

# Natura 2000 een bestuurlijke dwaling?

Natura 2000 zet menig bedrijf op slot – dat is bekend. Volgens schattingen zou ruim de helft van de veebedrijven ermee te maken hebben. Dat de Nederlandse invulling van de Natuurbeschermingswet (NBwet) niet strookt met de Europese Habitatrichtlijn is minder bekend. In dit artikel de dwalingen op een rij.

Geesje Rotgers

**V**erschillende veehouders die willen investeren in hun bedrijf, zijn vastgelopen in het vergunningstraject. De oorzaak? Niemand weet wat wel en niet meer mag in en om natuurgebieden, ook de overheden niet. De natuurwetgeving blijkt te zijn verworpen tot een taai juridisch doolhof.

## NBwet-vergunning

De Wet Milieubeheer (WM) en Natura 2000 staan los van elkaar. Hierdoor kunnen gemeenten een WM-vergunning afgeven zonder direct rekening te houden met natuurgebieden in de buurt. Echter, veehouders in en nabij natuurgebieden hebben tegenwoordig ook een NBwet-vergunning nodig. Die moet worden aangevraagd bij de provincie. Maar deze bemachtigen is een haast onmogelijke opgave geworden. Zo'n vergunning krijg je niet automatisch bij de WM-vergunning en evenmin voor bestaande situaties (uitspraak Raad van State, 1 april 2009). Een schrijnend voorbeeld betreft een melkveehouder nabij Vogel- en Habitatrichtlijngebied de Grootte Peel. Hij vroeg een vergunning aan voor een bestaande situatie, er waren dus geen plannen voor aanpassing van het bedrijf. De provincie Noord-Brabant verleende de vergunning voor 5 jaar en voegde in een begeleidend schrijven toe: 'De vergunning wordt verleend voor een bepaalde termijn met als uitdrukkelijke motivering dat het gaat om een overgangperiode, die dient om het bedrijf de gelegenheid te geven om op een economisch verantwoorde manier af te bouwen'. De veehouder krijgt van zijn provincie dus in feite de aanzegging om zijn bedrijf binnen 5 jaar te beëindigen, zonder enige vorm van financiële compensatie. Dit voorbeeld staat niet op zich, veel veehouders verkeren in onzekerheid. De provincie Noord-Brabant wil weinig kwijt over zijn vergunningenbeleid: "Alle informatie is te vinden op onze website." Provincies die hun veehouders de aanzegging doen hun bedrijf te beëindigen, werd ook LNV-minister Gerda Verburg te gortig. Zij liet de

Tweede Kamer op 30 juni weten een wettelijke regeling te willen voor bestaand gebruik, zodat het voortbestaan van deze bedrijven niet ter discussie wordt gesteld.

## Onbehoorlijk bestuur

Adviseur Nico Gerrits van INCAconsult in Veeningen heeft zich gespecialiseerd in de regelgeving en procedures rondom beschermde soorten en gebieden. Het bureau geeft onder meer het Handboek Beschermde Dieren uit. Dit betreft een overzicht van alle soorten waarvoor in Nederland beschermingsmaatregelen van kracht zijn. Natura 2000 en aanverwante milieudossiers hebben de speciale aandacht van Gerrits. Hij adviseert zowel politici, lokale overheden als veebedrijven over Natura 2000. V-focus vroeg hem om commentaar. "De opstelling van provincies is ronduit schandelijk", concludeert Gerrits. "Volgens de geldende wetgeving moeten provincies binnen een termijn van 13 weken beslissen over een aanvraag voor een NBwet-vergunning. Verlenging van de termijn naar 26 weken is toegestaan, als daar een gegronde reden voor is." In de praktijk komen provincies echter niet met een toekening noch een afwijzing. Zij beslissen niets; ze laten de ondernemers weten hun aanvraag niet in behandeling te nemen. Wat nu? Gerrits: "De provincies negeren de wetgeving door aanvragen niet in behandeling te nemen. Het wrange is dat de veehouder geen beroep kan aantekenen zolang er geen beslissing is, alles blijft op slot staan. Hooguit kun je procederen tegen het niets doen van de provincie, maar dat is een juridisch lastige en meestal langdurige zaak." Soms wil een provincie wel een vergunning afgeven als de veehouder aantoont dat de ammoniakuitstoot van zijn bedrijf geen negatief effect heeft op bepaalde habitattypen. Dit is een onredelijke eis, aangezien de instandhoudingsmaatregelen voor de verschillende habitattypen nog niet definitief zijn vastgesteld. Dat zal op zijn vroegst over enkele jaren zover zijn. Veehouders die een afwijzing krijgen, zijn



