

## **VERZOEK**

**aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens niet-naleving van het Gemeenschapsrecht door het Koninkrijk der Nederlanden**

**Gemeenschapsrecht: de richtlijnen 79/409/EEG inzake de instandhouding van wilde vogels en 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.**

**3 april 2009**

**Verzoek aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens niet-naleving van het Gemeenschapsrecht door het Koninkrijk der Nederlanden**

**Gemeenschapsrecht: de richtlijnen 79/409/EEG inzake de instandhouding van wilde vogels en 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.**

**Het verzoek spitst zich toe op de onvolledige en onjuiste implementatie, met als gevolg een onjuiste uitvoering, hetgeen ernstig in het nadeel werkt van met name de Nederlandse landbouw.**

**Indiener: Nederlandse Melkveehouders Vakbond  
vertegenwoordigd door T.T.M. de Groot**

L.S

De Nederlandse Melkveehouders Vakbond is van mening dat de Nederlandse uitvoering van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn met alle toevoegingen op nationaal niveau aan extra doelstellingen en dubbele beschermingsregimes op gebieden die reeds als Europese SBZ's beschermd zijn, leidt tot onevenredige benadeling van de Nederlandse concurrentiepositie van de melkveehouders ten opzichte van die in de andere lidstaten. Europese wetgeving zou ertoe moeten dienen om in de lidstaten tot harmonisatie van wetgeving te komen opdat in de Europese landbouwsectoren sprake is en kan blijven van een level-playing-field.

Het bevreemdt de vakbond dat juist de toepassing van Europese regelgeving de oorzaak lijkt te zijn van een oneerlijke concurrentie tussen de lidstaten.

Daar krachtens de verdragen, het de taak van de Europese Commissie is erop toe te zien dat het Gemeenschapsrecht op correcte wijze in de lidstaten wordt toegepast, verzoeken wij de Commissie bij dezen kritisch te willen kijken naar de Nederlandse interpretatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn en indien zij het met ons eens is dat de omzetting in nationaal recht op belangrijke punten onjuist en onvolledig is geweest waardoor geen correcte uitvoering wordt gegeven aan deze richtlijnen, zij de stappen onderneemt waartoe zij bevoegd is en die zij gerechtvaardigd acht.

Verzoeken de correspondentie te laten verlopen via mevrouw T.T.M. de Groot, kantoor kiezende bij Juridisch adviesbureau INCAconsult, die wij hebben gemachtigd (in kopie bijgevoegd) om in deze procedure namens ons te handelen en ons te vertegenwoordigen.

INCAconsult  
Dorpshuisstraat 37  
NL-7924 PP Veeningen  
Nederland  
tel./fax: +31 528 391041  
e-mail: [info@incaconsult.eu](mailto:info@incaconsult.eu)

## INHOUD

	<b>Ten geleide</b>	3
<b>1</b>	<b>Implementatie</b>	
	1.1 <i>Doelstelling</i>	5
	1.2 <i>Definities</i>	5
	1.3 <i>Aanmelding en aanwijzing gebieden</i>	6
	1.4 <i>Bestaand gebruik</i>	7
	1.5 <i>Artikel 6 van de richtlijn</i>	8
	<u>Artikel 6, lid 1</u>	8
	<u>Artikel 6, lid 2</u>	9
	<u>Artikel 6, lid 3</u>	10
	1.6 <i>De ecologische hoofdstructuur</i>	11
	<u>Bevoegdheid overheid</u>	12
	<u>Samenloop</u>	12
	<u>Eigendom</u>	13
<b>2</b>	<b>Uitvoeringstraject</b>	
	2.1 <i>Aanmelding middels het SDF</i>	14
	<u>Hoofdstuk 3</u>	14
	<u>Hoofdstuk 6</u>	15
	2.2 <i>Formele aanwijzing SBZ's</i>	17
	2.3 <i>Instandhoudingsdoelstellingen</i>	19
	<u>Algemeen</u>	19
	<u>Complementaire doelen</u>	19
	2.4 <i>Staat van instandhouding</i>	20
	<u>Aanpassing van de "nulmeting"</u>	20
	<u>Landelijke versus gebiedsbenadering</u>	21
<b>3</b>	<b>Het Verzoek</b>	22
	<b>Bijlagen 1 - 11</b>	23

## 1 Implementatie

### 1.1 Doelstelling

De instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten waarvan het kader is neergelegd in de artikelen 3 t/m 11 van de Habitatrichtlijn zijn in Nederland omgezet in de Natuurbeschermingswet 1998 (verder Nbw), laatstelijk gewijzigd per 1 februari 2009. Deze wet bestond reeds voor het inwerkingtreden van de richtlijnen en werd aangepast teneinde – in aanvulling op de bescherming van zogenaamde “natuurmonumenten” in Nederland – tevens te kunnen voldoen aan de Europeesrechtelijke vereisten inzake de Vogel- en Habitatrichtlijn.

De oorspronkelijke doelstelling van deze wet werd echter niet aangepast en luidt nog steeds: “*de bescherming van natuur en landschap*” waarbij de definitie van wat hieronder verstaan moet worden ontbreekt. Nergens in de Nbw is sprake van “*biodiversiteit*” danwel van “*waarborging van biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna*”, zodat het specifieke onderwerp van Europese bescherming hieruit niet is af te leiden.

Conform Nbw artikel 10a ligt de bevoegdheid om de Natura2000 gebieden naar nationaal recht aan te wijzen bij de minister. Ditzelfde besluit dient ook de instandhoudingsdoelstellingen te bevatten voorzover deze worden vereist ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Lid 3 van artikel 10a breidt de bevoegdheid van de minister uit tot het hieraan toevoegen van andere doelstellingen dan die worden vereist ingevolge de richtlijnen. Deze extra doelstellingen kunnen o.a. betrekking hebben op begrippen als natuurschoon, openheid en weidsheid van het landschap, de ontwikkeling van “nieuwe natuur” etc. Deze doelstellingen worden daarmee automatisch meegenomen in alle verplichtingen van de richtlijn (b.v. de passende beoordeling van artikel 6) waarmee de nationale aanwijzing van de gebieden andere en tevens méér doelen dient dan ingevolge de richtlijn.

### 1.2 Definities

Geen van de definities van artikel 1 van de habitatrichtlijn is duidelijk, juist en volledig omgezet in nationaal recht. Omzetting van deze begrippen is noodzakelijk, aangezien dit het kader dient te bepalen voor een juiste uitvoering in de zin van de doelstelling van artikel 2. Zo is onder meer niet in de nationale wet gedefinieerd wat verstaan moet worden onder “gebieden van communautair belang” en onder “Speciale beschermingszones”. De Nbw geeft slechts een beschrijving van Natura2000 als zijnde “een Europees ecologisch netwerk dat bestaat uit de Speciale beschermingszones (SBZ), bedoeld in de Vogel- en Habitatrichtlijn”.

Ook de definities van “*(gunstige)staat van instandhouding van een soort danwel van een natuurlijke habitat*” is niet omgezet zodat in nationaal recht niet kenbaar is waaraan de maatregelen, genomen op grond van deze richtlijn, dienen te voldoen. Met name geeft dit problemen in Nederland bij de beoordeling of sprake is van effecten die als “significant” kunnen worden gekwalificeerd. Conform artikel 6, leden 2 en 3 dient hierbij immers rekening te worden gehouden met de doelstelling van de richtlijn en met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied c.q. met een gunstige staat van instandhouding van de habitats en soorten van communautair belang. Zonder gebruik van de juiste juridische definities is ons inziens een doelmatige uitvoering niet mogelijk. Zie ook de arresten C-75/01 en C-508/04.

### 1.3 Aanmelding en aanwijzing van de gebieden

Nbw artikel 10a luidt: “Onze minister wijst gebieden aan ter uitvoering van de richtlijn 79/409 EEG en richtlijn 92/43/EEG”. De implementatie van de artikelen 3 en 4 van de richtlijn beperkt zich tot deze bepaling. De gehele procedure en werkwijze om te komen tot een juiste aanwijzing van de gebieden ontbreekt derhalve in de Nbw en daarmee tevens elke vorm van controle hierop door burgers en parlement.

Als voorbeeld van onjuiste uitvoering kan hier worden aangehaald dat de selectie van vogelrichtlijngebieden heeft zich niet beperkt tot uitsluitend ecologische criteria. Gebieden die niet tenminste 100 ha. bestaand “natuurgebied” omvatten, kwamen niet voor selectie in aanmerking. (Uit: Belangrijke vogelgebieden in Nederland, SOVON-informatierapport 2000/01)

Ook na de recente wijziging van de Nbw per 01-02-2009 is de aanwijzingsprocedure – noodzakelijk voor eventuele toekomstige veranderingen m.b.t. de gebieden – niet alsnog geïmplementeerd.

