. Bodemdaling op het Wad is inderdaad een voorbeeld van een dergelijke onzekere stochastiek, die de Raad van State ons inziens terecht onderkent. Bij de habitattoets zullen we uiteindelijk toch met stochastiek en onzekerheid moeten leren omgaan. Dat geldt volgens ons ook voor het HvJEG met zijn huidige nog veel te rigide benadering.

Datzelfde voorzorgsbeginsel dat de HvJEG tot de strenge Kokkelvisserij-uitspraak deed komen, heeft de EU ook wel eens anders uitgelegd. De Europese Commissie accepteert wetenschappelijke onzekerheid en begrijpt dat een 'total ban may not be a proportional response to a potential risk in all cases' en geeft de mogelijkheid aan van *risk reduction measures*³. Een monitoringsprotocol met een overheidshand aan de kraan als bij de gaswinning is natuurlijk te beschouwen als zo'n *risk reduction measure*. Het biedt een antwoord op de structurele onzekerheid van bodemdaling, dat ons inziens verdedigbaar is onder het communautaire voorzorgsprincipe. Als er maar hand aan de kraan is met de mogelijkheid van een tijdige voet op de rem zou je deze onzekerheid inderdaad kunnen wegmonitoren. Dat is volgens ons juist helemaal in overeenstemming met het voorzorgsprincipe.

Een op het eerste gezicht gekunstelde uitspraak van de Raad van State lijkt ons bij nader inzien toch een juiste en vernieuwende uitspraak. De Raad van State begrijpt gewoon dat biologie niet altijd exacte wetenschap is. Nu het Hof van Justitie nog...

Door deze uitspraak zullen nu dus in Nederland ook (voorwaardelijke) toestemmingen kunnen worden gegeven als een effectenrapportage (nog) geen zekerheid kan verschaffen. Wel is dan een monitoringsprotocol als vergunningsvoorwaarde verplicht.

Men kan in de toekomst dus een toename van dergelijke voorwaardelijke Nbw-vergunningen verwachten.

3.2 Afstandelijke toetsing

In alle verslagjaren toetste de rechter voorts wederom nogal afstandelijk en in wezen enkel procedureel. De rechter toetste doorgaans niet inhoudelijk. Meestal toetste de rechter slechts afstandelijk op de zogenoemde *OVIR-toets*: op voorhand in redelijkheid (vandaar: OVIR) moet de overheid tot een besluit zijn gekomen. Er moet dan, in de praktijk, voldoende onderzoek zijn gedaan. OVIR betekent aldus: kijken of het bestuursorgaan *op voorhand in redelijkheid* heeft kunnen oordelen dat het (bestemmings)plan uitvoerbaar is in verband met (de kans op het verkrijgen van) de benodigde vergunningen (Nbw) en/of ontheffingen (Ffw). In de rechtspraak betekent dit dat er voldoende onderzoeksrapporten moeten voorliggen. Het bestuursorgaan geeft daarmee blijk dat men tot een zorgvuldig genomen besluit is gekomen (zgn. procedurele zorgvuldigheid ex art. 3:2 Awb). De rechter toetst zo niet inhoudelijk, doch slechts formeel (procedurele toetsing). De rechtsbegrippen uit de VHR vult hij niet nader in. Gekeken wordt slechts of blijkens de stukken bestuur en initiatiefnemers tijdens de aanvraagprocedure voor vergunning of ontheffing voldoende aandacht hebben besteed aan deze begrippen.

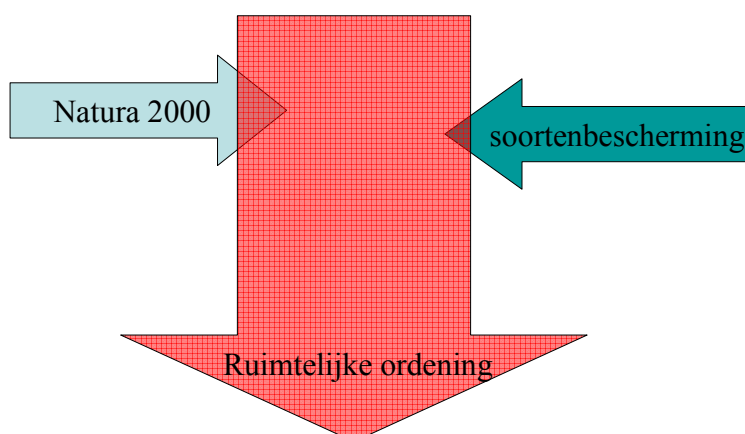
³ European Commission, Communication from the Commission on the precautionary principle, COM (2000)1, Brussel 2000

Weliswaar heeft de wetgever in de herziene Nbw nu definitief (althans voor de komende drie jaar definitief) gekozen voor een zgn. *decentraal stelsel* (vergunningverlening op provinciaal niveau), maar in feite zien we juist het beeld van een *integraal stelsel* (natuurtoets voor soorten en gebieden lift mee op bestaand ruimtelijk ordeningstraject)⁴. Dit is opmerkelijk omdat de minister van LNV in het oorspronkelijke ontwerp juist ook koos voor een integraal stelsel. De kamer amendeerde echter en koos voor een decentraal stelsel. Als deze trend zich de komende jaren doorzet dan zien we o.i. de facto een integraal stelsel waar juist de iure een decentraal stelsel bedoeld was. Om deze reden is in de nu volgende overzichten ook aangegeven waar op het RO (ruimtelijke ordenings)-spoor de natuurtoets voor soorten en/of gebieden plaatsvond.

3.3 Soorten en gebieden: toenemende interdependentie natuur en ruimtelijke ordening

De lijn van planologisering van het natuurbeschermingsrecht zoals we die de afgelopen jaren reeds constateerde⁵, zette zich ook in 2006 door. Op het RO-spoor, dus reeds bij de planvorming, spelen Natura 2000 en de soortenbescherming steeds vaker een steeds grotere rol.

Bij de meeste uitspraken betreft het immers een ruimtelijk besluit, meestal een bestemmingsplan, soms ook een reconstructieplan of een art. 19 WRO-vrijstelling. Alleen bij enkele uitspraken over een milieuvergunning is er geen link met de ruimtelijke ordening.

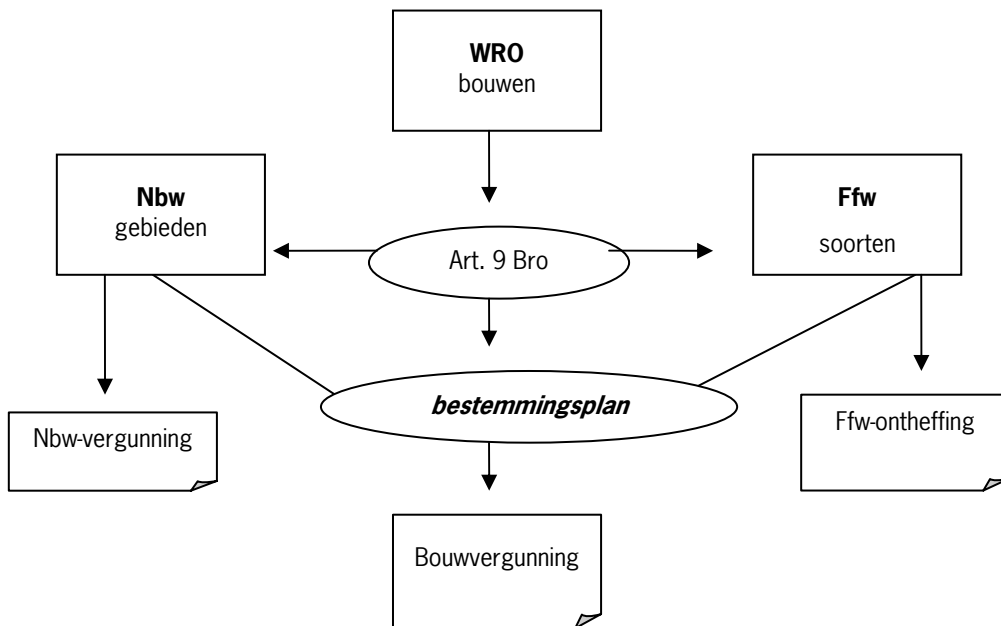


Op basis van art. 9 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) moet bij een bestemmingsplan (maar ook bij een streekplan) al gepreludeerd worden op de haalbaarheid van het plan voor de soorten- en/of gebiedsbescherming (planologische uitvoerbaarheid). Dat betekent dat een gemeente of een provincie een inschatting moet maken of de Ffw-ontheffing en Nbw-vergunning te zijner tijd verleend zal (kunnen) worden. Daartoe is al eco-juridisch onderzoek nodig. De rechter ontwikkelde ter beoordeling daarvan de zgn. OVIR-toets: op voorhand en in redelijkheid moet het bestuursorgaan tot het oordeel kunnen komen dat het plan uitvoerbaar is.

⁴ Zie over decentraal versus integraal stelsel: Ch.W. Backes, J.H.G. van den Broek, Gebiedsbescherming eindelijk geboden, M en R 2005, p. 478/9.

⁵ Zie F.H. Kistenkas en W. Kuindersma, Soorten en gebieden, WOT-rapport 7, WOT Natuur & Milieu, Wageningen 2005, p. 19 e.v. en F.H. Kistenkas en W. Kuindersma, Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht, Planbureau rapport 21, Natuurplanbureau Wageningen 2004, p. 34 e.v.

Er is aldus een nieuwe interdependentie ontstaan tussen enerzijds de RO-wetgeving en haar aanleg- en bouwvergunningen en anderzijds de natuurwetgeving en haar Nbw-vergunningen en Ffw-ontheffingen (Zie het schema hieronder).



Soms ziet men deze interdependentie niet en wordt er nog gescheiden, zo men wil sectoraal, getoetst. Dat zien we echter, zoals boven al gezegd, alleen gebeuren als het een milieuvergunning betreft (zie in de kolom *RO-spoor*). Alsdan zegt de rechter vaak dat de beoordeling in het kader van soortenbescherming (Ffw) of gebiedsbescherming (Nbw) bij resp. de beoordeling over de ontheffing of vergunning pas een rol kan spelen: bij een andere rechtszaak dus. Gescheiden sporen worden hier nog aangehouden, resulterend in een gescheiden toetsing.

