

# De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht





# De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht

*Een analyse van de gevolgen van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn op het Nederlandse natuurbeleid*

*W. Kuindersma*

*F.H. Kistenkas*

*R.C. van Apeldoorn*

**Planbureaustudies nr. 8, december 2004**

*Natuurplanbureau – vestiging Wageningen*

*De reeks 'Planbureaustudies' bevat onderzoeksresultaten die als bouwstenen dienen voor een van de planbureau-producten. Het gaat om onderzoek van alle uitvoerende partnerinstellingen en van andere organisaties die voor het Natuurplanbureau opdrachten hebben uitgevoerd. Uitvoerende instellingen: Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Wageningen Universiteit & Researchcentrum (Wageningen UR).*

ISBN 90-807205-8-5  
ISSN 1570-7245

Planbureaustudies is een uitgave van het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, onderdeel van Wageningen UR

**Natuurplanbureau  
Wageningen**

Postbus 47  
6700 AA Wageningen  
t 0317 47 78 45  
f 0317 42 49 88  
info@npb-wageningen.nl  
www.natuurplanbureau.nl

**Redactie**

Geert van Duinhoven

**Fotografie**

Lex Broere m.u.v. foto op  
pagina 50: Theo Leoné

**Vormgeving**

Grafisch Atelier Wageningen  
**Druk**  
Drukkerij Kerckebosch, Zeist

De inhoudelijke kwaliteit van deze studie is beoordeeld door dr Bas Arts, Leerstoelgroep Milieu & Beleid, Radboud Universiteit Nijmegen en prof. mr Jonathan Verschuuren, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Universiteit van Tilburg.

© 2004

**Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen  
Tel. (0317) 47 47 00  
Fax (0317) 41 90 00  
Wiebren Kuindersma:  
wiebren.kuindersma@wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	3
<b>Samenvatting</b>	5
<b>1 Inleiding</b>	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Leeswijzer	11
<b>2 Nederlands natuurbeleid 1990-2000</b>	13
2.1 Inleiding	13
2.2 De bescherming van natuurgebieden	13
2.3 Ontwikkeling van gebieden (natuurontwikkeling)	16
2.4 Soortenbescherming (passief soortenbeleid)	16
2.5 Actief soortenbeleid	17
2.6 Conclusie	18
<b>3 Het Europese natuurbeleid</b>	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Het Europese natuurbeleid	21
3.3 De Vogelrichtlijn 1979	22
3.4 De Habitatrichtlijn 1992	23
3.5 Een typering van het Europese natuurbeleid	28
3.6 Conclusie	29
<b>4 Nederlandse natuurbeleid na vertaling Europees natuurbeleid</b>	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Gebiedsbescherming van natuur in Nederland	31
4.3 De ontwikkeling van natuurgebieden	40
4.4 Soortenbescherming in de Flora- en faunawet	41
4.5 Actief soortenbeleid	48
4.6 Conclusies	48

<b>5 De Habitat- en Vogelrichtlijn in Duitsland en Vlaanderen</b>	51
5.1 Inleiding	51
5.2 Bondsrepubliek Duitsland	51
5.3 Vlaanderen	53
5.4 De vergelijking met Nederland	55
<b>6 Conclusies en aanbevelingen</b>	57
6.1 Conclusies	57
6.2 Aanbevelingen voor het natuurbeleid	58
<b>Literatuur</b>	63
<b>Lijst van afkortingen</b>	68
<b>Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden</b>	69

Een van de taken van het Milieu- en Natuurplanbureau is de jaarlijkse evaluatie van het nationale natuurbeleid in de Natuurbalans. Sinds de eerste Natuurbalans in 1998 is het steeds duidelijker geworden dat het nationale natuurbeleid in toenemende mate wordt beïnvloed door het Europese natuurbeleid. De vraag is hoe groot de invloed van de Habitat- en Vogelrichtlijn is op het Nederlandse natuurbeleid.

In 2004 lijkt er in formele zin veel meer duidelijkheid dan in 1998. De Flora- en Faunawet is in 2002 al in werking getreden en ook de Natuurbeschermingswet lijkt eind 2004 wel zijn definitieve vorm te hebben bereikt. Bovendien is de – ook voor het natuurbeleid belangrijke – Nota Ruimte nu in een eindfase gekomen. De nieuwe Europese natuurregels hebben inmiddels hun invloed gehad op de praktijk van wegenbouwers en projectontwikkelaars. Aandacht in beleid,

media en in de wetenschap was het gevolg. Tijd dus om de ontwikkelingen op een rijtje te zetten en de gevolgen voor het Nederlandse natuurbeleid als geheel in te schatten. In deze planbureau-studie is met een bestuurskundige en juridische blik gekeken naar de ontwikkelingen in het Nederlandse natuurbeleid onder invloed van Europa. De studie geeft een tussenstand van zaken op een onderwerp dat het Milieu- en Natuurplanbureau voortdurend kritisch zal blijven volgen in de komende jaren.

Met deze planbureaustudie geeft het Natuurplanbureau de beleidsmakers en andere belangstellenden de gelegenheid om kennis te nemen van de ontstane inzichten.

*Dr. L.C. Braat*

*Milieu- en Natuurplanbureau*

*Hoofd Team Natuur, Landschap en Biodiversiteit*





Deze studie brengt de gevolgen van de implementatie van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn voor het Nederlandse natuurbeleid in kaart.

Daarbij staat naast de formele vertaling van deze richtlijnen in nationale wet- en regelgeving ook de gevolgen voor het Nederlandse natuurbeleid als geheel centraal. Natuurbeleid in Nederland is op veel verschillende manieren te beschrijven en te typeren. In deze studie hebben we daartoe gebruik gemaakt van twee dimensies: soorten en gebieden aan de ene kant en natuurontwikkeling en natuurbescherming aan de andere kant.

Centraal staat de volgende vraagstelling:

*In hoeverre heeft de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn geleid tot een daadwerkelijke transformatie van het Nederlandse natuurbeleid?*

Aan het einde van de 20ste eeuw kunnen we het Nederlandse natuurbeleid typeren aan de hand van de volgende punten:

1. De focus in het Nederlandse natuurbeleid ligt vanaf 1990 op de Ecologische hoofdstructuur (EHS) en dan vooral op de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden.
2. Binnen natuurbescherming ligt de nadruk op de gebiedsbescherming. In de gebiedsbescherming is de planologie het belangrijkste instrument voor de bescherming van de EHS. De realisatie van deze bescherming is afhankelijk van provincies en gemeenten en verliep niet zonder problemen. De directe wettelijke bescherming van natuurgebieden met de Natuurbeschermingswet verloor in de loop van de jaren negentig aan populariteit binnen het natuurbeleid. Natuurontwikkeling had priori-

teit en hiervoor was de rijksoverheid afhankelijk van lagere overheden en andere partijen.

Bij deze groepen was de inzet van de Natuurbeschermingswet omstrede en mede daardoor verloor de Natuurbeschermingswet aan betekenis binnen het natuurbeleid.

3. Het (actieve en passieve) soortenbeleid is vanaf 1990 geminimaliseerd. Actief soortenbeleid zou alleen tijdelijk nodig zijn als aanvulling op het EHS beleid. Het passief soortenbeleid (soortenbescherming) is het misschien wel meest marginale onderdeel van het natuurbeleid geworden. Ontheffingen voor soorten werden in de loop van de jaren negentig dan ook nauwelijks nog aangevraagd. Handhaving was vrijwel afwezig.

In deze periode van sterke ontwikkeling van het nationale Nederlandse natuurbeleid, is ook het Europese natuurbeleid tot ontwikkeling gekomen. In dit Europese natuurbeleid ligt met de Vogel- en Habitatrichtlijn de focus juist op bescherming van gebieden en soorten. Dit is een duidelijk verschil met het Nederlandse natuurbeleid waarin de nadruk met name op de ontwikkeling van natuurgebieden lag en vooral soortenbescherming heel weinig aandacht kreeg. Dit is wel opmerkelijk omdat de Nederlandse EHS model heeft gestaan voor het Europese concept van Natura 2000. Er zijn dus overeenkomsten tussen de EHS en Natura 2000, maar in de uitwerking in instrumenten, legt Nederland de nadruk op natuurontwikkeling en Europa op bescherming.

Verder is in het Europese natuurbeleid het onderscheid tussen soorten- en gebiedenbescherming

(net zoals in Nederland) wel duidelijk aanwezig, maar is de bescherming van gebieden voor een groot deel inhoudelijk gebaseerd op de aanwezigheid van leefgebieden voor bepaalde soorten in deze gebieden. Gebiedenbeleid is in het Europese natuurbeleid dus ook soortenbeleid!

Ongeveer vanaf het begin van de 21ste eeuw begint het Europese natuurbeleid door te werken in het Nederlandse natuurbeleid. Ondanks dat het Europese Natura 2000 concept het resultaat is van een succesvolle poging om het Nederlandse EHS concept naar het Europese niveau te exporteren, is de implementatie van het Europese natuurbeleid niet zonder gevolgen en niet zonder problemen gebleven voor het Nederlandse natuurbeleid.

De directe gevolgen zijn dat een groot deel van de EHS een wettelijke bescherming krijgt via de Natuurbeschermingswet en de soortenbescherming via de Flora- en faunawet ineens hoog op de publieke en politieke agenda staat.

Van een natuurbeleid met de nadruk op de ontwikkeling van natuurgebieden, komt de nadruk steeds meer te liggen op gebiedsbescherming en soortenbescherming. Toch bleef het nationale natuurbeleid en de EHS in Nederland gewoon overeind. De introductie van het Europese natuurbeleid in het Nederlandse natuurbeleid heeft namelijk niet gezorgd voor een radicale transformatie of heroverweging van het bestaande beleid. De bestaande beleidsprioriteiten van EHS met de bijbehorende natuurontwikkelingsplannen en de planologische bescherming blijven gewoon overeind. De Europese elementen van de gebiedsbescherming en de soortenbescherming zijn daar met de introductie van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet 2002 in feite gewoon aan toegevoegd. Wij denken op grond van onze analyse dat de transformatie van het

natuurbeleid onder invloed van de implementatie van deze richtlijnen toch veel verder gaat dan een toevoeging van een nieuwe Natuurbeschermingswet en een Flora- en faunawet op zich. Onder invloed van de toevoeging van het Europese natuurbeleid aan het bestaande Nederlandse natuurbeleid, is het natuurbeleid wel degelijk veranderd en deze verandering moet voor een deel zijn beslag nog krijgen. Zo is in feite een verspreiding van aandacht ontstaan over de verschillende onderdelen van het natuurbeleid. De eenduidige en wellicht wat éézijdige focus op de EHS en het vergroten en verbinden van natuurgebieden in het natuurbeleid is voorbij en er is meer aandacht gekomen voor zowel soorten- als gebiedenbescherming. De verspreiding van aandacht over deze verschillende onderdelen van het natuurbeleid kan extra consequenties hebben door de bestaande verschotting binnen het nationale natuurbeleid. Verschillende onderdelen van het natuurbeleid zijn nog weinig op elkaar betrokken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de gebiedenbescherming en de soortenbescherming, maar ook voor het actieve soortenbeleid en de soortenbescherming. Wij denken dat deze verschotting die aan het licht komt nu de soortenbescherming en de gebiedenbescherming meer aandacht krijgen in het natuurbeleid de effectiviteit en efficiëntie van het natuurbeleid als geheel kan bedreigen. Natuurbeleid is immers slechts een relatief klein beleidsterrein (ten opzichte van bijvoorbeeld infrastructuur of woningbouw) en als de aandacht zich dan ook nog over sterk van elkaar gescheiden onderdelen verspreidt, brengt dat risico's voor het natuurbeleid als geheel met zich mee. Ook in Duitsland en Vlaanderen hebben deze richtlijnen geleid tot meer aandacht voor de

natuur. Ook in deze landen lijkt het nog om een beleidsterrein te gaan dat, evenals tot voor kort in Nederland, nog niet erg serieus schijnt te worden genomen. Mogelijke leerervaringen liggen met name in Duitsland. In Duitsland hebben de overheden op nationaal en deelstaatsniveau immers meer gedaan dan de wettelijke omzetting van de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Men heeft allerlei instrumenten uit het algemene bestuursrecht gebruikt om de praktische implementatie van de richtlijnen te ondersteunen. Een suggestie waar in het Nederlandse natuurbeleid nog wel wat mee gedaan kan worden.

Op grond van deze analyse pleiten we voor een transformatie van het Nederlandse natuurbeleid door betere verbindingen aan te brengen tussen de verschillende onderdelen van het natuurbeleid. Dit kan het natuurbeleid als geheel versterken. Concrete aanbevelingen zijn:

1. Het verbinden van actief soortenbeleid met soortenbescherming door middel van beleidsregels. Actief soortenbeleid en soortenbescherming gaan vaak over dezelfde soorten, maar soortenbeschermingsplannen hebben geen status en de soortenbescherming is vaak moeilijk in te vullen vanwege een gebrek aan duidelijkheid over begrippen als duurzame populaties. Met behulp van beleidsregels kan bepaald worden dat in deze soortenbeschermingsplannen deze begrippen nader uitgewerkt worden. Zo krijgt dit plan status en soortenbescherming praktische handen en voeten.
2. Soortenbescherming verbinden met gebiedsbescherming door leefgebieden van beschermde soorten ook in de planologie bescherming te bieden. Soortenbescherming buiten natuur-

gebieden is lastig. Daarom is het te overwegen om belangrijke populaties toch via de ruimtelijke ordening te beschermen.

3. Meer geïntegreerde vergunningenstelsels. Integreer de vergunningenstelsels van het natuurbeschermingsrecht (soorten en gebieden) beter met elkaar en met het overige (rode, grijze en blauwe) omgevingsrecht.
4. Natuurontwikkeling verbinden met Natura 2000. De doelen van natuurontwikkeling en het behoud van gebieden en soorten vanuit Europese richtlijnen kunnen beter met elkaar gekoppeld worden. Dit geeft praktische invulling aan de Europese verplichtingen en een steviger basis voor natuurontwikkeling.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

*‘Het Korenwolfsyndroom waart rond in Nederland. Steeds vaker zien bestuurders en projectontwikkelaars hun plannen gedwarsboemd door bedreigde dieren en planten’<sup>1</sup>.*

Bovenstaand citaat geeft het al aan. Er is iets aan de hand met natuurbescherming in Nederland. Jarenlang was natuurbescherming een onderwerp waarover nooit veel commotie was. Sinds de publiciteit rond de korenwolf (of wilde hamster) is dat veranderd. Talloze artikelen en televisieprogramma’s werden er aan gewijd. ‘Nederland gaat op slot’, werd zelfs geroepen. De toestand was volgens het verenigde bedrijfsleven zelfs zo ernstig dat VNO-NCW er een standpunt over innam en opdracht gaf voor een studie over natuurbescherming<sup>2</sup>. De schuldige voor deze crisis was niet de Nederlandse overheid of een provinciebestuur, maar de Europese Unie (EU). De EU dwong immers Nederland om zich te conformeren aan twee Europese richtlijnen: de Vogelrichtlijn uit 1979 en de Habitatrichtlijn uit 1992. Het feit dat Nederland een belangrijke rol had gespeeld bij de totstandkoming van deze richtlijnen, was toen al lang vergeten.

Deze maatschappelijke en politieke onrust riep bij het Natuurplanbureau een aantal vragen op over de gevolgen van de Europese natuurrichtlijnen voor de natuurbescherming in Nederland. Het onderzoek naar die vragen resulteerde uiteindelijk in dit rapport. Deelresultaten zijn al in eerdere producten van het Natuurplanbureau gepubliceerd<sup>3</sup>. Via dit rapport kunnen nu ook

andere organisaties en geïnteresseerden gebruik maken van deze inventarisatie. Zo kan het rapport dienen om de kennis over natuurbescherming in de praktijk te verhogen.

## 1.2 Probleemstelling

Het doel van deze studie is om de gevolgen van de implementatie van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn voor het Nederlandse natuurbeleid in beeld te krijgen. Daarbij hebben we breder gekeken dan de formele vertaling van deze richtlijnen in nationale wet- en regelgeving. We hebben ons ook gericht op de gevolgen voor het Nederlandse natuurbeleid als geheel.

Natuurbeleid in Nederland is op veel verschillende manieren te beschrijven en te typeren. In deze studie kiezen we voor twee dimensies om het natuurbeleid te kunnen typeren. De eerste dimensie is het onderscheid tussen beleid dat gericht is op soorten en beleid dat gericht is op gebieden. Dit onderscheid is vooral relevant vanuit beleidsmatig oogpunt. Simpelweg omdat er in het natuurbeleid vrijwel altijd een onderscheid is geweest tussen soortenbeleid en gebiedenbeleid. Dit heeft ook zijn weerslag gevonden in de natuurwetgeving. Zo ontstond er eerst soortenwetgeving gericht op de jacht en nuttige soorten. Daarna richtte het natuurbeleid zich ook op gebieden, zoals de bescherming van natuurmonumenten. De tweede dimensie in onze typologie is het onderscheid tussen natuurbeleid dat gericht is op bescherming van bestaande natuurwaarden en natuurbeleid dat gericht is op de ontwikkeling van natuur. Natuurbescherming versus natuurontwik-

<sup>1</sup> Zie: <http://www.omroep Gelderland.nl/NIEUW/buitengewoon/> (februari 2003)

<sup>2</sup> Backes, Ch.W., M. Rotmeijer, *Soortenbescherming in Nederland, onderzoeksrapport Universiteit Utrecht*, 2002.

<sup>3</sup> Lammers, W, R. van Oostenbrugge, S. Kruijt-wagen, W. Kuindersma, H. Stolwijk en F. Veeneklaas, *Quick scan effectiviteit en doelmatigheid van het natuurbeleid*, RIVM Rapport 408765001/2002, 2002.

Kuindersma, W., H.M.P. Cappelle, R.C. van Apeldoorn, W.W. Buunk, *Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002, Planbureau-werk in uitvoering, Werkdocument 2002/6, Alterra Wageningen*, 2002.

	Gebieden	Soorten
<b>Ontwikkeling van natuurwaarden</b>	Natuurontwikkeling	Actief soortenbeleid
<b>Bescherming van bestaande natuurwaarden</b>	Gebiedsbescherming	Soortenbescherming (of passief soortenbeleid)

*Figuur 1: Typologie natuurbeleid*

keling dus! Het onderscheid is gebaseerd op de focus van het natuurbeleid. Gaat het om het behoud van een waardevolle soort of een gebied of ligt de nadruk op de ontwikkeling van nog niet bestaande natuurwaarden? Bij natuurontwikkeling gaat het in onze definitie vooral om een menselijk, doelbewust streven naar bepaalde natuurwaarden. Dat is bijvoorbeeld het omvormen van landbouwgrond naar natuur of het omvormen van natuur van het ene type (bijvoorbeeld productiebos) naar het andere type (bijvoorbeeld natuurbos of heide). In feite gaat het dus om de vraag of er een actief of een meer passief beleid wordt gevoerd. Actief is het bewust nastreven van een bepaalde ontwikkeling en passief is vooral het voorkomen dat de aanwezige waardevolle natuur verdwijnt. Bij natuurbescherming ligt in dit laatste geval meestal de nadruk op verboden terwijl het bij natuurontwikkeling juist gaat om het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen.

Dit onderscheid leidt tot de in figuur 1 weergegeven vierdeling in het natuurbeleid. Mede met behulp van deze typologie komen we tot de volgende vraagstelling:

*In hoeverre heeft de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn geleid tot een daadwerkelijke transformatie van het Nederlandse natuurbeleid?*

Het gaat dus om de transformatie van het Nederlandse natuurbeleid als geheel. Daarmee voegt deze studie iets toe aan eerdere studies waarin met name de juridische aspecten van de vertaling van de EG-richtlijnen in nationale wet- en regelgeving centraal stonden. Wij brengen in deze studie eerst het natuurbeleid van vóór de implementatie van de genoemde richtlijnen in beeld. Verder schetsen we het Europees natuurbeleid en de positie van de Vogel- en Habitatrichtlijn hierin. Na de analyse van de gevolgen van de vertaling van dit Europese beleid in het Nederlandse natuurbeleid, kijken we nog even kort naar de ervaringen met deze implementatie in Duitsland en Vlaanderen.

Het gaat in deze studie dus om de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is de ontwikkeling van het Nederlandse natuurbeleid in de periode 1990-2000 verlopen en hoe was de aandacht verdeeld over de verschillende onderdelen van het natuurbeleid?
2. Wat is de inhoud van het Europees natuurbeleid en hoe is dit beleid te typeren op de dimensies soorten versus gebieden en behoud versus ontwikkeling?
3. Hoe heeft de implementatie van het Europees natuurbeleid in het Nederlandse natuurbeleid plaatsgevonden en welke gevolgen heeft dit voor de verhoudingen in dit beleid tussen soorten/gebieden en behoud/ontwikkeling?
4. Hoe is de vertaling van de Vogel- en Habitatrichtlijn in het natuurbeschermingsrecht in Duitsland en Vlaanderen verlopen en welke lessen zijn hieruit te trekken voor het Nederlandse natuurbeleid?

5. Welke suggesties zijn op basis van deze analyses te doen om de effectiviteit van het huidige Nederlandse natuurbeleid te vergroten?

In deze beschrijvende studie is gebruikt gemaakt van literatuuranalyse en van een aantal interviews. Deze interviews zijn uitgevoerd in 2002 en 2003 (zie bijlage 1) en zijn deels eerder gebruikt in een intern planbureauproduct<sup>4</sup>. Verder is ook gebruik gemaakt van jurisprudentie over de implementatie van Vogel- en Habitatrichtlijn en is gebruik gemaakt van wet- en regelgeving tot en met 1 oktober 2004.

### 1.3 Leeswijzer

In dit rapport behandelen we in elk van de hoofdstukken één van de hiervoor genoemde onderzoeksvragen. Zo komt in hoofdstuk 2 de ontwikkeling van het Nederlandse natuurbeleid van voor de introductie in het nationaal beleid van de Vogel- en Habitatrichtlijn aan de orde. In hoofdstuk 3 gaan we in op de inhoud en structuur van het Europese natuurbeleid. In hoofdstuk 4 kijken we naar de impact van dit Europese natuurbeleid op het Nederlandse natuurbeleid. Hoofdstuk 5 bevat een korte verkenning van de manier waarop in Duitsland en Vlaanderen is omgegaan met de implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn en welke lessen we hieruit kunnen trekken voor Nederland. Tenslotte vatten we in hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies nog eens samen en presenteren we een aantal suggesties voor de geconstateerde knelpunten in het Nederlandse natuurbeleid.

*4 Kuindersma, W., H.M.P. Cappelle, R.C. van Apeldoorn, W.W. Buunk, Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002, Planbureau-werk in uitvoering, Werkdocument 2002/6, Alterra Wageningen, 2002.*





## 2 Nederlands natuurbeleid 1990-2000

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkeling van het Nederlandse natuurbeleid in de periode 1990 tot aan 2000. Hierbij laten we de ontwikkelingen rond de Europese Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn nog even buiten beschouwing. Daar gaan we in hoofdstuk 3 op in. We beschrijven hier het Nederlands natuurbeleid aan de hand van hiernaaststaande vierdeling (figuur 2). Per element geven we een korte historische ontwikkeling en hoe de verschillende onderdelen zich tot elkaar verhouden.

