

landelijke opgave zoveel mogelijk gefocust moest worden op de Natura 2000-gebieden. Buiten de Natura 2000-gebieden behoeven dan minder inspanningen te worden verricht om aanvullende bescherming van habitattypen en soorten te verzekeren teneinde de landelijke gunstige staat van instandhouding te kunnen realiseren.¹³ Met nadruk wordt er nogmaals op gewezen dat ook de complementaire doelen niet als een nationale kop kunnen worden beschouwd. Het formuleren van deze doelen is weliswaar een nationale invulling, maar het verwijderen van deze doelen uit de aanwijzingsbesluiten heeft tot gevolg dat elders extra inspanningen zullen moeten worden gepleegd om toch aan de (resultaats)verplichtingen van de richtlijnen te kunnen voldoen.

De Raad van State heeft in het advies over het wetsvoorstel natuurbescherming opgemerkt dat in het huidige stelsel is voorzien in een vergunningenregime en de mogelijkheid van het treffen van beheermaatregelen ter bescherming van de complementaire doelen. Met de bescherming van het complementaire doel wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het herstel van de gunstige staat van instandhouding van een aantal soorten waarvan de staat van instandhouding zeer ongunstig is.¹⁴ De complementaire doelen dragen derhalve bij aan (en zijn nodig voor) het bereiken van de resultaatsverplichtingen die voortvloeien uit beide richtlijnen. De Raad van State wijst er op dat het vervallen van de complementaire doelen slechts beknopt wordt gemotiveerd in de toelichting op het wetsvoorstel. Zo wordt volgens de Raad van State niet ingegaan op de werking van het huidige stelsel van complementaire doelen, noch op de gevolgen van het vervallen van deze doelen voor reeds genomen aanwijzingsbesluiten. Een en ander klemmt in het bijzonder ten aanzien van die besluiten waarin bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen voor een soort rekening is gehouden met de opname van een complementair doel in een ander aanwijzingsbesluit.¹⁵

VI. Adviesvragen

Vraag 1:

Klopt de hoofdconclusie van I Quatro dat 161 doelen uit de (ontwerp)aanwijzingsbesluiten voor Overijsselse Natura 2000 gebieden kunnen worden geschrapt en dat de beheerplannen daarop dienen te worden aangepast? (p. 4 rapport IQuatro)

Antwoord:

Onder verwijzing naar voorgaande algemene beschouwing en de beantwoording van de adviesvragen 2 tot en met 12, kan worden geconcludeerd dat de stelling dat 161 instandhoudingsdoelen kunnen worden verwijderd uit de (ontwerp)aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden in Overijssel, onjuist is. De overwegingen van IQuatro die tot deze stellingname leiden, zijn gebaseerd op een onjuiste interpretatie van de verplichtingen uit hoofde van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en het toekennen van een onjuiste juridische betekenis aan het SDF.

¹³ Analyse Implementatie Natura 2000 in Nederland, p. 24.

¹⁴ Zie ook: C.W. Backes, M.P. van Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks, D.C.J. van der Hoek, A.L. Gerritsen, Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen, PBL 2011, p. 11 e.v. waar eveneens wordt toegelicht om welke redenen uitsluitend de bescherming van Natura 2000-gebieden onvoldoende is.

¹⁵ Par. 3.2.1, Advies Raad van State bij de Wet natuurbescherming.

Vraag 2: I Quatro stelt dat voor 6 van de 11 complementaire doelen verplichtingen bestaan op basis van de Europese richtlijnen, omdat deze doelen zijn opgenomen in het standaard gegevensformulier (SDF) bij aanmelding en om die reden niet kunnen worden verwijderd. Is dat correct? (p. 3 rapport IQuatro)

Antwoord:

Deze stellingname is onjuist. Zoals paragraaf IV is toegelicht vloeit de verplichting tot het formuleren van instandhoudingsdoelen voort uit de richtlijnen, niet uit het SDF. Er bestaat op grond van de richtlijnen geen verplichting om complementaire doelen vast te stellen.

Vraag 3: Is de beschrijving van geldende verplichtingen in de legenda bij tabel 2 correct? (p. 5/6 rapport IQuatro)

- Wordt er op een juiste manier onderscheid gemaakt tussen selecterend (kwalificerend) en niet-selecterend?
- Bevat de legenda een juiste beschrijving van de uit de richtlijnen voortvloeiende verplichtingen die volgens het rapport aan deze indeling zijn verbonden?
- Voorbeeld: Klopt de stelling dat voor doelen die niet of verwaarloosbaar in een gebied voorkomen geen instandhoudingsdoelstellingen hoeven te worden geformuleerd en is dit te herleiden tot de Europese richtlijnen (pagina 5, kolom 5)?
- Is het correct dat alleen op vogelsoorten die zijn opgenomen in het SDF zowel artikel 3 van de Vogelrichtlijn als artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing zijn?