Het omgevingsrecht werd altijd sterk sectoraal benaderd en opgedeeld in grijs (inrichtingengebonden), blauw (watergerelateerd) en groen (natuur) milieurecht. Daarnaast bestond dan nog het rode (RO-)recht (Zie schema hieronder).

De 4 wetsfamilies binnen het omgevingsrecht

OMGEVINGSRECHT			
milieurecht			RO-recht
grijs	blauw	groen	rood
Wet milieubeheer	WVO	Ffw	WRO
Wet milieugev. st.	WVZeew.	Nb-wet	Bro
Kernenergiewet	Grondw.w.	Boswet	Won.w
(Vrom)	(V&W)	(LNV)	(Vrom)

Op het rode (RO-)spoor vindt tegenwoordig deze sectorale en gescheiden benadering (de traditionele tweesporenbenadering) niet meer plaats, maar op het zgn. grijze spoor, bij de milieuvergunning op basis van de wet milieubeheer (Wm), nog wel.

Rood lijkt thans evenwel groen op te slokken en te 'planologisieren' en zo voor een ontschotting te zorgen. Aannemelijk is te veronderstellen dat deze planologisering ook tot een ontschotting zal leiden bij grijs en blauw, maar dit is in het bestek van dit onderzoek niet aan de orde.

Intussen verkrijgen we daardoor wel een nieuwe bestuurlijke rolverdeling. *De iure* zijn voor de Ffw (art. 75-ontheffingen) de minister en voor de Nbw de provincies bevoegd, maar *de facto* speelt ook de gemeente een rol. Bij de planvaststelling zal immers al rekening gehouden moeten worden met de uitvoerbaarheid in verband met groene sectortoestemmingen. Gemeenten hebben op het RO-spoor een onderzoeksplicht (ex art. 9 Bro) die overigens ook bevestigd wordt door art. 19j van de gewijzigde Nbw. Het betekent dat gemeenten rekening moeten houden met de habitattoets en soortentoets.

We kunnen dus concluderen dat het destijds door minister Veerman beoogde integrale stelsel binnen de Natuurbeschermingswet, met het uitvoeren van de habitattoets op het niveau van de vergunningverlening voor de ingreep, al praktijk is. De aparte provinciale vergunning die moet worden afgegeven volgens het ingevoerde sectorale stelsel (in de Natuurbeschermingswet), is in de praktijk dus niet zelden verworpen tot een ietwat overbodige extra procedure.

3.4 Overzicht significantie jurisprudentie

Opmerkelijk is dat de Nederlandse rechter het significantiebeprij bij de gebiedsbescherming nog steeds in abstracto probeert te vangen in bij voorkeur vaste percentages en kilometrages. Afname van kwalificerende soorten en/of grondgebied wordt aan een percentage opgehangen (5%-norm) en een afstand van enkele kilometers tot een speciale beschermingszone (SBZ) wordt als aanvaardbaar gezien (ook al bevinden de windmolens zich binnen de trekvogelroute: ABRS 25 januari 2006 inzake Windmolenpark Koegorspolder nabij SBZ Westerschelde; zie ook ABRS 19 april 2006 en ABRS 3 mei 2006).

Het is naar onze mening evenwel zeer de vraag of deze *in abstracto*-benadering van kilometrages en percentages zich verdraagt met de *in concreto*-toets aan de instandhoudingsdoelstellingen bij de vraag of significantie optreedt (zie de letterlijke tekst van art. 6 HR en art. 19d e.v. Nbw). Significantie moet per Natura 2000-gebied, dus per SBZ, weer casuïstisch worden vastgesteld. Voor elke SBZ kunnen immers weer andere natuurwaarden en instandhoudingsdoelstellingen gelden. Ook in het buitenland wijzen beleidsregels (bijv. *guidance notes* in Engeland) juist een *in abstracto*-benadering van vooraf vastgestelde percentages of kilometrages af.

Significantie moet van geval tot geval worden uitgemaakt: 'judgements should be made on a case-by-case basis'⁶. Een vast en generiek toe te passen percentage als de 5%-norm past daar onzes inziens niet bij. In plaats van het forfait van een *generiek* percentage of kilometrage zou wellicht i.c. eerder een gebieds*specifieke* beoordeling aan de hand van de voor het desbetreffende Natura 2000-gebied geldende instandhoudingsdoelstellingen en beheersplan dienen plaats te vinden. Ook het Hof van Justitie van de EG lijkt met name in de

⁶ Vgl. English Nature HRGN 3 (1999), The determination of likely significant effect , p. 1

Kokkelvisserijzaak (HvJEG 7 september 2004, C-127/02) o.i. vooralsnog te opteren voor een specifieke in concreto-beoordeling.

Opmerkelijk was trouwens dat ook bij de soortenbescherming reeds een procentuele norm zijn intrede deed. In de Friese kievitseieren-zaak (Vz. rb. Leeuwarden 15 maart 2006) volgt de rechtbank de 1%-norm van het Hof van Justitie van de EG als zijnde een kleine hoeveelheid van soortafname in de zin van art. 7 VR. Het Hof van de EG had immers eerder al in de Finse watervogeljacht-zaak deze 1%-norm geïntroduceerd. Geldt voor de gebiedsbescherming reeds de 5%-norm, zo geldt kennelijk voor de soortenbescherming thans een 1%-norm.

Bij de gebiedsbescherming van de Nbw vulde de rechter het significantiebeprijp ook in 2007 weer niet nader in. Het begrip blijft daarom vaag. De vraag naar significante effecten op een SBZ is evenwel de eerste en misschien wel belangrijkste vraag van de habitattoets. De onduidelijkheid rond het significantievraagstuk is daarom wel de achilleshiel van de habitattoets genoemd.⁷ In contrast daarmee lijken de EHS-criteria daarentegen al wel meer en meer door de hoogste rechter te worden ingevuld. Zo geldt stedelijke woningbehoefte als “zwaarwegend maatschappelijk belang” en is een dijklichaam tegen zicht- en lichthinder alsmede gerichte straatverlichting voldoende mitigatie of compensatie (ABRS 19 april 2006 en ABRS 17 mei 2006).

Een vaste methodiek ten behoeve van een *afstandscriterium* bij significantie werd door de jurisprudentie ook in deze verslagperiode niet ontwikkeld. De (toevallige) afstand van het project ten opzichte van de SBZ vindt de rechter telkens voldoende groot (8 km, 4 ½ km, 3 ½ km, 1230 m, “ruime” afstand, 520 m en 100 m komen we in 2006 tegen).

Van belang is dat er tenminste wel een onderzoeksrapport in de rechtszaal voorligt. Is er echter in het geheel geen significantie-onderzoeksrapport, dan grijpt de rechter in (ABRS 1 februari 2006 en ABRS 27 september 2006).

Soms blijkt de (dreigende) significantie ook al op voorhand weggemitigeerd te kunnen worden. Zo kon lichthinder van een gepland flatgebouw door mitigerende maatregelen (een soort vroegtijdige compensatie dus) worden weggenomen, zodat geen significantie zou optreden (ABRS 14 juni 2006).

De rechterlijke beoordeling van de toetsing op significante effecten op natuurwaarden van een Natura 2000-gebied blijkt van groot belang voor alle bij de habitattoets betrokken partijen. De rechter beoordeelt immers niet alleen de voortoets waar initiatiefnemer, ecologisch adviesbureau en bestuursorgaan bij betrokken zijn, maar hij verricht ook een natoetsing van het bestuurlijk besluit. De bestuursrechter zegt aldus iets over de voortoets en de eigenlijke toets van het bestuursorgaan.

Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied (hierna: SBZ, speciale beschermingszone), maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten (zgn. cumulatie) significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor dat gebied rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

Indien het plan of project ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang toch moet worden gerealiseerd, dienen er compenserende

⁷ Kistenkas, Bugter en Steingrover, De Achilleshiel van de habitattoets, JfF 2006-8.

maatregelen te worden genomen. Men vergelijk de habitattoets van art. 6 van de Habitatrichtlijn en art. 19d tot 19i van de Natuurbeschermingswet 1998 .

De vraag of er kans is op een significant negatief effect is daarom de allereerste vraag en beslissend voor het verdere verloop van de habitattoets. De Algemene Handreiking van het ministerie van LNV adviseert daarom om voorafgaand aan de vergunningaanvraag een oriëntatiefase of vooroverleg te doorlopen waarin wordt uitgemaakt of er een kans is op een significant negatief effect⁸.

Is er met zekerheid geen (negatief en/of cumulatief) effect dan is geen Nbw-vergunning nodig. Is er wel een mogelijk negatief effect, maar met zekerheid geen significant (negatief en/of cumulatief) effect dan volstaat ex art. 19d Nbw de lichte verslechtings- en verstoringstoets. Is er daarentegen wel kans op een significant (negatief en/of cumulatief) effect dan zal vergunningaanvraag via de *passende beoordeling* moeten verlopen (art. 19f Nbw) en komen ook de *alternatieventoets*, *dwingende redenen van groot openbaar belang* en *compensatie* (naar de beginletters ook wel de ADC-toets genoemd) aan de orde (art. 19g-h Nbw).

Wordt evenwel conform het voor het SBZ geldende beheersplan gehandeld, dan is sowieso geen Nbw-vergunning nodig (zgn. *exoneratieve werking* van het beheersplan ex art. 19d lid 2 Nbw).

Bij de habitattoets van art. 6 lid 3 HR en art. 19d ev. Nbw kan men dus vijf onderdelen onderscheiden.

- 1 Significante gevolgen
- 2 Passende beoordeling
- 3 Alternatieventoets
- 4 Dwingende redenen van groot openbaar belang
- 5 Compensatie

Bij kans op significant negatief gevolg zal er dus een vergunningaanvraag via passende beoordeling en ADC-toets (alternatieventoets, dwingende redenen en compensatie) moeten volgen.