misschien wel het beste uit. De provincie rekent hen feitelijk af op conceptbeleid. Dat is juridisch onmogelijk. "Veehouders wier NBwet-vergunning wordt afgewezen op onderdelen die niks met de Habitatrichtlijn te maken hebben – en dat betreft de meeste afwijzingen – moeten een procedure aanspannen en die lijkt relatief eenvoudig te winnen. En de kosten vallen met een paar honderd euro voor de procedure en hooguit een paar duizend euro voor het juridische werk relatief mee", meent Gerrits. Maar veehouders beginnen zelden aan zo'n procedure, ervaart hij. Waarschijnlijk komt dit door de ondoorzichtigheid van de materie. Bovendien gaat er vaak een traject van jarenlang procederen over de MW-vergunning aan vooraf, waardoor veehouders geen zin meer hebben in nog een procedure. Ook Land- en Tuinbouworganisatie LTO is uiterst ontevreden over de gang van zaken.

"Wij worstelen al vele jaren met dit onderwerp. En in plaats van dat wij dichterbij een oplossing komen, is het probleem eerder verdiept", stelt beleidsmedewerker Gerbrand van 't Klooster. Hij noemt de houding van LNV 'laconiek', vanwege het gemak waarmee zij de problemen van zich afschuift. "LNV is voor het grootste deel verantwoordelijk voor een oplossing", meent Van 't Klooster.

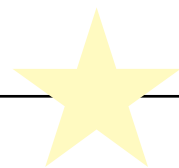
## Habitatrichtlijn en Natuurbeschermingswet

"De Europese Habitatrichtlijn wordt door het ministerie van LNV consequent verkeerd uitgelegd. De meeste artikelen van de Habitatrichtlijn zijn onjuist of zelfs helemaal niet omgezet in Nederlandse wetgeving", zegt Gerrits. Hij noemt enkele voorbeelden. Volgens artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn moet de kwaliteit van de te beschermen elemen-

## BEHEER NATUUR

Het opstellen van de beheerplannen voor de Nederlandse natuurgebieden is in volle gang. Of die juridisch houdbaar zijn, is allerm minst zeker.

Foto: Geesje Rotgers



ten worden bewaakt en er moeten maatregelen worden genomen om teruggang in kwaliteit te voorkomen. Nederland draait in zijn NBwet de doelstelling van de richtlijn om. Hier is alle menselijk handelen in en om natuurgebieden verboden, tenzij daar toestemming (lees: vergunning) voor is verleend (artikel 19, lid d). Het gevolg is dat Nederland geen wettelijk kader kent om in te grijpen als natuurlijke processen de kwaliteit van de te beschermen elementen aantast. Partijen die menen dat de plannen juist schade aanbrengen aan een gebied, kunnen daar juridisch vrijwel niets tegen inbrengen. Onze wetgeving voorziet daar niet in. Volgens de Habitatrichtlijn is menselijke activiteit in de natuurgebieden toegestaan, mits die geen aantoonbare schade oplevert. Hier gaat Nederland een forse stap verder door alle gebruik, ook het bestaande, vergunningplichtig te maken. Groot nadeel hiervan is dat tegen elke vergunning beroep kan worden aangetekend en procedures vaak jaren duren. Behalve gebiedsbescherming kennen de richtlijnen ook bescherming van bedreigde en kwetsbare soorten, overal op het grondgebied van de Europese Gemeenschap. Voor deze soorten moeten beschermingsmaatregelen worden getroffen en ze mogen niet opzettelijk worden verstoord. Het woord 'opzettelijk' is door Europa toegevoegd om maatschappelijke activiteiten niet te zeer te ontwrichten, weet Gerrits. Neder-