Burgers die eerst nu geconfronteerd worden met het begrip Natura2000 en met de toepassing van artikel 6 van de richtlijn, kunnen zich pas nu informeren aan de hand van zgn. “ontwerp-aanwijzingsbesluiten Natura2000-gebieden” over de bedoeling van de aanwijzing (vaak van hun eigen grondgebied), over de gevolgen en de begrenzingen. Achteraf wordt nu dan ook zowel door burgers als door leden van het parlement gepoogd om inzicht te verkrijgen in de procedure van aanwijzing, artikel 4 van de richtlijn.

Inmiddels is uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (EHvJ) duidelijk gebleken dat alleen wetenschappelijke criteria aan de keuze van de aan de Commissie voor te stellen gebieden ten grondslag mocht liggen. Uit artikel 4 van de richtlijn blijkt ook dat de gebieden geselecteerd dienden te worden op basis van gegevens, verkregen uit toepassing van de in bijlage III vermelde criteria (fase 1 criteria voor de beoordeling van het gebied).

Ondanks de diverse verzoeken aan het Nederlandse ministerie kon tot op heden voor geen enkel habitatrictlijngebied een document uit 2003 worden overlegd waaruit blijkt welke criteria en welke overwegingen het besluit hebben bepaald om nu juist dát bepaalde gebied, met juist die bepaalde begrenzing aan te melden bij de Commissie ter uitwerking van de lijst van gebieden van communautair belang. Kortom, de wetenschappelijke onderbouwing op ecologische criteria per gebied afzonderlijk, uit 2003 ontbreekt tot nu toe. De vraag rijst dan ook op basis van welke gegevens door de Europese Commissie de lijst van gebieden van communautair belang werd uitgewerkt.

Moest de selectie van de gebieden zich beperken tot uitsluitend de wetenschappelijke, ecologische en geografische informatie, op het Standaardgegevensformulier (SGF) werd wel gevraagd om alle (voor de Commissie) noodzakelijke informatie op economisch en sociaal gebied. De commissie diende te kunnen beschikken over een compleet dossier met alle informatie van elk (ecologisch geselecteerd) gebied afzonderlijk. Zo diende bijlage E volledige informatie te bevatten van alle bestaande gebruik en activiteiten in en rondom het gebied (inventarisatie), inclusief een beoordeling of deze activiteiten invloed zouden kunnen hebben op het gebied en of deze invloeden als negatief, positief of neutraal beoordeeld werden door de lidstaat (C-371/98 en conclusie A-G; zie ook 2.1: Hoofdstuk 6 van het SDF).

Door de Nederlandse regering zijn nauwelijks tot geen activiteiten gemeld, terwijl een beoordeling van de invloed op het gebied geheel achterwege is gebleven. Ook hier kan gesteld worden dat de lijst van gebieden van communautair belang werd samengesteld zonder dat de Commissie over alle vereiste informatie kon beschikken.

Eerst nu blijkt, bij het (nationaal) aanwijzen van de gebieden en het opstellen van de beheerplannen, wat de economische en sociale gevolgen zullen zijn. Eerst nu worden de invloeden op elk gebied door de overheid geïnventariseerd en blijkt bijvoorbeeld dat de omgeving van de gebieden *Groote Peel* en *Mariapeel en Deurnese Peel* economisch en sociaal vooral afhankelijk is van de veeteeltbedrijven aldaar. In het beheerplan wordt thans gesproken over een nadelige invloed op het gebied door meer dan 6.000 agrarische bedrijven in een omtrek van 30 km. Dit terwijl deze gebieden zouden zijn geselecteerd voor het voor ammoniak zeer gevoelige habitatype *H7120: herstellend hoogveen*. Zoals gezegd ontbreekt de wetenschappelijke onderbouwing waarom juist deze gebieden en juist dit habitatype kwalificeren voor selectie en aanmelding, vooral gezien de activiteiten die van invloed kunnen zijn op de te beschermen elementen.

Zelfs het bestaan van landbouwactiviteiten in deze streek werd niet gemeld aan de Commissie zodat deze niet over adequate informatie beschikte bij het samenstellen van de lijst van gebieden van communautair belang. De vraag is dus of de op Nederland betrekking hebbende lijst van gebieden op een juiste en geldige wijze tot stand is gekomen.

Volgens onze informatie is een lidstaat na aanmelding in Brussel en opname van het gebied door de Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang, niet meer bevoegd om zelfstandig wijzigingen aan te brengen. Op dit moment echter worden door het ministerie doelen geschrapt en toegevoegd, worden aan de begrenzing van de gebieden delen toegevoegd of geschrapt en worden ‘technische verbeteringen’ doorgevoerd (zie 2.2 en 2.3). De besluiten daartoe worden onderbouwd door gebruikmaking van termen als: aan de hand van ‘de meest recente wetenschappelijke kennis’. Ook worden veranderingen doorgevoerd die ‘beter aansluiten bij de huidige staat van instandhouding’ en ook is sprake van ‘een nieuwe beoordeling van bestaande gegevens’ (zie de brief van de minister aan de Tweedekamer van 25-02-2009, **Bijlage 7**).

Dit alles is het gevolg van het feit dat eerst nu in 2009 inventarisaties worden uitgevoerd in de inmiddels reeds aangemelde gebieden. Het resultaat hiervan is dat de aanmelding in Brussel niet meer wordt beschouwd als het moment van nulmeting i.v.m. bijvoorbeeld artikel 6, lid 2 van de richtlijn (mate van achteruitgang sinds 2004). Gevolg is dat veel strengere maatregelen dan destijds verwacht, worden afgekondigd wanneer de staat van instandhouding in vergelijking met de gegevens op het aanmeldingsformulier inmiddels veel ongunstiger blijkt te zijn. Onnodig te zeggen dat de gevolgen hiervan vooral merkbaar zijn in de maatregelen die aan de gebruikers en eigenaren van de grond worden opgelegd.

Een ander aspect van deze handelwijze is dat geen belang gehecht kan worden aan de strenge criteria en voorwaarden in de procedure van aanmelding van de gebieden, indien de situatie steeds aangepast kan worden aan de meest recente staat van instandhouding of aan het al dan niet (meer) kwalificerend voorkomen van een vegetatietype of soort. Zo blijken geen doelstellingen te worden geformuleerd voor soorten waarvoor het gebied wel in Brussel werd aangemeld, maar indien deze soort nu niet aanwezig blijkt te zijn (geweest), zie de brief van 12-12-2008 van de Secretaris-Generaal van het ministerie van LNV (**Bijlage 1**).

#### **1.4 Bestaand gebruik**

De Nbw hanteert - in tegenstelling tot de richtlijn - het begrip “bestaand gebruik”; gedefinieerd als “*iedere handeling die op 1 oktober 2005 werd verricht (...)*”. Dit bestaande gebruik wordt – zoals reeds opgemerkt – eerst nu geïnventariseerd. Ook vindt

thans alsnog de beoordeling plaats van de invloed die dit kan hebben op het te beschermen gebied. Het doel van deze beoordeling is echter niet de informatieverstrekking aan de Commissie, maar een daadwerkelijke **“beoordeling” van de vraag of dit gebruik nog langer voortgang mag vinden**. De uitkomst bepaald vervolgens of:

- a) een passende beoordeling noodzakelijk is conform artikel 6, lid 3, of
- b) een vergunning nodig is conform artikel 19d van de Nbw, of dat
- c) de activiteit wordt vrijgesteld van vergunningplicht.

Maatregelen zoals het moeten beëindigen van bedrijfsactiviteiten kunnen derhalve het gevolg zijn van het al dan niet vallen onder de Nbw-kwalificatie van bestaand gebruik.

Dergelijke maatregelen kent de richtlijn niet. De passende beoordeling is gekoppeld aan de kwalificatie van plan of project en dient aan de realisatie daarvan vooraf te gaan, terwijl de maatregelen ter voorkoming van verslechtering of verstoring gekoppeld zijn aan een voortdurende toepassing van artikel 6, lid 2 vanaf vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang door de Commissie in december 2004. Aan de hand van monitoring op het gebied had sinds die datum van verslechtering of significante verstoring door bepaalde vormen van bestaand gebruik moeten blijken zodat passende maatregelen genomen hadden kunnen worden.

De keuze van de Nederlandse regering om op het moment van het opstellen van een, niet voor de burger bindend beheerplan op elke bestaande “handeling” een beoordeling te willen maken, is niet alleen onnodig maar waarborgt ook geenszins een juiste uitvoering van artikel 6, de leden 2 en 3 van de richtlijn.

De keuze voor deze handelwijze komt voort uit het zogenoemde “nee-tenzij-principe” uit de Nbw hetwelk inhoudt dat in beginsel elke activiteit in het gebied verboden is, tenzij deze activiteit door de overheid vergund werd. Dit geldt ook voor de reeds lang bestaande normale economische, culturele en sociale activiteiten in het gebied. Peildatum voor deze beoordeling is het moment van opstellen van de beheerplannen welk proces thans loopt.