Leest men art. 6 lid 3 HR en art. 19d e.v. Nbw goed dan ziet men dat het gaat om significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen (*conservation objectives*) van de SBZ. Instandhouding is in het definitie-artikel van de HR (vgl. art. 1 sub a HR) nader gedefinieerd als: behoud of herstel van habitats en soortenpopulaties in een gunstige staat van instandhouding (g.s.i.; *favourable conservation status*).

Het vooroverleg in de oriëntatiefase is bedoeld als een voorsorteren op en rangeerterrein⁹ voor de verdere habitattoets. De initiator van het project (bijv. projectontwikkelaar) of plan (bijv. een ruimtelijk ordeningsplan in de zin van de WRO/Wro) voert alsdan tezamen met ecologisch adviesbureau of natuurwetenschapper en het bestuursorgaan al een voortoets uit. Men zou dit de *natuurwetenschappelijke voortoets* kunnen noemen.

Deze loopt vooruit op de *bestuurlijke toets* door het bevoegd gezag, maar het desbetreffende bestuursorgaan zit dus ook al aan bij de voortoets (zie Tabel 1: Rolverdeling bij de significantievraag).

⁸ Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998, LNV Den Haag 2005, p. 15 e.v.

⁹ Zie Algemene Handreiking, p. 17.

Uiteindelijk kan er een *rechterlijke natoets* worden verricht. Hierbij toetst de bestuursrechter meestal of zorgvuldige besluitvorming heeft plaats gevonden (het zgn. *formele zorgvuldigheidsbeginsel* van art. 3:2 Awb).

Tabel 1. Rolverdeling bij de significantievraag

Rol	Fase	Taak	Wettelijk kader
1 initiator	voortoets	ontwikkelen project of (RO)plan	Nbw jo. WRO
2 wetenschapper cq. adviesbureau		natuurwetenschappelijke toetsing/advisering kans op significantie	Nbw (art. 19f-j) jo. art. 6 HR
3 bestuursorgaan	toets	bestuurlijke toetsing	Nbw (art. 19d ev.: vergunning en art. 19j: goedkeuring)
4 rechter	natoets	juridische natoetsing (meestal op zorgvuldige besluitvorming: art. 3:2 Awb)	Awb

Bij de voortoets en de bestuurlijke toets zal uiteraard al gepreludeerd (moeten) worden op de meest recente eisen die in de juridische natoets zullen gelden; alsdan is de natuurwetenschappelijke en bestuurlijke toetsing immers juist en uiteindelijk in rechte verdedigbaar (*judge-proof*) verricht.

De rol van de rechter en zijn significantiejurisprudentie is dus van zeer groot belang te achten.

In recente jurisprudentie van de Raad van State over het begrip *significantie* uit de habitattoets van art. 6 HR en art. 19d ev. Nbw kan men een zekere forfaitarisering bespeuren. De hoogste bestuursrechter lijkt zich thans nogal gemakkelijk van de vraag af te maken of er sprake is van significante effecten op natuurwaarden van een Natura 2000-gebied. Men hanteert kennelijk bij voorkeur een generiek toepasbaar afnamepercentage, kilometrage of oppervlakenorm. In wezen wordt het significantievraagstuk thans benaderd langs slechts een drietal wegen:

- 1 afnamenorm (5% afname van kwalificerende soorten)
- 2 afstandsnorm (afstand tot SBZ)
- 3 oppervlakenorm (afname van SBZ)

Zowel vanuit ecologisch als vanuit juridisch oogpunt kan men vraagtekens plaatsen bij deze forfaitaire en sterk generieke jurisprudentiële benadering. Na een overzicht van de rechtspraak op dit punt, worden ook enige bedenkingen hierbij geplaatst.

De 5%-norm

Bij de 5%-norm wordt gekeken naar de (geschatte) afname van de (kwalificerende) soorten in het gehele SBZ-gebied. Zo was in het onderzoek bij de aanleg van een windturbinepark nabij SBZ IJssel (ABRS 17 december 2003, M&R 2004, 29; *Windpark De Mars Zutphen*) geraamd hoeveel (rotor)aanvaringsslachtoffers te verwachten waren onder kwalificerende vogelsoorten. De rechter accepteerde hierbij de door een onderzoeksbureau gehanteerde norm van 5%; geen van de kwalificerende soorten zal in het gehele gebied met 5% of meer afnemen.

Men zou kunnen zeggen dat, nu zowel wetgever als bestuur alsook rechtspraak nog geen nadere invulling hebben gegeven aan het significantie-begrip en aldus als staatsmachten een rechtstekort hebben laten voortbestaan, het thans een ecologisch adviesbureau is dat dit tekort opheft. Eerder hanteerde evenwel ook Rijkswaterstaat al zo'n 5%-norm¹⁰. Uit de Maasvlakte-casus (ABRS 26 januari 2005) blijkt dat althans de Europese Commissie ook waarden onder de 5% soms als significant beoordeelt (populaties kuifduiker).

In de rechtsliteratuur wordt het door sommigen onwenselijk geoordeeld dat een adviesbureau de rol van bestuursorgaan of (pseudo)wetgever-plaatsvervanger overneemt. Ook wordt een in abstracto gehanteerde 5%-drempel door sommigen als niet aanvaardbaar beoordeeld¹¹. Rijkswaterstaat daarentegen had eerder al de 5%-grens verdedigd door er op te wijzen dat deze grens opgevat kan worden als zijnde de kleinst meetbare, op het niveau van de in een gebied verblijvende populatie merkbare verandering is.

Bij de *soortenbescherming* wordt overigens ook wel een 1%-norm gehanteerd om aan te duiden wat een "kleine hoeveelheid" in de zin van art. 9 lid 1 sub c Vogelrichtlijn kan behelzen. Het Hof van Justitie van de EG heeft in de zaak van de Finse jacht op watervogels 1% als kleine hoeveelheid geoormerkt (HvJEG 15 december 2005, C-344/03; EC vs. Finland). In het voetspoor hiervan oordeelt bijvoorbeeld de rechtbank Leeuwarden het Friese kievitseieren rapen als gesauveerd (Rb. Leeuwarden 15 maart 2006, Jf 2006, 64).

Rechtsdogmatisch moet echter een onderscheid gemaakt worden tussen de habitattoets uit het *gebiedsbeschermingsrecht* (art. 6 HR jo. art. 19d e.v. Nbw) en de soortentoets uit het *soortbeschermingsrecht* (art. 9 Vogelrichtlijn met betrekking tot vogelsoorten, art. 16 HR met betrekking tot soorten uit Annex IV van die richtlijn en de Flora en faunawet: hierna Ffw). De 5%-significantienorm behoort tot de habitattoets uit de Nbw. De 1%-norm speelt daarentegen een rol bij de soortentoets uit de Ffw.

De afstandsnorm

Soms wordt de afstand van de plaats van een activiteit tot de SBZ als voldoende beschouwd om aan te nemen dat geen sprake zal zijn van negatief significante (externe) effecten. Daarbij lijkt niet zelden het enkele feit dat de (bouw)activiteit buiten de SBZ is gelegen reeds beslissend voor de vraag of er significante effecten zullen optreden. Van enige in concreto onderbouwende systematiek lijkt, althans gezien de bewoordingen van het vonnis, geen sprake.

Zo werd de aanleg van een jachthaven geaccepteerd op 120 m van een SBZ en gescheiden door een drukke weg (ABRS 12 december 2001, M&R 2002, 111) of voorziet de rechter geen significante effecten van een plangebied omdat het "enkele kilometers" van een SBZ verwijderd is (ABRS 19 april 2006, 200503961/1).

Ook werden geen significante effecten aanwezig geacht bij:

- windturbines op ca 4,5 km van SBZ Westerschelde en niet op centrum van trekvogelroute (ABRS 25 januari 2006)
- een landbouwonwikkelingsgebied (LOG) op 1,5 km afstand (ABRS 3 mei 2006, 200502664/1)
- vuurwerkopslag en verkoop op 8 km afstand (ABRS 29 mei 2006, 200602027/1)

¹⁰ RWS (J.M.I.J. Zijlmans), *Wie is er bang voor de korenwolf?*, Den Haag 2003, p. 85.

¹¹ A.J. Durville, *Passende beoordeling*, M&R 2004, p. 78. Zie ook: F.H. Kistenkas, *Een staatsrechtelijke patstelling: de Waardenburgnorm*, Nederlands Juristenblad (NJB) 2005, p. 212 en de discussie tussen S.J. Dirksen en F.H. Kistenkas in NJB 2005, p. 1194/5

- varkenshouderij op 3,5 km afstand (ABRS 14 juni 2006, 200508481/1¹²)
- randweg op ruime afstand (ABRS 22 november 2006, 200509477/1)
- stofemissies op ongeveer 100 m (ABRS 29 november 2006, 200510459/1)

Dubieus is ABRS 25 januari 2006, 200501778/1 (Windmolenpark Koegorspolder nabij Westerschelde). In deze zaak wordt een milieuvergunning betwist die de gemeente Terneuzen verleend had aan Win Wind BV. De afstand tussen de windmolens en de SBZ Westerschelde bedraagt weliswaar circa 4,5 km, maar men had wel te maken met vogeltrekroutes van en naar deze SBZ. De rechter oordeelt evenwel dat het windmolenpark “zich niet bevindt ter plaatse van *concentraties van* vogeltrek- of vliegroutes” (opm. *cursief* van FHK en WK), maar dus wèl op de vogeltrekroute; afstand evenwel genoeg en i.c. geen significantie.

Bij gebreke aan enig houvast in (nog niet opgestelde) beheersplannen, definitieve instandingsdoelstellingen of in (pseudo)wettelijke regelingen vastgestelde zonerings lijkt de rechterlijke natoetsing toch wel erg soepel te zijn en lijkt de rechter in wezen de afstandsnorm gelijk te stellen aan de afstand tot de SBZ. Beslissend lijkt zo het enkele feit te zijn of buiten de SBZ wordt gebouwd.