land heeft het woord 'opzettelijk' geschrapt. Soorten mogen dus in feite nergens door worden verstoord. Nog een verschil van betekenis: Europa heeft 60 soorten aangewezen die beschermd moeten worden, waarvan maar een klein deel in Nederland voorkomt (voorbeelden: vleermuis, tuimelaar, bruinvis, rugstreeppad). De Nederlandse overheid heeft daar nog eens 90 soorten aan toegevoegd en deze onder het strenge Europese beschermingsregime gebracht (zoals de kleine modderkruiper). Zie kader voor reactie LNV hierop. Grote misser is volgens Gerrits ook dat de artikelen over definities en procedures uit de Habitatrichtlijn niet zijn overgenomen in de Nederlandse regelgeving. Het gevolg hiervan is dat van de rechtsbescherming van burgers (iets wat steeds de volle aandacht heeft van Europa) die in de richtlijnen is verwerkt, weinig terecht komt. Onze wetgeving zegt niet duidelijk wat wel en wat niet is toegestaan, hierdoor kunnen burgers/partijen niet in beroep gaan tegen de plannen bij de nationale rechter.

#### Regels onwerkbaar

LTO-er Gerbrand van 't Klooster kan niet bevestigen dat de Nederlandse regels strenger zijn dan de Europese, al kent hij de juridische discussies hierover. "Ons gaat het er vooral om dat de voorschriften werkbaar zijn. Nu zijn ze dat niet. En ik vrees dat die onduidelijkheid nog wel een tijd zal voortduren." "LNV had de regels gewoon netjes moeten vertalen", stelt Gerrits. LNV ontkent de aantijgingen (zie kader). Gerrits kan niet inschatten in welke mate het Europese recht kan bijdragen aan een rechtzetting van de regels. "De bevoegdheden van de Europese Commissie zijn beperkt, maar enige mogelijkheden zijn er toch wel", denkt hij. Inmiddels is hij namens een van zijn klanten een Brusselse procedure gestart. Hij vreest dat het enige jaren duurt voor er uitsluit is. "De landbouwsector had een dergelijke procedure vier jaar geleden al moeten aanspannen."

#### Habitatrichtlijn rept niet over ammoniak

Het woord ammoniak komt in de Europese Habitatrichtlijn niet voor. Het ministerie van LNV bevestigt dit. "Brussel vraagt ons inderdaad niet om wat aan de stikstofdepositie te doen; wel om schade aan de natuur te voorkomen. En aangezien activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken, negatieve effecten hebben op de stikstofgevoelige habitattypen is dit in de regelgeving opgenomen."

In andere landen maakt ammoniak (voornamelijk als emissie) lang niet altijd deel uit van de toetsingsprocedures. Het is de manier waarop

Nederland ermee omgaat, die de praktijk onwerkbaar maakt. De boer wordt afgerekend op de kritische depositiewaarde van het meest kwetsbare habitattypen van het natuurgebied. Die waarde is berekend met een simulatiemodel, waarbij de modelbouwers de kanttekening maakten dat het niet toepasbaar is op gebiedsniveau. En dat laatste gebeurt nu dus wel. Gerrits: "De veebedrijven worden onterecht tekort gedaan. Ook dit valt voor mij in de categorie onbehoorlijk bestuur. Het is voor mij een vraag waarom de veehouderij dit klakkeloos accepteert."

#### Beheerplannen

Tenslotte zijn er de beheerplannen. "Juridisch niet houdbaar, dat zal blijken", zegt Gerrits. Zij zijn niet nodig ook, worden niet eens door Brussel gevraagd. Dat terwijl in Nederland de hardnekkige gedachte leeft dat deze plannen zelfs door Brussel goedgekeurd moeten worden. Wat Nederland verstaat onder beheerplannen, heeft weinig met Natura 2000 te maken. Europa stelt beheerplannen dus niet verplicht. Ze worden echter wel aanbevolen als er veel grondeigenaren zijn. Het beheerplan, zoals de EU deze ziet, is dan ook bedoeld om de afspraken en te nemen maatregelen tussen grondeigenaren, grondgebruikers en overheid op een juridisch correcte wijze vast te leggen. Europa hecht veel waarde aan de rechten van de grondeigenaren en vindt dat zij nadrukkelijk moeten meepraten over de plannen.