Antwoord:

Voor het onderscheid tussen selecterend/kwalificerend en niet-selecterend/niet kwalificerend wordt verwezen naar par. II van dit advies. Het is correct dat de categorie selecterend/kwalificerend betrekking heeft op de habitattypen en habitats van soorten die de aanleiding zijn voor de selectie van een gebied. Ook de omschrijving van niet-selecterend/niet-kwalificerend is correct, met dien verstande dat ook op deze doelen het beschermingsregime van de richtlijn van toepassing is. Verwezen wordt naar par. IV van dit advies. Zie over het toepasselijke regime het antwoord op vraag 6.

Van een instandhoudingsdoelstelling kan worden afgezien wanneer een habitatype of soort 'aanwezig, maar verwaarloosbaar' is in het gebied. In zo'n situatie kan het habitatype of de soort als 'D' worden geclassificeerd in het aanmeldingsformulier, en hoeft er geen instandhoudingsdoelstelling te worden geformuleerd.¹⁶

Vraag 4: Klopt de stelling van I Quatro dat voor habitattypen van bijlage I en habitats van bijlage II van de Habitatrichtlijn, waarvoor het SDF geen ecologische gegevens bevat, geen gebiedsdoelstellingen kunnen worden geformuleerd, omdat er geen 'nulmeting' is als uitgangspunt? (p. 11, 44 en 45 rapport IQuatro)

¹⁶ Zie Handreiking 'Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) uit 2000, par. 3.5. Hierover ook: Analyse Implementatie Natura 2000 in Nederland, p. 21.

Antwoord:

Nee, dit standpunt is onjuist. IQuatro baseert dit standpunt kennelijk op de Handreiking 'Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)' waarin wordt aangegeven :

“Voor ieder gebied moet de vraag, in welke mate de gunstige staat van instandhouding werd gehandhaafd, worden beantwoord in het licht van de begintoestand zoals beschreven in het Natura 2000-standaardgegevensformulier zoals het werd ingediend toen het gebied werd voorgesteld voor aanwijzing of selectie, en zulks overeenkomstig de bijdrage die het gebied levert aan de ecologische samenhang van het netwerk.”

Uit deze passage kan echter niet (a-contrario) worden afgeleid dat bij het ontbreken van een 'nulmeting' geen instandhoudingsdoelen kunnen worden geformuleerd. Het is aan de lidstaten om in het geval een dergelijke nulmeting ontbreekt (hetgeen niet zelden het geval zal zijn) met andere gegevens aannemelijk te maken hoe de staat van instandhouding van habitats en soorten zich heeft ontwikkeld.

Vraag 5: Klopt de conclusie dat alle doelen voor de EU-codes in de kolommen 5 en 8 in het rapport uit de ontwerp- en aanwijzingsbesluiten dienen te worden verwijderd? (p. 11, 44 en 45 rapport IQuatro)

Antwoord:

Zoals in par. IV van dit advies reeds is toegelicht zijn de lidstaten verplicht om bij de aanwijzing van gebieden voor alle habitattypen (Bijlage I Habitatrichtlijn) en habitats van soorten (Bijlage II Habitatrichtlijn) die in een gebied in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen instandhoudingsdoelstellingen te formuleren. Of de doelen met de codering 'geen SDF' en 'D (verwaarloosbaar voorkomend in het gebied)' uit de (ontwerp)aanwijzingsbesluiten moeten worden verwijderd is afhankelijk van de vraag of deze aan het SDF ontleende informatie correct is. Indien blijkt dat de doelen ten tijde van de aanmelding wel in het gebied voorkwamen moeten daarvoor doelstellingen worden geformuleerd. Wanneer een habitatype of soort ten tijde van aanmelding niet voorkwam in een gebied kunnen de doelen worden verwijderd. Dit sluit overigens aan bij de in Nederland gehanteerde aanwijzingssystematiek (zie par. IV van dit advies).

Vraag 6: Klopt de stelling dat het volledige beschermingsregime van de Habitatrichtlijn alleen toegepast mag worden op selecterende of kwalificerende habitats en soorten? (p. 11 rapport IQuatro)

Antwoord:

Nee, dit is onjuist. Verwezen wordt naar de brief van de Europese Commissie d.d. 1 april 2011. Daarin stelt de Europese Commissie:

“Any habitat type of Community interest or species of Community interest present on a site, as indicated in the SDF, will be subject to the provisions of Article 6 (1). Any habitat type of Community interest with a significant representativity or species of Community interest with a significant population size and density will also be subject to the

provisions of Article 6(2). Appropriate assessments under Article 6(3) must include all species present on the site with a significant population size and density or a significant representativity. The significance of the implications of a plan or project on the integrity of the site must be assessed in view of the site's conservation objectives. (...)"