### 2.2 De bescherming van natuurgebieden

Het beschermen van natuurgebieden heeft in Nederland een historie van zo'n 100 jaar. Het initiatief hiervoor lag bij maatschappelijke organisaties. In die tijd begon ook de Vereniging Natuurmonumenten met het aankopen van waardevolle natuurgebieden en landgoederen. Meestal waren dit natuurgebieden die door een of andere ontwikkeling werden bedreigd. Een bekend voorbeeld is de aankoop van het Naardermeer, dat bedreigd werd door het storten van huisvuil uit Amsterdam.

Het duurde nog tientallen jaren voordat de rijksoverheid zich actief ging bezig houden met het beschermen van natuurgebieden. Na de Tweede Wereldoorlog gebeurde dat door het aankopen van natuurgebieden door organisaties als Natuurmonumenten te ondersteunen met subsidies. Het aankopen van natuurgebieden is een strategie die altijd belangrijk is gebleven in het natuurbeleid. Particuliere natuurbeschermingsorganisaties werken daarbij nog steeds samen met het

	Gebieden	Soorten
<b>Ontwikkeling van natuurwaarden</b>	Natuurontwikkeling (paragraaf 2.3)	Actief soortenbeleid (paragraaf 2.5)
<b>Bescherming van bestaande natuurwaarden</b>	Gebiedsbescherming (paragraaf 2.2)	Soortenbescherming (of passief soortenbeleid) (paragraaf 2.4)

Rijk en de provincies. Overigens speelde het Rijk zelf ook een actieve rol in het aankopen van natuurgebieden door Staatsbosbeheer dat zich in de loop der jaren steeds meer ging toeleggen op het veiligstellen en beheren van natuurgebieden.

In de beschrijving van het onderdeel gebiedenbescherming zijn de juridische instrumenten het belangrijkste. Daarbij staan de directe bescherming van de Natuurbeschermingswet 1968 en de ruimtelijke ordening (planologische bescherming) centraal. Wet- en regelgeving die meer specifieke aspecten van het natuurbeleid vormgeven, zoals de Boswet 1961 en de Natuurschoonwet 1928, laten we hier buiten beschouwing.

#### Natuurbeschermingswet

In 1968 kwam er een juridisch instrument om natuurgebieden te beschermen: de Natuurbeschermingswet. Overigens werd al in de troonrede van 1928 de komst van deze wet aangekondigd<sup>5</sup>! De Natuurbeschermingswet bevat een soortenbeschermingsdeel en een onderdeel gericht op gebiedsbescherming. Op de soortenbescherming komen we in paragraaf 2.4 terug. Het gebiedendeel van de Natuurbeschermingswet

*Figuur 2: Typologie natuurbeleid en leeswijzer hoofdstuk 2.*

*5 Ponten, H. en V. Jurgens, Krijgt Nederland de natuur die het verdient?, In: Milieu en Recht, nr. 11, 1995: pp. 192-196.*

6 *De Natuurbeschermingswet 1968 onderscheidt Staatsnatuurmonumenten en Beschermd Natuurmonumenten. Dit onderscheid verdwijnt in de Natuurbeschermingswet 1998.*

7 *Brussaard, W., Natuurbeschermingsrecht, In: Brussaard, W., Th. G. Drupsteen, P.C. Gilhuis en N.S.J. Koeman (redactie), Milieurecht, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, derde druk, 1993.*

8 *RIVM & DLO, Natuurbalans 2000, Alphen aan den Rijn, 2000.*

9 *Ministerie van LNV, Meerjarenprogramma Natuur en Landschap 1992-1996, Den Haag, 1992*

10 *Ligthart en Bennett (red.), Bescherming van natuurgebieden, nationale en internationale instrumenten. Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999, DLO-Natuurplanbureau-onderzoek, werkdocument 1999/04, 1999*

bevat de mogelijkheid (voor de minister van LNV) om Natuurmonumenten<sup>6</sup> aan te wijzen. In deze aangewezen gebieden is het verboden om zonder vergunning handelingen te verrichten die 'schadelijk zijn voor het natuurschoon (...) of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren (Art. 16, lid 1). Wat schadelijk of ontsieren is, is doorgaans af te leiden uit het besluit tot aanwijzing of in de toelichting daarop. Dit verbod geldt overigens ook voor handelingen buiten het aangewezen gebied. Deze zogenaamde externe werking van natuurbescherming, is ook door de Hoge raad erkend<sup>7</sup>.

Vanaf 1971 is er bijna 310.000 hectare natuur beschermd onder de Natuurbeschermingswet. De Waddenzee beslaat tweederde van dit oppervlak. In de jaren zeventig en tachtig is de Natuurbeschermingswet het belangrijkste instrument van het natuurbeleid. In de jaren negentig neemt het aantal nieuwe aanwijzingen sterk af en vanaf 1998 staat deze zelfs geheel stil<sup>8</sup>. Van de in 1992<sup>9</sup> aangekondigde gebiedsaanwijzingen is volgens de Natuurbalans 2000 dan ook maar zo'n 25% gerealiseerd.

Een verklaring voor deze ontwikkeling is de weerstand die de zware juridische bescherming van de Natuurbeschermingswet met zich meebrengt bij zowel eigenaren als de overheden. Verder staat in het natuurbeleid in deze periode het realiseren van nieuwe natuur en de EHS centraal. De bescherming van natuurgebieden komt mede daardoor wat op de achtergrond te staan. Zeker een instrument als de Natuurbeschermingswet lijkt niet meer zo te passen in dit nieuwe natuurbeleid. Immers LNV is voor het realiseren van de EHS in hoge mate afhankelijk van de medewerking van vooral provincies en

ook gemeenten. Het aanwijzen van gebieden met de Natuurbeschermingswet zou deze verhoudingen kunnen verstoren. Bovendien speelt vanaf het einde van de jaren negentig dat LNV zich vooral richt op het aanwijzen van gebieden onder de werking van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn<sup>10</sup>. Op deze manier wil LNV toch grote delen van de EHS onder een wettelijke bescherming te brengen (zie verder hoofdstuk 4).

Uiteindelijk is met de Natuurbeschermingswet een aanzienlijk oppervlakte natuur wettelijk beschermd. Indien we echter de grote wateren (Waddenzee en Oosterschelde) buiten beschouwing laten, gaat het in veel gevallen om vrij kleine gebieden. Hierdoor heeft slechts een zeer klein deel van de EHS op het land de status van beschermd natuurmonument. De bescherming van al deze andere natuurgebieden moet gebeuren via de ruimtelijke ordening.

### **Natuurbescherming en ruimtelijke ordening**

Een meer algemeen instrument voor bescherming van natuurwaarden is de ruimtelijke ordening. De basis hiervoor is de Wet op de ruimtelijke ordening, een kaderwet die regelt hoe de afweging van verschillende functies door overheden moet plaatsvinden. De bescherming zelf en de aanwijzing van natuurgebieden is niet geregeld in de wet. De gemeenten moeten dit in bestemmingsplannen regelen door gebieden de bestemming natuur te geven. Op basis van het bestemmingsplan kan de gemeente dan ongewenste ingrepen in deze gebieden voorkomen. Provincies sturen de gemeenten aan door de bestemmingsplannen te toetsen aan de meer algemene streekplannen. Het Rijk stuurt de provincies op haar beurt weer aan door streekplannen te toetsen aan de beleidslijnen die zijn neergelegd in de zoge-

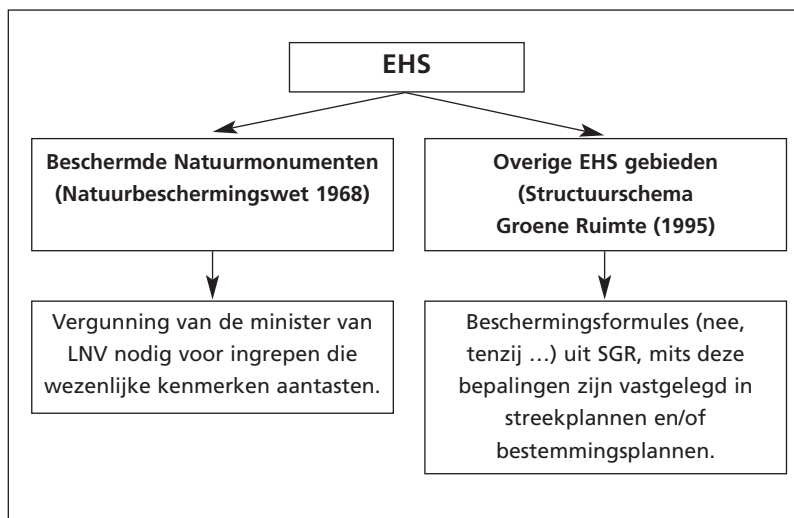
naamde planologische kernbeslissingen (pkb's). Voor natuur zijn daarbij vooral het Structuurschema Groene Ruimte<sup>11</sup> en de pkb-Waddenzee van belang.

Het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) is de eerste pkb waarin de Ecologische hoofdstructuur een planologisch status krijgt. Het SGR bepaalt dat provincies (in streekplannen) en gemeenten (in bestemmingsplannen) de EHS planologisch moeten beschermen. Het SGR geeft ook de zogenaamde beschermingsformules die voor de EHS gebieden moeten gelden. Deze beschermingsformule is bekend geworden als het 'nee, tenzij beginsel'. Ruimtelijke ingrepen in deze gebieden waarbij aantasting van wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied plaatsvinden, zijn dus in principe niet toegestaan, tenzij voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- 1 Er is sprake van een zwaarwegend maatschappelijk belang.
- 2 Er kan aan dit belang redelijkerwijs niet elders of op een andere wijze tegemoet worden gekomen.
- 3 Bovenstaande elementen zijn op basis van een onderzoek vastgesteld.

Daarnaast introduceerde het SGR het compensatiebeginsel. Dit houdt in dat als er toch een ingreep in de EHS plaatsvindt de schade aan natuur gecompenseerd dient te worden. De manier waarop dit moet gebeuren is in detail vastgelegd in een uitwerkingsnotitie<sup>12</sup>.

Zoals aangegeven is de toepassing van deze gebiedsbescherming in hoge mate afhankelijk van de doorwerking in het beleid van provincies en gemeenten. Uit empirisch onderzoek blijkt dat deze toepassing niet altijd zonder problemen is. Zo bleek in 1999 dat sommige provincies het



compensatiebeginsel nog helemaal niet hadden vastgelegd in hun vigerend beleid en dat de provincies die dat wel hadden gedaan het beginsel vaak anders invulden dan in het SGR voorgeschreven was<sup>13</sup>. Verder wordt het zwaarwegend maatschappelijk belang in de praktijk zelden onderbouwd met onderzoek, maar is het veelal gebaseerd op politieke beslissingen<sup>14</sup> Broekmeyer (red), 2002). Ondanks de problemen met de uitvoering lijken compensatie en het doorlopen van een afwegingskader inmiddels wel een normaal onderdeel bij ruimtelijke ingrepen te zijn. Inmiddels is de Nota Ruimte als beoogd opvolger van het SGR verschenen. Formeel geldt halverwege 2004 nog steeds het toetsingskader van het SGR<sup>15</sup>. De nieuwe ontwikkelingen behandelen we in hoofdstuk 4.

Schematisch ziet de natuurgebiedsbescherming er aan het einde van de 21ste eeuw als volgt uit (zie figuur 3).

*Figuur 3: Overzicht Nederlandse natuurbescherming rond 1995.*

<sup>11</sup> Ministeries van LNV & VROM, *Structuurschema Groene Ruimte*.

<sup>12</sup> Ministerie van LNV, *Uitwerking compensatiebeginsel SGR*.

<sup>13</sup> Kuindersma, W., J. Krajo en I.M. van den Top, *Natuurcompensatie in provinciaal beleid*. IBN-rapport 418, 1999.

14 Barneveld, N. van, H. Kraal en K.J.M. de Feijter, *Natuur van het kastje naar de muur: falende natuurbescherming- en compensatie, Stichting Natuur en Milieu, Utrecht, 2000. Broekmeyer, M.E.A. (red.), Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de Habitatrichtlijn, Planbureaustudies nr. 6, Wageningen, 2002.*

15 *De werking van het SGR is bij wet verlengd tot in ieder geval 3 oktober 2005 en na verlenging wellicht nog langer (Wet Rechtskracht SGR, Staatsblad 2004: 99)*

16 *Ministerie van LNV, Natuurbeleidsplan, Regeringsbeslissing, Den Haag, 1990.*

17 Bal, D., H.M. Beijer en Y.R. Hoogeveen, *Handboek natuurdoeltypen in Nederland, IKC-Natuurbeheer, Wageningen, 1995.*

### 2.3 Ontwikkeling van gebieden (natuurontwikkeling)

De ontwikkeling van natuurgebieden (natuurontwikkeling) is sinds het Natuurbeleidsplan<sup>16</sup> een belangrijk onderdeel van het natuurbeleid. Centraal concept is de Ecologische hoofdstructuur (EHS). De EHS bestaat uit de bestaande (grote) natuurgebieden, nieuw aan te leggen natuurgebieden (natuurontwikkelingsgebieden) en verbindingzones tussen deze gebieden. Het Natuurbeleidsplan markeert de overgang van een defensief natuurbeleid gericht op behoud naar een offensief natuurbeleid gericht op ontwikkeling en herstel van natuur. Belangrijk onderdeel van natuurontwikkeling is het aankopen van landbouwgronden en het inrichten van deze gebieden tot nieuwe natuurgebieden. De taakstelling is om 150.000 ha landbouwgrond om te vormen tot natuurgrond (reservaten en natuurontwikkelingsgebieden). Daarnaast is het ook de bedoeling om (andere) natuur te ontwikkelen in bestaande natuurgebieden.

In de EHS staat het vergroten en verbinden van bestaande natuurgebieden centraal. Hierdoor moet de achteruitgang van het aantal soorten (biodiversiteit) in Nederland tot staan komen. Dus doordat natuurgebieden worden vergroot en met elkaar worden verbonden door ecologische verbindingzones, kunnen dier- en plantensoorten zich handhaven en zich wellicht weer herstellen in deze gebieden. De beoogde natuur(kwaliteit) van de bestaande en de nieuwe natuur is verder uitgewerkt in de vorm van natuurdoeltypen<sup>17</sup>. Deze natuurdoeltypenbenadering is hiermee kenmerkend voor het ontwikkelingsgerichte Nederlandse natuurbeleid<sup>18</sup>.

Sinds enkele jaren worden particulieren, waaronder boeren en landgoedeigenaren, geacht een gro-

tere rol te spelen in het realiseren van nieuwe natuur. Tot die tijd kocht het Rijk de gronden aan en droeg ze over aan Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of een van de provinciale landschappen. Het realiseren van de EHS in 2020 blijft als de belangrijkste doelstelling van het nationale natuurbeleid overeind staan<sup>19</sup>. Zo blijft het onderdeel natuurontwikkeling de prioriteit van het nationale natuurbeleid aan het einde van de 20ste eeuw.

### 2.4 Soortenbescherming (passief soortenbeleid)

Soortenbescherming is het oudste onderdeel van het Nederlandse natuurbeleid. De jachtwetten uit de negentiende eeuw bevatten al soortenbeschermende bepalingen. Echter de Vogelwet van 1880 en de ‘Wet tot bescherming van de diersoorten nuttig voor de landbouw of houtteelt’ uit 1880, zijn de eerste wetten ter bescherming van de inheemse fauna. Vanuit de bescherming van soorten ‘die nuttig waren voor de mens’, ontwikkelde een wet als de Vogelwet zich langzamerhand tot een wet voor de bescherming van soorten vanwege hun natuurwaarden.

Uiteindelijk leidde dit alles tot de Vogelwet 1936 en een soortenparagraaf in de Natuurbeschermingswet 1968. In de Natuurbeschermingswet bestond de mogelijkheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) beschermde dieren en planten aan te wijzen. Aan het eind van de 20ste eeuw bevatten deze AMvB's 48 plantensoorten en 64 diersoorten. De bescherming van soorten bestond uit een verbod op het opzettelijk doden, beschadigen of verstoren van de beschermde dieren en het beschadigen en plukken van beschermde planten (artikel 23 en 24). De minister van LNV was bevoegd om een ontheffing op deze verboden af te geven (artikel 25).

Hoewel ook de bescherming van natuurgebieden in deze wet was geregeld, is van echte integratie tussen soorten en gebiedenbescherming geen sprake. Zo kende de gebiedenbescherming een vergunningstelsel en de soortenparagraaf een vrijstellingsmogelijkheid. Ook in de uitvoering bleven soorten en gebiedenbeleid gescheiden sporen. Verder is het opvallend dat de bescherming in de Natuurbeschermingswet is geformuleerd op het niveau van het individuele dier (of plant). Dit maakte de handhaving van de wet in de praktijk ook uitermate lastig. Overigens kreeg het soortenbeleid met het Natuurbeleidsplan in 1990 in zijn geheel veel minder aandacht in het nationaal natuurbeleid dan het gebiedenbeleid. Dit geldt zowel voor de soortenbescherming als de soortenontwikkeling. De Raad voor het landelijk gebied zegt hier in 2002 het volgende over:

*‘De verbijzondering van het natuurbeleid in een apart beleidsveld ‘soortenbeleid’ werd in 1990 (ten tijde van het Natuurbeleidsplan en de introductie van de EHS als centraal beleidsconcept, red.) gezien als tijdelijke noodzaak in aanvulling op het natuurgebiedenbeleid. Vervolgens is het soortenbeleid organisatorisch en inhoudelijk geïsoleerd geraakt binnen het totale natuurbeleid. De verbijzondering heeft geleid tot isolatie en vervolgens tot verwaarlozing, zowel in bestuurlijke en ambtelijke aandacht als in financiële aandacht’<sup>20</sup>.*

Ook voor de uitvoering en handhaving van de soortenbescherming bestond weinig aandacht. Daarbij kwam dat in 1995 met de Decentralisatie-impuls een groot deel van het actieve soortenbeleid en de handhaving van het passieve soortenbeleid bij de provincies is neergelegd.

Betrokkenen bij de uitvoering van dit soortenbeleid geven in 2002 aan dat in de praktijk ontheffingen op basis van de soortenparagraaf in de Natuurbeschermingswet sinds die tijd nauwelijks nog werden aangevraagd<sup>21</sup>. Een provinciale beleidsmedewerker zei het als volgt: *‘Bijna niemand vroeg in die tijd ook een ontheffing aan op basis van de soortenparagraaf van de Natuurbeschermingswet en als er iemand gepakt werd op een overtreding was dat een toevalstreffer. Alleen onderzoekers vroegen eigenlijk trouw ontheffingen aan, indien dat nodig was voor hun onderzoek. De soortenbescherming was een onderbelicht thema en had duidelijk geen prioriteit. (.....) Daar deed ook verder niemand eigenlijk wat aan. Bij LNV was men vooral druk met het beschermen van gebieden. Soortenbeleid zat ook bij een andere afdeling en daar had men eigenlijk alleen aandacht voor het stimulerende soortenbeleid’.*

Ondanks de geringe aandacht voor het soortenbeleid, is er in de jaren tachtig en negentig wel gewerkt aan een nieuwe wet voor de soortenbescherming. Deze Flora- en faunawet 1998 trad in 2002 in werking en vervangt onder meer het soortenbeschermingsonderdeel van de Natuurbeschermingswet (1968), de Vogelwet (1936) en de Jachtwet (1954). Op de inhoud en de gevolgen van de Flora- en Faunawet gaan we in hoofdstuk 4 in.

## 2.5 Actief soortenbeleid

Het soortenbeleid kent ook een actieve component, gericht op de ontwikkeling van soorten. Centraal instrument in dit actieve soortenbeleid is het soortenbeschermingsplan. Deze plannen hebben een juridische basis in de Flora- en

18 Buunk, W.W., *Subsidiariteit in natuurbeleid*, In: W. Kuindersma (red.), *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*, Planbureau studies nr. 3, Wageningen, 2002.

19 Zie ook Ministerie van LNV, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, Nota natuur, bos en landschap in de 21ste eeuw, regeringsbeslissing, Den Haag, 2000.

20 RLG, *Voorkomen is beter ... Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling*. Publicatie RLG 02/5, 2002.

21 Kuindersma, W., H.M.P. Cappelle, R.C. van Apeldoorn, W.W. Buunk, *Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002*, Planbureau-werk in uitvoering, Werkdocument 2002/6, Alterra Wageningen, 2002.

faunawet 1998, maar hebben geen juridische betekenis en nauwelijks bestuurlijke impact. Het eerste soortenbeschermingsplan over de das dateert van 1984. Vervolgens zijn er tot en met in 2001 in totaal 21 soortenbeschermingsplannen vastgesteld, waarvan elf in de jaren 2000 en 2001<sup>22</sup>. Om de uitvoering van het soortenbeleid te coördineren, hebben LNV, de provincies en de soortenbeschermende organisaties samen een Meerjarenplan Uitvoering Soortenbeleid<sup>23</sup> opgesteld. Hiervoor was in 2002 bijna 2 miljoen euro rijksgeld beschikbaar. Daarnaast steken de provincies nog een soortgelijk bedrag in het actieve soortenbeleid. De Natuurbalans 2002<sup>24</sup> plaatst de volgende kanttekeningen bij het instrument van de soortenbeschermingsplannen:

- De ambities in het Meerjarenplan Uitvoering Soortenbeleid zijn te groot om met de beschikbare middelen te realiseren.
- De plannen zijn weinig taakstellend en de uitvoering is afhankelijk van de goede wil van lagere overheden en particuliere organisaties.
- Het soortenbeleid is weinig geïntegreerd met de andere onderdelen van het natuurbeleid (zoals het gebiedenbeleid).

Naast het feit dat het soortenbeleid in het algemeen in het natuurbeleid weinig aandacht kreeg, kwam dit beleid sinds 1990 in een negatief daglicht te staan binnen een groot deel van de natuurbeleidwereld. Immers vanaf dat moment lag de nadruk op de EHS en met name op het vergroten en versterken daarvan. Natuurontwikkeling was gericht op het stimuleren van ecologische processen die de condities zouden scheppen voor het voortbestaan van soorten. Actief soortenbeleid zou in deze filosofie dan niet meer echt nodig zijn en werd schertsend weggezet als ‘tuinieren’<sup>25</sup>.

Met de nadruk op natuurontwikkeling en de EHS werd in feite ook aangenomen dat dit beleid voldoende zou zijn om soorten te laten overleven. Het gebiedenbeleid ingezet met de EHS moest, zo was althans de filosofie, voldoende zijn om de ontwikkeling en bescherming van soorten te garanderen. Soortenbeleid was hoogstens aanvullend daarop en moest vooral worden opgepakt door lagere overheden. Het gebied buiten de EHS werd vanaf het Natuurbeleidsplan in 1990 veelzeggend dan ook aangeduid als ‘wit gebied’. Toch bleek later pijnlijk (zoals bij de korenwolf) dat er ook soorten zijn waarvoor dit beleid niet voldoende was, bijvoorbeeld omdat deze soorten met name leven in dit zogenaamde ‘witte gebied’, dus buiten de EHS.

## 2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk stond het Nederlandse natuurbeleid aan het einde van de 20ste eeuw centraal. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van de typologie met het onderscheid soorten versus gebieden aan de ene kant en ontwikkeling versus behoud aan de andere kant.