*Het verzoek aan de Commissie richt zich tegen de toevoeging van ‘bestaand gebruik’ als extra kwalificatie voor de toepassing van zowel artikel 6, lid 2 als voor de toepassing van de leden 3 en 4.*

Toepassing van het “nee-tenzij-principe” staat o.i. per definitie in de weg aan een juiste uitvoering van de in artikel 6 van de richtlijn opgelegde verplichtingen zoals vaststelling van “de nodige” instandhoudingsmaatregelen, het treffen van “passende” maatregelen en het maken van een “passende beoordeling”. Derhalve kan o.i. artikel 19d Nbw niet worden beschouwd als een toereikende nauwkeurige omzetting van deze verplichtingen in het nationaal recht daar geen ruimte wordt gelaten voor voorafgaande afwegingen van noodzaak en proportionaliteit, met name bij de uitvoering van artikel 6, lid 2.

## **1.5 Artikel 6 van de richtlijn**

### Artikel 6, lid 1

De lijst gebieden van communautair belang omvat voor Nederland 162 vogel- en/of habitatrictlijngebieden. Ondanks het feit dat het opstellen van beheerplannen ingevolge de richtlijn niet verplicht is, heeft de Nederlandse regering er voor gekozen om voor elk van de 162 gebieden een beheerplan op te stellen. Hierin dienen (naar nationaal recht) de instandhoudingsmaatregelen beschreven te worden. Uitgangspunt voor de keuze van de maatregelen zijn de door de minister vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen.



Probleem dat zich voordoet is (zoals omschreven onder *doelstelling*) dat deze niet gelijk zijn aan de vereiste doelstellingen van de richtlijn en dat deze zich ook niet beperken tot het behoud of herstel van (maximaal) de gunstige staat van instandhouding van de habitats en soorten van bijlage I en bijlage II die in dit gebied voorkomen (zie 2.2 en 2.3).

De Nederlandse beheerplannen zullen zich niet beperken tot de maatregelen vereist op basis van artikel 6, lid 1.

Met de eigendomssituatie (als niet-ecologisch criterium) mocht bij de selectie van de gebieden geen rekening worden gehouden. Het vereiste beheer in de gebieden dient dus gekoppeld te zijn aan de status van SBZ en aan de beoordeling wanneer welke maatregelen noodzakelijk zijn. Dit beheer zal in veel gevallen dus plaats moeten vinden op eigendom van particulieren, maar ook dóór deze particulieren. De in Nederland beoogde beheerplannen zijn echter juridisch niet bindend voor de burger. Overleg over de noodzakelijke maatregelen in het gebied dient dan ook plaats te vinden met de grondeigenaren en –gebruikers en vastgelegd te worden in overeenkomsten. Op dit moment worden al wel de (niet-verplichte) beheerplannen opgesteld (overigens veelal zonder overleg met de betreffende grondeigenaren), maar van juridische vastlegging van de maatregelen – waartoe de richtlijn wel verplicht - (b.v. in overeenkomsten met de grondeigenaren) is nog geen sprake. Ter complicatie: de Nbw bevat geen artikel dat in de mogelijkheid van juridische verankering van de maatregelen voorziet.

In ruimtelijke ordeningsplannen krijgen gebieden geselecteerd als van communautair belang de bestemming “natuurgebied”. Dit doet geen recht aan de doelstelling van de richtlijn, met name niet aan een beoogde duurzame ontwikkeling aldaar (3e overweging). Vaak ook leidt zo’n benaming tot vermeende onverenigbaarheid m.b.t. daar reeds bestaande land- of bosbouw en leidt dit tot functieveranderingen in het gebied, terwijl het gebied juist werd aangewezen voor de bij dat gebruik kenmerkende habitats of soorten. Wanneer de land- of bosbouw vertrokken is, blijkt vaak dat ook het te beschermen element weg is.

Om dit te voorkomen en “natuur” te onderscheiden van het specifieke doel van Natura2000, zou de bestemming in ruimtelijke ordeningsplannen anders moeten luiden b.v. “Europese SBZ” of “Europese SBZ-biodiversiteit”.

De bepaling artikel 6, lid 1 is niet van toepassing op de aangewezen vogelrichtlijn-gebieden. Desalniettemin bevatten de Nederlandse beheerplannen ter uitvoering van lid 1, zowel maatregelen voor vogelrichtlijn als voor habitatrichtlijnsoorten. Omdat de Nbw bij alle bepalingen uitgaat van het begrip “Natura2000”, is elk verschil tussen vogel- en habitatrichtlijngebieden in de Nbw opgeheven. Dit is onjuist omdat alleen de voorschriften van artikel 6, leden 2, 3 en 4 in de plaats zijn gekomen van artikel 4, lid 4 eerste zin van de vogelrichtlijn.

In de nationale aanwijzingsbesluiten tenslotte worden, in gebieden die alleen zijn geselecteerd als habitatrichtlijngebied ook vogelsoorten meebeschermd, terwijl in geselecteerde vogelrichtlijngebieden ook habitatsoorten worden aangewezen, waarvoor en passant ook instandhoudingsdoelstellingen worden geformuleerd (zie hiervoor 2.3 onder *Complementaire doelen*).

#### Artikel 6, lid 2

Deze bepaling wordt in Nederland zowel omgezet via de op te stellen beheerplannen als in artikel 19d van de Nbw (een algemeen verbod op projecten en handelingen, tenzij men in bezit is van een vergunning). Ingevolge het document “Beheer van Natura2000-gebieden” en het arrest C-127/02 en de conclusie van de A-G hierbij, zou geconstateerd moeten worden dat deze bepaling in de nationale Nbw op geen enkele manier een

correcte en volledige toepassing van artikel 6, lid 2 kan verzekeren. Tevens kan geconstateerd worden dat op dit moment geen enkele bepaling in de Nbw een juiste implementatie van artikel 6, lid 2 vormt.

Met artikel 19d Nbw werd de omzetting beoogd van artikel 6, lid 2. Het resultaat is echter: de eis voor een voorafgaande vergunningaanvraag (ook op projecten, lid 3) voor alle menselijke “handelingen”. Heeft men eenmaal de vergunning, dan is deze bepaling niet meer van toepassing. Dit, terwijl artikel 6, lid 2 van de richtlijn, *ongeacht* een vergunning, een *voortdurende* verplichting stelt om te voorkomen dat de zones verslechteren en er storende factoren (ook door *niet*-menselijk handelen) optreden, die significante effecten kunnen hebben. Artikel 19d is dus een soort kopie geworden van artikel 6, lid 3 behalve dat de passende beoordeling en de toetsing aan cumulatieve effecten zijn geïmplementeerd in artikel 19f Nbw.

De verplichtingen uit de richtlijnen gericht aan de overheid zijn in de Nbw volledig afgewenteld op de Nederlandse burger d.m.v. het “nee-tenzij-principe”, terwijl deze omzetting zich beperkt tot verslechtering en verstoring t.g.v. alleen menselijk handelen.

De werking van artikel 19d wordt door de Nederlandse overheid beschouwd als zijnde de toegepaste “passende maatregel” op zichzelf. Zo bevat de Nbw ook geen uitdrukkelijke bepaling met een plicht voor de verantwoordelijke autoriteiten om ervoor te zorgen dat in ieder gebied de kwaliteit van de habitats niet verslechterd en dat geen significante storende factoren optreden voor de soorten waarvan de instandhouding de aanwijzing van die zone noodzakelijk maakte (zie C-508/04 en de conclusie van de A-G).

#### Artikel 11

Uitvoering van deze zorgplicht staat in direct verband met de in artikel 11 bedoelde toezichtsplicht, die volgens Europese jurisprudentie gedetailleerd, duidelijk en nauwkeurig moet worden omgezet. De Nbw bevat echter geen enkele bepaling ter implementatie van artikel 11. Toezicht en handhaving zijn beperkt tot controle op het vergunningsstelsel van artikel 19d. Of monitoring in de SBZ's plaats vindt, in welke mate en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering daarvan, is niet wettelijk vastgelegd.