De oppervlakenorm

Een andere reden om geen significante effecten aan te nemen is de kleine oppervlakte van een plangebied in verhouding tot de totale oppervlakte van de SBZ waarvan het plangebied deel uitmaakt. Zo werd een gebied dat slechts 0,015% bedroeg van de totale oppervlakte van een SBZ-bosgebied als verwaarloosbaar beschouwd (ABRS 10 juli 2002, 200103181/1).

Ook in ABRS 21 juni 2001, JM 2001, 115 oordeelt de rechter het van belang dat de betrokken SBZ vele malen groter is dan het gebied waar de activiteiten plaatsvinden. Men vergelijk ook ABRS 29 december 2004 (Tracébesluit Hanzelijn) inzake een brug over de IJssel: brug met slechts gering oppervlakte in relatie tot totale oppervlakte SBZ IJssel en ABRS 17 mei 2006, 200503122/1 inzake een bestemmingsplan van de gemeente Veere voor de rijksweg N57 en rondweg Serooskerke: plan leidt niet tot vermindering van de oppervlakte van de SBZ's Veerse Meer, Voordelta en Manteling van Walcheren.

Met zo'n *de minimis*-regel zal men toch heel voorzichtig moeten zijn; zo kan een gering oppervlak nog wel een heel wezenlijk deel zijn voor een populatie en/of habitatype en men zou hier dus ook een soort wezenlijkheidsechappatoire op zo'n *de minimis*-regel moeten loslaten.

Men kan zowel vanuit ecologisch als juridisch oogpunt sterke bedenkingen hebben tegen de huidige Nederlandse forfaitaire aanpak van generiek geldende percentages, kilometrages en hectares¹³.

Ecologische bedenkingen

In de context van de Nbw en de HR zijn duidelijk situaties aanwijsbaar waarin elk mogelijk effect als significant aangemerkt moet worden. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de instandhoudingsdoelstelling voor een soort op 'behoud' is gesteld en de staat van instandhouding op dat moment niet gunstig is, of wanneer de doelstelling 'verbetering' is en de daaraan verbonden populatiegrootte nog niet bereikt is. In die gevallen is toepassing van om

¹² Bij een varkenshouderij op 1,23 km hadden evenwel ook de gevolgen van ammoniakdepositie onderzocht moeten worden (aldus ABRS 13 september 2006, 200510491/1).

¹³ Vgl. eerder ook F.H. Kistenkas, R. Bugter, E.G. Steingröver, Significantie in de rechtspraak: de Achilleshiel van de habitattoets?, JfF 2006-8, p. 207-211.

het even welke generieke norm voor de grootte van een effect niet op zijn plaats, elke kans op een effect dient immers vermeden te worden. Van toepassing van een norm zou eventueel wel sprake kunnen zijn wanneer de vraag is of een op zich gunstige staat van instandhouding significant verandert. Dan nog kan echter de vraag gesteld worden of de op dit moment in zwang zijnde generieke normen ecologisch voldoen.

De 5% norm

De 5%-norm heeft betrekking op een voorspelde afname van de populatiegrootte. Een afname van minder dan 5% heeft volgens deze norm geen significant (lees meetbaar) gevolg. Ingevolge art. 6 jo. art. 1 sub a van de HR moet een significant gevolg echter gezien worden als een significante verandering van de gunstige staat van instandhouding (g.s.i.); in art. 6 en art. 1 sub a wordt immers een link gelegd tussen significantie, instandhoudingsdoelstellingen en g.s.i. Een afname van de populatiegrootte van 5% kan bij een maar *net* gunstige staat van instandhouding een onaanvaardbaar groter risico voor de populatie of zelfs de soort inhouden, terwijl bij een zeer gunstige staat van instandhouding het effect van een veel grotere afname verwaarloosbaar kan zijn. Een norm voor bijvoorbeeld de verandering van duurzaamheid of kwetsbaarheid van een populatie zou hier dus veel beter op zijn plaats zijn.

De afstandsnorm

In principe zijn er tegen een 'per geval' beoordeling van het mogelijke effect van buiten het gebied plaatsvindende activiteiten geen ecologische bezwaren, mits een gedegen afweging gebaseerd op voldoende gegevens plaats kan vinden met betrekking tot de instandhoudingsdoelstellingen per SBZ. Gezien de grote verschillen wekt het in het hierboven gepresenteerde overzicht de indruk dat dit lang niet altijd het geval is of behoeft te zijn. De conclusie dat er geen significant gevolg mogelijk is, lijkt in een aantal gevallen eerder ingegeven door een gebrek aan gegevens of inzicht.

De oppervlakenorm

Het grote bezwaar tegen de oppervlakenorm zoals deze op dit moment gehanteerd wordt is dat, zoals eerder al aangeven, hieraan geen kwaliteitsbeoordeling ten grondslag ligt. Een eventuele oppervlakenorm moet rekening houden met het belang dat het stuk dat wegvalt voor kwalificerende soorten heeft. Het zou namelijk kunnen dat het wegvallende stuk een hoogwaardige habitat voor één van de soorten is of dat het een essentieel onderdeel van een verbindingssketen vormt.

Juridische bedenkingen

Men kan zich afvragen of in plaats van de huidige jurisprudentiële, sterk generieke en forfaitaire benadering (percentages, kilometrages en hectares) niet een meer gebiedsspecifieke benadering gevolgd dient te worden. Significantie dient immers volgens de Habitatrichtlijn bepaald te worden aan de hand van de in concreto geldende *instandhoudingsdoelstellingen* en het beheersplan van het desbetreffende Natura 2000-gebied.

Een algemeen geldende 5%-norm of een oppervlakenorm van 0,015% is dan niet zonder meer hanteerbaar. Ook een afstandscriterium dat in zijn algemeenheid gelijk wordt gesteld aan het al dan niet buiten een SBZ bouwen is dan te kort door de bocht en al te gemakzuchtig. Meer casuïstisch en per SBZ dient significantie bepaald te worden.

Ook het Hof van Justitie lijkt trouwens in de Kokkelvisserij-zaak vooralsnog te opteren voor een (gebieds)specifieke in concreto-beoordeling (HvJEG 7 september 2004, C-127/02) en als men gewoon de tekst leest van art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn dan wordt ook gesproken van

significante gevolgen “voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied”.

Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat de beantwoording van de vraag of er sprake is van significantie beslissend is voor het verdere verloop van de habitattoets (art. 19d e.v. Nbw).

Het gaat bij significantie om gevolgen voor de *instandhoudingsdoelstellingen* van de desbetreffende SBZ. Volgens het definitie-artikel uit de Habitatrictlijn is hierbij de *gunstige staat van instandhouding* (het zogenoemde g.s.i.-criterium) van habitats en/of soortenpopulaties relevant.

Bij de voortoets (door initiatiefnemer, ecologisch adviesbureau/ecoloog en bestuursorgaan) en de bestuurlijke toets zal uiteraard al gepreludeerd (moeten) worden op de meest recente eisen die in de juridische natoets zullen gelden; alsdan is de natuurwetenschappelijke en bestuurlijke toetsing immers juist en uiteindelijk in rechte verdedigbaar (*judge-proof*) verricht.

4 Inhoudelijke analyse en reflectie EHS

Zoals al gezegd in paragraaf 2.4 is de EHS altijd beschouwd als een typisch planologisch concept. Er zou immers primair sprake zijn van ruimtelijke en niet van juridische sturing. Het concept EHS zou in rechte daarom tandoos en niet of nauwelijks afdwingbaar zijn. Lange tijd werd aangenomen dat de EHS in de rechtspraak geen of hooguit slechts een marginale rol zou spelen. De EHS zou pas juridische gevolgen hebben voor burgers en bedrijven indien deze in gemeentelijke bestemmingsplannen zou zijn vastgelegd. In de praktijk blijkt het echter soms toch anders te liggen. Ons jurisprudentieoverzicht toont aan dat de EHS tegenwoordig in toenemende mate juridische relevantie heeft (ook zonder vertaling in het bestemmingsplan) en allengs (ook) als juridisch sturingsinstrument kan worden beschouwd. Wij zien twee situaties.

1. Wettelijke verwijzing naar EHS (indirecte toetsing)

In de eerste plaats verwijzen sommige wetten rechtstreeks naar de EHS. Zo worden ex art. 2 Wet ammoniak en veehouderij (Wav) EHS-gebieden als kwetsbaar gebied aangemerkt en heeft de EHS als planologisch concept toch weer directe rechtsgevolgen. Via de Wav wordt (een gedeelte van) de EHS aldus juridisch relevant en afdwingbaar. Men vergelijkte ABRS 8 juni 2005 (edelhertenhouderij in Brabant), ABRS 11 januari 2006 (fokvarkenshouderij in Zeeland), ABRS 25 januari 2006 (vleesvarkenshouderij in Zeeland), ABRS 13 december 2006 (begrenzing EHS provincie Brabant) en ABRS 18 april 2007 (Wav en EHS Brabant).

Ook de Reconstructiewet concentratiegebieden (Rwc) verwijst naar de EHS. Als rijksuitgangspunten voor het opstellen van het Reconstructieplan (Bijlage ex art. 9 Rcw) wordt de EHS genoemd dient het onder die wet gerekend te worden als waardevol en kwetsbaar gebied. Dat heeft rechtsgevolgen voor de zonering in de reconstructieplannen. De EHS is zo niet alleen planologisch relevant maar via de Rwc (zonering in Reconstructieplannen) ook juridisch relevant. Men vergelijkte ABRS 12 april 2006 (Reconstructieplan Salland en Twente), ABRS 27 september 2006 (Reconstructieplan Veluwe) en ABRS 4 april 2007 (EHS als extensiveringsgebied Brabant).

Via de link van Wav en Rwc is de EHS soms dus meer dan alleen maar planologische sturing.

Nu bovendien ook bij de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden "maximaal" aangesloten¹⁴ zal gaan worden bij het EHS-beleid, zou de EHS ons inziens ook via de significantietoets uit de Nbw (en de habitattoets uit art. 6 HR) relevantie kunnen gaan krijgen.