Aan de hand van deze analyse trekken we de volgende drie conclusies:

1. De focus in het Nederlandse natuurbeleid ligt vanaf 1990 op de Ecologische hoofdstructuur (EHS) en dan vooral op de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden.
2. Binnen natuurbescherming ligt de nadruk op de gebiedsbescherming. In de gebiedsbescherming is de planologie het belangrijkste instrument voor de bescherming van de EHS. De realisatie van deze bescherming is afhankelijk van provincies en gemeenten en verloopt niet zonder problemen. De directe wettelijke be-

22 RIVM & DLO, *Natuurbalans 2002, Alphen aan den Rijn, 2002.*

23 Ministerie van LNV, *Interprovinciaal Overleg en Platform Soortenbeschermende Organisaties, Meerjarenprogramma uitvoering soortenbeleid 2000-2004, Den Haag, 2000.*

24 RIVM & DLO, *Natuurbalans 2002, Alphen aan den Rijn, 2002, pp 146.*

25 RLG, *Voorkomen is beter ... Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling. Publicatie RLG 02/5, 2002.*

scherming van natuurgebieden met de Natuurbeschermingswet verloor in de loop van de jaren negentig aan populariteit binnen het natuurbeleid. Natuurontwikkeling had prioriteit en hiervoor was de rijksoverheid afhankelijk van lagere overheden en andere partijen. Bij deze groepen was de inzet van de Natuurbeschermingswet omstreden en mede daardoor verloor de Natuurbeschermingswet aan betekenis binnen het natuurbeleid.

3. Het actieve en passieve soortenbeleid is vanaf 1990 geminimaliseerd. Actief soortenbeleid zou alleen tijdelijk nodig zijn als aanvulling op het EHS beleid. Het passief soortenbeleid (soortenbescherming) is het misschien wel meest marginale onderdeel van het natuurbeleid geworden. Ontheffingen voor soorten werden in de loop van de jaren negentig dan ook nauwelijks nog aangevraagd. Handhaving was vrijwel afwezig.

In het natuurbeleid vanaf 1990 was dus een duidelijke keuze gemaakt voor de EHS en met name voor de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden. Ondertussen werd in Brussel echter gewerkt aan een Europees natuurbeleid. Dit komt aan de orde in het volgende hoofdstuk.

zw/w



*Modderkruiper*



## 3 Het Europese natuurbeleid

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we het Europese natuurbeleid. Daarbij gaan we met name in op de belangrijkste instrumenten van dit Europees natuurbeleid: de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvraag hoe de ontwikkeling van het Europese natuurbeleid is en hoe de positie van de natuurbescherming daarbinnen is te typeren.

Hiervoor schetsen we in paragraaf 3.2 eerst de positie van deze richtlijnen in het EU-natuurbeleid. In de paragrafen 3.3 en 3.4 gaan we vervolgens in op de precieze inhoud van de Europese Vogelrichtlijn 1979 en de Habitatrichtlijn 1992. In paragraaf 3.5 typeren we het Europese natuurbeleid aan de hand van de typologie van hoofdstuk 1. Hierbij wijzen we op enkele opvallende verschillen met het Nederlandse natuurbeleid van voor de implementatie van de genoemde richtlijnen. Paragraaf 3.6 bevat enkele samenvattende conclusies.

### 3.2 Het Europees natuurbeleid

Natura 2000 is het belangrijkste concept in het Europees natuurbeleid. Natura 2000 moet een netwerk van natuurgebieden op Europese schaal gaan vormen. Het bestaat uit de gebieden die de lidstaten aanwijzen op basis van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Natura 2000 is dus een soort Europese Ecologische hoofdstructuur. Dat is niet zo vreemd gezien de Nederlandse invloed op het Europese natuurbeleid<sup>26</sup>. Ondanks de gelijkennis van EHS en Natura 2000 zijn er belangrijke verschillen tussen de inhoud van de

bescherming en de instrumentering daarvan. Zo blijkt de basis waarop gebieden zijn aangewezen heel anders te zijn en is bij de EHS veel meer aandacht voor verbindingen tussen gebieden dan in Natura 2000.

De centrale instrumenten om Natura 2000 te realiseren zijn de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992). Richtlijnen zijn een veel gebruikt rechtsinstrument in het Europees milieu-beleid. Andere richtlijnen met betekenis voor natuur zijn bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn. Richtlijnen zijn bindend voor elke lidstaat. Hierbij wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten om zelf een vorm en de middelen te kiezen. Verplichtingen in richtlijnen als de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn moeten door de lidstaten binnen een bepaalde termijn worden omgezet in nationaal recht. Daarbij is de lidstaat in principe vrij om te kiezen voor wetgeving of andere regelgeving en is ook een letterlijke vertaling van de tekst van de richtlijnen niet altijd nodig. In de praktijk wordt echter wel groot belang gehecht aan het dwingende karakter van deze uitvoeringsmaatregelen<sup>27</sup>. Dit bleek ook wel toen Nederland de gebiedsbescherming van de Habitat- en Vogelrichtlijn via de ruimtelijke ordening wilde regelen. Dit voorstel werd door de Europese Commissie als te weinig dwingend gezien<sup>28</sup>.

De Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) bouwen wel voort op andere internationale verdragen over natuurbescherming. We noemen in dit verband het Biodiversiteitsverdrag het verdrag van Ramsar en de Conventie van

26 Zie ook: Top, M. van den, en M. van der Zouwen, *Europees natuurbeleid in Nederland: een pionier die zichzelf in de weg loopt*, In: *landschap*, 17/2, 2000: pp. 81-96.

27 Brussaard, W., *Natuurbeschermingsrecht*, In: Brussaard, W., Th. G. Drupsteen, P.C. Gilhuis en N.S.J. Koeman (redactie), *Milieurecht*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, derde druk, 1993: pp. 342-392.

28 VMR, 2001-1: pp. 72: *Verschuuren verwijst naar HvJEG (zonder uitspraak te noemen) en naar ABRS 11 januari 2000, AB 2000, 301.*

*De lidstaten zijn verplicht om deze bescherming om te zetten in nationale wetgeving*

Bern. In het Biodiversiteitsverdrag van 1992 (of: Verdrag van Rio de Janeiro inzake de biologische diversiteit) staat het stoppen van de achteruitgang in biodiversiteit op wereldschaal centraal. Alhoewel de strekking van dit verdrag veel verder gaat dan alleen natuurbescherming, ziet de EU de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn als belangrijke instrumenten van haar biodiversiteitbeleid. Het Verdrag van Ramsar gaat over de bescherming van wetlands. De verplichting uit dit verdrag om waterrijke gebieden die van wezenlijke betekenis zijn voor watervogels te beschermen, is overgenomen in de Vogelrichtlijn (artikel 4 lid 2). De Conventie van Bern (1982) is de juridische grondslag voor de bescherming van dier- en plantensoorten. Dit verdrag is tot stand gekomen binnen de Raad van Europa. Deze Conventie bepaalt dat de verdragsluitende partijen in hun economisch en ruimtelijk ordeningsbeleid rekening houden met de leefgebieden van de soorten die in de Conventie zijn vermeld. Ook de Europese Gemeenschap heeft dit verdrag ondertekend. De Habitat- en Vogelrichtlijn vertalen dit verdrag in verplichtende regels.

Na deze algemene schets van het Europees natuurbeleid, gaan we in de volgende paragrafen in op de inhoud van de twee belangrijkste instrumenten van het Europees natuurbeleid: De Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn. Daarbij zullen we, volgens de typologie uit hoofdstuk 1, telkens het onderscheid tussen soorten- en gebiedenbescherming maken.

### **3.3 De Vogelrichtlijn 1979**

De Vogelrichtlijn (79/409/EEG) is vastgesteld in 1979 en viert in 2004 dus zijn 25-jarig jubileum. De Vogelrichtlijn is bedoeld om alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het grond-

gebieden van de Europese Unie te beschermen, in het bijzonder de leefgebieden van bedreigde en kwetsbare soorten. De richtlijn is tot stand gekomen naar aanleiding van de ongerustheid over de jaarlijkse slachtpartijen onder trekvogels in landen rond de Middellandse zee<sup>29</sup>.

Alle inheemse vogelsoorten vallen onder de bescherming van de Vogelrichtlijn. De lidstaten zijn verplicht om deze bescherming om te zetten in nationale wetgeving. In Nederland is dat gebeurd door vastlegging van de bescherming van vogels in de Flora- en Faunawet 1998. Daarnaast moeten er Speciale Beschermingszones (Special Protected Area's – SPA's) worden aangewezen door de lidstaten. Hierbij moet het gaan om de belangrijkste leefgebieden van de in Annex 1 van de Vogelrichtlijn genoemde vogelsoorten.

#### **Gebiedenbescherming**

Het aanwijzen van Vogelrichtlijngebieden gebeurt door de lidstaten. De gebieden mogen daarbij alleen op basis van ornithologische (vogelkundige) criteria worden aangewezen. Sociale of economische argumenten mogen dus formeel geen reden zijn om gebieden niet aan te wijzen. De lijst van gebieden wordt vervolgens ingediend bij de Europese Commissie, die deze lijst dan nog moet goedkeuren.

De formele aanwijzingsformulieren bevatten de vogelsoorten waarvoor een gebied is aangewezen. Elk gebied is dus voor verschillende soorten aangewezen. Dit is van belang voor de bescherming. Hierbij gaat het er immers om dat het gebied als leefgebied voor deze specifieke soorten in stand wordt gehouden. Omdat elke soort andere eisen stelt aan zijn leefgebied, verschilt de precieze bescherming van de aangewezen gebieden daarmee dus ook. In 1992 is in de Habitatrictlijn

<sup>29</sup> Osieck, E., *Vogel- en Habitatrictlijn: hoekstenen van het Europese natuurbeleid*, In: *De levende Natuur*, september 1998: pp. 204-208

bepaald dat deze gebieden onder hetzelfde beschermingsregime komen te vallen als de aangevoerde Vogelrichtlijngebieden. Dit beschermingsregime is neergelegd in artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Hier gaan we in de volgende paragraaf nader op in.

### Soortenbescherming

Naast de aanwijzing van gebieden kent de Vogelrichtlijn ook een onderdeel soortenbescherming. Zoals aangegeven gaat het hierbij om alle vogelsoorten die in Europa in het wild voorkomen. De kern van de soortbescherming is neergelegd in artikel 5 van de Vogelrichtlijn. In tegenstelling tot de gebiedsbescherming zijn er wel enkele verschillen tussen de soortenbescherming van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In de Vogelrichtlijn zijn in artikel 5 de belangrijkste verboden neergelegd. Het gaat om de volgende verbodsbepalingen:

- Verbod om opzettelijk vogels te doden en te vangen.
- Verbod om opzettelijk hun nesten en eieren te beschadigen en te vernielen of hun nesten weg te nemen.
- Verbod om eieren te rapen en in bezit te hebben.
- Een verbod om deze vogels, met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is.

Er mag onder bepaalde voorwaarden van deze verboden worden afgeweken indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat (alternatieve-toets). Daarbij zijn de redenen waaronder mag worden afgeweken in artikel 9 Vogelrichtlijn

limitatief omschreven. De belangrijkste daarvan zijn:

- Volksgezondheid en openbare veiligheid.
- Veiligheid van luchtverkeer.
- Voorkomen van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren.
- Bescherming van flora en fauna.

### 3.4 De Habitatrichtlijn 1992

De Habitatrichtlijn (92/43/EEG) is tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 1992 vastgesteld door de EU. Het formele doel van deze richtlijn is het bijdragen tot het waarborgen van de biodiversiteit door de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het grondgebied van de Europese Unie. Daarbij kent de Habitatrichtlijn net als de Vogelrichtlijn het onderscheid tussen gebiedsbescherming en soortenbescherming.

#### Gebiedenbescherming

De gebiedsbescherming van de Habitatrichtlijn start ook met de aanwijzing van Speciale Beschermingszones. De aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden is iets anders geregeld dan bij de Vogelrichtlijngebieden. De lidstaten melden gebieden aan bij de Europese Commissie voor plaatsing op een lijst met gebieden van communautair belang. Na acceptatie van die lijst door de Europese Commissie komen ze op de lijst en moeten de lidstaten deze gebieden de status van Speciale Beschermingszone nog formeel vastleggen.

Voor de Habitatrichtlijn worden gebieden aangewezen op basis van de aanwezigheid van natuurlijke habitats en soorten. Annex II van de Habitatrichtlijn bevat een lijst met 198 habitat-typen. Dit zijn de zogenaamde natuurlijke

*De aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden is iets anders geregeld dan bij de Vogelrichtlijngebieden*



## Artikel 6 Habitatrictlijn 1992

### Lid 3

Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

### Lid 4

Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. (...) Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijk gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

*Het houdt dus ook in dat niet automatisch alle ingrepen in de aangewezen gebieden zijn verboden!*

habitats. Deze habitats zijn dusdanig zeldzaam of bedreigd, dat Europese bescherming nodig wordt geacht. De soorten waarvoor gebieden moeten worden aangewezen staan in Annex II van de Habitatrictlijn. De gebieden die zijn aangewezen onder Habitatrictlijn en/of de Vogelrichtlijn vallen onder het beschermingsregime dat is neergelegd in artikel 6 van de Habitatrictlijn. Artikel 6 van de Habitatrictlijn bevat de belangrijkste beschermingsformules voor de aangewezen Habitatrictlijn- en Vogelrichtlijngebieden (de zogenaamde habitattoets). De kern daarvan bevindt zich in artikel 6 lid 3 en 4 (zie kader).

Lid 3 geeft aan dat ingrepen in een gebied die geen significante effecten hebben, in principe kunnen worden toegestaan. Het houdt dus ook in dat niet automatisch alle ingrepen in de aangewezen gebieden zijn verboden! Het begrip significant moet per geval worden vastgesteld. De Europese Commissie geeft dit zelf ook aan in een publicatie over de interpretatie van artikel 6: 'Het verlies van 100 m<sup>2</sup> habitat kan significant zijn in het geval van een kleine standplaats van zeldzame orchideeën maar onbeduidend in het geval van een uitgestrekt steppegebied'<sup>30</sup>. In dat verband zal men altijd naar de soorten en natuurlijke habitats

*Toch laten deze en ook andere begrippen (zoals significantie) nog genoeg ruimte voor interpretatie en nadere invulling op nationaal niveau*

30 Europese Commissie, *Managing Natura 2000 Sites, The provisions of Article 6 of the Habitats Directive 92/43/EEC, Publications of the EC Luxembourg, 2000.*

31 Europese Commissie, *Managing Natura 2000 Sites, The provisions of Article 6 of the Habitats Directive 92/43/EEC, Publications of the EC Luxembourg, 2000.*

waarvoor het gebied is aangewezen, moeten kijken. Het gaat om de significante gevolgen voor die soorten en habitats waarop de instandhoudingsdoelstellingen betrekking hebben.

Voor plannen of projecten met waarschijnlijk significante gevolgen moet een zogenoemde passende beoordeling worden gemaakt. Het voorzorgbeginsel speelt daarbij een belangrijke rol. Als er reeds een waarschijnlijkheid of risico bestaat die betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, dan moet een passende beoordeling gemaakt worden. Als er effecten zijn op andere aspecten, die niet de instandhoudingsdoelstellingen betreffen (andere natuurwaarden), dan hoeft geen passende beoordeling gemaakt te worden.

Uit de passende beoordeling moet vervolgens blijken of deze gevolgen er echt zijn, en zo ja in welke mate. Het bevoegd gezag moet uit de passende beoordeling de zekerheid krijgen dat de relevante natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Volgens de recente uitspraak van het HvJEG van 7 september 2004 (C-127/02) inzake de mechanische kokkelvisserij op de Waddenzee is dit het geval wanneer er “wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn”.

Indien de gevolgen wel significant zijn, wordt lid 4 van kracht. De voorwaarden die dan bij een toestemming gelden zijn:

- 1 Geen alternatieve oplossingen voor handen.
- 2 Er is sprake van een dwingende redenen van groot openbaar belang (met inbegrip van redenen van sociale of economische aard).
- 3 Compenserende maatregelen.

Sommige natuurlijke habitats en enkele soorten hebben de status prioritair gekregen. De status

prioritair is alleen toegekend binnen de Habitatrichtlijn en geldt dus niet voor gebieden die (alleen) zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn. Het gevolg hiervan is dat de Europese Commissie om advies moet worden gevraagd over de vraag of compensatie toereikend is om de samenhang van Natura 2000 te garanderen.

In de interpretatie van artikel 6<sup>31</sup> is ook niet precies omschreven wat ‘dwingende redenen van groot openbaar belang’ of ‘compenserende maatregelen’ precies inhouden. Er worden alleen een paar handreikingen gegeven. Zo geeft men aan dat het bij de dwingende redenen in ieder geval niet gaat om projecten die uitsluitend de belangen van een bedrijf of een individu dienen. Bij compenserende maatregelen wordt aangegeven dat het moet gaan om fysieke compensatie en dat het resultaat van de compensatie bereikt moet zijn op het moment dat er schade wordt aangebracht. Toch laten deze en ook andere begrippen (zoals significantie) nog genoeg ruimte voor interpretatie en nadere invulling op nationaal niveau.

Verder bevat artikel 6 van de Habitatrichtlijn in lid 1 en 2 nog een aantal bepalingen voor de Habitatrichtlijngebieden. Aangegeven wordt dat de lidstaten instandhoudingsmaatregelen moeten treffen voor de gebieden. Lidstaten kunnen dit doen door het vaststellen van beheersplannen. De precieze vorm wordt echter overgelaten aan de lidstaten. Datzelfde geldt voor de verplichting om passende maatregelen te treffen ten einde te voorkomen dat er kwaliteitsverlies ontstaat in de aangewezen gebieden.

### **Soortenbescherming**

De Habitatrichtlijn bevat ook een onderdeel soortenbescherming. Het is een limitatieve lijst planten en dieren, genoemd in Annex IV. Deze

soorten dienen te vallen onder de strikte soortenbescherming van de Habitatrichtlijn<sup>32</sup>.

Van de Annex IV soorten komen er 66 voor in Nederland<sup>33</sup>. Net zoals in de Vogelrichtlijn geldt voor deze soorten een aantal verboden. Deze gelden overall op het grondoppervlak van de landen van de EU. De bescherming van de Annex IV soorten is geregeld in artikel 12 t/m 15 Habitatrichtlijn. Voor diersoorten is het onder meer verboden om deze opzettelijk te vangen, te doden of te verstoren. Verder is het verboden om de voortplantings- of rustplaatsen te vernielen of beschadigen. Voor planten is het plukken of vernielen in hun natuurlijk verspreidingsgebied verboden alsmede het in bezit hebben en verhandelen van deze soorten.

Artikel 16 van de Habitatrichtlijn bevat een aantal gronden waarop een lidstaat een uitzondering mag maken op deze verboden. De belangrijkste daarvan is dat er sprake is van dwingende reden van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Een andere reden is het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van natuurlijke habitats. Daarnaast moet er voldaan worden aan de volgende voorwaarden:

- Er is geen andere bevredigende oplossing (alternatieventoets).
- Er wordt geen afbreuk gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in het natuurlijk verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

### Vergelijking soortenbeleid Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Indien we de soortenbescherming van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn naast elkaar leg-

gen, valt op dat de Habitatrichtlijn op twee punten verder gaat in de bescherming dan de Vogelrichtlijn.

- 1 De Vogelrichtlijn spreekt alleen van het vernielen van nesten maar de Habitatrichtlijn verbiedt daarnaast ook het verstoren en vernielen van rust en verblijfplaatsen.<sup>34</sup>
- 2 De Vogelrichtlijn stelt dat het verstoren van vogels verboden is ‘voorzover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is’ (VR artikel 5 lid d). De Habitatrichtlijn kent deze toevoeging niet en verbiedt dus het verstoren van de beschermde diersoorten in het algemeen.<sup>35</sup>

Op twee andere punten lijkt de Vogelrichtlijn weer verder te gaan in de bescherming van soorten:<sup>36</sup>.

- 1 De Habitatrichtlijn is veel selectiever in de soorten die het beschermt. Onder de Vogelrichtlijn zijn alle (in het wild voorkomende) vogelsoorten beschermd. De Habitatrichtlijn kent een limitatieve lijst van soorten die beschermd zijn (Annex IV).
- 2 Sociaal-economische redenen voor soorten onder de Habitatrichtlijn kunnen wel een reden zijn voor het maken van uitzonderingen op de genoemde verboden, maar voor de Vogelrichtlijn kan dit niet<sup>37</sup>.

Uiteindelijk kunnen we vaststellen dat zowel de Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn een duidelijk onderdeel soortenbescherming en een onderdeel gebiedenbescherming hebben.

De bescherming van gebieden in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn goed op elkaar afgestemd doordat dezelfde beschermingsformules (habitattoets) gelden in de aangewezen Vogel-

32 De Habitatrichtlijn kent in Annex V nog een lijst met beschermde soorten. Hiervoor geldt een veel lichter regime, waarbij de exploitatie en het onttrekken aan de natuur moet worden gereguleerd.

33 RIVM, CBS en WUR, *Natuurcompendium 2003. Natuur in cijfers*, Amersfoort, 2003.

34 Zij het dat art. 5 lid 1 sub d VR ook een verbod kent om vogels “met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te storen voor zover een dergelijke storing (...) van wezenlijke invloed is”.

35 Art. 12 lid 1 sub b HR verbiedt het opzettelijk verstoren van Annex IV-soorten “vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek”.

36 Zie ook: Backes, Ch.W., M. Rotmeijer, *Universiteit Utrecht*, 2002

	Gebieden	Soorten
<b>Ontwikkeling van natuurwaarden</b>		
<b>Bescherming van bestaande natuurwaarden</b>	Speciale Beschermingszones vanuit Vogelrichtlijn en vanuit Habitatrichtlijn	Bescherming alle inheemse vogelsoorten (Vogelrichtlijn) en de soorten van Annex IV Habitatrichtlijn

*Figuur 4: Typologie Europees natuurbeleid.*

richtlijngebieden en in de Habitatrichtlijngebieden. In het soortenbeleid heeft deze afstemming niet plaatsgevonden zodat enkele opmerkelijke verschillen bestaan tussen de soortenbescherming van vogels en de soorten van Annex IV Habitatrichtlijn.

### 3.5 Een typering van het Europese natuurbeleid

De Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn zijn de kern van het Europees natuurbeleid. Wanneer we onze typologie van het natuurbeleid toepassen op het Europese natuurbeleid, dan ontstaat het beeld uit figuur 4.

Hierbij valt meteen op dat het Europese natuurbeleid vooral gericht is op bescherming, en dan ook nog eens vooral op soorten. En dat is een beleidsonderdeel dat in het Nederlandse natuurbeleid vanaf het begin van de jaren negentig juist vrij weinig aandacht heeft gekregen. Alhoewel de ontwikkeling van gebieden of van soorten in het Europese natuurbeleid vrijwel geen aandacht krijgt, betekent dat natuurlijk niet dat de nationale lidstaten de ontwikkeling van gebieden of van soorten niet centraal kunnen stellen in hun

eigen nationale natuurbeleid. Verder (mede-) financiert de EU wel projecten op het gebied van natuurbehoud en -herstel in de Natura 2000 gebieden in het kader van het LIFE-Nature programma. In 2004 kregen Nederlandse projecten nog zo'n vijf miljoen euro aan ondersteuning vanuit dit programma. Hierbij ging het ook deels om natuurontwikkelingsprojecten, bijvoorbeeld het project Tiengemeten.