#### Artikel 6, lid 3

De toepassing van deze bepaling zorgt in Nederland voor grote problemen voor de landbouw. Zoals bekend kampt Europa met een ammoniak-emissie-probleem (NEC-richtlijn op basis waarvan generieke maatregelen van toepassing zijn in alle lidstaten). In verband met dit ammoniak-probleem wordt in Nederland elke wijziging op een veeteeltbedrijf per definitie geschaard onder een project of plan met een groot risico op significant nadelige effecten waarop dus een passende beoordeling noodzakelijk is. Voor deze beoordeling van de effecten wordt echter niet gekeken naar de emissie, maar naar de mogelijke depositie op het te beschermen gebied. Dit gebeurt aan de hand van een zgn. Kritische Depositiewaarde (KDW) die verkregen wordt aan de hand van een daarvoor speciaal ontwikkeld rekenmodel. Aantoonbaar is dat dit rekenmodel niet is geverifieerd d.m.v. experimenteel onderzoek en daarom niet gebruikt zou mogen worden als toetsingskader voor vergunningverlening in een concreet geval. Ook de ontwerpers van dit rekenmodel geven aan dat deze methode weliswaar geschikt is om in zijn algemeenheid trends in depositie te bepalen, maar niet geschikt geacht kan worden voor praktische toepassingen.

Toch gebeurt dit in Nederland wel. Met name wordt hierbij gelet op de zgn. achtergronddepositie. Is deze te hoog (hoger dan de KDW die een vegetatietype zou kunnen verduren zonder schade te leiden), dan wordt geoordeeld dat bij elke toename hoe minimaal ook, de toestemming door de bevoegde autoriteit geweigerd dient te worden.

Voor wat betreft ammoniak is elke ontwikkeling of uitbreiding in de veeteeltsector dus afhankelijk gemaakt van de uitkomsten volgens een ontworpen rekenmodel dat in de praktijk niet geverifieerd kan worden met de werkelijkheid omdat we wel emissie kunnen meten maar depositie nog niet.

Bij dergelijke beoordelingen valt ook op dat de vereiste toetsing in combinatie met andere plannen en projecten, in de meeste gevallen niet uitgevoerd wordt maar slechts een eenzijdige beoordeling plaatsvindt van de effecten vanuit de veeteelt, terwijl uiteraard ook vaak sprake is van andere bronnen van ammoniak en stikstof in het gebied. Het monitoren van cumulatieve effecten van reeds voltooide plannen en projecten vindt door de onjuiste omzetting van artikel 6 in de Nbw helaas niet plaats.

### **1.6 De ecologische hoofdstructuur (EHS)**

Nederland kent naast de gebiedenbescherming op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn ook een gebiedenbescherming op grond van de zgn. Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Veel oorzaken van de onjuiste uitvoering van de Europese richtlijnen, zijn te begrijpen door bestudering van het beschermingsregime van de EHS.

In Nederland heeft de selectie van Natura2000-gebieden niet plaatsgevonden op basis van ecologische, wetenschappelijke criteria, maar in belangrijke mate aan de hand van de eigendomssituatie. De door Nederland in Brussel ingediende lijst bevatte de reeds bestaande nationaal “beschermd” natuurgebieden (zie het verslag SEC(2003)1478 van 05-01-2004), voor het grootste deel reeds in eigendom en beheer bij natuurbeschermingsorganisaties.

Bijna al deze gebieden zijn tevens aangewezen als “EHS-gebieden”. Bij het opstellen van documenten (doelen) ter uitvoering van het Europese Natura2000 werd als uitgangspunt genomen: “een maximaal aansluiten bij het nationale beleid, met name de EHS”. Een zelfstandige, onafhankelijke implementatie en uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn lijkt dus nooit voorop te hebben gestaan. De nationale EHS bevat, zo wordt gesteld, “*onderdelen die tevens zijn aangemeld als te beschermen gebied in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn*”. Het feit dat bij het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen slechts wordt gerefereerd aan de landelijke situatie en doelen maakt duidelijk dat door Nederland weinig prioriteit wordt toegekend aan een correcte uitvoering van de richtlijn (zie **2.4** en **Bijlagen 4** en **6**).

Het EHS-regime is een bijna exacte kopie van de habitatrichtlijn (**Bijlagen 9** en **11**), maar wordt bij toepassing niet gehinderd door nauwkeurige criteria en wettelijke voorschriften. Sterker nog: de toe te passen regels zijn uitsluitend beleidsregels. Voor de aanwijzing van een “natuur”gebied als EHS, gelden geen voorgeschreven criteria. De aanwijzing als EHS (door de provincies) wordt bevestigd in ruimtelijke ordeningsplannen waar ze in worden opgenomen onder dezelfde noemer als Natura2000-gebieden, namelijk “natuur”. De EHS moet in 2018 een geplande oppervlakte hebben van 728.500 hectare. Er is simpelweg sprake van een verplichting voor elke Nederlandse provincie om een deel van het totale “gewenste” oppervlak als EHS aan te wijzen. De Europese SBZ’s liggen als zgn. “kerngebieden” binnenin de EHS. Een deel van de (nog) te realiseren “nieuwe natuur” ligt binnen de grenzen van de Natura2000-gebieden.

Op deze 728.500 hectares wordt het ontstaan van een nationaal ecologisch netwerk beoogd met vrijwel identieke voorschriften als die uit artikel 6 de leden 3 en 4 van de habitatrichtlijn, maar met geheel andere doelen. Daar waar de uitvoering van Natura2000 zich richt op het doel biodiversiteit voor specifieke soorten en habitats, daar kent de EHS

veel breder geformuleerde “*wezenlijke kenmerken en waarden in de EHS*”, waaronder ‘rust’, ‘open landschap’ en ‘natuurbeleving’. Het gaat niet primair om geselecteerde bestaande natuur die behouden moet blijven maar om nieuwe, nog aan te leggen natuur waarbij vooraf “natuurdoeltypen” (zoals moeras, bloemrijk grasland, zandverstuiving of laagveenbos) worden gekozen waarvoor een oppervlakte-taakstelling wordt geformuleerd. Het betreft dus het creëren, ontwikkelen en vergroten van (niet nader gedefinieerde) ‘natuur’, waarbij de maatregelen en voorschriften ook gelden voor de potentiële, dus geplande, ‘toekomstige natuurwaarden’.

Het uitvoeringskader van de EHS is eveneens vrijwel identiek aan de habitatrichtlijn met ook hier begrippen als “passende beoordeling”, “significante effecten”, “plannen en projecten”, “openbaar belang”, “onderzoek naar alternatieven”, “compenserende maatregelen”. Andere termen zijn niet exact gelijk maar nemen voor de burger het onderscheid tussen Europese en nationale doelen weg door hun gelijkenis, zoals ‘wezenlijke kenmerken’, ‘natuurwaarden’ en ‘erfgoed voor het nageslacht’. Evenals voor de omzetting van de richtlijn in de Nbw, geldt voor de EHS het “**nee-tenzij-principe**”.

Deze gebieden zijn dus niet van communautair belang, desalniettemin worden bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn – althans bepalingen met dezelfde inhoud - hierop van toepassing verklaard waardoor het verschil ook voor (handhavende) overheden, niet meer duidelijk is (zie het schema voor uitvoering van Natura2000 in de Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet - 1998 **Bijlage 8**), het schema Spelregels EHS (**Bijlage 9**), alsmede het Ontwerpbeheerplan Natura2000-gebied Arkemheen (**Documentatie**) waarin artikel 6 rechtstreeks van toepassing wordt verklaard op EHS doelstellingen. De EHS kan beschouwd worden als “*pseudo Europese wetgeving*”, waarbij menigeen denkt dat de “E” van EHS staat voor ‘Europees’.

#### Bevoegdheid overheid

Artikel 6 van de habitatrichtlijn, en in het bijzonder de leden 3 en 4, bevat een aan de lidstaten strikt voorgeschreven procedure die verplicht tot uitvoering van voorafgaande controle op plannen en projecten in de zin van deze richtlijn. Aan deze verplichting naar Europees recht, ontleent de Nederlandse regering dan ook de bevoegdheid om b.v. een passende beoordeling in voorkomende gevallen te eisen. Deze bevoegdheid wordt in het onderhavige geval echter gebruikt voor geheel andere doeleinden dan die van de richtlijn en niet op de specifieke soorten en habitats noch op de SBZ's van communautair belang.

*Wij willen op deze plaats danook aan de EC de vraag voorleggen of dergelijke Europese voorschriften, gemaakt ter bereiking van een specifiek doel, door lidstaten letterlijk kunnen worden overgenomen om vervolgens van toepassing te worden verklaard op geheel andere, nationale doelen.*

#### Samenloop

In de rechtspraak geldt dat wanneer een nationale regel – en zeker wanneer toepassing daarvan strijd zou opleveren met het Europese recht dat hetzelfde onderwerp regelt – de nationale regel buiten toepassing dient te blijven. Echter, ten eerste betreft de EHS een beleidskader en geen wettelijke regeling en ten tweede is hier naar Nederlandse terminologie wel sprake van hetzelfde woord “natuur”, maar zoals reeds gezegd, streven de richtlijn en de EHS compleet verschillende doelen na.