Maar wie maken in Nederland de beheerplannen? Overheden, belangengroeperingen, natuurbeschermingsorganisaties... En wie ontbreken? De belanghebbenden: de grondeigenaren en -gebruikers. Volgens LNV klopt deze bewering niet. "De minister roept juist iedereen op om mee te praten over de invulling van de beheerplannen, ook de eigenaren- en grondgebruikers." De praktijk is toch anders; de eigenaren worden eerder niet uitgenodigd dan wel om mee te praten over de invulling. Er zijn zelfs gevallen bekend van grondeigenaren die wilden aanschuiven bij het overleg, maar de toegang werd geweigerd. Dit is in strijd met de Europese gedachte. "Dit zijn mooie zaken om juridisch aan te vechten", denkt Gerrits. Verder betreffen de beheerplannen nog concepten. Het duurt waarschijnlijk enkele jaren voor zij definitief zijn. Maar het beleid is hier nu al op afgestemd. De veehouders in De Grootte Peel bijvoorbeeld, hebben dan ook goede gronden om hun tijdelijke NBwet-vergunning aan te vechten. "Het is juridisch onhoudbaar om beslissingen te nemen op grond van concepten en plannen. Alleen definitief vastgestelde

### LNV ontkent verschillen met EU-wet

"Nederland heeft de Europese regels voor Natura 2000 één op één doorvertaald in nationale wetgeving", aldus een woordvoerder van LNV. "Er zijn dus geen extra soorten toegevoegd aan de lijst met EU-beschermde soorten." Dat er meer beschermde soorten zijn in Nederland dan in Europa is een feit. Dit komt voort uit de Beschermde Natuurmonumenten (1976); de soorten die daarin genoemd staan, zijn onder het strengere Natura-regime gebracht. De Europese Commissie heeft Nederland onlangs op de vingers getikt en verzocht de soortenlijst op 'Europees niveau' te brengen, en de extra soorten te schrappen. Ook is het ministerie het oneens met de constatering dat er 'niks mag' in en om natuurgebieden. "Het soms gesuggereerde beeld dat het helemaal op slot gaat in de gebieden, klopt niet." Een opmerkelijke constatering, nu er nagenoeg geen NB-wetvergunningen meer worden verstrekt en veel bedrijven thans op slot zitten. Het ministerie zoekt de oplossing daarvan in de beheerplannen: "Hierin worden zoveel mogelijk activiteiten opgenomen die zonder vergunning doorgang kunnen vinden." Op 30 juni stuurde LNV-minister Verburg een brief naar de Tweede Kamer waarin zij pleitte voor aanpassing van de wetgeving en de onzekerheden weg te nemen. "Er zijn dan wel verbeteringen in aantocht, maar de zorgen over de ammoniak en de juridische houdbaarheid van de beheerplannen zijn allerminst weg", concludeert Gerbrand van 't Klooster van LTO.

stukken hebben rechtsgrond", stelt Gerrits. Het ministerie van LNV denkt daar anders over. Zodra een gebied op de Europese lijst van beschermingsgebieden is geplaatst, geldt de Nederlandse Natuurbeschermingswet, met de recentste conceptregelgeving die daaronder hangt, meldt zij V-focus. "Welnee!", stelt Gerrits nogmaals. "Een rechtsstaat handhaaft niet op basis van concepten. Zolang Nederland de gebieden niet formeel heeft aangewezen en niet over definitieve regelgeving beschikt, geldt de Europese richtlijn."

#### Veel kritiek

De overheid en politiek krijgen veel kritiek op Natura 2000. LNV-ambtenaren halen hun schouders op met: 'Wij kunnen er niks aan doen. Het moet van Brussel.' De Tweede Kamer reageert enthousiast nu de minister in Brussel vragen wil stellen over ammoniak. Ook kreeg de minister de opdracht mee om te pleiten voor aanpassing van die toch zo onwerkbare Habitatrichtlijn. "Echter, Brussel zal geen antwoord hebben. Immers, ammoniak is geen onderdeel van de Habitatrichtlijn en met de Europese richtlijn valt uitstekend te werken. Het zijn onze ambtenaren die er vele elementen aan hebben toegevoegd, waardoor het een onwerkbaar situatie is geworden. Het heeft er alles van weg dat de Nederlandse overheid de richtlijn gewoon niet wil uitvoeren zoals Brussel die voorschrijft", besluit Gerrits.

### GROEIENDE DOSSIERS

Natura 2000 is verworven tot een ingewikkelde strijd tussen EU, overheden, belangenorganisaties en rechters.

Foto: EU