Het onderscheid tussen gebieden- en soortenbescherming is ook in het Europese natuurbeleid duidelijk zichtbaar. Gebiedenbescherming en soortenbescherming zijn zowel in de Vogelrichtlijn als in de Habitatrichtlijn een apart onderdeel met eigen beschermingsbepalingen. Inhoudelijk lijkt er een meer geleidelijke overgang te zijn tussen gebieden- en soortenbescherming. Een deel van de gebiedsaanwijzingen is immers gebaseerd op het feit dat het gebied het leefgebied is van bepaalde dieren en/of planten. In de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn noemen we dit gebiedsbescherming, maar er is wel een heel duidelijke link met soorten. De gebiedsbescherming in Nederland heeft zowel in de ruimtelijke ordening als in de Natuurbeschermingswet over het algemeen geen directe link met bepaalde soorten. Het gaat meestal om de bijzondere bossen, heide of duingebieden die in het gebied voorkomen. De natuurlijkheid of de gaafheid van het gebied moet in stand worden gehouden. In de Habitatrichtlijn (voor zover het gaat om habitats van soorten) en Vogelrichtlijn moet het gebied in stand worden gehouden als leefgebied voor een bepaalde soort. Deze nationale gebiedsinvulshoek lijkt wat dat betreft veel meer op de natuurlijke habitats van de Habitatrichtlijn.

*37 In dat verband is het opmerkelijk dat in de Speciale Beschermingszones voor vogels dezelfde sociaal-economische redenen wel weer grond kunnen zijn voor het maken van een uitzondering op de hier geldende verboden.*



	Gebieden		Soorten
<b>Vogelrichtlijn</b>		Speciale beschermingszones voor vogels	Soortbescherming voor vogels
<b>Habitatrichtlijn</b>	Speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats	Speciale Beschermingszones voor Annex II soorten HR	Soortbescherming voor Annex IV soorten HR

*Figuur 5: Gebieden en soorten in de Habitat- en Vogelrichtlijn: een vloeiende overgang.*

### 3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk staat het Europees natuurbeleid centraal. Met dezelfde typologie als we hebben gebruikt voor het Nederlandse natuurbeleid, hebben we dit beleid getypeerd. De belangrijkste conclusie is dat in het Europees natuurbeleid de focus zeer sterk ligt op bescherming van soorten en gebieden. Dit is een duidelijk verschil met het Nederlandse natuurbeleid waarin de nadruk met name op de ontwikkeling van natuurgebieden lag en met name soortenbescherming heel weinig aandacht kreeg. Dit is wel opmerkelijk omdat de Nederlandse EHS model heeft gestaan voor het Europese concept van Natura 2000. Er zijn dus

overeenkomsten tussen de EHS en Natura 2000, maar in de uitwerking in de instrumenten, legt Nederland de nadruk op natuurontwikkeling en Europa juist op bescherming.

Verder is in het Europees natuurbeleid het onderscheid tussen soorten- en gebiedenbescherming duidelijk aanwezig, maar is de bescherming van gebieden voor een groot deel inhoudelijk gebaseerd op de aanwezigheid van leefgebieden voor bepaalde soorten in deze gebieden. Gebiedenbeleid is in het Europese natuurbeleid dus ook soortenbeleid!

*In het Europees natuurbeleid ligt de focus zeer sterk op bescherming van soorten en gebieden*

zw/w



## 4 Nederlandse natuurbeleid na vertaling

### Europese natuurbeleid

#### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het Nederlandse natuurbeleid zoals dat na de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vorm lijkt te krijgen. Daarbij moeten we opmerken dat de ontwikkelingen nog in volle gang zijn. In dit hoofdstuk zijn we uitgegaan van de stand van zaken in het najaar van 2004.

In paragraaf 4.2 komt de gebiedsbescherming aan bod. Vervolgens gaan we in paragraaf 4.3 in op de effecten op natuurgebiedsontwikkeling. In paragraaf 4.4 behandelen we de soortenbescherming en in paragraaf 4.5 het actieve soortenbeleid. Daarna trekken we enkele algemene conclusies over de veranderingen in het Nederlandse natuurbeleid na de implementatie van de Europese richtlijnen in dit Nederlandse beleid (paragraaf 4.6).

#### 4.2 Gebiedsbescherming van natuur in Nederland

In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat bij de bescherming van natuurgebieden in Nederland twee belangrijke instrumenten centraal staan: de Natuurbeschermingswet en de planologische bescherming in bestemmingsplannen, streekplannen en Planologische kernbeslissingen (pkb's) zoals procedureel geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). In deze paragraaf gaan we na hoe de natuurbescherming er in de nabije toekomst uit lijkt te gaan zien, mede onder invloed van de in hoofdstuk drie genoemde Habitat- en Vogelrichtlijn. Daarbij zullen we de structuur en de inhoud van de natuurgebiedsbescherming eerst

bespreken en vervolgens specifiek de belangrijkste effecten van de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in het Nederlandse stelsel analyseren.

Het meest omvattende kader voor de bescherming van natuurgebieden in de nabije toekomst is te vinden in de Nota Ruimte. Deze nota moet de opvolger worden van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. Aanvankelijk zou de opvolger van deze Vierde Nota de Vijfde nota op de Ruimtelijke Ordening (VijNo) gaan heten<sup>38</sup>. De bescherming van natuurgebieden zou behalve in deze nota ook in het (tegelijktijd uit te brengen) Tweede Structuurschema Groene Ruimte<sup>39</sup> worden geregeld. Een kabinetscrisis en een koerswijziging onder de daaropvolgende kabinetten Balkenende, doorkruisten dit proces. Een apart tweede SGR was van de baan en de nieuwe beleidsaccenten moesten terechtkomen in de Nota Ruimte. Hiervan is in 2004 het kabinetsbesluit gepubliceerd<sup>40</sup>. Binnenkort volgt er nog een deel 4 van de Nota Ruimte, die de status van pkb moet krijgen. Er kunnen dus nog wijzigingen optreden in de inhoud van deze nota. Formeel geldt tot die datum nog het beschermingsregime van het Structuurschema Groene Ruimte (1995).

De Nota Ruimte maakt in de bescherming van natuurgebieden onderscheid tussen drie soorten beschermde gebieden:

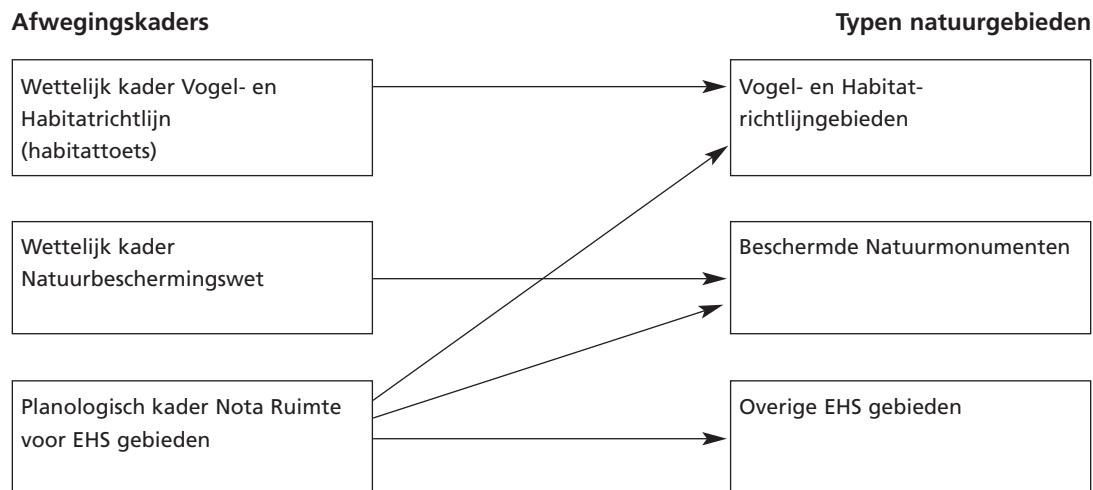
- 1 Vogel- en Habitatrichtlijngebieden
- 2 Natuurbeschermingswetgebieden
- 3 EHS-gebieden

38 Ministerie van VROM, *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, Den Haag, 2001. Ministerie van VROM, *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, PKB Deel 3 en Deel 2, Den Haag, 2002.

39 Ministerie van LNV, *Structuurschema Groene Ruimte 2. Samen werken aan groen Nederland*, Den Haag, 2002.

40 Ministerie van VROM, *LNV, VenW en EZ, Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag, 2004.

Figuur 6: Relatie tussen typen afwegingskaders en typen natuurgebieden in de Nota Ruimte.



Op het eerste gezicht lijkt dit wat een merkwaardig onderscheid, omdat deze categorieën elkaar niet uitsluiten. Sterker nog de meeste Vogel- en Habitatrichtlijngebieden vallen onder de EHS en dat geldt ook voor de Natuurbeschermingswetgebieden. De Nota Ruimte voegt in feite ook alleen het afwegingskader voor de EHS gebieden toe. De bescherming van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en ook de Beschermde Natuurmonumenten worden immers geregeld in de Natuurbeschermingswet 1998.

Indien we het onderscheid maken tussen de drie verschillende afwegingskaders voor natuurgebiedenbescherming en de drie typen beschermde natuurgebieden in Nederland, ziet het stelsel er als volgt uit (zie figuur 6). Afwegingskaders zijn in dit geval de regels waaraan de afweging tussen natuurbelangen en andere maatschappelijke belangen moet voldoen. Daarbij valt met name op dat het afwegingskader van de Nota Ruimte voor EHS gebieden ook van toepassing is op de

Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (voor zover deze ook onder de EHS vallen) en de Beschermde Natuurmonumenten. De reden hiervoor is dat het EHS beschermingsregime op een aantal punten aanvullend is op het beschermingsregime van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en de Beschermde Natuurmonumenten. Hierna behandelen we de drie genoemde beschermingsregimes en leggen we uit op welke punten dat het geval is.

### Beschermingsregime voor de EHS

Het beschermingsregime voor de EHS, zoals vastgelegd in de Nota Ruimte<sup>41</sup> verschilt niet wezenlijk van het beschermingsregime van het Structuurschema Groene Ruimte<sup>42</sup>. Het ‘nee, tenzij...’-beginsel staat in deze gebieden dus nog steeds centraal. Indien een ingreep ‘de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantast’ treedt dit ‘nee, tenzij...’-beginsel in werking.

41 Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag, 2004.

42 Ministerie van LNV & Ministerie van VROM, *Structuurschema Groene Ruimte, deel 4: Planologische Kernbeslissing*, Den Haag, 1995.

Er moet dan worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Er zijn geen reële alternatieven.
- Er is sprake van redenen van groot openbaar belang.
- Schade beperken door mitigatie en restschade compenseren.
- Onderzoek door de initiatiefnemer.

In het SGR was alleen nog sprake van zwaarwegend maatschappelijk belang in plaats van groot openbaar belang, maar hiervan kan niet van worden gezegd of dit nu strengere of juist minder strenge bescherming betekent. We gaan er dus vanuit dat het beschermingsregime van het SGR voor de EHS hetzelfde is als het beschermingsregime voor de EHS in de Nota Ruimte. Wel nieuw ten opzichte van het SGR is de Saldo-benadering<sup>43</sup>. Deze houdt in dat in bepaalde gevallen er afgeweken kan worden van het 'nee, tenzij ....'beginsel. Dit kan als het project op gebiedsniveau de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS per saldo verbetert. Een soort uitzondering op de regels dus om een ontwikkelingsgerichte benadering mogelijk te maken. Deze saldo-benadering zou ook in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden mogelijk moeten zijn, al maakt de Nota Ruimte nog het voorbehoud dat het Rijk daarover nog in overleg treedt met de Europese Commissie.

Over het algemeen wordt gesteld dat de Nota Ruimte meer ruimte laat voor ruimtelijke ontwikkelingen en een impuls is voor decentralisatie. Voor zover het gaat om de ruimtelijke bescherming van de EHS, gaat dat echter (op de Saldo-benadering na) feitelijk niet op. Voor de gebieden buiten de EHS is dit echter een ander verhaal. Zo geldt voor de waardevolle landschappen (Natio-

nale Landschappen) nu geen restrictief beleid meer, maar een ontwikkelingsgericht 'ja, mits ...'-regime. Gezien onze inperking tot natuur gaan we op deze elementen van de Nota Ruimte echter niet verder in. Overigens geldt ook hier nog steeds dat de daadwerkelijk bescherming afhangt van de beslissingen op provinciaal en gemeentelijk niveau rond streek- en bestemmingsplannen.

Ook van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening lijkt niet echt een decentralisatie-impuls uit te gaan, nu ook de provincie en het Rijk de bevoegdheid krijgen om (project)bestemmingsplannen vast te stellen en instructies aan lagere overheden kunnen uitvaardigen. Bovendien wordt in de Memorie van Toelichting al gesteld dat de regering voornemens is 'een strakke regie' toe te passen 'ter ondersteuning van het regime voor implementatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn op basis van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998.'<sup>44</sup>

### **De bescherming van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden in nationaal beleid**

De bescherming van de Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden begint met de formele aanwijzing van deze gebieden. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 3 kennen Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn elk hun eigen procedures. Nederland is inmiddels zo goed als klaar met de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden. In totaal zijn er nu 79 gebieden aangewezen voor in totaal 44 vogelsoorten. Het gaat om 1 miljoen hectare, bijna 25% van het Nederlandse grondoppervlak<sup>45</sup>. Daarvan is bijna 75% water (Noordzee, Waddenzee, Oosterschelde, IJsselmeer). De Natuurbalans 2004 meldt dat er nog twee nieuwe aanwijzingen worden verwacht (RIVM & WUR

43 Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag, 2004 pp 116-117

44 *Memorie van Toelichting, wetsvoorstel 28 916*, pp. 16-18.

45 Lammers, W., m.m.v. C. Schilderman, M. van Veen, A. Hinsberg en W. Kuindersma, *Kerncijfers voor de IBO studie Vogel- en Habitatrichtlijn, Milieu- en Natuurplanbureau, RIVM Rapport 408768001, Bilthoven/Wageningen*, 2003.

46 Ligthart en Bennett (red)., *Bescherming van natuurgebieden, nationale en internationale instrumenten*, 1999.

47 Zie Natura Barometer op: [http://www.europa.eu.int/comm/environment/nature/nature\\_conservation/useful\\_info/barometer/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/useful_info/barometer/index_en.htm). Europese Commissie, 2003

48 (Lammers et al., 2003

49 Eerste Kamer, *Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europees-rechtelijke verplichtingen*.

50 Op dit punt komt de Kroon nog met een AMvB over "projecten of andere handelingen of categorieën van gebieden" waarbij de minister vergunning verleent. De verwachting is dat bijvoorbeeld een gebied als de Waddenzee of visserij-activiteiten tot deze ministeriële bevoegdheid zullen gaan horen (zie artikel 19d sub 3, Gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998.

2004). De aanwijzing van gebieden kent een lange en moeizame historie. In 1986 zijn de eerste gebieden aangewezen en in 1998 werd Nederland nog veroordeeld door het Europese Hof van Justitie omdat het te weinig gebieden had aangewezen. Daarna begon een grote inhaalrace in het aanwijzen van gebieden<sup>46</sup>. In Europees verband loopt Nederland met de aanwijzingen nu zelfs nog voorop. Op dit moment hebben alleen Nederland, Denemarken en België vrijwel al hun gebieden aangewezen<sup>47</sup>.

In Nederland zijn in het kader van de Habitatrichtlijn 141 gebieden aangemeld. In de aanwijzingen gaat het om soorten en/of natuurlijke habitats. Nederland heeft voor 35 soorten en 51 natuurlijke habitattypen gebieden aangemeld. Deze gebieden beslaan samen bijna 750.000 ha. Ook hier gaat het voor het overgrote deel om watergebieden (bijna 470.000 ha). Er is een flinke overlap met de aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden. Het grootste deel van het oppervlakte aan Habitatrichtlijngebieden (ruim 85%) is tevens aangewezen onder de Vogelrichtlijn<sup>48</sup>. Overigens is de verwachting dat de definitieve aanwijzing van de gebieden in Nederland in 2005 gaat plaatsvinden.

Naast de aanwijzing moet de nationale overheid de beschermingsbepalingen voor deze gebieden in nationaal recht omzetten. Nederland heeft er voor gekozen om de beschermingsformules van de VHR te vertalen in de Natuurbeschermingswet 1998. Hiervoor was een wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 noodzakelijk. Mede hierdoor is deze wet in het najaar van 2004 nog steeds niet formeel in werking getreden. Wij gaan in dit boek uit van de Natuurbeschermingswet 1998, inclusief de wijzigingsvoorstellen tot en met 25 mei 2004<sup>49</sup>. Hierin is het

afwegingskader van de Habitatrichtlijn artikel 6 (bijna) letterlijk overgenomen in artikel 19 (lid d t/m h). Voor de inhoud hiervan kunnen we dus volstaan met een verwijzing naar hoofdstuk 3. In de Natuurbeschermingswet is gekozen voor een vergunningstelsel, waarin het provinciebestuur de bevoegdheid krijgt om een vergunning af te geven voor plannen of projecten die een significant effect hebben op de natuurwaarden waarvoor deze gebieden zijn aangewezen. Voor bepaalde gebieden zal het Rijk deze verantwoordelijkheid krijgen<sup>50</sup>. Overigens is het tot begin 2004 de bedoeling geweest van de minister van LNV om geen apart vergunningstelsel te maken voor deze zogenaamde habitattoets. De habitattoets zou integraal moeten worden meegenomen in de vergunningverlening voor de ingreep (zoals een milieuvergunning of een bouwvergunning). Hierdoor zou de verantwoordelijkheid in de meeste gevallen bij de gemeente komen te liggen en in een aantal gevallen bij het waterschap, de provincie of het Rijk. In 2004 heeft de Tweede Kamer een amendement aangenomen waarin werd voorgesteld om dit artikel te wijzigen en de provincie de vergunningverlener te maken. Aanleiding hiervoor was met name een gebrek aan vertrouwen in de kennis en expertise bij gemeenten om de habitattoets correct toe te passen. Provincies en natuurorganisaties hebben met een lobby een belangrijke bijdrage geleverd aan dit amendement.

Verder is onlangs, ook weer na een amendement van de Tweede Kamer, besloten om beheersplannen voor de VHR-gebieden verplicht te stellen. Deze beheersplannen dienen binnen drie jaar door de provincie (GS) te worden vastgesteld. Deze beheersplannen moeten in ieder geval een beschrijving van bestaand gebruik bevatten en

een beschrijving van de instandhoudingsmaatregelen. Maatregelen die in het beheersplan zijn vastgelegd zijn dan niet meer vergunningplichtig.

Indien we het afwegingskader VHR vergelijken met het afwegingskader EHS dan vallen een drietal zaken op:

- 1 Het VHR kader is dwingender dan het EHS kader.
- 2 Het VHR kader is strikter dan het EHS kader.
- 3 Het VHR kader is smaller dan het EHS kader.

We lichten deze drie verschillen kort toe. Ten eerste is de bescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijn gebieden dwingender dan de bescherming van EHS, omdat deze bescherming een wettelijke status heeft. Hierdoor kan de bescherming door de rechter worden afgedwongen. De bescherming van de overige natuurgebieden is afhankelijk van de doorwerking in streek- en bestemmingsplannen en geldt dus ook pas nadat de doorwerking heeft plaatsgevonden.

Ten tweede is het beschermingskader van de Vogel- en Habitatrichtlijn op drie punten strikter dan het EHS beschermingsregime:

- 1 Het beschermingsregime voor overige natuurgebieden geldt alleen voor nieuwe projecten en plannen en dus niet voor bestaand gebruik. Bestaand gebruik en bestaande plannen en projecten vallen wel onder het beschermingsregime van de Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden.
- 2 Een ingreep is in de Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden alleen toegestaan indien er sprake is van ‘dwingende redenen van groot openbaar belang’. In de overige EHS-gebieden geldt de formulering ‘groot openbaar belang’. Dit is een duidelijk lichtere formulering.

- 3 In de overige EHS-gebieden is in tegenstelling tot in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden ook compensatie in geld mogelijk. Indien fysieke compensatie door overmacht onmogelijk is, is financiële compensatie mogelijk. Onder overmacht valt ook de dreiging van ernstige vertraging van de procedure.

Ten derde is de bescherming van Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn smaller dan de bescherming van EHS. Dit punt is misschien wel het meest lastig uit te leggen. De natuurwaarden die met het beschermingsregime van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn beschermd worden, zijn die waarden waarvoor het gebied is aangewezen. In sommige gebieden gaat het dan maar om enkele soorten, zoals het IJsselmeer dat alleen voor een paar vogelsoorten is aangewezen. De habitattoets gaat dus dan ook alleen om de significante effecten op de instandhouding van deze natuurwaarden. De EHS-bescherming in de Nota Ruimte gaat in principe over een breder scala aan waarden. Het kan gaan om de natuurlijkheid of de openheid van het gebied. Overigens maakt de eerder genoemde externe werking van de natuurbescherming in VHR gebieden, de bescherming weer iets breder dan de EHS. Het gaat in de VHR gebieden om de effecten van een ingreep op de beschermde natuurwaarden, ongeacht of die ingreep nu binnen of buiten de grenzen van het natuurgebied plaatsvindt.

### **Beschermde Natuurmonumenten**

In de nieuwe Natuurbeschermingwet 1998 blijft ondanks de introductie van Vogelrichtlijn-gebieden en de Habitatrichtlijngebieden ook de categorie van Beschermde Natuurmonumenten bestaan. De belangrijkste verschillen met de oude

*Hierdoor kan de bescherming door de rechter worden afgedwongen*

*Het eerste effect is dat door de Vogel- en Habitatrictlijn een veel groter deel van de EHS nu wettelijke bescherming kent*

Natuurbeschermingswet zijn dat het onderscheid tussen Staatsnatuurmonumenten en Beschermd Natuurmonumenten verdwijnt en dat de provincie bevoegd wordt om vergunningen te verlenen. In de oude wet was dat nog de minister van LNV. Verder houdt de minister van LNV gewoon de bevoegdheid om nieuwe Beschermd Natuurmonumenten aan te wijzen.

In de praktijk zal de betekenis van deze beschermingscategorie echter sterk afnemen. Het overgrote deel van het oppervlak aan bestaande Beschermd Natuurmonumenten is immers ook aangewezen als Vogel- en Habitatrictlijngebied. Deze gebieden vallen bij inwerkingtreding van de wet onder dit Europese beschermingsregime.

Hierna resteren slechts een beperkt aantal kleine Beschermd Natuurmonumenten.

Overigens is ook het beschermingsregime van de Beschermd Natuurmonumenten breder dan het beschermingsregime van de VHR-gebieden.

Onder de Natuurbeschermingswet zijn gebieden immers ook aangewezen vanwege meer algemene natuurwaarden als het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied. Om deze bredere bescherming niet te verliezen, is de mogelijkheid gecreëerd om in de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied ook deze waarden mee te nemen. Deze verbrede doelstelling zal gaan gelden voor alle VHR-gebieden die voorheen Beschermd Natuurmonument waren. Hierdoor blijft de oude bescherming als Beschermd Natuurmonument in deze gebieden dus een rol spelen.