Hoe het ook zij, beide beschermingsregimes zijn *tegelijkertijd* van kracht verklaard op gebieden die zowel in het Natura2000-netwerk liggen als in de EHS. De effecten van ingrepen in het gebied worden bij samenloop eerst getoetst aan de voorschriften van de richtlijn zoals geïmplementeerd in de Nbw, en vervolgens aan de breder geformuleerde “wezenlijke kenmerken en waarden” van de EHS, inclusief voor de toekomstige geplande waarden. Tel hierbij op de extra – niet richtlijnconforme - doelen die

de minister bevoegd is toe te voegen op grond van artikel 10a, lid 3 van de Nbw (zie laatste alinea onder 1.1 en het is duidelijk dat wat oorspronkelijk bedoeld was met de richtlijn, in Nederland een andere en disproportionele uitvoering heeft gekregen. De nationale rechter oordeelt slechts of de procedures in de juiste volgorde en binnen hun kader zijn toegepast.

### Eigendom

De grote bedreiging voor de Nederlandse landbouw op dit moment, heeft te maken met deze samenloop van EHS en Habitatrictlijn, in samenhang met het ammoniakprobleem zoals verwoord onder paragraaf 1.5 (*artikel 6, lid 3*).

Artikel 6 van de richtlijn bevat de voorschriften waardoor de relatie tussen natuurbehoud en **bodemgebruik** wordt bepaald. Wie het eigendom van deze gronden heeft, is bij de uitvoering niet relevant. M.a.w. uitvoering van de richtlijn vereist geen veranderingen in het eigendom van de grond.

De EHS verschilt op dit punt in hoge mate van de richtlijn. Een van de doelen van de EHS is om landbouwgronden "om te vormen" tot nieuwe natuur. Daartoe werd besloten dat de 275.000 ha. grond die daarvoor benodigd is, in eigendom zou moeten worden gebracht van de Nederlandse overheid, die de gronden vervolgens doorlevert aan particuliere organisaties die deze gebieden dan als "natuur" moeten gaan beheren. Meestal betreft het hier vruchtbare, nog in gebruik zijnde landbouwgrond. Na verwerving wordt er een inrichtingsplan opgesteld, vaak wordt de bodem zelfs ontgrond (de toplaag wordt tot wel 50 cm diep afgegraven en verwijderd) of verschraald, om vervolgens een of ander type "nieuwe natuur" (moeras, bos) te ontwikkelen.

Hoe verhoudt zich dit met de Natura2000-gebieden? Voor de uitvoering van de Europese habitatrictlijn is zoals gezegd, het eigendom van Natura2000-gebieden niet relevant. M.a.w. uitvoering van de Europese regels kan wellicht effect hebben op het gebruik van iemands eigendom, maar tast dit eigendomsrecht op zichzelf niet aan. Echter, bijna alle Nederlandse aangemelde gebieden hebben zowel de status van EHS-gebied als van Natura2000-gebied, waarmee op bijna al deze gebieden automatisch het EHS-‘verwervings’beleid van toepassing is. De gebieden zullen veelal veranderen in natuurreservaten waarmee ook het doel van de richtlijn ten aanzien van een duurzaam gebruik, niet behaald kan worden.

### **Conclusie**

Na 2018 zullen weinig of geen particuliere landbouwbedrijven meer over zijn in en rondom de Natura2000-gebieden. Deze gevolgen gelden alleen voor de Nederlandse landbouw aangezien de andere lidstaten geen koppeling met een dergelijk EHS-regime kennen. Nederlandse grondeigenaren worden onnodig in hun bezit bedreigt door de aanmelding van gebieden onder Natura2000.

## 2 Uitvoeringstraject

### 2.1 Aanmelding middels het Standaardgegevensformulier

Met betrekking tot de verstrekking van gegevens middels het Standaardgegevensformulier zijn met name de omissie bij de invulling van de hoofdstuk 3: *Ecologische informatie* en hoofdstuk 6: *Activiteiten en invloeden in en buiten het betrokken gebied* van belang bij het voorliggende verzoek.

#### Hoofdstuk 3

In 2006 zijn tijdens de analyse van de gegevens van het Natura2000-gebied 103, *Nieuwkoopse Plassen en De Haeck* (NL3000036) twijfels gerezen omtrent de volledigheid en de betrouwbaarheid van de aanmeldingsgegevens, niet alleen van voornoemd gebied, maar tevens van vele andere gebieden (de rapporten "Natura2000 in Nieuwkoop" zijn bijgevoegd op de **documentatie-CD**).

Voor habitattypen van bijlage I zijn gegevens beschikbaar middels de Landelijke Vegetatiedatabank ([www.synbiosys.alterra.nl](http://www.synbiosys.alterra.nl)). Voor de meeste gebieden bevat de dataset grote aantallen gedateerde gegevens. Voorbeelden hiervan, zoals opgenomen in het hiervoor aangehaalde rapport uit 2006, zijn onder meer de gebieden:

- *Botshol* (NL9801044) waar m.b.t. het habitatype H7210 waarvoor het gebied als SBZ is aangewezen slechts vegetatie-opname gegevens beschikbaar zijn uit 1944,
- *Nieuwkoopse Plassen en De Haeck* (NL3000036) waar slecht 24% van de gegevens afkomstig is uit de periode 1991-1999. Gegevens van meer recente datum waren (in 2006) niet voorhanden.

Voor het laatstgenoemde gebied is geen documentatie beschikbaar waaruit blijkt op welke wijze (kwantitatief en/of kwalitatief) vegetatiegegevens gebruikt zijn bij de selectie van de belangrijkste gebieden voor elk habitatype, zoals opgenomen in het *Gebiedendocument* wat deel uitmaakte van de aanmeldingsgegevens.

Voor soorten van HR-bijlage II alsmede VR-soorten zijn verspreidingsgegevens beschikbaar middels het Natuurloket ([www.natuurloket.nl](http://www.natuurloket.nl)). Ook deze gegevens zijn voor het merendeel van de Natura2000-gebieden incompleet. De analyse van het gebied *Nieuwkoopse Plassen en De Haeck*, met een totale omvang van 40 kilometerhokken, laat zien dat het aantal onderzochte hokken voor planten 40, voor ongewervelde dieren 13, voor vissen 11, voor vogels 25 en voor zoogdieren 37 bedraagt. Er is sprake van een zeer onvolledig gegevensbestand.

Recent is gepoogd middels een aantal verzoeken onder de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) voor twee gebieden t.w. *Bekendelle* (NL2003005) en *Willinks Weust* (NL2003051) relevante ecologische gegevens te verkrijgen. De WOB-verzoeken en het antwoord daarop namens de minister van LNV zijn toegevoegd als **Bijlage 1**. Bij de verzoeken zijn een aantal die niet relevant zijn voor de onderhavige klachtenprocedure; ze zijn desalniettemin bijgevoegd vanwege het feit dat er één antwoord is gegeven op alle verzoeken tezamen.

De beantwoording van de verzoeken om informatie over de beide gebieden wekt niet slechts verbazing maar tevens bezorgdheid. De vaststelling, door de Secretaris-Generaal van LNV, dat Nederland nog niet goed wist hoe om te gaan met de procedures, kortom het Standaardgegevensformulier (SDF), staat in schril contrast met de aanlevering van bij de aanmeldingsprocedure behorende documenten (o.m. *Gebiedendocument*, *Lijstdocument* en *Verantwoordingsdocument*), met de wijze van invullen van hoofdstuk 4 van het SDF, alsmede met het tijdens Atlantic Seminars gevoerde overleg. Van grote zorg is dat de SG niet ingaat op het (meervoudige) verzoek om de voor de gebiedsselectie essentiële ecologische gegevens ter beschikking te stellen.

### Relevantie en Gevolgen

Welke waarde moet worden toegekend aan de opgave in het SDF als in meerdere gebieden sprake lijkt te zijn van onvolledige, en mogelijk zelfs van afwezigheid van ecologische gegevens? De selectieprocedure dient zeker in twijfel te worden getrokken en de door Nederland aangeleverde lijst van gebieden is mogelijk tot stand gekomen zonder een juiste toepassing van criteria uit de richtlijn.

Als belangrijkste oorzaak hiervan zien wij het niet implementeren van de artikelen 1 en 4 uit de richtlijn welke de definities en procedures bevatten. Het volledige aanmeldingsproces heeft zich als gevolg van deze omissie kunnen onttrekken aan publieke (parlementaire) controle.

### Hoofdstuk 6

Een van de belangrijke tekortkomingen van de aanmelding middels het SDF is de onvolledige opgave van "activiteiten" onder hoofdstuk 6 van het formulier. Voor 102 gebieden is geen opgave verstrekt van activiteiten; de EU-nummers van deze gebieden zijn in **Tabel 1** gemarkeerd met de kleur geel.