2. Rechter toetst soms rechtstreeks aan SGR-afwegingskader (directe toetsing)

Kennelijk toetst de rechter soms ook rechtstreeks (dus zonder de schakeling met een specifieke wet als Wav of Rwc) aan het voor de EHS geldende afwegingskader uit het SGR. We zien dit gebeuren in ABRS 19 april 2006, waarin de Raad van State het SGR-kader natoetst en kijkt of GS in redelijkheid heeft kunnen stellen dat het plan niet met het SGR in strijd is. Ook in ABRS 12 april 2006 gebeurt dat. Weliswaar is dat een terughoudende (zgn. marginale) toetsing, maar desalniettemin dus een rechterlijke (na)toetsing!

¹⁴ Vgl. brief minister LNV aan tweede kamer dd. 16 juni 2006 (DN 2006-1487).

Ook in de zaak van de Rijksweg N57 en rondweg Serooskerke kijkt de Raad van State of er door de gemeente Veere voldoende is gecompenseerd op grond van het SGR en het Zeeuwse streekplan (ABRS 17 mei 2006, rechtsoverweging 2.9.6)

In de zaak van het goedkeuringsbesluit van GS van Utrecht (ABRS 30 augustus 2006, rechtsoverweging 2.6.12.2 en 2.6.13 inzake bestemmingsplan Vinkeveen) speelt de begrenzing van de (P)EHS op de streekplankaart een rol, zij het slechts als zogenoemd *obiter dictum*, dus als redenering ten overvloede: "Bovendien ligt het perceel binnen de begrenzing van de EHS". Dat het perceel buiten de provinciale verstedelijkingscontour lag (en reeds daarom strijd met provinciaal beleid was) lijkt echter i.c. de primaire overweging te zijn, maar toch is ook hier de EHS kennelijk rechtens relevant.

In ABRS 16 augustus 2006 (vrijstellingsbesluit tankstation Montfoort) differentieert de rechter tussen bruto (rijks)EHS en netto (P)EHS. Weliswaar lag het te bebouwen perceel in de bruto EHS, maar omdat er "geen reëel alternatief" was en de netto EHS nog niet was vastgesteld was "occupatie van een klein gedeelte van het natuurontwikkelingsgebied verantwoord".

De EHS-criteria lijken overigens ook al meer en meer door de hoogste rechter te worden ingevuld. Zo geldt stedelijke woningbehoefte als "zwaarwegend maatschappelijk belang" en is een dijklichaam tegen zicht- en lichthinder alsmede gerichte straatverlichting voldoende mitigatie of compensatie (ABRS 19 april 2006 en ABRS 17 mei 2006).

De EHS is zo niet slechts een stukje planologische beleidsvrijheid voor het bestuur, maar wordt thans ook als harde juridische toetssteen gebruikt. Dat blijkt ook wel aan het feit dat de meeste projecten in ons overzicht niet door konden gaan (mede) als gevolg van EHS-relevantie.

Dit is o.i. een opmerkelijke trendbreuk met het verleden. In de jurisprudentie speelde de EHS geen of hooguit zijdelings een rol. Men was al blij als de rechter er überhaupt aandacht aan besteedde. In 2004 nog kwam de rechter in de Hanzelijn-zaak (ABRS 29 december 2004) niet verder dan de opmerking dat niet kon worden gesteld dat het bestuursorgaan (i.c. de minister van verkeer en waterstaat) "te weinig aandacht" had gegeven aan de EHS. Toen was "aandacht" dus nog voldoende. Tegenwoordig zal er door het bestuursorgaan nauwkeurig getoetst moeten worden.

5 Getalsmatige analyse jurisprudentie VHR en EHS

5.1 Algemeen

Van de 86 bestudeerde rechtsdossiers bleek een meerderheid van 49 (57%) door de rechter geen belemmering te ondervinden: de projecten konden doorgaan.

Bij vergelijking tussen de VHR en de EHS valt echter op dat bij de EHS-jurisprudentie de meeste projecten door de rechter werden tegengehouden (67%), terwijl bij de VHR-zaken juist de meeste projecten van de rechter doorgang mochten vinden. Slechts 37% van de projecten ging hier uiteindelijk niet door. De afgelopen drie jaar konden 43 van de 68 VHR-projecten wel doorgaan (63%), zie ook Tabel 2.

Wel is het totaal aantal zaken waarin de natuurwetgeving in rechtszaken is gebruikt veel hoger (68 zaken) dan het aantal zaken waarin het nationale ruimtelijke concept van de EHS is gebruikt (18 zaken). Relatief waren deze EHS-zaken echter succesvoller bij het tegenhouden van projecten dan de VHR-zaken.

Verder is het aantal projecten dat uiteindelijk niet door kan gaan (na een rechtszaak) bij de wettelijke soorten- en gebiedenbescherming de afgelopen jaren gestaag gedaald. Een goede verklaring hiervoor hebben we nog niet. Gezien het feit dat de toetsing door de rechter niet sterk is gewijzigd, kunnen we vermoeden dat opdrachtgevers en vergunningverleners meer gewend zijn geraakt aan de wettelijke eisen (bv onderzoeksplicht).

De hardnekkige en veelvuldig geventileerde opvatting dat Nederland door de natuurwetgeving steeds meer 'op slot' zou gaan (Van der Wal en Van Schaik 2007), wordt met deze analyse dus niet bevestigd.

Tabel 2. Overzichtstabel rechtsdossiers VHR en EHS

	Project gaat door (+)	Project gaat niet door (-)	Totaal (100%)
Soorten			
2005	6 (50%)	6 (50%)	12
2006	10 (71%)	4 (29%)	14
2007	6 (86%)	1 (14 %)	7
Subtotaal soorten	22 (66%)	11 (34%)	33
Gebieden (N2000)			
2005	2 (50%)	2 (50%)	4
2006	11 (55%)	9 (45%)	20
2007	8 (73%)	3 (27%)	11
Subtotaal gebieden	21 (60%)	14 (40%)	35
Subtotaal VHR	43 (63%)	25 (37%)	68
EHS			
2005	0 (0%)	1 (100%)	1
2006	4 (36%)	7 (64%)	11
2007	2 (33%)	4 (67%)	6
Subtotaal EHS	6 (33%)	12 (67%)	18
Totaal	49 (57%)	37 (43%)	86

Hoe het aantal rechtzaken zich verhoudt tot het aantal afgegeven ontheffingen (soorten) en Nbw-vergunningen (gebieden) is in dit jurisprudentieonderzoek niet aan de orde en ook niet achterhaald. Wel blijkt uit een snelle analyse van Ffw-ontheffingen dat hiervan in 2006 in totaal

571 zijn afgegeven (www.minlnv.nl). Op een gemiddelde van 11 rechtzaken per jaar lijkt dus slechts een klein deel uiteindelijk bij de hoogste rechter ter toetsing te worden voorgelegd.

Opmerkelijk is voorts de grote toename van Nbw-uitspraken in 2006 en de scherpe daling van Ffw-uitspraken in 2007 (Tabel 3). Dat laatste zou te maken kunnen hebben met de introductie van de mogelijkheid en de proliferatie van steeds meer gedragscodes. Zoals uiteengezet kunnen gedragscodes ervoor zorgen dat er geen Ffw-ontheffing aangevraagd hoeft te worden.

Tabel 3. Overzichtstabel rechtsdossiers per jaar

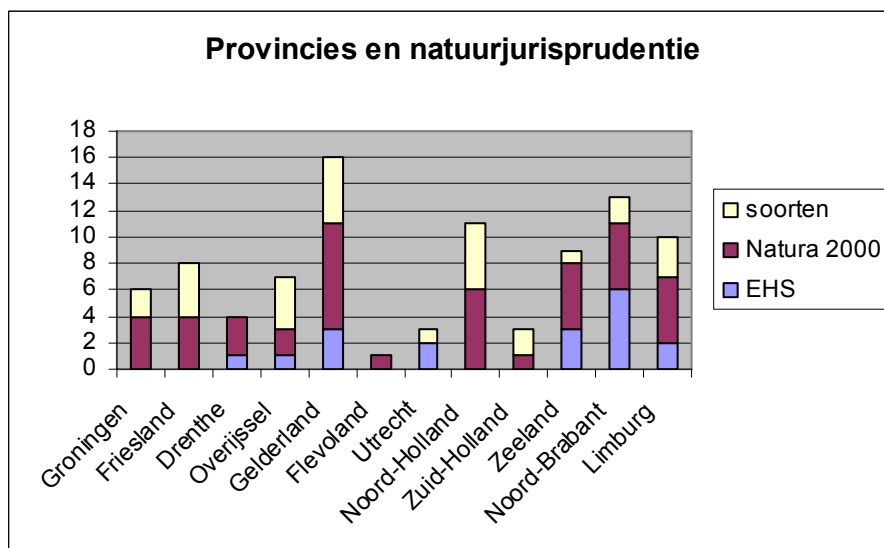
	Soorten	Gebieden	EHS	Totaal
2005	12	4	1	17
2006	14	20	11	45
2007	7	11	6	24

Voor de grote toename van Nbw-zaken in 2006 hebben wij geen verklaring. Mogelijk dat de introductie van beheersplannen ook hier te zijner tijd een daling in het aantal geschillen naar aanleiding van een Nbw-vergunning zal laten zien. Zoals bekend verschaft een beheersplan vrijstelling van de vergunningplicht indien en voor zover een activiteit daarin benoemd is.

Ons is gevraagd om ook inzicht te verschaffen in de projecttypen, locaties, procespartijen en het al dan niet fiatteren door de rechter van de projecten. In de figuren in par.5.2 wordt daarop ingegaan.