Inhoudelijk is het opvallend dat in de voorwaarden voor vergunningverlening hier weer gesproken wordt van ‘zwaarwegende openbare belangen’. Hoe deze formulering zich tot de dwingen-

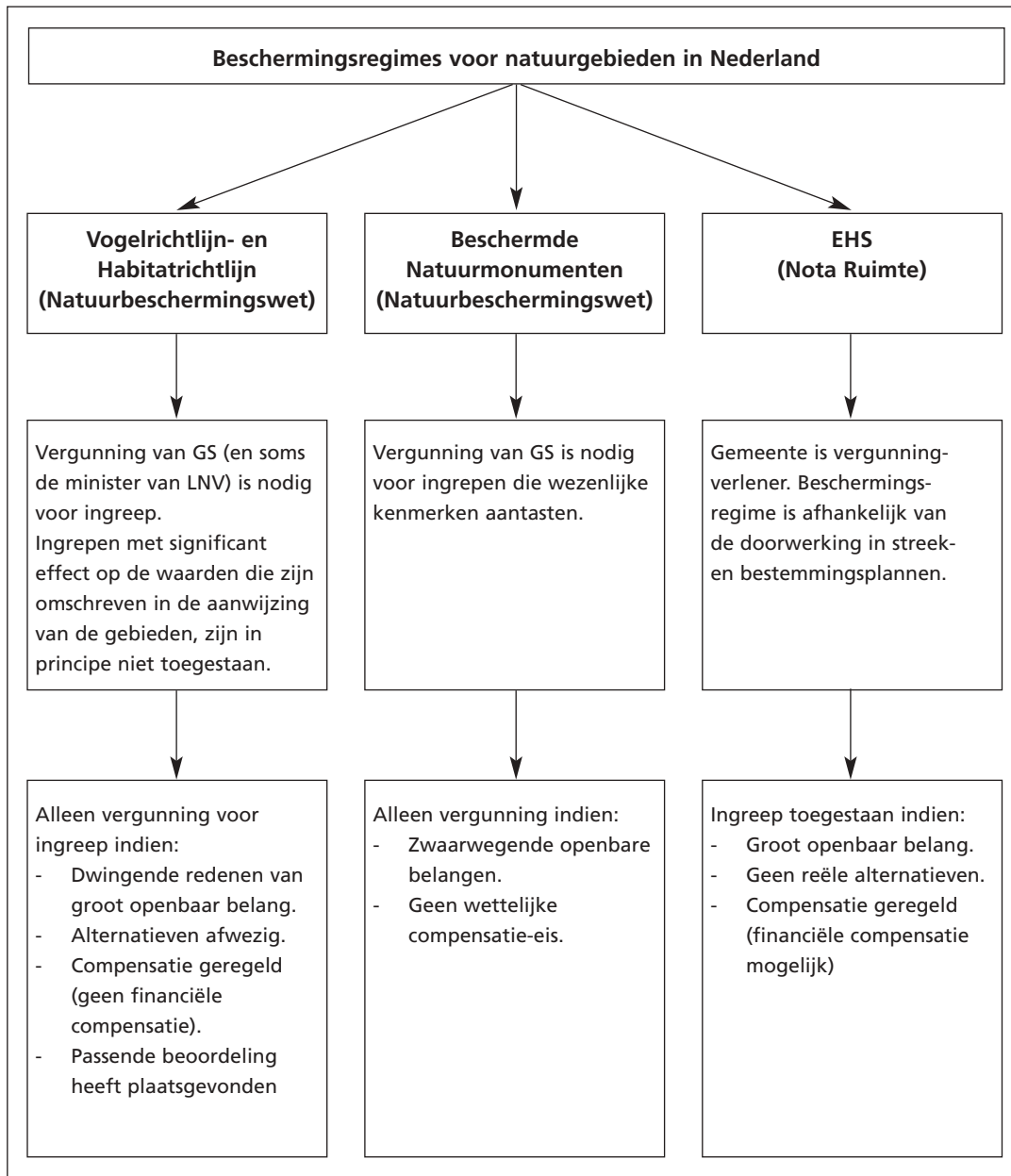
de redenen van groot openbaar belang van de VHR-gebieden verhoudt, blijft onduidelijk. Verder heeft dit onderdeel van de Natuurbeschermingswet geen compensatie-eis. Van compensatie zal bij de meeste ingrepen echter toch gewoon sprake moeten zijn, omdat dan de ‘normale’ planologische compensatie-eis van kracht worden. Beschermd Natuurmonumenten vallen immers per definitie onder de EHS. Op dit punt is de planologische bescherming van de EHS dus weer aanvullend.

Grofweg ziet het stelsel van gebiedsbescherming er als uit als weergegeven in figuur 7.

### **Gevolgen van Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn voor het nationaal natuurbeleid**

Als we de gevolgen van de Europese natuurbeleid op de nationale natuurgebiedsbescherming bezien dan valt een aantal effecten op. Het eerste effect is dat door de Vogel- en Habitatrictlijn een veel groter deel van de EHS nu wettelijke bescherming kent. Vóór de implementatie van de VHR in het nationale beleid genoot ongeveer 310.000 ha natuurgebied een wettelijke bescherming door de aanwijzing als Beschermd Natuurmonument. Na de implementatie stijgt dit oppervlakte tot 1.000.000 ha. In totaal 25% van Nederland en 10% van het Nederlandse landoppervlak kent na de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn een wettelijke bescherming. De natuurbescherming in deze gebieden is niet meer afhankelijk van het planologische spoor en dus van de doorwerking van de bescherming in streek- en bestemmingsplannen. Ten opzichte van het oude beschermingsregime is het gemakkelijker om plannen of projecten door de rechter te laten toetsen. Ook compensatie en de externe





*Figuur 7: Beschermingsregimes voor natuurgebieden in Nederland na inwerking-treding Nota Ruimte en Natuurbeschermingswet 1998.*



werking van de bescherming zijn wettelijk vastgelegd voor deze gebieden.

Ten tweede effect is dat het aantal beschermingsregimes voor natuurgebieden is gestegen van twee naar drie. Het beschermingsregime van de VHR is in feite door de nationale overheid toegevoegd aan de bestaande regimes van de Natuurbeschermingswet en de ruimtelijke ordening (SGR/Nota Ruimte). Hierdoor is dus geen eenduidige bescherming gerealiseerd van de EHS. De bescherming van de VHR-gebieden lijkt zelfs belangrijker geworden dan de bescherming van de (overige) EHS gebieden. De praktijk van de komende jaren zal moeten uitwijzen, wat dit daadwerkelijk gaat betekenen voor natuurbescherming in Nederland. Is het positief dat een groter deel van de EHS strikter beschermd is op basis van de directe bescherming van een wet of zorgt dit beleid er uiteindelijk voor dat het minder strikt beschermde deel van de EHS, meer onder druk komt te staan?

Een derde effect is dat de aandacht voor de bescherming van natuurgebieden is toegenomen. Dit geldt zowel voor het natuurbeleid als voor initiatiefnemers van ingrepen en andere ministeries. Natuurbescherming staat door de invoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn dus weer nadrukkelijk op de publieke en politieke agenda. Daarbij is het wel van belang dat het nieuwe afwegingskader voor natuurgebieden (habitattoets) ook in de praktijk hanteerbaar is. Daarvoor is echter wel meer duidelijkheid nodig over begrippen als 'dwingende redenen van groot openbaar belang', 'significante effecten' en de 'alternatieventoets'<sup>51</sup>. Tot nu toe heeft het Ministerie van LNV nagelaten deze begrippen verder in te vullen. Wel is er een (concept) Handreiking

opgesteld voor de toepassing van artikel 6 Habitatrichtlijn. Deze handreiking legt vooral de bestaande bepalingen uit, maar voegt hier weinig inhoudelijke invulling aan toe. In de praktijk wordt het dus aan de rechter overgelaten om te beoordelen hoe deze begrippen moeten worden geïnterpreteerd. De rechter kan een echt inhoudelijke toets ook niet uitvoeren. Bastmeijer en Verschuuren concluderen in 2003 dat in zijn algemeenheid de ABRS ook na 2000 slechts bijzonder terughoudend toetst. De rechter bekijkt of het bevoegd gezag de effecten van een besluit op de SBZ zorgvuldig heeft onderzocht (cf. het formele zorgvuldigheidsbeginsel van art. 3:2 Awb). Is dat het geval dan is de rechter uiterst soepel en volgt er vrijwel nooit vernietiging van het besluit.

In de praktijk lijkt zelfs de situatie te ontstaan dat initiatiefnemers in samenwerking met adviesbureaus de invulling van de begrippen gaan bepalen. Zo kennen we inmiddels de '5% norm', die in de wandelgangen ook wel de Waardenburgnorm wordt genoemd. Hierin wordt aangegeven dat effecten op een Speciale Beschermingszone (of VHR-gebied) niet significant zijn indien een maatregel zorgt voor een achteruitgang van een (kwalificerende) soort van 5% of minder. Hetzelfde gebeurt bijvoorbeeld rond de afstand van een SBZ (afstandsnorm) of rond de afname van een SBZ (oppervlakenorm). Veelal zonder echte inhoudelijke beoordeling ontstaan op deze manier algemene normen voor significantie<sup>52</sup>. Deze normen komen wellicht wel de uitvoerbaarheid van de gebiedsbescherming ten goede, maar of dit laatste ook voor de effectiviteit en legitimiteit van dit beleid voor de natuur geldt, is zeer de vraag<sup>53</sup>.

*51 zie ook: IBO. 2002-2003, nr. 7, Bastmeijer en Verschuuren, 2003 en Verschuuren en Van Wijnen, 2002*

*52 Cf. ABRS 17 december 2003, M en R 2004, 29 (SBZ IJssel) waarin de hoogste rechter deze 5%-afnamenorm gemakshalve maar lijkt te accepteren. Lagere rechters lijken soms iets strenger: bijv. Rb. Leeuwarden 31 december 2003, M en R 2004, 28 (Grote Wielen).*

*53 zie: Kistenkas en Kuindersma, i.v. en Woldendorp, 2004*

*Natuurontwikkeling in de uiterwaarden. zorgt ervoor dat bestaande foerageergebieden voor ganzen (Vogelrichtlijn!) verdwijnen*

54 Zouwen, M. van der, J.P.M. van Tatenhove. De implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland., Planbureau-studies nr. 1, Wageningen, 2002.

### 4.3 De ontwikkeling van natuurgebieden

In het Europese natuurbeleid ligt de nadruk op de bescherming van gebieden en soorten en veel minder op natuurontwikkeling (zie hoofdstuk 3). In Nederland is de situatie omgekeerd. De nadruk ligt sinds het begin van de jaren negentig op de natuurontwikkeling en het realiseren van de Ecologische hoofdstructuur.

De directe impact van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn op het natuurontwikkelingsbeleid is dan ook beperkt. Indirect zijn er wel degelijk effecten. Natuurontwikkeling is in bepaalde gevallen strijdig met de beschermingsbepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dat kan gaan om gebiedenbescherming maar ook om soortenbescherming. Een voorbeeld is de natuurontwikkeling in de uiterwaarden. Deze zorgt ervoor dat bestaande foerageergebieden voor ganzen (Vogelrichtlijn!) verdwijnen.

Ook in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden kan het ontwikkelingsgerichte natuurbeleid om voorrang gaan strijden met het meer conserverende HVR-beleid. In de beheersplannen die voor deze gebieden opgesteld gaan worden, zullen eventuele knelpunten aan de orde gaan komen. Mogelijk dat dit tot een geleidelijke bijstelling van het natuurontwikkelingsbeleid binnen deze gebieden zal gaan leiden, zodat dit meer spoort met de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Waarschijnlijk zullen er bij het opstellen van deze beheersplannen afstemmingsproblemen gaan ontstaan tussen natuurontwikkeling en de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Het natuurontwikkelingsbeleid heeft vaak al een ontwikkeling doorgemaakt en daarin is lang niet altijd rekening gehouden met de Europese richtlijnen. Zo geven Van der Zouwen en Van Taten-

hove (2002) aan dat in het natuurontwikkelingsgebied de Gelderse Poort dat tevens is aangegeven vanwege de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, er op voorhand nauwelijks afstemming heeft plaats gevonden. Ze concluderen het volgende: *'Binnen het discours rond natuurontwikkeling op regionaal niveau spelen de EG-richtlijnen geen rol. Er wordt nauwelijks over gesproken en vanuit nationaal niveau komen geen signalen om de richtlijnen te betrekken bij de besluitvorming over de Gelderse Poort'*<sup>54</sup>. Uiteindelijk kan het strakke juridische kader dat geldt voor deze gebieden, ook botsen met de Nederlandse stijl van beleidsvoering die bestaat uit het zoeken naar consensus tussen de verschillende partijen. De mogelijkheden daarvoor worden wellicht beperkt door deze richtlijnen menen Van der Zouwen en Van Tatenhove.

Een ander indirect effect van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn is dat de aandacht binnen het natuurbeleid meer verspreid wordt over de verschillende onderdelen van het beleid. Ook het actieve soortenbeleid en de soorten- en gebiedenbescherming vragen om beleidsaandacht (in geld en menskracht). Deze aandacht kan ten koste gaan van de aandacht voor natuurontwikkeling. Deze aandacht zou ook kunnen verminderen doordat de politiek meer de nadruk gaat leggen op de realisatie van de Europese verplichtingen. In dat geval zal natuurontwikkeling om een nationale EHS te realiseren minder belangrijk worden. Natuurontwikkeling zal dan met name beargumenteerd moeten worden vanuit de bijdrage die het levert aan de realisatie van Natura 2000! In dit Europees beleid speelt natuurontwikkeling echter nauwelijks een rol. In dit geval zal voor de voortzetting van natuurontwikkeling het moeten gaan

om natuurontwikkeling die noodzakelijk is om de beschermde soorten en/of natuurlijke habitats in Nederland duurzaam te behouden. Hiervoor zijn op dit moment overigens nog geen harde aanwijzingen.

#### 4.4 Soortenbescherming in de Flora- en faunawet

Soortenbescherming leidde aan het einde van de jaren negentig in Nederland een slapend bestaan (hoofdstuk 2). In de afgelopen jaren is dit veranderd onder invloed van de Europese richtlijnen, waarin het soortenbeleid een belangrijke plaats inneemt. In deze paragraaf zullen we de veranderingen in de soortenbescherming die uit dit Europese beleid voortkwamen bespreken. Centraal daarin staat de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet in 2002. In dit verband gaan we overigens niet in op de jachtbepalingen uit deze wet.

Opvallend genoeg was de soortenbescherming al een aantal jaren eerder op de politieke en publieke agenda gekomen. Met name een aantal natuurorganisaties (zoals Das en Boom en Natuurmonumenten) slaagden erin de soortenbescherming weer op agenda te krijgen door hun activiteiten rond het beschermen van de Korenwolf (of wilde hamster) in Zuid-Limburg. Aanleiding was de planvorming rond een bedrijventerrein in Heerlen in het laatste leefgebied van de korenwolf in Nederland. Via klachten van natuurbeschermingsorganisaties bij de Europese Commissie over de bescherming van deze Habitatrichtlijnsoort, werd de druk bij de verschillende overheden opgevoerd om de soortenbescherming serieus op te pakken<sup>55</sup>. Deze hamstercase is de eerste in een reeks van soortencases. De aandacht in de media heeft aan de politiek en het brede

publiek duidelijk gemaakt dat soortenbescherming ook in Nederland serieus moet worden genomen.

Met de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet in april 2002 is het soortenbeleid in Nederland ook formeel aan een nieuw hoofdstuk begonnen. Het stelsel richt zich op de bescherming van planten- en diersoorten en komt in de plaats van de Vogelwet, de Jachtwet en de soortenparagraaf uit de Natuurbeschermingswet 1968. Tevens is de Flora- en faunawet de Nederlandse implementatie van de soortenbescherming uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Overigens was deze implementatie aanvankelijk niet de belangrijkste reden voor het opstellen van de Flora- en faunawet. Hierbij speelden veel meer nationale wensen een rol zoals de wens om tot één soortenbeschermingswet te komen en de soortenbescherming uit te breiden.

De Flora- en faunawet 1998 beschermt dan ook een veel groter aantal planten- en diersoorten dan de inheemse vogels (Vogelrichtlijn) en de Annex IV soorten van de Habitatrichtlijn. Zo noemt de wet in artikel 4 vrijwel alle van nature in Nederland voorkomende zoogdieren, vogels, amfibieën, reptielen en vissen uit tot beschermde diersoorten. Dit is een belangrijke uitbreiding van het aantal beschermde diersoorten ten opzichte van de eerdere nationale wetten. Aanvankelijk is in de wet gesteld dat al deze soorten onder het strikte soortenbeschermingsregime van de Habitat- en Vogelrichtlijn vallen. Voor het maken van uitzonderingen op de verboden is een ontheffing nodig van het Ministerie van LNV. Deze ontheffing kon alleen gegeven worden als voldaan was aan de bekende voorwaarden van groot openbaar belang, geen andere bevredigende

55 Zouwen, M. van der, J.P.M. van Tatenhove. *De implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*, Planbureau-studies nr. 1, Wageningen, 2002  
Verschuuren, J.M., P.C.E. van Wijmen, *Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen*, Planbureau studie nr. 5, Wageningen, 2002.



oplossingen en geen afbreuk doen aan de gunstige instandhouding van de soort.

De wet leverde bij inwerkingtreding op 1 april 2002 al een storm van protest op. Er waren eigenlijk twee vormen van kritiek:

- 1 De Flora- en faunawet is in de huidige vorm niet uitvoerbaar en handhaafbaar.
- 2 De Flora- en faunawet is strenger dan het Europees recht vereist en dat is onwenselijk.

De eerste kritiek gaat bijvoorbeeld over het feit dat een groot aantal algemene diersoorten beschermd worden. Hierdoor zou bij de aanwezigheid van een mol in de tuin, formeel al een ontheffing nodig zijn voor het omploegen van die tuin. Het aantal ontheffingen zou dus de spuitgaten uitlopen of er zou al op voorhand een uitgebreide gedoogsituatie gaan ontstaan zo was de verwachting. Hierdoor konden belangrijke projecten veel te gemakkelijk door natuuractiegroepen of ongeruste omwoners worden stilgelegd. Nederland zou op slot gaan, zo werd hier en daar al paniekerig geroepen.

Verder legt de Flora- en faunawet 1998 (in de verboden) meer de nadruk op het beschermen van individuele dieren dan de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, waar het veel meer om de bescherming van populaties gaat. Dit was overigens ook al het geval in de oude Natuurbeschermingswet 1968. Dit type formuleringen verhoogt de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de wet niet. Dat is ook wel gebleken in de praktijk van de soortenbescherming in het verleden. Deze was nauwelijks handhaafbaar en uitvoerbaar of althans er werd in de praktijk nauwelijks iets aan gedaan.

Misschien verontrustender voor het natuurbeleid is de verwachting dat de soortenbescherming in deze vorm het draagvlak voor het natuurbeleid in het algemeen en het soortenbeleid in het bijzonder dreigt te ondermijnen. Sommigen spreken zelfs van het gevaar van ridiculisering van het natuurbeleid door: ‘(...) het steeds weer in het nieuws komen van, voor het grote publiek onbekende en onbetekende, diersoorten als belemmeringen voor maatschappelijk gewenste projecten (...)’<sup>56</sup>. Ook een aantal natuurbeschermingsorganisaties onderkent dit gevaar en deed samen met onder meer VNO-NCW een aantal voorstellen voor het oplossen van de problemen met beschermde soorten. Men noemde bijvoorbeeld:

- het voeren van een actief soortenbeleid
- een algemene vrijstelling voor algemene niet bedreigde soorten
- een betere informatievoorziening over de verspreiding van soorten
- een beleidsregel die wettelijke termen verduidelijkt en procedures stroomlijnt<sup>57</sup>.

De tweede vorm van kritiek gaat uit van de norm dat de bescherming en de werking niet verder mogen gaan dan die in de Habitatrichtlijn en in de Vogelrichtlijn is vastgelegd. Deze kritiek komt bijvoorbeeld uit het bedrijfsleven. VNO-NCW heeft vanuit deze assumptie ook onderzoek laten doen naar de vraag in hoeverre de Nederlandse soortenbescherming verder gaat dan nodig is vanuit Europees recht<sup>58</sup>. Voor deze norm is echter geen juridische grond te vinden. De richtlijnen eisen dat de bescherming van de genoemde soorten door de lidstaat wordt geregeld. In principe staat het de lidstaat dan vrij om ervoor te kiezen ook andere soorten te beschermen of voor een zwaardere bescherming te kiezen.

*56 Verschuuren en Van Wijmen, Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen, Planbureaustudie nr. 5, Wageningen, 2002: 43.*

*57 Zie: Persbericht, Problemen met wetgeving beschermde soorten kunnen worden opgelost, Stichting Natuur en Milieu en VNO-NCW, Utrecht 22 april 2003.*

*58 Backes en Rotmeijer, Soortenbescherming in Nederland, onderzoeksrapport Universiteit Utrecht, 2002*

59 *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 fauna-wet en enkele andere wijzigingen, Stb. 2004 501.*

60 *Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (Awb art. 1:3 lid 4).*

61 *zie ook: Bastmeijer en Verschuuren, 2003, RLG, 2002 en Kistenkas et al., 2004*

62 *Voorkomen is beter ... Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling. Publicatie RLG 02/5, 2002.*

Het gevolg van al deze kritiek was dat de oorspronkelijke wet inmiddels op een flink aantal punten is afgezwakt. Een eerste belangrijke wijziging was dat de wet nu een onderscheid maakt tussen de soorten waarvoor bescherming vanuit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn vereist is en soorten die algemeen in Nederland voorkomen. Voor de algemeen voorkomende soorten gold oorspronkelijk hetzelfde beschermingsregime als voor de internationaal beschermde soorten. Nu geldt voor deze soorten nog slechts één voorwaarde waar moet aan zijn voldaan: de ingreep, activiteit of handeling mag geen afbreuk doen aan de gunstige staat van instandhouding van die soorten (zie figuur 8).

Een tweede wijziging is opgenomen in het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten. Dit besluit bevat een generieke vrijstelling van het aanvragen van een ontheffing voor enkele algemeen voorkomende soorten zoals de mol en de veldmuis. Ook is er een vrijstelling voor werkzaamheden in het kader van bestendig beheer of onderhoud van bijvoorbeeld vaarwegen en spoorwegen en werkzaamheden in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Daarbij is de gedachte dat de werkzaamheden overeenkomstig een door de minister goedgekeurde gedragscode zullen plaatsvinden. Voor de overzichtelijkheid hebben we dit laatste niet in onderstaand figuur opgenomen.