Namens de Nederlandse regering volhardt de Minister van LNV in de opvatting dat een volledige invulling van hoofdstuk 6 van het SDF niet noodzakelijk was. In de *Nota van Antwoord m.b.t. de Inspraakprocedure aanwijzing Natura2000-gebieden* (Ministerie van LNV, november 2007 - **documentatie-CD**) stelt de Minister:

Het standaardgegevensformulier (ook wel Natura2000-database), waarop de gegevens van de aangemelde gebieden bij de Europese Commissie zijn ingediend, leent zich door zijn vorm (database), omvang en complexiteit niet voor terinzagelegging. Het is in feite een communicatiemiddel tussen de lidstaten en de Europese Commissie over de onder de Habitatrictlijn (en Vogelrichtlijn) aangemelde en aangewezen gebieden. De Commissie gebruikt het formulier zowel voor de beoordeling van de aangemelde lijsten van (voorgestelde) Habitatrictlijngebieden als voor beleidsvragen en analyses. Veel gegevens zijn in de bovengenoemde documenten opgenomen (aanwezige typen en soorten in de afzonderlijke gebieden) of zijn in dit kader niet relevant (omstandigheden van niet-ecologische aard). Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor de rubriek: Activiteiten en invloeden in en buiten het betrokken gebied. Anders dan sommige insprekers menen, is hiermee geen rekening gehouden bij de beoordeling van de gebiedenlijst door de Europese Commissie. De aanmelding van Habitatrictlijngebieden en de beoordeling door de Europese Commissie berust op louter ecologische gronden.

Ter rechtvaardiging verwijst de Minister in dit verband naar de uitspraak van het Europese Hof van Justitie, dd. 7 november 2000, zaak C-371/98 ('First Corporate Shipping'). Echter, wij lezen in de conclusie van de AG (P. Léger):

According to the data form instructions, (32) the Member States must include with the list information not only of a scientific and ecological (33) and geographical (34) nature, but also of an economic and social nature. Thus the Member States are recommended to communicate information on *impacts and activities* in and around the site, (35) which are understood as including 'all human activities and natural proces that may have an influence, either positive or negative, on the conservation and management of the site (listed in Appendix E). (36) To that end, Member States are requested to supply information on activities connected with agriculture and forestry; fishing, hunting and collecting; mining and extraction of minerals; urbanisation, industrialisation and similar activities; transportation and communication ....

en vervolgens:

In my opinion, since it is not stated that the assessment relates only to the ecological value of the site, it may reasonably be supposed that in the first stage of designation of SAC's the fullest information relating *inter alia* to human activities, which indisputably includes economic data, must be communicated to the Commission.

### Relevantie

Doordat de Commissie niet kon beschikken over een volledig dossier per gebied kon de impact van de agrarische sector op de door Nederland voorgestelde lijst van gebieden van communautair belang niet worden meegewogen. De relevantie hiervan wordt duidelijk uit een rapport van het LEI: *Bedrijven binnen invloedssfeer Natura2000-gebieden*, Rapport 3.07.08, november 2007 (bijgevoegd op de documentatie-CD) waarin de omvang van de sector is geanalyseerd; citaat:

In 2005 waren er in Nederland 81.830 agrarische bedrijven, hiervan liggen er 24.422 binnen een straal van 2 km rond een Natura2000-gebied. Van deze 24.422 bedrijven liggen er 4.800 bedrijven in de nabijheid van Vogelrichtlijngebieden en de grote wateren. Deze bedrijven worden verder buiten beschouwing gelaten. De vogelrichtlijngebieden zijn niet depositiegevoelig en bij de grote wateren is maar een klein percentage depositiegevoelig. Er blijven dan 19.650 bedrijven over in de omgeving van Natura2000-gebieden.

en tevens:

Locatie van bedrijven tov enkele Natura2000-gebieden, met de voor het gebied gehanteerde kritische depositiewaarde voor stikstof (kg/ha.jr)

	Afstand tot N2k-gebied			Totaal	KDW
	0-500m	500-1km	1-2km		
NL9801021 <i>Dinkelland</i>	32	10	7	49	5,8
NL9801072 <i>Korenburgerveen</i>	2	6	14	22	5,0
NL9801036 <i>Leenderbos &amp;</i>	50	32	35	117	5,0
NL1000027 <i>Deurnsche en Mariapeel</i>	19	8	25	52	5,0
Totaal	103	56	81	240	

Slechts bij de gebieden *Dinkelland* en *Leenderbos* is op het SDF melding gemaakt van code 952 (eutroficatie) buiten het gebied; bij geen van de gebieden enige melding onder code 952 en/of 953 (verzuring), beide voornamelijk het resultaat van door landbouwactiviteiten gegenereerde stikstofverbindingen.

De relevantie van het ontbreken van dergelijke gegevens kan voorts duidelijk worden geïllustreerd aan de hand van **Tabel 1** een overzicht van de gebieden welke zijn geselecteerd als SBZ voor de habitattypen *H7110: Actief hoogveen* en *H7120: Aangetast c.q. herstellend hoogveen* en waarin tevens alle gebieden zijn opgenomen waarvoor in Nederland instandhoudingsdoelstellingen voor deze twee habitattypen zijn geformuleerd.

Uit de kolom met de waarden voor de achtergronddepositie van stikstof uit **Tabel 1** wordt duidelijk hoe omvangrijk de invloed van agrarische activiteiten op de gebieden zou kunnen zijn. Tevens is duidelijk dat de codering van activiteiten onder 952 en 953 ernstig ondermaats is, zelfs als uitsluitend de gebieden worden beschouwd die als SBZ fungeren voor één van beide typen.

Naar onze mening bestaat de mogelijkheid dat ingeval een "volledig dossier" zou zijn verstrekt aan de Commissie, de selectie van gebieden als SBZ voor deze habitattypen tot andere resultaten zou hebben geleid i.c. een kleinere selectie ofwel tot co-financiering voor een dergelijk ambitieus herstelplan. In dit verband is de vraag of de gebieden *Groote Peel* en *Mariapeel en Deurnese Peel* tot de keuze van de Commissie zouden hebben



behoort des te klemmender, omdat aan tientallen agrarische bedrijven rondom deze gebieden nu reeds te verstaan is gegeven dat hun bedrijfsactiviteiten beëindigd dienen te worden.

### Conclusie

Gezien de inmiddels opgebouwde jurisprudentie begrijpen wij dat van een majeure herziening van de selectie- en aanmeldingsprocedure geen sprake kan zijn. Echter, wij hopen dat het hierboven geschetste aanleiding mag zijn voor de Commissie om aan te dringen op volledige en juiste implementatie teneinde eventuele toekomstige veranderingen c.q. bijstellingen van het Natura2000 netwerk te voorzien van een toepasselijk kader.

## 2.2 Formele aanwijzing SBZ's

Overeenkomstig HR art 4, lid 4 dient de lidstaat de door de Commissie vastgestelde definitieve lijst van gebieden, waarvan de status als SBZ voor habitattypen van HR bijlage I en soorten van HR bijlage II, alsmede van soorten genoemd onder VR artikel 4 de leden 1 en 2 is bepaald volgens de overeen gekomen selectieprocedure, te verankeren in de nationale wetgeving.

In afwijking van het in artikel 4, lid 4 gestelde:

- wijst de Nederlandse regering gebieden, voorkomend op de door de Commissie vastgestelde definitieve lijst, tevens aan als SBZ voor habitattypen van HR bijlage I en soorten van HR bijlage II welke niet voldoen aan overeengekomen selectiecriteria en opgenomen zijn in het "*Gebiedendocument*" onder de noemer "*Tevens aangemeld voor:*"  
**toelichting:** Het aantal van deze elementen per gebied is opgenomen in **Tabel 2** als kolommen **NQ** (non-qualifying) onder **HRbijl 1** en **HRbijl II**. Het betreft 301 maal een habitatype opgenomen op bijlage I en 185 maal het habitat van een soort opgenomen op bijlage II.  
Het aantal gebieden waar deze situatie zich voordoet is per HR Bijlage I element weergegeven in **Tabel 3** en per HR Bijlage II element **Tabel 4**.
- wijst de Nederlandse regering gebieden, voorkomend op de door de Commissie vastgestelde definitieve lijst, tevens aan als SBZ voor habitattypen van HR bijlage I en soorten van HR bijlage II welke niet voldoen aan overeengekomen selectiecriteria en op het Standaardgegevensformulier van het betreffende gebied gekarakteriseerd zijn met de codering D, aanwezig maar verwaarloosbaar.  
**toelichting:** Het aantal van deze elementen per gebied is opgenomen in **Tabel 2** als kolommen **D** (aanwezig doch verwaarloosbaar) onder **HRbijl 1** en **HRbijl II**. Het betreft 42 maal een habitatype opgenomen op bijlage I en 29 maal het habitat van een soort opgenomen op bijlage II.  
Het aantal gebieden waar deze situatie zich voordoet is per HR Bijlage I element weergegeven in **Tabel 3** en per HR Bijlage II element **Tabel 4**.
- wijst de Nederlandse regering gebieden, voorkomend op de door de Commissie vastgestelde definitieve lijst, tevens aan als SBZ voor habitattypen van HR bijlage I en soorten van HR bijlage II welke niet voldoen aan overeengekomen selectiecriteria en niet zijn vermeld op het Standaardgegevensformulier van het betreffende gebied en tevens ontbreken in het "*Gebiedendocument*".  
**toelichting:** Het aantal van deze elementen per gebied is opgenomen in **Tabel 2** als kolommen **nat** (nationale toevoeging) onder **HRbijl 1** en **HRbijl II**. Het

betreft 180 maal een habitatype opgenomen op bijlage I en 50 maal het habitat van een soort opgenomen op bijlage II.