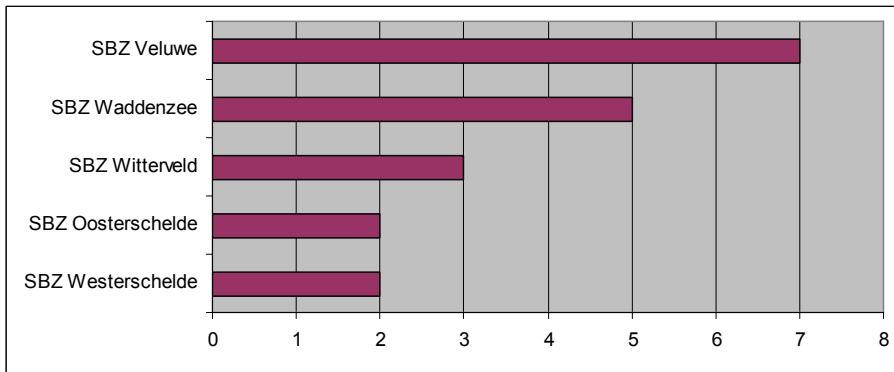
5.2 Locaties van de geschillen

Over de locaties van de geschillen kunnen interessante conclusies worden getrokken. Zowel voor de provincies die het meest 'belast' worden met natuurjurisprudentie als over de meest betwiste SBZs. Gelderland en SBZ Veluwe springen meteen in het oog.



Figuur 1. Verdeling van het aantal geschillen over de provincies

De verdeling van geschillen over de provincies is allerminst gelijkmatig verdeeld. Gelderland heeft verreweg het meest met natuurjurisprudentie van de Raad van State te maken. Het betreft dan zowel EHS-, soorten en Natura 2000-geschillen. De provincies Flevoland, Zuid-Holland en Utrecht blijken daarentegen nauwelijks met de natuurjurisprudentie van de Raad van State te maken te hebben. Meestal gaat het in Gelderland niet geheel onverwachts over de Veluwe, zoals Figuur 2 laat zien.

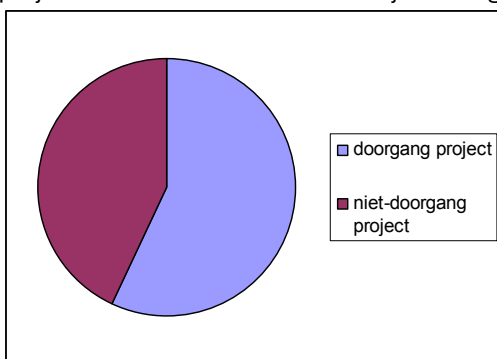


Figuur 2. Aantal rechterlijke geschillen per Speciale Beschermingszone (SBZ)

Dat de grote SBZs ook tot de meeste rechterlijke geschillen bij de Raad van State aanleiding hebben gegeven zal niemand echt verbazen. De Veluwe heeft tot de meeste jurisprudentie aanleiding gegeven, gevolgd door andere grote gebieden als Waddenzee en de Ooster- en Westerschelde. Dat hier ook het relatief kleine gebiedje van het Drentse Witterveld tussenprijkt, komt volledig op conto van het nabij gelegen TT-circuit van Assen met zijn vele festivals het gehele jaar door.

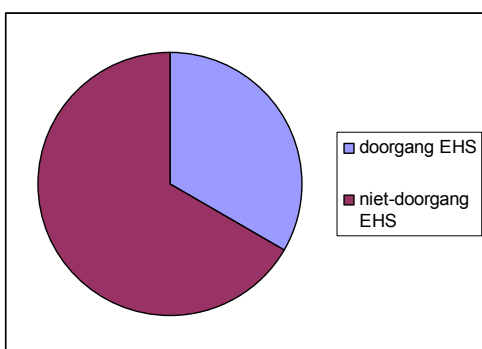
5.3 Doorgang van projecten

Of projecten al dan niet doorgang mogen vinden van de rechter is ook eenvoudig inzichtelijk te maken. Zoals eerder ook al uit de kruistabel bleek, werd een meerderheid van 49 van de 86 projecten door de rechter uiteindelijk niet tegengehouden (Figuur 3).



Figuur 3. Meerderheid van alle projecten mochten door van de rechter

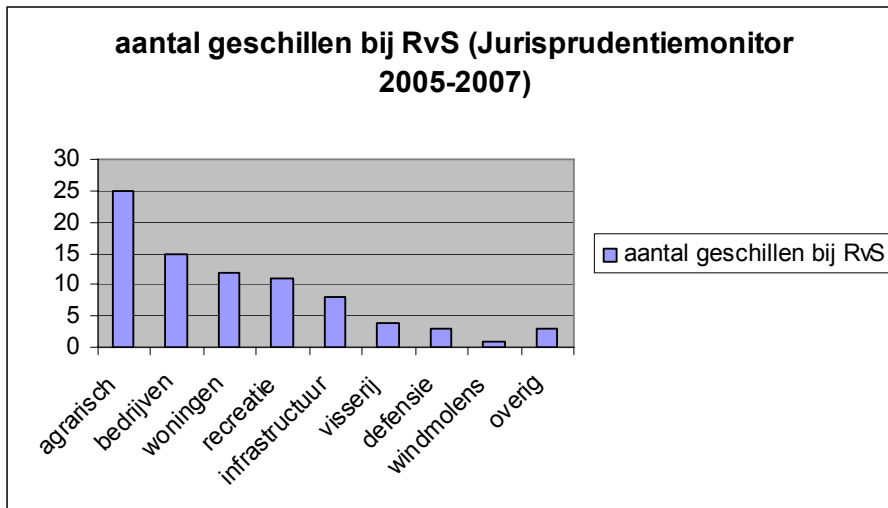
Bekijken we de gehele natuurjurisprudentie dan kregen de meeste projecten en plannen van de rechter dus groen licht, maar als we alleen naar de EHS-jurisprudentie kijken dan zien we het *tegenovergestelde* beeld. De meeste projecten en plannen ondervonden juist hinder van de EHS bij de Raad van State (Figuur 4).



Figuur 4. Meerderheid van EHS-projecten mochten niet door van de rechter

5.4 Projecttypen

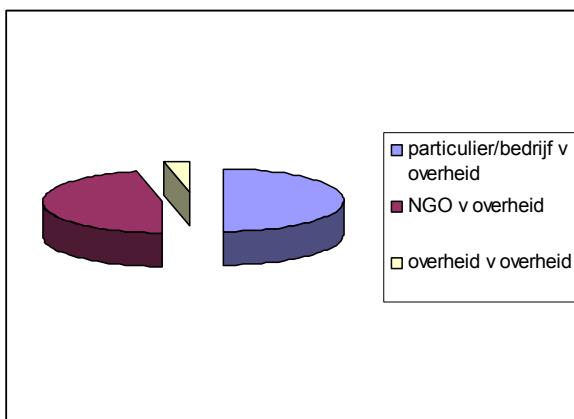
Ook over de meest voorkomende projecttypen zijn uitspraken te doen. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, worden woningbouwprojecten of de aanleg van industrieterreinen niet het meest in rechte beoordeeld. Juist vanuit die hoek werd altijd over jurisdisering en het 'op slot' gaan van Nederland gemopperd. Het zijn daarentegen juist agrariërs die kennelijk de meeste juridische hinder van het natuurbeleid ondervinden. 29% van de uitspraken heeft een agrarisch karakter. Ook valt het grote aandeel van recreatiegeschillen op (Figuur 5).



Figuur 5. Aantal geschillen bij de Raad van State

5.5 Procespartijen

Meestal procederen particulieren en/of bedrijven tegen het bevoegde gezag. In 43 zaken betreft het al dan niet geanonimiseerde aanduidingen van particulieren, bedrijven of particulieren met hun bedrijf als secundaire procespartij. In 40 van 86 zaken betrof het een natuur-NGO tegen het bevoegde gezag. Slechts een enkele keer (drie gevallen van de 86) procedeert de ene overheidslaag tegen de andere (Figuur 6). Het meest bekende voorbeeld is natuurlijk de gemeente Onderbanken tegen de minister van VROM terzake van het nimby-besluit over de bomenkap voor de AWACS-vliegtuigen (ABRS 18 juli 2007).



Figuur 6
Overheidslagen procederen nauwelijks tegen elkaar

6 Slotopmerkingen en conclusies

Als ruimtelijk sturingsconcept is de juridische relevantie en juridische hardheid van de EHS altijd betwijfeld. Ons jurisprudentieonderzoek toonde evenwel een ander beeld. Rechters bleken ook de EHS in hun oordeel te betrekken en invulling van de EHS niet over te laten aan het planologisch beleid van het bestuursorgaan. Er werd niet alleen via andere wetten als de Reconstructiewet of de Wet ammoniak veehouderij aan de EHS getoetst, doch ook in directe zin. De EHS bleek dus niet alleen een planologisch concept (ruimtelijke sturing) maar ook in rechte afdwingbaar te zijn (juridische sturing).

De nieuwe Wro verschaft met name de provincie nieuwe en vooral ook harde juridische sturingsinstrumenten (inpassingsplan, PRV, aanwijzingen). Deze zouden bijvoorbeeld ook kunnen worden ingezet voor de EHS en Natura 2000. De wettekst van de Wro verplicht de provincie daar evenwel niet toe.

Het wetsontwerp WABO tast de toetsingscriteria voor gebieden en soorten niet aan, maar is (vooralsnog) slechts een procedurele wet: een procedure om tot één omgevingsvergunning te geraken zonder dat de habitattoets, EHS-toets of soortentoets vervalft of weg te wege valt tegen andere belangen.

Bij vergelijking tussen de VHR en de EHS valt allereerst op dat in het overzicht van EHS-zaken de meeste projecten door de rechter werden tegengehouden, terwijl bij de VHR-zaken juist de meeste projecten van de rechter doorgang mochten vinden. De afgelopen drie jaar konden 43 van de 68 VHR-projecten doorgaan. Van de 18 EHS-zaken werden 12 projecten door de rechter tegengehouden. Beschouwen we de EHS en VHR tezamen dan blijkt uiteindelijk een meerderheid van deze natuurbeschermingsrechtelijk relevante projecten van de rechter groen licht te hebben gekregen (49 van de 86 bestudeerde rechtsdossiers).

Opvallend was de scherpe daling van het aantal soortbeschermingszaken in 2007. Mogelijk heeft dit te maken met de introductie van steeds meer gedragscodes.