Overigens is in het meest recente wijzigingsvoorstel van dit besluit<sup>59</sup> een lijst opgenomen van soorten die naast de internationaal beschermde soorten onder het strenge beschermingsregime komen te vallen. Op deze lijst staan 36 diersoorten en een plantensoort die in Nederland verdwenen zijn, bedreigd of ernstig bedreigd zijn zoals

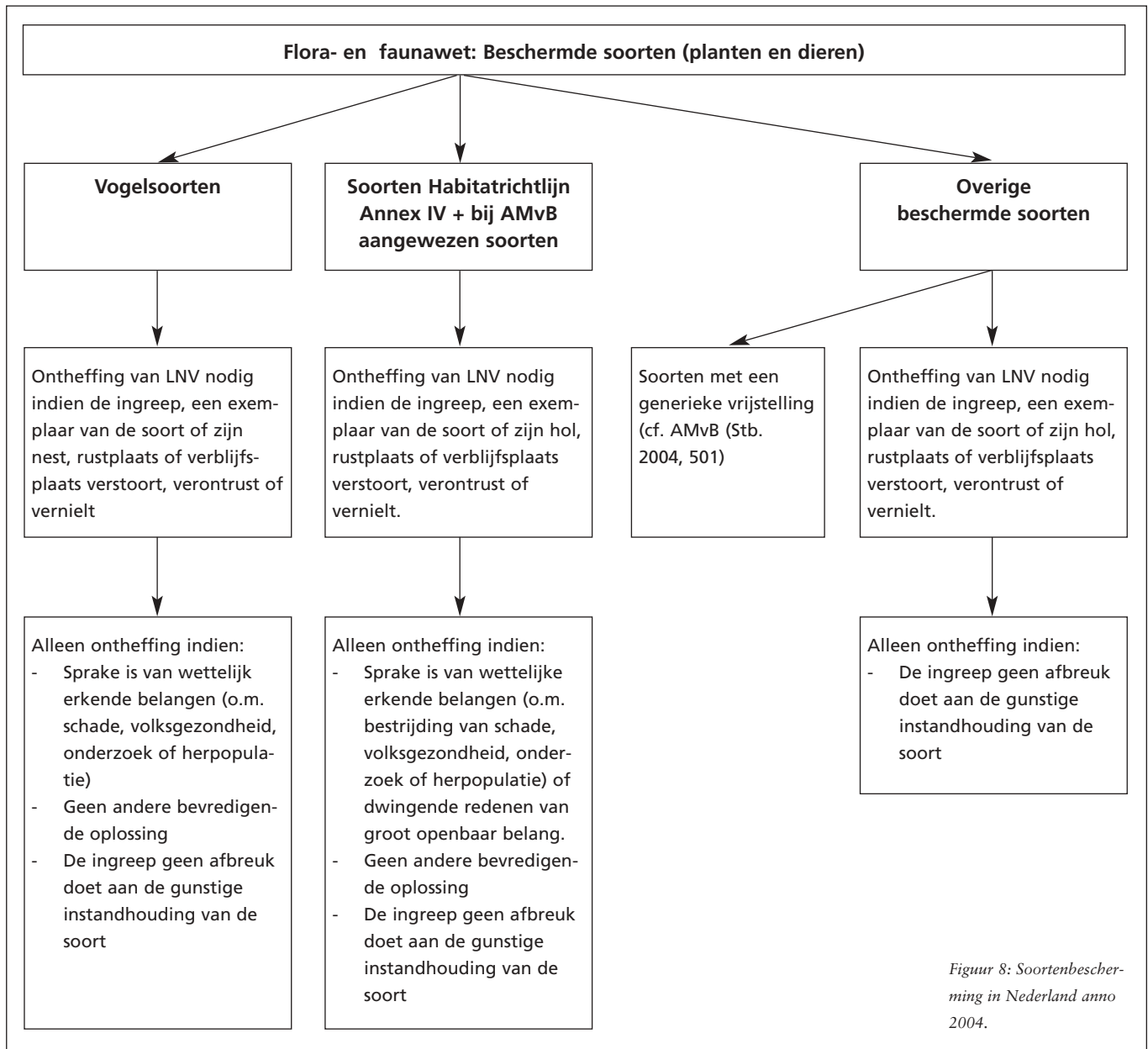
de das, de gewone zeehond en de adder. Deze soorten vallen dus (net zoals de soorten van Annex IV Habitatrichtlijn) onder het strikte beschermingsregime. Hierbij is dan wel weer bepaald dat de wettelijke belangen die reden kunnen zijn voor ontheffing voor deze soorten iets ruimer zijn dan voor de Habitatrichtlijn soorten.

Ondanks de vele beleidsinspanningen om het soortenbeleid hanteerbaarder te maken, resteert er een aantal problemen in de uitvoering van de wet. Zo blijft de toepassing van de wettelijke voorwaarden lastig. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat lang niet altijd voldoende kennis beschikbaar is om te beoordelen of er afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort. Dit is een lastig hanteerbaar criterium, vooral omdat beleidsregels<sup>60</sup> of handreikingen ontbreken die dit criterium nader definiëren en hanteerbaar maken<sup>61</sup>. Het Ministerie van LNV vult deze begrippen ook niet verder in en laat dit dus (net zoals bij de habitattoets uit de gebiedsbescherming) aan de praktijk over.

Voor de uitvoering van de soortenbescherming is het verder van groot belang dat er voldoende kennis is over de verspreiding van beschermde soorten. Op dit punt wordt door LNV inmiddels wel actie ondernomen door het financieren van het Nationaal Programma Verspreidingsonderzoek Soorten.

Toch blijft de soortenbescherming een lastig onderwerp<sup>62</sup>. Kernpunt is dat te beschermen soorten zich niet beperken tot beschermde natuurgebieden en daarmee kan het soortenbeleid zich niet beperken tot beschermde gebieden. De gebiedsbescherming beperkt zich tot een aantal gebieden die goed op kaarten zijn aan te wijzen.





*Figuur 8: Soortenbescherming in Nederland anno 2004.*



Soorten houden zich niet altijd aan onze grenzen van natuurgebieden. Sommige soorten zijn zelfs afhankelijk van cultuurgebieden zoals landbouwgebieden (denk aan de hamster), of zijn erg mobiel en kunnen dus overal ineens opduiken zoals de rugstreeppad. In dit zogenaamde witte gebied waren we in Nederland niet gewend om rekening te houden met natuurregelgeving. De gebieden die zijn aangewezen vanwege de Vogel- en Habitatrichtlijn waren vaak al lang beschermd als natuurgebied. Deze aanwijzing voegt daar wellicht iets aan toe, maar dat deze gebieden beschermd waren, was niet nieuw. De soortenbescherming bracht het natuurbeleid op plekken waar het niet was verwacht. Voor bouwondernemers, wegenbouwers en groeigemeenten was dit vaak een shock. Nooit eerder had dit soortenbeleid immers echt een vuist kunnen maken.

Hoewel de aandacht voor het soortenbeleid is toegenomen is het wel de vraag of de aandacht voor soortenbescherming blijvend is of slechts een tijdelijk karakter heeft. In de praktijk blijkt de soortenbescherming minder beperkingen op te leveren dan in theorie gedacht werd. Zo concluderen Bastmeijer en Verschuuren<sup>63</sup>: '(...) dat het aantal projecten of activiteiten dat 'door het soortenbeschermingsrecht' geen doorgang kon vinden naar onze inschatting zeer beperkt is'. Soortgelijke conclusies trekt een Natuurplanbureau-onderzoek naar de werking van de Flora- en faunawet in de praktijk<sup>64</sup>. De onderzoekers constateren bijvoorbeeld dat gemiddeld 1 op de 5 aanvragen wordt afgewezen. Hiervan is geen enkele aanvraag afgewezen op inhoudelijke gronden (omdat de gunstige staat van instandhouding in het geding zou zijn), maar zijn de afwijzingen alleen op formele gronden gebaseerd.

Uiteindelijk heeft de soortenbescherming wel een rol gekregen in de besluitvorming over plannen en projecten. In hoeverre dit daadwerkelijk de instandhouding van deze soorten positief beïnvloedt, is echter nog onzeker. Het gevaar dat de soortenbescherming weer naar de achtergrond verdwijnt, is aanwezig. Zeker gezien de marginale positie die de soortenbescherming voorheen in het nationale natuurbeleid speelde. Al zullen natuurorganisaties het soortenbeleid af en toe weer uit de kast proberen te halen om bepaalde ingrepen tegen te houden. In hoeverre de aandacht voor soortenbeleid (vooral buiten de EHS) standhoudt zal mede afhangen van de mate waarin het actieve en passieve soortenbeleid daadwerkelijk een positie krijgen in het Nederlandse natuurbeleid.

#### **Soortenbescherming in gebiedenspoor**

Wellicht is het voor een duurzame positie van de soortenbescherming noodzakelijk om deze een plek te geven in de gebiedsbescherming. Hiervoor zijn in het rijksbeleid nog niet heel veel concrete aanzetten gedaan. De keuze om soortenbescherming in het planologische spoor te integreren, wordt in feite aan lagere overheden overgelaten. De Nota Ruimte<sup>65</sup> is daar ook heel duidelijk over: 'Provincies geven in het streekplan aan op welke wijze de (inter)nationaal beschermde soorten en hun leefgebieden (waaronder ecologische verbindingzones en natuurgebieden buiten de EHS) worden beschermd en eventueel verder worden ontwikkeld'.

Daarnaast bestaat in de Flora- en faunawet de mogelijkheid een landschapselement of object aan te wijzen als beschermde leefomgeving. Ook hier is de provincie het bevoegd gezag. Deze mogelijkheid is in de wet opgenomen om locaties

63 Bastmeijer, C.J., J.M. Verschuuren, *Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland*, Universiteit van Tilburg, 2003

64 Broekmeyer, M.E.A., F.G.W.A. Ottburg, F.H. Kistenkas, *Flora- en faunawet: toepassing van art. 75 in de praktijk*, Alterra Wageningen, 2003.

65 Nota Ruimte, ministerie van Vrom, 2004: 117

*Een van de belangrijkste knelpunten van de soortenbescherming in Nederland is de beperkte koppelingen die er zijn met ander beleid en zelfs binnen het natuurbeleid met het gebiedenbeleid*

66 zie de website van het ministerie van LNV: [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)

67 RLG, *Voorkomen is beter ... Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling*. Publicatie RLG 02/5, 2002.

die van groot belang zijn voor het voortbestaan van een planten- of diersoort te beschermen. Hierbij valt te denken aan een fort of bunker waar vleermuizen overwinteren, een dassenburcht, een plek waar orchideeën groeien of een muur met daarop beschermde planten<sup>66</sup>. De aanwijzing tot beschermde leefomgeving maakt het mogelijk bepaalde handelingen te verbieden of strenge voorwaarden te stellen aan de handelingen die op die bewuste plaats de kwaliteit kunnen aantasten. Voor zover bekend is dit instrument nog niet ingezet door provincies.

Een van de belangrijkste knelpunten van de soortenbescherming in Nederland is de beperkte koppelingen die er zijn met ander beleid en zelfs binnen het natuurbeleid met het gebiedenbeleid. Mogelijkheden om soortenbescherming te integreren in het gebiedenspoor zijn er wel, maar dit laat het Rijk over aan de provincie. In hoofdstuk 6 gaan we op dit punt Rnog wat verder in.

#### **4.5 Actief soortenbeleid**

Voor het vaststellen van de effecten van het Europese natuurbeleid op het Nederlandse actieve soortenbeleid geldt hetzelfde als voor het natuurontwikkelingsbeleid. Directe invloed is er niet. De Habitatrichtlijn noch de Vogelrichtlijn dragen de lidstaten op om te werken aan soortenbeschermingsplannen en andere vormen van actief soortenbeleid. Indirect kunnen er wel dege-lijk effecten zijn.

De hernieuwde aandacht voor soortenbescherming kan ook een impuls zijn voor het actieve soortenbeleid, zoals het opstellen van soortenbeschermingsplannen. Zo hebben in de case van de hamster de verschillende rechtszaken er uiteindelijk toe geleid dat er een actief beleid wordt

gevoerd op het beschermen van de hamster in Zuid-Limburg. Tekenend voor de positie van het soortenbeleid in Nederland is dat de subsidies voor het beheer van het leefgebied van de hamster pas verkregen werden toen het gebied was aangewezen als EHS-gebied. Gezien het feit dat een deel van de beschermde diersoorten vooral buiten de EHS voorkomt, is het voor een actief soortenbeleid wel een probleem dat de meeste subsidie-instrumenten (zoals het Programma Beheer) beperkt blijven tot de EHS.

Toch gaat het in dit voorbeeld om een incident. Een meer structurele versterking en ondersteuning van het soortenbeleid blijven nodig. De politieke en ambtelijke aandacht voor het actieve soortenbeleid is wel toegenomen. Net zoals voor het soortenbeschermingsbeleid geldt voor het actieve soortenbeleid dat voor een daadwerkelijk succesvol beleid, de integratie met het gebiedenspoor en andere beleidsvelden belangrijk is<sup>67</sup>. Zelfs binnen het soortenbeleid valt door middel van verdere afstemming tussen actief en passief soortenbeleid nog veel te winnen. Ook hier komen we in hoofdstuk 6 op terug.

#### **4.6 Conclusies**

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de vorm en inhoud van het Nederlandse natuurbeleid zoals dat vorm begint te krijgen. Daarbij ging het met name om de vraag wat de invloed van de Europese natuurregels van Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn op dit nationaal beleid is. Inhoudelijk heeft de implementatie van de Europese richtlijnen vooral nationaal vorm gekregen in de Flora- en faunawet (soortenbescherming) en Natuurbeschermingswet (gebiedenbescherming). Indirect heeft de Europese natuurbescherming

zeer waarschijnlijk ook effecten op de inhoud van het natuurontwikkelingsbeleid en het actieve soortenbeleid.

Het belangrijkste effect van de EG-richtlijnen is misschien dat de nadruk die in het begin van de jaren negentig op natuurontwikkeling en het realiseren van een Ecologische hoofdstructuur (EHS) door middel van vergroten en verbinden, is aangevuld met een veel sterker beschermingspoot voor gebieden en voor soorten.

De implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn heeft gezorgd voor een hernieuwde of sterkere aandacht voor soorten- en gebiedenbescherming in het natuurbeleid. Tevens heeft het natuurbeleid een daadwerkelijke juridische betekenis gekregen. Met name omdat ook soorten buiten de natuurgebieden bescherming kregen, is natuurbescherming in één klap op de agenda gekomen van gemeenten en projectontwikkelaars.

In hoofdstuk 6 gaan we in op de gevolgen voor het natuurbeleid en mogelijke oplossingsrichtingen voor geconstateerde knelpunten. Maar eerst kijken we nog even kort over de grens naar de implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn in Duitsland en Vlaanderen. Wellicht dat hieruit ook nog lessen zijn te trekken voor het Nederlandse natuurbeleid.

*De implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn heeft gezorgd voor een hernieuwde of sterkere aandacht voor soorten- en gebiedenbescherming in het natuurbeleid*



## 5 De Habitat- en Vogelrichtlijn in Duitsland en Vlaanderen

### 5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken stond het Nederlandse natuurbeleid centraal. Maar hoe staat het eigenlijk met de implementatie van de Europese richtlijnen in de andere lidstaten? We gaan in dit hoofdstuk in op de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in het natuurbeschermingsrecht van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Belgische deelstaat Vlaanderen. Doel van dit uitstapje is om te kijken in hoeverre de Nederlandse problemen met de implementatie ook in deze landen spelen en er mogelijkheden liggen om te leren van de implementatie in deze landen.

Het verschil met de vorige hoofdstukken is dat we ons in dit hoofdstuk beperken tot de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de nationale natuurregeling. Daarbij gaan we niet in op de bredere context van het natuurbeleid in deze landen.

### 5.2 Bondsrepubliek Duitsland

In de Bondsrepubliek Duitsland zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn in het Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)<sup>68</sup> geïmplementeerd en zijn ze nader uitgewerkt op deelstaatniveau. Zo geldt bijvoorbeeld in Nordrhein-Westfalen nog het Landschaftsgesetz. Alhoewel de gebiedsaanwijzing in Duitsland nog niet is afgerond, is de vertaling van de regels voor de gebiedsbescherming en de soortenbescherming wel al tamelijk volledig.

Bij de gebiedsbescherming is in Duitsland gekozen voor een integrale benadering. De habitattoets van art. 6 Habitatrichtlijn is in Duitsland geïntegreerd op het ruimtelijke ordeningspoot (cf. art. 34 BNatSchG). Er is dus niet zoals in

Nederland een aparte vergunning voorgeschreven, maar de habitattoets lift mee op het planologische spoor. Het bevoegde gezag op dit planologische spoor (bijvoorbeeld een gemeente bij een bouwvergunning) moet bij de vergunningverlening de habitattoets meenemen. Duitsland heeft ook al een lange traditie met zo'n integraal stelsel. Zo werd in het Baugesetzbuch altijd al een koppeling gemaakt met natuurbelangen bij de verlening van een bouwvergunning door een gemeente. De geïntegreerde vergunningverlening sluit dus aan bij de bestaande praktijk in het Duitse natuurbeleid<sup>69</sup>.

De soortenbescherming is in Duitsland in dezelfde wet als de gebiedsbescherming opgenomen. Bij de soortenbescherming is de ontheffingen- en vrijstellingenbevoegdheid gedelegeerd aan de deelstaten (art. 42 ev. BNatSchG). Hardnekkige bestuurlijke problemen in de uitvoeringsfeer lijken zich echter (nog) niet voor te doen. Dit is wel een verschil met Nederland waar zich sinds de 'Hamstercasus' tal van uitvoeringsproblemen met de soortenbescherming hebben voorgedaan. Wel heeft de Duitse bondsregering haar zorg geuit over de uitvoerbaarheid van de beschermingsbepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Vooral het beschermen van natuurlijke verspreidingsgebieden voor soorten (Annex IV soorten Habitatrichtlijn) buiten de Speciale Beschermingszones vindt men voor een belangrijk deel onuitvoerbaar en veel te ver strekkend. Dit heeft de Duitse regering ook onomwonden in enkele brieven aangekaart bij de Europese Commissie<sup>70</sup>. Zo wil men naast Speciale Beschermingszones niet ook nog eens natuurlijke verspreidings-

68 Alle federale wetgeving is te raadplegen op: [www.bundesrecht.juris.de](http://www.bundesrecht.juris.de).

69 *Umweltverträglichkeitsprüfung-Verträglichkeitsprüfung-naturschutzrechtliche Eingriffsregelung-Umweltprüfung*, In: *Natur und Recht*, 2003: pp. 647-654.

70 Backes, Ch.W., M. Rotmeijer, *Soortenbescherming in Nederland, onderzoeksrapport Universiteit Utrecht*, 2002.

gebieden voor Annex IV-soorten aanwijzen. Dit ondanks dat het ‘gunstige staat-criterium’ van de artikelen 1 en 12 van de Habitatrichtlijn wel op dergelijke soortengebieden lijkt te duiden<sup>71</sup>. Op dit punt verschilt Duitsland openlijk van mening met de Europese Commissie.

Naast de verschillen in deze wettelijke implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn tussen Duitsland en Nederland zijn er ook verschillen in de manier waarop deze regels verder uitgewerkt en geïmplementeerd worden. Een verschil met Nederland is dat in Duitsland de Bondsregering en vooral ook de deelstaten zich meer interpreterende vrijheden toe-eigenen bij het implementeren van Europese richtlijnen<sup>72</sup>. Daarbij wijzen ze op het rechtskarakter van een EG-richtlijn van een raamwerk. Binnen dit raamwerk kunnen de lidstaten begrippen nog nader invullen en laat de EU altijd enige beleidsruimte aan de lidstaten voor de precieze uitvoering. Duitse overheden beroepen zich daarbij vaak op het Europees-rechterlijke subsidiariteitsbeginsel (art. 5 EG-Verdrag). Dit houdt in dat het optreden van de EU niet verder mag gaan dan wat nodig is om de communautaire doelstellingen te verwezenlijken. Op de punten waar deze overheden de eisen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn beoordelen als nauwelijks na te komen en ook niet reëel, kiest men liever voor een verstandige oplossing in strijd met het Europees recht dan voor een onverstandige oplossing in overeenstemming met dat Europees recht. Mogelijk heeft deze wat vrijere houding ten opzichte van deze EG-richtlijnen iets te maken met het federale karakter van Duitsland en de ervaring die de Duitse deelstaten al hebben met subsidiariteit en het omgaan met een hogere bestuurslaag (Bondsregering).

Een ander verschil met Nederland is de mate waarin Duitsland gebruik heeft gemaakt van de bestaande instrumenten uit het eigen nationale bestuursrecht om de uitvoeringspraktijk nader in te kaderen en daardoor ook te faciliteren. In Duitsland heeft men hiervoor bijna geen instrument onbenut gelaten, terwijl Nederland nog niet veel verder is dan de letterlijke vertaling van de teksten van de richtlijnen in nationale wetgeving. Hier valt dus mogelijk wat van te leren voor de Nederlandse rijksoverheid.

Duitsland maakt gebruik van interpreterende beleidsregels en hardheidsclausules<sup>73</sup>. In interpreterende beleidsregels hebben met name de deelstaten in Duitsland de soms vage rechtstermen uit de VHR nader verduidelijkt en ingekaderd. Zo zijn er bijvoorbeeld per deelstaat beleidsregels over natuurcompensatie en over zonerings rond de Speciale Beschermingszones. In tegenstelling tot in Nederland kiezen de overheden er in Duitsland dus wel voor om de vage beginselen uit de richtlijnen uit te werken en de uitvoeringspraktijk daarmee te faciliteren. Overigens zijn ook in Duitsland niet alle vage rechtstermen nader uitgewerkt. Zo ontbreekt een nadere invulling van beleidsregels rond centrale begrippen als het gunstige staat-criterium (uit het soortenbeschermingsrecht) en de significantie-eis (uit het gebiedsbeschermingsrecht).

Hardheidsclausules dienen als een soort ontsnapingsformule voor specifieke gevallen waarin de wet onnodig streng uitvalt. Belangrijk zijn vooral de algemene hardheidsclausule van art. 62 BNatSchG, de zogeheten landbouwclausule van art. 43 BNatSchG en het algemeen bestuursrechtelijke beginsel van de evenredigheid: het Verhältnismässigkeitsgrundsatz<sup>74</sup>. De algemene

71 en 74

*Backes, Ch.W., M. Rotmeijer, Soortenbescherming in Nederland, onderzoeksrapport Universiteit Utrecht, 2002.*

72 Kistenkas, F.H., *European and Domestic Subsidiarity*, In: TFLR, 2000.

73 CvM 1999, *Nederlands milieurecht: de Europese dimensie*, Samsom Alphen aan de Rijn, 1999. Kistenkas, F.H., E.G. Steingröver en C.C. Vos, *Het gebrek aan beleidsregels bij de Ffu*, In: *Journal Flora en fauna* 5 jrg.1, 2004. Steingröver, E.G., F.H. Kistenkas, C.C. Vos, *Soortbeschermingsplannen, ecologische en juridisch-bestuurlijke voorwaarden voor duurzame instandhouding van Annex IV-soorten uit de Habitatrichtlijn*, Alterra Wageningen, 2004



hardheidsclausule geldt voor de soortenbescherming en de gebiedsbescherming. Het is een algemene uitzonderingsbepaling voor bijzondere gevallen die op alle verboden uit de wet van toepassing zijn. Er kunnen uitzonderingen op de beschermingsbepalingen worden toegestaan ter voorkoming van onbedoelde onbillijkheden. In Duitsland heet dat een Härtefall, dat wil zeggen een geval van onnodige strengheid: "...wenn die Durchführung der Vorschriften (...) zu einer nicht beabsichtigten Härte führen würde (...) oder überwiegende Gründe des Gemeinwohls die Befreiung erfordern".