Het aantal gebieden waar deze situatie zich voordoet is per HR Bijlage I element weergegeven in **Tabel 3** en per HR Bijlage II element **Tabel 4**.

- wijst de Nederlandse regering gebieden die zijn aangemerkt als SBZ onder de Vogelrichtlijn aan voor soorten die niet voldoen aan de kwalificatiecriteria zoals gehanteerd in IBA2000, maar welke zijn vermeld op het Standaardgegevensformulier van het betreffende gebied.

**toelichting:** Het aantal van deze soorten per gebied is opgenomen in **Tabel 2** als kolom **NQ** (non-qualifying) onder **VR**. Het betreft in totaal 616 toevoegingen. Het aantal gebieden per soort is weergegeven in **Tabel 5**.

- wijst de Nederlandse regering gebieden die zijn aangemerkt als SBZ onder de Vogelrichtlijn aan voor soorten die niet voldoen aan de kwalificatiecriteria zoals gehanteerd in IBA2000 en tevens niet zijn vermeld op het Standaardgegevensformulier van het betreffende gebied.

**toelichting:** Het aantal van deze soorten per gebied is opgenomen in **Tabel 2** als kolom **nat** (non-qualifying) onder **VR**. Het betreft in totaal 118 toevoegingen. Het aantal gebieden per soort is weergegeven in **Tabel 5**.

Het inzicht in de schaal en wijze waarop door Nederland uitbreiding wordt gecreëerd kan nog worden verduidelijkt d.m.v. de **Tabellen 1, 6 en 9**

**Tabel 1** en **Tabel 6** illustreren als verdieping van het overzicht uit **Tabel 3** de verschillende mate waarin de habitatypen *H6410*, *H7110* en *H7120* worden toegevoegd aan gebieden, als element waarop, volgens Nederland, de werking van HR-art. 6 van toepassing zou zijn. **Tabel 9b** geeft op een vergelijkbare manier inzicht in de uitbreiding van VR-soorten.

In de **Tabel 1** en **Tabel 6** is tevens aangegeven voor welke gebieden de habitatypen de gebieden in 2003 werden aangemerkt als "*belangrijkste gebied voor...*" wat destijds is vertaald naar de SBZ status van de gebieden hiervoor. De beide tabellen laten tevens zien dat de Nederlandse opvatting over het "*belangrijkste gebied voor...*" sinds 2003 aanmerkelijk is gewijzigd. Dit leidt in de praktijk niet tot consequenties gezien de wijze waarop de Nederlandse instandhoudingsdoelstellingen tot stand komen (zie **2.3**)

Deze evolutie van de status van per gebied toegekende elementen, blijkt te worden gestuurd door "*nieuwe inzichten, grenswijzigingen en gegevens uit recent onderzoek*" (typeringen afkomstig uit meerdere Ontwerp- en/of Aanwijzingsbesluiten, zie b.v. **Bijlage 4**). De nulmeting lijkt irrelevant te zijn. In **Tabel 7** is een voorbeeld van dit evolutie-proces weergegeven aan de hand van het Natura2000-gebied 006: *Duinen Schiermonnikoog* (NL2003058). Er wordt uitgebreid, gewijzigd en verwijderd, dit laatste inclusief habitatype *H2110* waarvoor het gebied als SBZ is aangemerkt. De wijzigingen worden toegelicht in het betreffende Aanwijzingsbesluit onder B1 (**Bijlage 4**). In dit verband zijn eveneens **Tabel 6** en **Bijlage 5** van belang.

### Relevantie

De uitbreiding met elementen van HR-bijlage I, HR-bijlage II en VR-art. 4:1 en 4:2 is zeer omvangrijk. Over het geheel genomen valt slechts ongeveer 30% van alle elementen welke door Nederland als zodanig worden gekarakteriseerd daadwerkelijk binnen het werkingskader van HR art. 6:2.

Op zich zijn een paar extra elementen geen probleem zolang er geen serieuze consequenties aan zijn verbonden. Echter, er worden binnen het Nederlandse

Natura2000 uitvoeringstraject ruim 1600 elementen toegevoegd en voor elk daarvan worden gebiedsdoelstellingen geformuleerd.

### Conclusie

Het Nederlandse uitvoeringstraject is voor een belangrijk deel niet conform de voorschriften uit de habitatrichtlijn. Gebieden worden aangewezen als SBZ voor elementen die niet aan selectiecriteria voldoen, die in verwaarloosbare mate in het gebied voorkomen of die toegevoegd zijn buiten de selectieprocedure om.

Vooruitlopend op het volgende hoofdstuk kan hier reeds worden vastgesteld dat door de Nederlandse wijze van uitvoering een zeer ernstige benadeling van de (Europese) concurrentiepositie van de agrarische sector (en tevens van andere sectoren) wordt bewerkstelligd.

## 2.3 Instandhoudingsdoelstellingen

### Algemeen

Het ministerie van LNV stelt niet alleen vast voor welke elementen elk Natura2000-gebied wordt geacht als SBZ te gelden, maar stelt instandhoudingsdoelstellingen vast. Dit laatste is gebeurd, zoals in dit hoofdstuk zal worden aangetoond, zonder dat in het merendeel van de gevallen sprake is van een duidelijke relatie met de nulmeting welke aan de gebiedsselectie ten grondslag ligt.

Voor alle in Tabel 2 opgevoerde elementen per gebied worden instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd. Uit het totaaloverzicht van **Tabel 2** blijkt dat aan 728 elementen waarvoor een gebied als SBZ kan worden aangemerkt, 1102 niet-kwalificerende doelen (aanwezig in EUNIS-database) worden toegevoegd, 71 doelen voor elementen met codering D (aanwezig in EUNIS-database), alsmede 348 nationale doelen en 91 z.g. "complementaire doelen" (beide laatste niet in EUNIS-database) zijn toegevoegd. Als voorbeelden van de wijze van uitwerking dienen **Tabel 6** (habitattype *H6410: Blauwgrasland*), **Tabel 8** (habitatsoort *H1042: Gevlekte witsnuitlibel*) en **Tabel 9** (Natura2000-gebied: *Uiterwaarden IJssel*)

De resultante is dat, in Nederland, 69% van de doelstellingen voor te beschermen elementen in de Natura2000-gebieden niet voldoet aan de eisen van de richtlijn. De relevantie hiervan zal duidelijk worden gemaakt in **2.4 "Staat van instandhouding"**

### Complementaire doelen

In de (concept)-ontwerpbesluiten en aanwijzingsbesluiten is sprake van z.g. "complementaire doelen". De status van de elementen waarop deze doelen betrekking hebben wordt niet vastgelegd in de EUNIS-database.

De verantwoording over het hoe-en-waarom van deze toevoegingen wordt duidelijk d.m.v. een aantal citaten uit de *Ontwerpbesluiten aanwijzing Natura2000-gebieden, derde tranche, september 2008*, en wel zoals verwoord in het hoofdstuk 5: Instandhoudingsdoelstellingen (zie ook **Bijlage 6**) (onderlijning door INCAconsult):

.... Voor een beperkt aantal soorten en habitattypen zijn op basis van artikel 10a, derde lid van de Natuurbeschermingswet 1998 complementaire doelen geformuleerd. Het betreft soorten en habitattypen die onder druk staan en waarvoor Nederland in Europees verband een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Dit betekent dat aan een beperkt aantal Vogelrichtlijngebieden Habitatrichtlijndoelen zijn toegekend (en andersom) en dat aan een beperkt aantal Habitatrichtlijngebieden ontwikkeldoelen zijn toegekend. Met behulp van deze complementaire doelen is de realisering van de landelijke doelen voldoende gewaarborgd. Deze doelen maken volwaardig onderdeel uit van

de aanwijzingsbesluiten, maar de habitattypen en soorten wordt niet aangemeld bij de Europese Commissie. ....

en vervolgens meer gedetailleerd:

De instandhoudingsdoelstelling van het Habitatrictlijngebied heeft mede betrekking op één of meer complementaire doelen die voor bepaalde habitattypen en/of (vogel)soorten zijn gesteld. De rechtsgrondslag voor complementaire doelen is artikel 10a, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Het betreft ten eerste vogelsoorten die in het gebied voorkomen, maar het betreffende gebied is niet als Vogelrichtlijngebied aangewezen. Dit betreft uitsluitend vogelsoorten die in zeer ongunstige staat van instandhouding verkeren. Ten tweede gaat het om habitattypen en soorten (van bijlage I of bijlage II van de Habitatrictlijn) die nog niet in het gebied voorkomen en die op landelijke schaal in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeren, maar waarvoor in het onderhavige gebied goede kansen aanwezig zijn voor ontwikkeling of vestiging. De reden dat voor complementaire doelen is gekozen, is dat daarmee binnen het netwerk van Natura2000 een bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de landelijke doelen voor de betreffende habitattypen en soort(en). .....