De beantwoording van de vraag of er sprake is van significantie is beslissend voor het verdere verloop van de habitattoets (art. 19d e.v. Nbw).

Het gaat bij significantie om gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende SBZ. Volgens het definitie-artikel uit de Habitatrichtlijn is hierbij de gunstige staat van instandhouding (het zogenoemde g.s.i.-criterium) van habitats en/of soortenpopulaties relevant.

Bij de voortoets (door initiatiefnemer, ecologisch adviesbureau/ecoloog en bestuursorgaan) en de bestuurlijke toets zal uiteraard al gepreludeerd (moeten) worden op de meest recente eisen die in de juridische natoets zullen gelden; alsdan is de natuurwetenschappelijke en bestuurlijke toetsing immers juist en uiteindelijk in rechte verdedigbaar (*judge-proof*) verricht.

De inhoudelijke invulling door de rechter van vage begrippen als significantie bij de habitattoets kwam evenwel ook deze verslagperiode niet tot ontwikkeling. De vraag naar significante effecten op een SBZ is evenwel de primaire vraag van de habitattoets. Een vaste methodiek ten behoeve van een afstandscriterium bij significantie werd door de jurisprudentie

ook dit jaar niet ontwikkeld. De (toevallige) afstand van het project ten opzichte van de SBZ lijkt de rechter telkens voldoende groot te achten.

De EHS-criteria lijken daarentegen al wel meer en meer door de hoogste rechter te worden ingevuld. Zo geldt stedelijke woningbehoefte als “zwaarwegend maatschappelijk belang” en is een dijklichaam tegen zicht- en lichthinder alsmede gerichte straatverlichting voldoende mitigatie of compensatie.

In 2007 deed de Raad van State echter wel een baanbrekende uitspraak over de door de communautaire jurisprudentie geëiste zekerheid bij de habitattoets (significante effecten). Anders dan het HvJEG eist de Raad van State geen zekerheid op het moment van vergunningverlening (ABRS 29 augustus 2007; gaswinning Waddenzee). Door middel van een monitoringsprotocol kan er hand aan de kraan worden gehouden. De onzekerheid wordt dus als het ware weggemonitord, maar men zou ook kunnen zeggen dat de vergunning voorwaardelijk wordt verleend: onder voorwaarde van voortdurende monitoring en met de mogelijkheid van een tijdige voet op de rem. Volgens ons is dit niet strijdig met het communautaire voorzorgsbeginsel te achten. Er is immers een *risk reduction measure* in de vergunningsvoorwaarden opgenomen.

De (kwantitatieve) jurisprudentiemonitor leverde over de jaren 2005-2007 de volgende conclusies op:

1. Van de bestudeerde rechtsdossiers (86) bleek het grootste deel van de projecten (57%) uiteindelijk door te kunnen gaan.
2. Het aantal zaken waarbij de EHS als argument werd gebruikt (18), was veel lager dan het aantal zaken waarin de wettelijke soorten- en gebiedenbescherming werd gebruikt (68). Toch bleek het aantal projecten dat uiteindelijk niet door mocht gaan bij het (juridisch zwak geachte) EHS-kader hoger te liggen (67%) dan bij de wettelijke soorten- en gebiedenbescherming (37%).
3. Het aantal projecten dat na een rechtszaak bij de hoogste rechter niet door kan gaan, is over de jaren 2005-2007 elk jaar gedaald.
4. De provincie Gelderland (19%) en de Veluwe (8%) zijn de provincie respectievelijk het gebied met de meeste rechtszaken.
5. In 25% van de zaken (die onder de nationale rechter komen) heeft de ingreep een agrarisch karakter. Deze categorie ligt ver voor op andere ingrepen. Bedrijventerreinen (17%), woningbouw (14%) en recreatie (13%) volgen.
6. De initiatiefnemers voor de rechtszaak zijn in 50% van de gevallen particulieren en/of bedrijven. Natuurorganisaties e.d. zijn verantwoordelijk voor 47% van de rechtszaken. In de overige 3% gaat het om (lagere) overheden.

De hardnekkige en veelvuldig geventileerde opvatting dat Nederland door de natuurwetgeving steeds meer 'op slot' zou gaan, wordt intussen met deze analyse niet bevestigd.

Literatuur

- Arentz, B., H.E. Woldendorp, Soortenbescherming Flora- en faunawet: complexiteit naar climax, M en R 2005, 32-4, p. 202-212
- Backes, Ch.W. en J.H.G. van den Broek, Gebiedsbescherming eindelijk geboden, M en R 2005, 32-8, p. 474-481.
- Backes, Ch.W., P.J.J. van Buuren, A.A. Freriks, Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht, Den Haag 2004
- Backes, Ch.W., T. van Nieuwenburgh, R. Koelemeijer, Transformation of the first Daughter Directive on air quality in several EU member states and its application in practice, EELR 2005
- Beunen, R., Onzorgvuldige besluitvorming frustriert implementatie VHR, ROM 2005-7/8, p. 30
- Blomberg, A.B., F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, Vergunningverlening in het omgevingsrecht: naar stroomlijning of integratie?, TO 2005, 10-1, p. 3-11
- Boeve, M.N., Omgevingsrecht, Groningen 2006
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. Groot (2007), *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441, Wageningen.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma en H. Bleumink (2006), *Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.1, Wageningen.
- Broek, J.H.G. van den, De kroonjuwelen van VROM; herijking, omgevingsvergunning en omgevingswetboek, NJB 2005, 80-11, p. 578-584
- Broekmeyer, M.E.A., F.H. Kistenkas, Bouwen en natuur; Europese natuurwaarden op het ruimtelijk ordeningsspoor, WOT-werkdocument 44, WOT Natuur en Milieu, Wageningen 2006
- Buuren, P.J.J. van, Ch.W. Backes, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, Deventer 2006
- Directie Natuur, Algemene handreiking Natuurbeschermingswet 1998, Den Haag 2005
- Dirksen, Sj., De Waardenburgnorm bestaat niet, ofwel de klok en de klepel, NJB 2005, 80-23, p. 1194/5
- Geilswijk, M. van, A. Freriks, Wijzigingen Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten op gespannen voet met Europese natuurbeschermingsrichtlijnen, JfF 2005, 2-3, p. 63 ev.
- Harremoës, P., Ethical Aspects of Scientific Incertitude in Environmental Analysis and Decision-making, Journal of Cleaner Production 2003-11, p. 705 e.v.
- Kistenkas, F.H., W. Kuindersma, Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht. Ontwikkelingen in jurisprudentie, regelgeving en beleid, Planbureau-rapport 21, Natuurplanbureau, Wageningen 2004
- Kistenkas, F.H., W. Kuindersma, Soorten en gebieden. Het groene milieurecht in 2005, WOT-rapport 7. WOT Natuur & Milieu, Wageningen 2005

- Kistenkas, F.H., Integrating and interpreting the Habitats- and Birds Directives, TFLR 2005, 12-3, p. 255-265
- Kistenkas, F.H., R. Bugter, E.G. Steingrover, De Achilleshiel van de habitattoets, JfF 2006
- Kistenkas, F.H., M.E.A. Broekmeyer, Gaswinning Waddenzee. Hand aan de kraan of voet op de rem?, Nederlands Juristenblad (NJB) 2007, p. 2376
- Kistenkas, F.H., M.E.A. Broekmeyer, Gevolgen van de integrale omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor natuur en landschap, WOt-werkdocument 74. WOT Natuur & Milieu, Wageningen 2007
- Kistenkas, F.H., Landschap en natuur onder de nieuwe Wro, Landschap 2007 (24-3), p. 137-145
- Kistenkas, F.H., Een staatsrechtelijke patstelling: de Waardenburgnorm, NJB 2005, 80-4, p. 212
- Kistenkas, F.H., Naschrift bij de Waardenburgnorm, NJB 2005, 80-23, p. 1195
- Kistenkas, F.H., De rood-groen-balans in de RO, Openbaar bestuur 2005, jrg. 15 nr. 10
- Koelmeijer, R.B.A., Ch.W. Backes, W.F. Blom, A.A. Bouwman, P. Hammingh, Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen, MNP-rapport Bilthoven 2005
- Koeman, N.S.J., Omgaan met omgevingsrecht, Groningen 2006
- Michiels, F.C.M.A., Naar een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, TO 2005-2, p. 37-44
- Neerhof, R., Het Besluit Vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten en de gedragscode, JfF 2005, p. 96-108
- Neven, M.G.G., F.H. Kistenkas, Streken vergeleken. Hoofdpijnen imago, implementatie, interpretatie en integratie Natura 2000 in Europees perspectief, Alterra-rapport 1222.2, Wageningen 2005
- Opdam, P.F.M., M.E.A. Broekmeyer, F.H. Kistenkas, G. Groot Bruinderink, J. Schaminee, *Dealing with Uncertainty in Assessing Significance of Human Impacts on Natura 2000 sites*, Wageningen 2008 (in prep.).
- Ruijgrok, E., R. Schutte, Toetsing der toetsen, ROM 2005-6, p. 28/9
- Schmidt, A.M., F.H. Kistenkas, Een Nationale Natuurautoriteit?, Openbaar Bestuur jrg 16 nr 11, 2006
- Verschuuren, J.M., Natuur in de omgevingsvergunning, M en R 2005, jrg. 32 (decembernummer)
- Vreke, J., R.I. van Dam, F.H. Kistenkas, Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie, WOt-rapport 15. WOT Natuur & Milieu, Wageningen 2005.
- Woldendorp, H.E., Buiten aan het werk?, JfF 2005-4/5, p. 127/8
- Wal, G. van der, F.Y. van Schaik, De Nederlandse toepassing van de Habitatrichtlijn: een te grote rem op bedrijvigheid?, Bouwrecht 2007 44-8, p. 652-663
- Woldendorp, H.E., Teksten en toelichting wetgeving natuurbescherming, Den Haag 2005