Een specifieke vorm van de algemene hardheidsclausule is de landbouwclausule. Hierin wordt gesteld dat voor de land-, tuin- en bosbouw de verboden van de soortenbescherming niet gelden als de soorten niet 'absichtlich' (een zware vorm van opzet) worden verstoord. Hiermee zijn de scherpe kantjes van de soortenbescherming voor deze sectoren er zeer waarschijnlijk wel vanaf. Indien zelfs deze twee ontsnapingsclausules geen uitweg bieden, is er altijd nog het vangnet van het algemeen bestuursrechtelijke evenredigheidsbeginsel (Verhältnismässigkeit). Dit houdt in dat er van algemene regels kan worden afgeweken indien de consequenties van toepassing niet evenredig zijn met het doel dat ermee wordt nagestreefd. Dit evenredigheidsprincipe geldt, zo redeneert men, voor het hele Duitse bestuursrecht, dus ook voor het natuurbeschermingsrecht. In het algemeen geldt bij de toepassing van deze regels wel dat geen strijd mag ontstaan met de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, zodat men althans in theorie vrijuit gaat met zo'n ontsnapingsclausule. In de praktijk hebben de lidstaten hiermee de bestuursrechtelijke middelen

om in bepaalde gevallen toch af te wijken van de Vogel- en Habitatrichtlijn. In de Bondsrepubliek heeft men daar, gezien ook het aldaar zo beweerde subsidiariteitsbeginsel, geen enkele moeite mee.

In Nederland kennen we in het algemene bestuursrecht ook instrumenten als beleidsregels, hardheidsclausules en algemene rechtsbeginselen als het evenredigheidsbeginsel. Toch maakt de nationale overheid in het natuurbeleid nauwelijks gebruik van de mogelijkheden die deze instrumenten bieden. In de toepassing van dit soort instrumenten en in de mogelijkheden om de richtlijnen wat vrijer te interpreteren, liggen wellicht kansen om praktische problemen bij de uitvoering van de Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet op te lossen.

### 5.3 Vlaanderen

Het Vlaamse Natuurrapport 2003<sup>75</sup> stelt vast dat natuurbescherming in Vlaanderen nog maar in de kinderschoenen staat. Alles is nog maar bescheiden "zeker in vergelijking met Europese (buur)landen, zoals Nederland en het Verenigd Koninkrijk met een veel langere traditie inzake natuurbescherming". Van echt natuurbeleid zou in feite nog maar slechts enkele jaren sprake zijn. Bovendien worden verschillende wettelijke instrumenten uit het Natuurbehoudsdecreet nog niet of nauwelijks toegepast.

De omzetting van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Vlaamse regelgeving verloopt allerminst vlot. Het duurde tien jaar om de Habitatrichtlijn te vertalen in het wijzigingsdecreet Natuurbehoud uit 2002. Nog in 2003 stelde het Hof van Justitie van de EG<sup>76</sup> vast dat de Belgische staat de verplichtingen uit de VHR niet was nagekomen. Toch bevat het wijzigingsdecreet van 2002, na

*In Duitsland heet dat een Härtefall, dat wil zeggen een geval van onnodige strengheid*

75 Instituut voor Natuur-  
behoud, *Natuurrapport  
2003. Toestand van de  
natuur in Vlaanderen:  
cijfers voor het beleid,*  
Brussel, 2003.

76 *In arrest van 27 februari  
2003, C-415/01, TBP  
2003, pp. 524/5.*

77 en 78

Hoorick, G. van, *De implementatie van Natura 2000 in het Vlaamse Gewest*, In: *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2003: pp. 204 ev.

79 Backes, Ch.W., M. Rotmeijer, *Soortenbescherming in Nederland, onderzoeksrapport Universiteit Utrecht*, 2002.

80 Reeds bij Hoorick, G. van, *Tien vogels in de hand en één in de lucht; kritische bedenkingen over de implementatie van de EG Vogelrichtlijn in het Vlaamse Gewest*, In: *Tijdschrift voor Milieurecht* (5), 1993: pp. 304 ev

81 RuS 14 februari 1994, TMR 1994, 398.

82 en 83

*Instituut voor Natuurbehoud, Natuurrapport 2003. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Brussel, 2003. pp 225.

ingebrekestelling door de Europese Commissie, intussen een nagenoeg volledige wettelijke implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn<sup>77</sup>.

In het wijzigingsdecreet is ook de habitattoets van artikel 6 Habitatrichtlijn geïmplementeerd (art. 36ter par. 3 tot 7 Natuurbehoudsdecreet). Net als in Duitsland is ook in Vlaanderen daarbij gekozen voor het integrale stelsel en dus geen aparte vergunning. De habitattoets lift mee op een bestaand vergunningentraject zoals die van de milieu- of bouwvergunning. Probleem daarbij is nog wel dat niet alle voor de natuur in de Speciale Beschermingzones relevante ingrepen in het Vlaamse recht vergunningplichtig zijn gemaakt<sup>78</sup>. In de Vlaamse opzet is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het opstellen van een passende beoordeling als bedoeld in de habitattoets. Indien deze een milieueffectenrapport opstelt, wordt de passende beoordeling daarin geïntegreerd. De Vlaamse regering kan voor de passende beoordeling (art. 36ter par. 3 Natuurbehoudsdecreet) en voor compenserende maatregelen nadere wettelijke regels opstellen (art. 36ter par. 5). Tot nu toe heeft de regering dat nog niet gedaan. Over het al dan niet bestaan van dwingende redenen van groot openbaar belang dient trouwens het advies van de Vlaamse regering te worden ingewonnen.

Net zoals in Nederland is er door de Vlaamse regering geen gebruik gemaakt van beleidsregels om het Vlaamse natuurbeschermingsrecht nader te concretiseren. Ook een hardheids- en/of landbouwclausule zoals in het Duitse recht ontbreekt. De analogie met Nederland gaat nog verder. Ook in Vlaanderen blijkt het soortenbeschermingsrecht tot aan de implementatie van de EG-richtlijnen lange tijd een slapend bestaan te hebben

geleid. Veel beschermingsbepalingen werden ook hier in de bestuurspraktijk niet of niet adequaat toegepast. Zo kwamen veel sancties op verbodsovertredingen niet verder dan een schamele boete van 250 euro<sup>79</sup>.

Na jarenlange kritiek vanuit de rechtsliteratuur<sup>80</sup> zijn er inmiddels onder invloed van de Vogel- en Habitatrichtlijn wel verbeteringen te constateren in de Vlaamse soortenbescherming. Zo is de zogenoemde verwittiging in het soortenbeschermingsrecht afgeschaft. Dit was een enkele kennisgeving aan de bevoegde instantie bij overtreding van soortenbeschermingsbepalingen, zonder vergunning- of ontheffingverlening. Ofschoon Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn in het midden laten of afwijken van de verbodsbepalingen middels een ontheffings-, vergunnings- of vrijstellingsregime moet geschieden, had de Belgische Raad van State de verwittiging al streng veroordeeld. De Raad eiste een voorafgaande, schriftelijke, persoonlijke, met redenen omklede vergunning<sup>81</sup>. De reden hiervoor was dat de controle van de nationale autoriteiten en van de Europese Commissie op de naleving van deze richtlijnen moet praktisch uitvoerbaar en een overheid moet vooraf vaststellen dat er inderdaad geen andere oplossing bestaat.

Een andere impuls voor het natuurbeschermingsrecht in Vlaanderen zat in de geruchtmakende plannen rond de aanleg van het Deurganckdok in een deel van het Habitatrichtlijngebied Scheldeen Durme-estuarium nabij Antwerpen. Dit heeft geleid tot jurisprudentie en meer serieuze aandacht voor het natuurbeschermingsrecht in Vlaanderen. Uiteindelijk zou evenwel ook in dit dossier weer sprake zijn geweest van gebreken, met name met betrekking tot compensatie<sup>82</sup>.

Ook de Vlaamse variant van de Natuurbalans eindigt uiteindelijk positief en ziet allerlei verbeteringen. Het Vlaamse Natuurrapport 2003 stelt voorzichtig dat de negatieve trend voor een stuk is afgeremd. De algemene teneur is die van we doen nu eindelijk ons best en gaan langzaam de goede kant op<sup>83</sup>. Toch lijkt de implementatie in Vlaanderen in vergelijking met Nederland nog te weinig ontwikkeld om concrete leerervaringen op te leveren voor de Nederlandse natuurbescherming.

#### 5.4 De vergelijking met Nederland

Alhoewel aangenomen wordt dat de VHR bijgedragen heeft tot een toegenomen aandacht voor de natuur, bestaat er zowel in Vlaanderen als in Duitsland toch nog betrekkelijk weinig jurisprudentie. Dit zou kunnen duiden op een toch nog geringe praktische betekenis van het natuurbeschermingsrecht. Het lijkt nog om een beleids-terrein te gaan dat, evenals tot voor kort in Nederland, nog niet erg serieus schijnt te worden genomen<sup>84</sup>. In feite is in beide landen het natuurbeschermingsrecht nog grotendeels te karakteriseren als een slapend rechtsgebied.

Mogelijke leerervaringen liggen met name in Duitsland. In Duitsland hebben de overheden op nationaal en deelstaatniveau immers meer gedaan dan de wettelijke omzetting van de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Men heeft allerlei instrumenten uit het algemene bestuursrecht gebruikt om de praktische implementatie van de richtlijnen te ondersteunen. Hierdoor lijkt men op voorhand veel bestuurlijke problemen te hebben voorkomen. Zo is gebruik gemaakt van beleidsregels om vage rechtstermen te verduidelijken en van algemene en specifieke hardheidsclausules als een soort ontsnappingsformule voor

specifieke gevallen waarin de wet onnodig streng uitvalt. Hierbij zoeken de Duitse overheden bewust de grens op van wat er nog wel en wat niet meer mogelijk is binnen de Habitat- en Vogelrichtlijn. Hierbij beroept zich op het rechtskarakter van de EG-richtlijn en het subsidiariteitsbeginsel, waaruit per definitie van een zekere lidstatelijke beleidsvrijheid uit voortvloeit.

Conclusie is dus waar men in Nederland en Vlaanderen in wezen is blijven steken in de eerste stap van het implementatieproces, namelijk die van enkel klakkeloze omzetting in nationale wetgeving zonder bijvoorbeeld een conglomeraat van begeleidende beleidsregels<sup>85</sup>, ziet men in de Bondsrepubliek alles meer in het geheel van een veel omvangrijker implementatieproces van niet alleen pure wettelijke omzetting maar ook van bestuursrechtelijke inkadering, toepassing en handhaving.

Vergelijking met Nederland en Vlaanderen leert voorts dat de Bondsrepubliek Duitsland veel vrijer en soepeler omgaat met de Vogel- en Habitatrichtlijn. Duitsland verschilt openlijk met de Europese Commissie van mening en zegt ook zonder omhaal zich niet aan de letterlijke tekst van de VHR te willen conformeren. De Duitse nationale overheid en de deelstaten kiezen voor soepele oplossingen die mogelijk strijdig zijn met de letter van de VHR. Dit doet men bewust, omdat men liever kiest voor een verstandige oplossing in strijd met het Europese recht, dan voor een onverstandige oplossing in overeenstemming met het Europese recht.

84 Backes, Ch.W., M. Rotmeijer, *Soortenbescherming in Nederland, onderzoeksrapport Universiteit Utrecht*, 2002

85 Kistenkas, F.H., E.G. Steingröver en C.C. Vos, *Het gebrek aan beleidsregels bij de Ffw*, In: *Journal Flora en fauna* 5 jrg.1, 2004. Steingröver, E.G., F.H. Kistenkas, C.C. Vos, *Soortbeschermingsplannen, ecologische en juridisch-bestuurlijke voorwaarden voor duurzame instandhouding van Annex IV-soorten uit de Habitatrichtlijn*, Alterra Wageningen, 2004

zw/w



## 6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk trekken we achtereenvolgens een aantal conclusies (par. 6.1) en doen we een aantal aanbevelingen voor het Nederlandse natuurbeleid (par. 6.2).

### 6.1 Conclusies

In hoeverre heeft de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn geleid tot een daadwerkelijke transformatie van het Nederlandse natuurbeleid? Dat was de vraagstelling die in dit boekje centraal stond. Aan de hand van een analyse van het natuurbeleid op nationaal en Europees niveau hebben we deze vraag beantwoord. Daarbij hebben we een indeling van het natuurbeleid gebruikt in twee dimensies: soorten en gebieden aan de ene kant en bescherming en ontwikkeling aan de andere kant.

We hebben geconstateerd dat het Nederlandse natuurbeleid vanaf ongeveer 1990 een sterk offensief karakter had gekregen. Centraal stond het concept van de EHS en geprobeerd werd om door het vergroten en verbinden van bestaande natuurgebieden de achteruitgang van soorten tegen te gaan. De ontwikkelingsgerichte benadering stond centraal en daarin lag de focus zeer sterk op gebieden. Bescherming van natuurgebieden had nog wel aandacht, maar dan vooral via het planologische spoor. Het wettelijke spoor van de Natuurbeschermingswet werd in die jaren minder populair. De soorteninvalshoek van het natuurbeleid kreeg veel minder aandacht. Dat zou ook niet meer nodig zijn, zo was de gedachte. Immers door het realiseren van de EHS zouden bedreigde diersoorten zich vanzelf weer herstellen. Het Europees natuurbeleid kreeg vorm met de

Vogelrichtlijn in 1979 en de Habitatrichtlijn in 1992. Centraal hierin staat het concept van Natura 2000. Dit concept is net zoals de EHS bedoeld als een netwerk van natuurgebieden. De lidstaten wijzen deze natuurgebieden aan onder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en zijn verplicht om het beschermingsregime in nationale regelgeving te vertalen. De uiterlijke gelijkenissen tussen EHS en Natura 2000 verhullen echter grote inhoudelijke verschillen. De nadruk in het Europees natuurbeleid ligt meer op bescherming (en herstel) dan op ontwikkeling van natuurgebieden. Daarnaast krijgt ook de soortenbescherming veel aandacht in het Europees natuurbeleid. De lidstaten moeten ook voor vogels en een aantal ander dier- en plantensoorten een strikte bescherming invoeren in nationale wetgeving. Ondanks dat het Europese Natura 2000 concept het resultaat is van een succesvolle poging om het Nederlandse EHS concept naar het Europese niveau te exporteren, is de implementatie van het Europese natuurbeleid niet zonder gevolgen en niet zonder problemen gebleven voor het Nederlandse natuurbeleid. De directe gevolgen zijn dat een groot deel van de EHS een wettelijke bescherming krijgt via de Natuurbeschermingswet en de soortenbescherming met de Flora- en faunawet ineens hoog op de publieke en politieke agenda staat.

In het analysekader dat we in dit boekje hebben gebruikt ziet het er als volgt uit (figuur 9). Van een natuurbeleid met de nadruk op de ontwikkeling van natuurgebieden, komt de nadruk steeds meer te liggen op gebiedsbescherming en soortenbescherming.

*De implementatie van het Europese natuurbeleid is niet zonder gevolgen en niet zonder problemen gebleven voor het Nederlandse natuurbeleid*

	Gebieden	Soorten
<b>Ontwikkeling van natuurwaarden</b>	Natuurontwikkeling	Actief soortenbeleid
<b>Bescherming van bestaande natuurwaarden</b>	Gebiedsbescherming	Soortenbescherming (of passief soortenbeleid)

*Figuur 9: De veranderingen in het nationale natuurbeleid onder invloed van de introductie van Habitat- en Vogelrichtlijn.*

*Natuurbeleid is ten opzichte van bijvoorbeeld infrastructuur of woningbouw immers slechts een klein beleidsterrein*

Toch bleef het nationale natuurbeleid en de EHS in Nederland gewoon overeen. De introductie van het Europese natuurbeleid in het Nederlandse natuurbeleid heeft namelijk niet gezorgd voor een radicale transformatie of heroverweging van het bestaande beleid. De bestaande beleidsprioriteiten van EHS, met de bijbehorende natuurontwikkelingsplannen en de planologische bescherming, blijven gewoon overeen. De Europese elementen van de gebiedsbescherming en de soortenbescherming zijn daar met de introductie van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet 2002 in feite gewoon aan toegevoegd.

Wij denken op grond van onze analyse dat de transformatie van het natuurbeleid onder invloed van de implementatie van deze richtlijnen toch veel verder gaat dan een toevoeging van een nieuwe Natuurbeschermingswet en een Flora- en faunawet op zich. Onder invloed van de toevoeging van het Europese natuurbeleid aan het bestaande Nederlandse natuurbeleid is het natuurbeleid wel degelijk veranderd en deze verandering moet voor een deel zijn beslag nog krijgen. Zo is in feite een verspreiding van aandacht ontstaan over de verschillende onderdelen van het natuurbeleid. De eenduidige en wellicht wat éézijdige focus op de EHS en het vergroten en verbinden van natuurgebieden in het natuur-

beleid is voorbij en er is meer aandacht gekomen voor zowel soorten- als gebiedenbescherming. De verspreiding van aandacht over deze verschillende onderdelen van het natuurbeleid kan extra consequenties hebben door de bestaande verschotting binnen het nationale natuurbeleid. Verschillende onderdelen van het natuurbeleid zijn nog weinig op elkaar betrokken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de gebiedenbescherming en de soortenbescherming, maar ook voor het actieve soortenbeleid en de soortenbescherming. Wij denken dat deze verschotting, die aan het licht komt nu de soortenbescherming en de gebiedsbescherming meer aandacht krijgen in het natuurbeleid, de effectiviteit en efficiëntie van het natuurbeleid als geheel kan bedreigen. Natuurbeleid is ten opzichte van bijvoorbeeld infrastructuur of woningbouw immers slechts een klein beleidsterrein. Als de aandacht dan ook nog eens verdeeld moet worden over sterk van elkaar gescheiden onderdelen, brengt dat risico's voor het natuurbeleid als geheel met zich mee. Een transformatie van het natuurbeleid door betere verbindingen aan te brengen tussen de verschillende onderdelen van het natuurbeleid is dus verstandig en kan het natuurbeleid als geheel versterken. In de volgende paragraaf doen we enkele suggesties hiervoor.

## 6.2 Aanbevelingen voor het natuurbeleid

In deze laatste paragraaf van dit boekje willen we nog een aantal aanbevelingen meegeven voor het natuurbeleid. Daarbij gaan we met name in op aanbevelingen die zijn bedoeld om de geconstateerde verschotting in het natuurbeleid op te heffen. Daarbij pretenderen we overigens niet uitpuddend te zijn. Ongetwijfeld zijn er nog vele

andere goede ideeën te bedenken die hieraan een bijdrage kunnen leveren. Wellicht dat het lezen van dit boekje de lezer zelf nog goede ideeën hiervoor heeft opgeleverd. Voor aanbevelingen die meer in concrete zin belangrijk zijn voor het versterken van het natuurbeleid verwijzen we naar eerdere publicaties, waarin daarvan uitgebreid verslag is gedaan<sup>86</sup>.

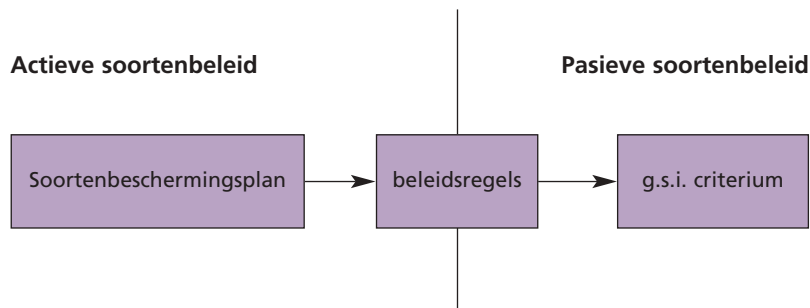
### 1. Het verbinden van actief soortenbeleid met soortenbescherming met beleidsregels

Soortenbeleid bestaat uit de twee componenten van enerzijds actief soortenbeleid en anderzijds soortenbescherming (of passief soortenbeleid).

Een belangrijk knelpunt bij het belangrijkste instrument van het actieve soortenbeleid (soortenbeschermingsplannen) is dat het geen juridische betekenis heeft. Een knelpunt bij de uitvoering van de soortenbescherming is dat belangrijke begrippen als de gunstige staat van instandhouding (gsi-criterium) niet inhoudelijk zijn uitgewerkt en daardoor onduidelijk zijn.

Juist op dit gebied is nu reeds heel gemakkelijk een eerste integratieslag te maken door bijvoorbeeld gegevens uit de diverse soortenbeschermingsplannen (SBP's) via beleidsregels te gebruiken voor het thans nog onduidelijke criterium van de gunstige staat van instandhouding van de soort (art. 75 Ffw; kortweg het g.s.i.-criterium)<sup>87</sup>. Aldus integreert men al meteen het actieve soortenbeleid (opstellen van SBP's ex art. 7 Ffw) met het passieve soortenbeleid (onthefvingverlening ex art. 75 Ffw) en interpreteert LNV bovendien ook het onduidelijke g.s.i.-criterium (zie figuur 10).

Opvallend is dat het algemeen bestuursrechtelijk instrument van de beleidsregel (art. 1:3 lid 4 Algemene wet bestuursrecht) bij de uitwerking



van de kernbegrippen uit de natuurbeschermingswetgeving kennelijk op de departementen nog zeer wordt onderschat. Dit overigens in tegenstelling tot de praktijk in Duitsland, waar veel meer gebruik wordt gemaakt van beleidsregels (zie hoofdstuk 5). Het algemeen bestuursrecht biedt ons inziens evenwel vele mogelijkheden bij de uitwerking van belangrijke doch op wezenlijke punten nog onvoldoende ingekaderde bestuursbevoegdheden zoals die rond de habitattoets (gebiedsbescherming ex art. 6 Habitatrictlijn) en het ontheffingenstelsel bij het soortenbeschermingsrecht (art. 75 Ffw). Men zou naast interpreterende beleidsregels, naar het voorbeeld van Duitsland, ook nog kunnen overwegen om een algemene hardheidsclausule in de Ffw en Nbwet op te nemen. De Duitse natuurbeschermingswetgeving kent een hardheidsclausule (Härtefall ex art. 62 BNatSchG), waardoor het mogelijk is om in onredelijke gevallen van de wet af te wijken (zie hoofdstuk 5). Deze bestuursbevoegdheid is uiteraard ook weer in te kaderen met behulp van versoepelende goedkeurende beleidsregels. Hiermee ontstaat een handige ontsnappingsroute voor de thans zo verfoede rigiditeit van de wetgeving. Ook in ons eigen belastingrecht kent men reeds sinds lang zo'n algemene hardheidsclausule.<sup>88</sup>

Figuur 10: Het verbinden van actief en passief soortenbeleid met beleidsregels

86 Zie bijvoorbeeld:

*IBO eindrapportage werkgroep Vogel- en Habitatrictlijn, Nederland op slot? Verschuuren, J.M., P.C.E. van Wijmen, 2002.*

87 Zie ook:

*Kistenkas, F.H., E.G. Steingröver en C.C. Vos, Het gebrek aan beleidsregels bij de Ffw, 2004. Steingröver, E.G., F.H. Kistenkas, C.C. Vos, Soortbeschermingsplannen, ecologische en juridisch-bestuurlijke voorwaarden voor duurzame instandhouding van Annex IV-soorten uit de Habitatrictlijn, Alterra Wageningen, 2004.*

88 Art. 63 AWR: Onze minister is bevoegd voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van de (...) wet mochten voordoen.