N.B. Er is hier sprake van een duidelijke verwijzing naar een landelijke opgave - zie verder **2.4** Staat van instandhouding.

Bijzonder belang op Europees gebied is kennelijk onvoldoende voor zelfs maar notificatie aan de Europese Commissie van deze complementaire doelen. Een inzicht omtrent deze doelen wordt gegeven middels **Tabel 2** (per gebied: 91 maal), **Tabel 1** (voor HR-bijlage I type *H7110*: 6 maal), **Tabel 8** (voor HR-bijlage II soort *H1042*: 6 maal) en **Tabel 9** (voor gebied *Uiterwaarden IJssel*: 9 maal).

### **Relevantie en conclusie**

Het toevoegen van vogelsoorten aan habitatrictlijngebieden en omgekeerd, en het formuleren van doelstellingen voor soorten die zelfs niet in het gebied voorkomen staan op gespannen voet met het uitvoeringkader van de richtlijn en confronteert burgers en bedrijven met onacceptabele maatregelen.

## **2.4 Staat van instandhouding**

### Aanpassing van de "nulmeting"

De Nederlandse instandhoudingsdoelstellingen gaan niet uit van de "nulmeting". De gegevens op het SDF worden, blijkens ons ter beschikking staande informele documentatie, beschouwd als irrelevant. Een analyse van de in ontwerp- en aanwijzingsbesluiten gepubliceerde instandhoudingdoelstellingen maakt dit zonder meer duidelijk, er is sprake van een zeer aanzienlijke discrepantie tussen de daarin noodzakelijk geachte doelstellingen en de mate van instandhouding zoals vermeld op het SDF. De bij dit verzoek aan de Commissie gevoegde documentatie geeft dit in beknopte mate weer in de **Tabellen 6, 8 en 9**.

De reeds eerder genoemde reactie van de Secretaris-Generaal van het ministerie van LNV (**Bijlage 1**) maakt dit in andere bewoordingen eveneens duidelijk. Op dit moment wordt hard gewerkt aan het verzamelen van gebiedsgegevens die als uitgangspunt voor maatregelen kunnen worden gebruikt. Een belangrijk deel van de activiteiten bij het huidige opstellen van de "Beheerplannen" bestaat uit inventarisaties m.b.t. ecologische en gebiedsgerelateerde activiteiten.

Als voorbeeld voor deze aanpassingen een citaat uit de *Ontwerpbesluiten aanwijzing Natura2000-gebieden, derde tranche, september 2008*

B2. Wijzigingen in vogelsoorten ten opzichte van eerdere aanwijzing als Vogelrichtlijngebied

De vogelsoorten waarvoor het gebied in 2000 is aangewezen, zijn ontleend aan SOVON (2000). De criteria die daarin zijn opgenomen zijn ontleend aan de Nota van Antwoord Vogelrichtlijn 2000. Voor eventuele aanpassing van de betreffende vogelsoorten is gebruik gemaakt van SOVON & CBS (2006) waarin de ontwikkeling van vogelaantallen in de laatste decennia is beschreven. Dit rapport heeft ten grondslag gelegen aan de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Vogelrichtlijnsoorten. In bijlage 1 van dit rapport zijn de verschillen aangegeven tussen de soortenlijsten per gebied die in beide rapporten zijn opgenomen. De waarden sluiten aan bij de oorspronkelijke aanwijzing tot Vogelrichtlijngebied.

(Het rapport: *Trends van vogels in het Nederlandse Natura2000 netwerk* is bijgevoegd op de **documentatie-CD**)

Landelijke benadering versus gebiedsbenadering

Uit de *Ontwerpbesluiten aanwijzing Natura2000-gebieden, derde tranche, september 2008*, komt in het hoofdstuk 5: *Instandhoudingsdoelstellingen* het volgende naar voren (onderlijning door INCAconsult, zie voor de volledige tekst: **Bijlage 6**):

..... Om die reden zijn voor elk Natura2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen ontwikkeld, waarbij per habitatype en per (vogel)soort is uitgegaan van landelijke doelen en de bijdrage die een gebied redelijkerwijs kan leveren voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau.....

De instandhoudingsdoelstellingen zijn dus niet (meer) toegesneden op de gebieden. Particulieren en bedrijven rondom Natura2000-gebieden kunnen derhalve worden "afgerekend" op doelstellingen die volledig buiten het kader van de richtlijnverplichtingen van het betreffende gebied worden geformuleerd.

### 3 HET VERZOEK

De kern van het verzoek aan U, Europese Commissie, behelst twee aspecten.

In de eerste plaats verzoeken wij U aan te dringen en toe te zien op een juiste implementatie door de Nederlandse overheid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Ten tweede duidelijk te maken dat ook het uitvoeringskader daartoe beperkt dient te blijven en daarbij niet kan worden toegepast op naar willekeur toegevoegde habitats van soorten en habitatyten.

Vanzelfsprekend richt onze "klacht" zich in bredere zin tegen het vrijwel volledig ontbreken van implementatie van de richtlijnen in de Nederlandse Natuurbeschermingswet. Definities, criteria en procedures zijn niet vastgelegd in een kenbaar wettelijk systeem of anderszins onjuist omgezet.

De wijze waarop met name artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn is "vertaald" in het z.g. *nee-tenzij-principe* ligt niet alleen ten grondslag aan de zeer ernstige problemen die zich, met name binnen de agrarische sector, voordoen in relatie tot Natura2000-gebieden, maar heeft daarnaast tot gevolg dat in Nederland geen sprake kan zijn van een adequate bescherming van biodiversiteit.

Tot slot willen wij nogmaals nadrukkelijk de vraag voorleggen die betrekking heeft op de samenloop van Natura2000 en de nationale EHS.

Is een lidstaat gerechtigd om Europese bepalingen, die in dit geval alleen en uitsluitend van toepassing mogen zijn op gebieden die door de EC volgens een nauwkeurig voorgeschreven procedure zijn vastgesteld als zijnde "van communautair belang", toe te passen in door nationale autoriteiten aangewezen gebieden, niet zijnde van communautair belang, ter realisatie van willekeurig welk nationaal beleid met andere, niet-Europese doelstellingen?

**BIJLAGEN**

- Bijlage 1** WOB-verzoeken m.b.t. de Natura2000-gebieden *062: Willinks Weust* (NL2003051) en *063 Bekendelle* (NL2003005).
- Bijlage 2** Natura2000gebied 6 - *Duinen Schiermonnikoog*, Natura2000 gebiedendocument - werkdocument t.b.v. ontwerpaanwijzingsbesluiten.
- Bijlage 3** Ontwerpbesluit *Duinen Schiermonnikoog* (zonder pag. 17: kaart "Grenswijziging Vogelrichtlijn" en pag. 16: blanco).
- Bijlage 4** Aanwijzingsbesluit *Duinen Schiermonnikoog* (zonder pag. 21 kaart "Grenswijziging Vogelrichtlijn" en pags 4, 20, 22, 46, 70: blanco).
- Bijlage 5** Belangrijkste gebieden voor habitattype *H6410: Blauwgraslanden*.
- Bijlage 6** Ontwerpbesluit Natura2000-gebied 038: *Uiterwaarden IJssel* (NL2003022) zonder het gedeelte m.b.t. de aanwijzing van delen van het gebied als Staatsnatuurmonument - 1995).
- Bijlage 6a** Gebiedskaarten (overzicht en detail)behorend bij het Ontwerpbesluit Natura2000-gebied 038: *Uiterwaarden IJssel* (NL2003022).
- Bijlage 7** Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer (kenmerk PDN. 2009/825, dd 25 februari 2009).
- Bijlage 8** Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998.
- Bijlage 9** Spelregels EHS. Beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS.
- Bijlage 10** Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer (kenmerk DRZN, 2007/1647, dd 27 april 2007).
- Bijlage 11** Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer (kenmerk DRZO, 2008/916, dd 7 mei 2008).