Afkortingen

abbb	algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRS	Afdeling Rechtspraak Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
art.	artikel
avv	algemeen verbindende voorschriften
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
CvM	Centrum voor Milieurecht (UvA)
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
ev.	en volgende
EG	Europese Gemeenschappen
et al.	en anderen
Ffw	Flora- en faunawet
Gst.	De Gemeentestem
HR	Habitatrichtlijn
HvJEG	Hof van Justitie Europese Gemeenschappen
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
Jff	Journal Flora en fauna
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M en R	Milieu en Recht
MvT	Memorie van Toelichting
Nbw	Natuurbeschermingswet
OsPAR	Oslo-Parijs verdrag
OVIR	Op voorhand in redelijkheid
PEHS	Provinciale EHS
PKB	Planologische kernbeslissing
Rb	Rechtbank
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
Rwc	Reconstructiewet concentratiegebieden
SBP	Soortbeschermingsplan
SBZ	Speciale Beschermingszone
SGR	Structuurschema Groene Ruimte
Stcrt.	Staatscourant
VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn
VMR	Vereniging voor Milieurecht
VR	Vogelrichtlijn
VROM	Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu
Vrz-rb	Voorzieningenrechter rechtbank
VzAB	Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak
WABO	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening (nieuwe wet)
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening (oude wet)

WOT-onderzoek

Verschenen documenten vanaf 2006 in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 47 78 44; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOT-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2006

- 21 *Rienks, W.A., I. Terluin & P.H. Vereijken.* Towards sustainable agriculture and rural areas in Europe. An assessment of four EU regions
- 22 *Knegt, B. de, H.W.B. Bredenoord, J. Wiertz & M.E. Sanders.* Monitoringsgegevens voor het natuurbeheer anno 2005. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 1
- 23 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-001 – Monitor- en Evaluatiesysteem Agenda Vitaal Platteland
- 24 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek Natuurplanbureaufunctie
- 25 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-385 - Milieuplanbureaufunctie
- 26 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-394 – Natuurplanbureaufunctie
- 27 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04 - Kennisbasis
- 28 *Verboom, J., R. Pouwels, J. Wiertz & M. Vonk.* Strategisch Plan LARCH. Van strategische visie naar plan van aanpak
- 29 *Velthof, G.L. en J.J.M. van Grinsven (eds.)* Inzet van modellen voor evaluatie van de meststoffenwet. Advies van de CDM-werkgroep Harmonisatie modellen
- 30 *Hinssen, M.A.G., R. van Oostenbrugge & K.M. Sollart.* Draaiboek Natuurbalans. Herziene versie
- 31 *Swaay, C.A.M. van, V. Mensing & M.F. Wallis de Vries.* Hotspots dagvlinder biodiversiteit
- 32 *Goossen, C.M. & F. Langers.* Recreatie en groen in en om de stad. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 33 *Turnhout, Chr. Van, W.-B. Loos, R.P.B. Foppen & M.J.S.M. Reijnen.* Hotspots van biodiversiteit in Nederland op basis van broedvogelgegevens
- 34 *Didderen, K en P.F.M. Verdonschot.* Graadmeter Natuurwaarde aquatisch. Typen, indicatoren en monitoring van regionale wateren
- 35 *Wamelink, G.W.W., G.J. Reinds, J.P. Mol-Dijkstra, J. Kros, H.J. Wieggers.* Verbeteringen voor de Natuurplanner
- 36 *Groeneveld, R.A. & R.A.M. Schrijver.* FIONA 1.0; Technical description
- 37 *Luesink, H.H., M.J.C. de Bode, P.W.G. Groot Koerkamp, H. Klinker, H.A.C. Verkerk & O. Oenema.* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen
- 38 *Bakker-Verdurmen, M.R.L., J.W. Eimers, M.A.G. Hinssen-Haenen, T.J. van der Zwaag-van Hoorn.* Handboek secretariaat WOT Natuur & Milieu
- 39 *Pleijte, M. & M.A.H.J. van Bavel.* Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en

- aambeeld? Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen Europees en gebiedsgericht beleid
- 40 *Kramer, H., G.W. Hazeu & J. Clement.* Basiskaart Natuur 2004; vervaardiging van een landsdekkend basisbestand terrestrische natuur in Nederland
- 41 *Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, J. Roos-Klein Lankhorst, D.J. Brus & P.F.G. Vereijken.* Monitoring landschap; gebruik van steekproeven en landsdekkende bestanden
- 42 *Selnes, T.A., M.A.H.J. van Bavel & T. van Rheenen.* Governance of biodiversity
- 43 *Vries, S. de. (2007)* Veranderende landschappen en hun beleving
- 44 *Broekmeijer, M.E.A. & F.H. Kistenkas.* Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijk ordeningsspoor. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 45 *Sollart, K.M. & F.J.P. van den Bosch.* De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 46 *Sollart, K.M. & R. de Niet met bijdragen van M.M.M. Overbeek.* Natuur en mens. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2006

2007

- 47 *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof.* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek; Advies van de CDM-werkgroep Mestbeleid en Bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek
- 48 *Kruit, J. & I.E. Salverda.* Spiegeltje aan de muur, valt er iets te leren van een andere plannings-cultuur?
- 49 *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50 *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51 *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*
- 52 *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.
53. *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. National Capital Index version 2.0
53. *Windig, J.J., M.G.P. van Veller & S.J. Hiemstra.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Biodiversiteit Nederlandse

landbouwhuisdieren en gewassen

53.4 *Melman, Th.C.P. & J.P.M. Willemen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Coverage protected areas.

53.6 *Weijden, W.J. van der, R. Lewis & P. Bol.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Indicatoren voor het invasieproces van exotische organismen in Nederland

53.7a *Nijhof, B.S.J., C.C. Vos & A.J. van Strien.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Influence of climate change on biodiversity.

53.7b *Moraal, L.G.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Effecten van klimaatverandering op insectenplagen bij bomen.

53.8 *Fey-Hofstede, F.E. & H.W.G. Meesters.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Exploration of the usefulness of the Marine Trophic Index (MTI) as an indicator for sustainability of marine fisheries in the Dutch part of the North Sea.

53.9 *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Connectivity/fragmentation of ecosystems: spatial conditions for sustainable biodiversity

53.11 *Gaaff, A. & R.W. Verburg.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010' Government expenditure on land acquisition and nature development for the National Ecological Network (EHS) and expenditure for international biodiversity projects

53.12 *Elands, B.H.M. & C.S.A. van Koppen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Public awareness and participation

54 *Broekmeyer, M.E.A. & E.P.A.G. Schouwenberg & M.E. Sanders & R. Pouwels.* Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden. Wat stuurt het beheer?

55 *Bosch, F.J.P. van den.* Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid. Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau

56 *Jong, J.J. & M.N. van Wijk, I.M. Bouwma.* Beheerskosten van Natura 2000 gebieden

57 *Pouwels, R. & M.J.S.M. Reijnen & M. van Adrichem & H. Kuipers.* Ruimtelijke condities voor VHR-soorten

58 *Bouwma, I.M.* Quickscan Natura 2000 en Programma Beheer.

59 *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000 gebieden

60 *Hoogeveen, M.* Herberekening Ammoniak 1998 (werktitel)

61 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-001 – ME-AVP

62 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek

63 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu

64 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-385 – Milieuplanbureau functie

65 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-394 – Natuurplanbureau functie

66 *Brasser E.A., M.F. van de Kerkhof, A.M.E. Groot, L. Bos-Gorter, M.H. Borgstein, H. Leneman* Verslag van de Dialogen over Duurzame Landbouw in 2006

67 *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2007

68 *Nieuwenhuizen, W. & J. Roos Klein Lankhorst.* Landschap in Natuurbalans 2006; Landschap in

verandering tussen 1990 en 2005; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006.

69 *Geelen, J. & H. Leneman.* Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren. Uitkomsten van een marktonderzoek.

70 *Didderen, K., P.F.M. Verdonschot, M. Bleeker.* Basiskaart Natuur aquatisch. Deel 1: Beleidskaarten en prototype

71 *Boesten, J.J.T.I, A. Tiktak & R.C. van Leerdam.* Manual of PEARLNEQ v4

72 *Grashof-Bokdam, C.J., J. Frissel, H.A.M. Meeuwssen & M.J.S.M. Reijnen.* Aanpassing graadmeter natuurwaarde voor het agrarisch gebied

73 *Bosch, F.J.P. van den.* Functionele agrobiodiversiteit. Inventarisatie van nut, noodzaak en haalbaarheid van het ontwikkelen van een indicator voor het MNP

74 *Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer.* Natuur, landschap en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

75 *Luttik, J., F.R. Veeneklaas, J. Vreke, T.A. de Boer, L.M. van den Berg & P. Luttik.* Investeren in landschapskwaliteit; De toekomstige vraag naar landschappen om in te wonen, te werken en te ontspannen

76 *Vreke, J.* Evaluatie van natuurbeleidsprocessen

77 *Apeldoorn, R.C. van,* Working with biodiversity goals in European directives. A comparison of the implementation of the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive in the Netherlands, Belgium, France and Germany

78 *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Onderdeel Planbureau functies Natuur en Milieu.

79 *Custers, M.H.G.* Betekenissen van Landschap in onderzoek voor het Milieu- en Natuurplanbureau; een bibliografisch overzicht

80 *Vreke, J., J.L.M. Donders, B.H.M. Elands, C.M. Goossen, F. Langers, R. de Niet & S. de Vries.* Natuur en landschap voor mensen Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007

81 *Bakel, P.J.T. van, T. Kroon, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, H.Th.L. Massop, D.J.J. Walvoort.* Reparatie Hydrologie voor STONE 2.1. Beschrijving reparatie-acties, analyse resultaten en beoordeling plausibiliteit.

2008

82 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma.* Jurisprudentie-monitor natuur 2005-2007; Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur

83 *Berg, F. van den, P.I. Adriaanse, J. A. te Roller, V.C. Vulto & J.G. Groenwold (2008).* SWASH Manual 2.1; User's Guide version 2

84 *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, P. Roza & T. Selnes (2008).* Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland (een quick-scan)

85 *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema (2008).* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet; versie 1.0