89 Voorkomen is beter ... Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling. Publicatie RLG 02/5, 2002.

90 Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer, Natuurbescherming en ruimtelijke ordening.

91 Gewezen kan worden op de reeds gememoreerde uitvoerbaarheidsjurisprudentie (ex art. 9 Bro); de verbreding van het begrip 'ruimtelijke ordening' in het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro (TK 2002-2003, nr. 28 916); het European Spatial Development Perspective van de EU uit 1999; het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2002 en de Nota Ruimte, met name pp. 25-27.

## 2. Soortenbescherming verbinden met gebiedsbescherming

De aanbeveling 'soortenbescherming verbinden met gebiedsbescherming' doelt op de mogelijkheden die er zijn om bepaalde (kern)leefgebieden van soorten die buiten de formeel beschermde gebieden (VHR en EHS) liggen, toch planologisch te beschermen<sup>89</sup>. Het voordeel hiervan is dat op dat moment het ook duidelijk is dat er in dat gebied rekening gehouden moet worden met die soort. Indien een (kern)leefgebied is aangegeven in een structuurplan, streekplan en/of bestemmingsplan, komt de soortenbescherming ook eerder op de agenda dan wanneer het alleen gaat om een ontheffing voor de Flora- en faunawet. Bovendien eist recente jurisprudentie steeds vaker dat planwetgevers op voorhand in redelijkheid rekening houden met de uitvoerbaarheid van het plan mede in het licht van de soorten- en gebiedsbescherming<sup>90</sup>. Bijkomend voordeel kan zijn dat door de opname van een dergelijk gebied in de EHS, ook gelden voor actief soortenbeleid gemakkelijker beschikbaar komen (zoals Programma Beheer).

Overigens is dit niet voor al de beschermde soorten een goede oplossing. Sommige soorten zijn namelijk vanwege hun eigenschappen simpelweg te mobiel, komen op veel verschillende plekken voor of hun leefgebieden zijn te groot.

## 3. Meer geïntegreerde vergunningenstelsels

Er zijn bestuurlijke ontwikkelingen die wijzen in de richting van meer rechtsintegratie binnen het omgevingsbeleid<sup>91</sup>. Daarbij wordt (politiek) steeds meer gepleit voor integrale vergunningenstelsels. Zo heeft de Minister van VROM onlangs nog aangekondigd te willen komen tot een integrale vergunning op gebied van milieu en

ruimtelijke ordening (WRO vergunning en Wm vergunning). Gesproken wordt zelfs al van 'bouwen met één papertje'. Deze ontwikkeling staat wel haaks op het door bestuursjuristen zo gekoesterde specialiteitbeginsel<sup>92</sup>. Dit betekent dat iedere wet zijn eigen afwegingskader, competenties en vergunningenstelsel(s) heeft. Overigens is het opmerkelijk dat aanvankelijk in de Natuurbeschermingswet ook is gekozen voor zo'n integrale opzet van de habitattoets en er uiteindelijk, tegen de algemene wens tot integrale vergunningverlening in, toch voor een aparte vergunning is gekozen.

Om het natuurbeschermingsrecht beter te laten aansluiten op het overige (rode, grijze en blauwe) omgevingsrecht, lijkt integratie van vergunningenstelsels het ideaalbeeld te zijn. Hierbij is opvallend dat ook binnen het natuurbeschermingsrecht er toch weer een aparte vergunning voor gebieden (habitattoets) en een ontheffingenstelsel voor soorten is ontstaan. Daarbij is de vergunningverlening ook nog eens in handen van de provincie en de ontheffingverlening in handen van LNV. Er is dus geen sprake van integrale vergunningverlening binnen het natuurbeschermingsrecht van soorten en gebiedenbescherming. Sterker nog: er is in het natuurbeschermingsrecht alleen al sprake van twee loketten!

Op termijn zou wellicht een betere integratie van de habitattoets en soortenbescherming in het omgevingsrecht te prefereren zijn boven een verkozende en (sub)sectorale benadering. Daarbij lijkt het overigens secundair of er ook sprake moet zijn van één geïntegreerde omgevingswet. Wetsintegratie, zoals bijvoorbeeld de integrale milieuwet in Zweden, blijkt immers niet automatisch te



leiden tot meer planintegratie, laat staan dat het ideaalbeeld van een integrale vergunning dat zou doen<sup>93</sup>. Belangrijkste reden voor planintegratie en/of een meer integrale vergunningverlening is dat de natuurbescherming beter meegenomen zal worden in de besluitvorming indien het ook deel uitmaakt van de gangbare manier van werken en niet een (vervelende) extra procedure betekent bij vaak ook nog een ander bestuursorgaan. De andere reden is dat in de algehele tendens naar integralisering in het omgevingsrecht, een aparte vergunningverlening vanuit het natuurgebiedenrecht en ook nog een ontheffingenstelsel vanuit het soortenbeschermingsrecht, niet logisch en passend is.

Overigens lijkt het verstandig om eerst eens te kijken hoe het stelsel van natuurbescherming de komende jaren gaat functioneren. Over drie jaar moet er een evaluatie van de Natuurbeschermingswet 1998 plaatsvinden. Wellicht is dat een goed moment om de keuze voor een apart vergunningenstelsel te heroverwegen. Daarbij kunnen de ervaringen met een meer integrale benadering in andere lidstaten (zoals Duitsland) ook een rol spelen.

#### **4. Natuurontwikkeling verbinden met Natura 2000**

Natuurontwikkeling en de EHS waren meer dan 10 jaar lang de belangrijkste begrippen in het Nederlandse natuurbeleid. Met de introductie van de Vogel- en Habitatrichtlijn komt daar het Natura 2000 concept en de bescherming van gebieden op basis van specifieke soorten en natuurlijke habitats bij. Natuurlijk is het zo dat natuurontwikkeling en het vergroten en verbinden van natuurgebieden in algemene zin ook een bijdrage levert aan de Europese verplichtingen

van Nederland in het instandhouden van bepaalde soorten en natuurlijke habitats. Dit komt echter in de praktijk nog niet altijd goed naar voren.

Het zou verstandig zijn om ook in het natuurontwikkelingsbeleid (inclusief robuuste verbindingen) meer expliciet de link te leggen met de soorten en natuurlijke habitats uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Immers hoe minder deze soorten en natuurlijke habitats bedreigd zijn, des te minder zal de bescherming ervan tot problemen leiden. Het gaat er dus om de ontwikkelingsgerichte (gebieden)benadering in het natuurbeleid te koppelen met de beschermingsdoelstellingen van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Dit alles zal nog belangrijker worden, indien de idee zich verder uitbreidt dat de Nederlandse overheid niet meer moet doen dan strikt genomen volgens het Europees recht verplicht is. In dat geval zullen alleen die natuurontwikkelingsplannen door kunnen gaan, waarvan aangetoond kan worden dat ze van groot belang zijn voor het nakomen van deze Europese verplichtingen.

*Overigens lijkt het verstandig om eerst eens te kijken hoe het stelsel van natuurbescherming de komende jaren gaat functioneren*

92 Zie ook: Kistenkas, F.H. en M.G.G. Neven, *De planologisering van het omgevingsrecht*, Tijdschrift *Openbaar bestuur* 6/7 jrg 14, 2004: pp. 24-28.

93 F.H. Kistenkas, *Het gezet over één integrale milieuwet*, *Nederlands Juristenblad* 2004, pp. 1259/60. Zie ook het *ECWM-rapport Buitenlandse inspiratie voor de Wet milieubeheer*, Den Haag 2003, *passim*.



## Literatuur

- Backes, Ch.W., Th.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis, N.S.J. Koeman (red.), *Milieurecht*, Tjeenk Willink Deventer, 2001.
- Backes, Ch.W., M. Rotmeijer, *Soortenbescherming in Nederland*, onderzoeksrapport Universiteit Utrecht, 2002.
- Bal, D., H.M. Beije en Y.R. Hoogeveen, *Handboek natuurdoeltypen in Nederland*, IKC-Natuurbeheer, Wageningen, 1995.
- Barneveld, N. van, H. Kraal en K.J.M. de Feijter, *Natuur van het kastje naar de muur: falende natuurbescherming- en compensatie : bevindingen van een onderzoek naar de toepassing van de 'nee-tenzij-beschermingsformule' en het compensatiebeginsel voor natuur*, Stichting Natuur en Milieu, Utrecht, 2000.
- Bastmeijer, C.J., J.M. Verschuuren, *Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland*, Universiteit van Tilburg, 2003.
- Bastmeijer, C.J. en J.M. Verschuuren, *Juridische knelpunten bij de bescherming van natuurgebieden*, In: Milieu en Recht, jaargang 31, nr. 3, 2004: pp. 142 ev.
- Bezemer, S. (red.), *Kroniek agrarisch recht 2003*, Vermande Den Haag, 2004.
- Boom, G.M. van den, *De invloed van het milieubeleid op het bestemmingsplan*, In: Tijdschrift voor Omgevingsrecht, 2002: pp. 60 ev.
- Broek, J.H.G. van den, *Wegwijzer milieurecht*, Kluwer Alphen aan den Rijn, 2002.
- Broek, J.H.G. van den, *Wegwijzer milieurecht 2003/2004*, Kluwer Alphen aan de Rijn, 2003.
- Broekmeyer, M.E.A. (red.), *Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de Habitatrictlijn in de praktijk*, Planbureau-studies nr. 6, Wageningen, 2002.
- Broekmeyer, M.E.A., F.G.W.A. Ottburg, F.H. Kistenkas, *Flora- en faunawet: toepassing van art. 75 in de praktijk*, Alterra Wageningen, 2003.
- Broekmeyer, M.E.A., F. Ottburg en F.H. Kistenkas, *Nederland gaat niet op slot: de praktijk van de Flora- en faunawet onderzocht*, Vakblad natuur bos en landschap 5 jrg 1: pp. 2-6
- Broekmeyer, M.E.A., N. Gijsen en F.H. Kistenkas, *Natuurbeschermingsrecht en ruimtelijke planvorming op gemeentelijk niveau*, Alterra-tussenrapport 2003
- Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Tjeenk Willink Deventer 2001.
- Brussaard, W., *Natuurbeschermingsrecht*, In: Brussaard, W., Th. G. Drupsteen, P.C. Gilhuis en N.S.J. Koeman (redactie), *Milieurecht*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, derde druk, 1993: pp. 342-392.

- Buunk, W.W., Subsidiariteit in natuurbeleid, In: W. Kuindersma (red.), *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*, Planbureaustudies nr. 3, Wageningen, 2002.
- CvM 1999, *Nederlands milieurecht: de Europese dimensie*, Samsom Alphen aan de Rijn, 1999.
- CvM 2000, *Ruimte en milieu: juridische kansen en belemmeringen*, Samsom Alphen aan den Rijn, 2000.
- Deketelaere, K. en M. Deketelaere, *Jaarboek milieurecht 2002*, Die Keure Brugge, 2003.
- ECWM (EvaluatieCommissie Wet milieubeheer), *Buitenlandse inspiratie voor de Wet milieubeheer*, Rapport nr. 17, Den Haag, 2003.
- Europese Commissie, *Managing Natura 2000 Sites, The provisions of Article 6 of the Habitats Directive 92/43/EEC*, Publications of the EC Luxembourg, 2000.
- Europese Commissie DG Environment, *Assessment of Plans and Projects Significantly Affecting Natura 2000 Sites. Methodological Guidance on the Provisions of Article 6(3) and 6(4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*, Oxford Brookes University, 2001.
- Europese Commissie, *Report from the Commission on the implementation of the Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna en flora*, Brussel, 2003.
- Freriks, A.A., Th. Peters, J. Robbe, J.M. Verschuuren, *De invloed van het Europees recht op het ruimtelijk bestuursrecht*, Kluwer Deventer, 2002.
- Geilswijk, M. van, *Ontheffingen van de verbodsbepalingen in de Flora- en faunawet*, In: *Milieu en Recht*, 2003: pp. 42 ev.
- Glasbergen, P. (red.), *Milieubeleid, Vuga Den Haag*, 1994.
- Hoorick, G. van, *Tien vogels in de hand en één in de lucht; kritische bedenkingen over de implementatie van de EG Vogelrichtlijn in het Vlaamse Gewest*, In: *Tijdschrift voor Milieurecht* (5), 1993: pp. 304 ev.
- Hoorick, G. van, *De implementatie van Natura 2000 in het Vlaamse Gewest*, In: *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2003: pp. 204 ev.
- IBO eindrapportage werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijn, *Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien*, Den Haag, 2003.
- Instituut voor Natuurbehoud, *Natuurrapport 2003. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Brussel, 2003.
- Jans, J.H., H.G. Sevenster, H.H.B. Vedder, *Europees milieurecht in Nederland*, Bju Den Haag, 2000.
- Kistenkas, F.H., *Problemen van regelgeving*, Vermande Lelystad, 1994.
- Kistenkas, F.H., *European and Domestic Subsidiarity*, In: *TFLR*, 2000, pp. 247-254.

- Kistenkas, F.H. en M.G.G. Neven, *De planologisering van het omgevingsrecht*, Tijdschrift Openbaar bestuur 6/7 jrg 14, 2004: pp. 24-28.
- Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer, *Natuurbescherming en ruimtelijke ordening*, In: Journaal Flora en fauna, jrg 1, 2004: pp. 55-58.
- Kistenkas, F.H., *Het gezeur over één integrale milieuwet*, Nederlands Juristenblad 25 jrg 79, 2004: p 1259-1260.
- Kistenkas, F.H., *Eindelijk één integraal milieuwetboek?*, In: Resource 2004-12: pp. 14.
- Kistenkas, F.H. , E.G. Steingröver en C.C. Vos, *Het gebrek aan beleidsregels bij de Ffw*, In: Journaal Flora en fauna 5 jrg.1, 2004.
- Kistenkas, F.H en W. Kuindersma, *Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht: ontwikkelingen in jurisprudentie, regelgeving en beleid*, Werkdocument Natuurplanbureau (i.v., 2005).
- Kuindersma, W., H.M.P. Cappelle, R.C. van Apeldoorn, W.W. Buunk, *Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002, Planbureau-werk in uitvoering*, Werkdocument 2002/6, Alterra Wageningen, 2002.
- Kuindersma, W., J. Kraijo en I.M. van den Top, *Natuurcompensatie in provinciaal beleid. Een onderzoek naar de doorwerking van het rijkscompensatiebeginsel in provinciaal beleid. IBN-rapport 418*, Wageningen 1999.
- Lammers, W, R. van Oostenbrugge, S. Kruijtwagen, W. Kuindersma, H. Stolwijk en F. Veeneklaas, *Quick scan effectiviteit en doelmatigheid van het natuurbeleid*, RIVM Rapport 408765001/2002, 2002
- Lammers, W., m.m.v. C. Schilderman, M. van Veen, A. Hinsberg en W. Kuindersma, *Kerncijfers voor de IBO studie Vogel- en Habitatrichtlijn, Milieu- en Natuurplanbureau*, RIVM Rapport 408768001, Bilthoven/Wageningen, 2003.
- Ligthart en Bennett (red)., *Bescherming van natuurgebieden, nationale en internationale instrumenten. Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999*, DLO-Natuurplanbureau-onderzoek, werkdocument 1999/04, 1999.
- Meulen, B.M.J. van der en H.J. Simon, *Begin-selen contra legem*, In: RegelMaat tijdschrift voor wetgevingsvraagstukken, 1989.
- Ministerie van LNV, *Natuurbeleidsplan, Regeringsbeslissing, Den Haag, 1990.*
- Ministerie van LNV, *Meerjarenprogramma Natuur en Landschap 1992-1996*, Den Haag, 1992
- Ministerie van LNV & Ministerie van VROM, *Structuurschema Groene Ruimte, deel 4: Planologische Kernbeslissing*, Den Haag, 1995.
- Ministerie van LNV, *Directie Groene Ruimte en Recreatie, Uitwerking compensatiebeginsel SGR*, Den Haag, 1995.
- Ministerie van LNV, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur, Nota natuur, bos en landschap in de 21ste eeuw*, regeringsbeslissing, Den Haag, 2000.

- Ministerie van LNV, *Interprovinciaal Overleg en Platform Soortenbeschermende Organisaties*, Meerjarenprogramma uitvoering soortenbeleid 2000-2004, Den Haag, 2000.
- Ministerie van LNV, *Structuurschema Groene Ruimte 2. Samen werken aan groen Nederland*, Den Haag, 2002.
- Ministerie van VROM, *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, Den Haag, 2001.
- Ministerie van VROM, *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, PKB Deel 3 en Deel 2, Den Haag, 2002.
- Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag, 2004.
- Neumann, F., H.E. Woldendorp, *De Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn*, In: Tijdschrift voor Omgevingsrecht, 2002: pp. 42 ev.
- Osieck, E., *Vogel- en Habitatrichtlijn: hoekstenen van het Europese natuurbeleid*, In: De levende Natuur, september 1998: pp. 204-208.
- Ponten, H. en V. Jurgens, *Krijgt Nederland de natuur die het verdient?*, In: Milieu en recht, nr. 11, 1995: pp. 192-196.
- Raad van Staten, 14 februari. Tijdschrift voor Milieurecht 1994: pp 398.
- RIVM, CBS en WUR, *Natuurcompendium 2003. Natuur in cijfers*, Amersfoort, 2003.
- RIVM & DLO, *Natuurbalans 2000*, Alphen aan den Rijn, 2000.
- RIVM & DLO, *Natuurbalans 2002*, Alphen aan den Rijn, 2002.
- RIVM & WUR, *Natuurbalans 2004*, Den Haag, 2004.
- RLG, *Voorkomen is beter ... Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling*. Publicatie RLG 02/5, 2002.
- Schink, A., *Umweltverträglichkeitsprüfung-Verträglichkeitsprüfung-naturschutzrechtliche Eingriffsregelung-Umweltprüfung*, In: Natur und Recht, 2003: pp. 647-654.
- Steingröver, E.G., F.H. Kistenkas, C.C. Vos, *Soortbeschermingsplannen, ecologische en juridisch-bestuurlijke voorwaarden voor duurzame instandhouding van Annex IV-soorten uit de Habitatrichtlijn*, Alterra Wageningen, 2004.
- Top, M. van den, en M. van der Zouwen, *Europees natuurbeleid in Nederland: een pionier die zichzelf in de weg loopt*, In: landschap, 17/2, 2000: pp. 81-96.
- Velde, W.R. van der en J. van der Velde, *De Ffw en de gevolgen voor de bestemmingsplanpraktijk*, De Gemeentestem, 2002: pp. 613 ev.

Veltman, J., *De natuurbeschermingswet opnieuw op de helling*, In: Milieu en Recht, 2002: pp. 100 ev.

Verschuuren, J.M., P.C.E. van Wijmen, *Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen*, Planbureaustudie nr. 5, Wageningen, 2002.

VMR 2000-4, *Gemeenten en de Vogel- en Habitatrichtlijn*, Bju Den Haag, 2000.

VMR 2001-1, *Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland*, Bju Den Haag, 2001.

VMR 2002-3, *Milieu en de fundamentele herziening van de WRO*, Bju Den Haag, 2002.

Woldendorp, H.E., *Europese actiepunten inzake het Nederlandse natuurbeschermingsbeleid*, In: Milieu en Recht, 2002: pp. 94 ev.

Woldendorp, H.E., *Wetgeving natuurbescherming editie 2004*, Vermande Den Haag, 2003.

Wijk, H.D. van, W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, Lemma Utrecht, 1994.

Zouwen, M. van der, J.P.M. van Tatenhove, *De implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*,. Planbureaustudies nr. 1, Wageningen, 2002.

## Lijst van afkortingen

abbb	algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRS	Afdeling Rechtspraak Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
avv	algemeen verbindende voorschriften
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
BnatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
CvM	Centrum voor Milieurecht (UvA)
GS	Gedeputeerde Staten
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EG	Europese Gemeenschappen
Ffw	Flora- en faunawet
Gst.	De Gemeentestem
HR	Habitatrichtlijn
HvJEG	Hof van Justitie Europese Gemeenschappen
HVR	Habitat- en Vogelrichtlijn
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M&R	Milieu en Recht
MvT	Memorie van Toelichting
Nb-wet	Natuurbeschermingswet
Pkb	planologische kernbeslissing
Rb	Rechtbank
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
SBP	Soortbeschermingsplan
SBZ	Speciale Beschermingszone
SGR	Structuurschema Groene Ruimte
Stcrt.	Staatscourant
VMR	Vereniging voor Milieurecht
VR	Vogelrichtlijn
Vrom	Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu
Vrz-rb	Voorzieningenrechter rechtbank
VzAB	Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak
Wm	Wet milieubeheer
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening



## Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

In 2002 zijn (mede voor de Natuurbalans 2002) de volgende personen geïnterviewd:

Dhr. J. Dirkmaat, voorzitter Vereniging Das en Boom

Mw. G. Durville, Vogelbescherming Nederland

Mw. Schippers, VNO/NCW

Dhr. Heijkers, Voskamp, Pouw, medewerkers, Provincie Limburg

Dhr. Creemers en J. van Delft, RAVON

Dhr. J. Gronau, Beleidsmedewerker landelijk gebied, Provincie Gelderland.

Dhr. B.L.J. van Os, Beleidsmedewerker Fauna, Provincie Drenthe.

In 2003 is nog een aanvullend interview afgenomen met:

Dhr. Ch.W. Backes, hoogleraar omgevingsrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Utrecht

nr 1 Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland (juni 2002). M. van der Zouwen en J.P.M. van Tatenhove.

nr 2 Trends en scenario's voor de Natuurverkenning 2 (november 2002). Onder redactie van J. Luttik.

nr 3 Bestuurlijke trends en het natuurbeleid (november 2002). Onder redactie van W. Kuindersma.

nr 4 Trendverkenningen Nederlandse landbouw (november 2002). Onder redactie van C. van der Hamsvoort.

nr 5 Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen (november 2002). J.M. Verschuuren en P.C.E. van Wijmen.

nr 6 Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de Habitatrichtlijn in de praktijk (december 2002). Onder redactie van M.E.A. Broekmeyer.

nr 7 Mensen en natuur - kunnen we die relatie meten? (december 2003) H. Berends en F.R. Veeneklaas.

nr 8 De transformatie van nederlands natuurbeleid door Europees recht (december 2004) W. Kuindersma, F.H. Kistenkas, R.C. van Apeldoorn



De afgelopen jaren is een uitgebreid Europese natuurbeleid tot stand gekomen. Dat heeft de nodig consequenties gehad voor het Nederlandse natuurbeleid. In deze studie is met een bestuurskundige en juridische blik gekeken naar de ontwikkelingen en hebben de onderzoekers de gevolgen van het Europese beleid geanalyseerd voor het Nederlandse natuurbeleid als geheel. Ook is er gekeken hoe de regeringen van Vlaanderen en Duitsland het Europese beleid in hun regelgeving hebben geïmplementeerd.



**Planbureaustudies nr. 8, 2004**  
ISBN 90-807205-8-5  
ISSN 1570-7245