Uit de bovenstaande passage uit de brief van de Europese Commissie moet naar mijn mening worden afgeleid dat het beschermingsregime voor de voorkomende habitattypen en habitats van soorten geldt. Uit de passage volgt geen beperking tot kwalificerende of selecterende habitattypen of habitats van soorten. Wel zou uit de formulering van de brief kunnen worden afgeleid dat de artikel 6, leden 2 tot en met 4 uitsluitend betrekking hebben op de aanwezige habitattypen en habitats van soorten die onder de categorieën A, B of C vallen (en derhalve niet op de habitattypen en habitats van soorten die in verwaarloosbare mate aanwezig zijn; categorie D). Deze categorieën representeren blijkens de brief van de Europese Commissie de habitats en soorten waarbij sprake is van een 'significant size and density or a significant representativity'.

Vraag 7: Klopt de stelling dat soorten die niet voldoen aan de selectiecriteria (niet opgenomen in het SDF) alleen onder de werking van artikel 3 van de Vogelrichtlijn vallen en dat het wettelijke kader hiervoor in de Nederlandse regelgeving ontbreekt? (p. 11, 44 en 45 rapport IQuatro)

Antwoord:

Nee, deze stelling is onjuist. Behalve voor de kwalificerende soorten dienen op grond van artikel 4, lid 2 Vogelrichtlijn ook gebieden te worden aangewezen voor niet in Bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels (...) ten aanzien van hun broed-, rui-, en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in de trekzones. In het rapport 'Analyse Implementatie van Natura 2000 in Nederland' wordt de vaststelling van instandhoudingsdoelen voor Vogelrichtlijnsoorten toegelicht op p. 20:

"Vogelrichtlijndoelen

Alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten in Nederland dienen volgens de Vogelrichtlijn beschermd te worden. Voor bepaalde categorieën vogelsoorten zijn lidstaten ook verplicht om speciale beschermingszones (Vogelrichtlijngebieden) aan te wijzen. Dit betreft soorten van Bijlage I van de richtlijn (artikel 4, lid 1) en trekvogels (artikel 4, lid 2). Voor bijlage I betreft het een limitatieve lijst met soorten, waarvan Nederland de hier voorkomende soorten beschermt. Voor de trekvogels onder artikel 4 lid 2 is de lijst niet limitatief en vraagt de Vogelrichtlijn speciale aandacht voor trekkende watervogels. Nederland beschermt de trekkende watervogels waarvoor dit land een belangrijke rol speelt (o.a. voor overwintering of broedkolonies). Andere trekvogels worden alleen via Natura 2000 beschermd als het gaat om broedvogels die voorkomen op de Rode Lijst en waarvoor de Vogelrichtlijngebieden wezenlijk bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding (> 25% van de nationale broedpopulatie). In totaal (Bijlage I en trekvogels) gaat het om 95 vogelsoorten.

Niet alle vogelsoorten die in een gebied voorkomen krijgen een instandhoudingsdoelstelling. Een gebied krijgt alleen een instandhoudingsdoelstelling voor één van deze 95 vogelsoorten als er meer vogels zitten dan de drempelwaarde. Voor broedvogels geldt 1% van de nationale broedpopulatie als drempelwaarde. Voor trekkende watervogels (niet broedvogels) geldt 0,1% van de biogeografische populatie als drempelwaarde. Dit zijn internationaal geaccepteerde drempelwaarden".

De instandhoudingsdoelen voor niet-selecterende soorten hebben derhalve betrekking op vogelsoorten waarvoor op grond van artikel 4, lid 2 Vogelrichtlijn een verplichting tot aanwijzing geldt (geregeld voorkomende trekvogels). Het is onjuist te stellen dat op de bescherming van deze soorten alleen artikel 3 Vogelrichtlijn van toepassing. Verwezen wordt naar artikel 7 van de Habitatrichtlijn dat het in de artikel 6, leden 2 tot en met 4 Habitatrichtlijn opgenomen beschermingsregime ook van toepassing verklaard op de aanwijzingen ingevolge artikel 4, lid 2 Vogelrichtlijn.

Vraag 8: Klopt de op deze stelling (zie vraag 7) gebaseerde conclusie dat alle doelen voor de EU-codes in kolom 10 in het rapport uit de ontwerp- en aanwijzingsbesluiten dienen te worden verwijderd? (p. 11, 44 en 45 rapport IQuatro)

Antwoord:

Gelet op hetgeen bij de beantwoording van vraag 7 is opgemerkt, kan worden geconcludeerd dat deze stelling onjuist is.

Vraag 9: Klopt het dat de gegevens uit het SDF moeten gelden als uitgangspunt voor het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen? Is er sprake van een nationale kop als hiervan wordt afgeweken? (p. 11/12 rapport IQuatro)

Antwoord:

Zoals in de paragrafen III en IV van dit advies reeds werd opgemerkt vormt niet het SDF, maar de richtlijnen zelf de juridische basis voor de aanwijzing van gebieden. Afwijking van het SDF kan alleen worden aangemerkt als een nationale kop indien in de aanwijzingsbesluiten habitattypen of habitats van soorten worden toegevoegd waarvoor op grond van artikel 4 leden 1 en 2 Vogelrichtlijn en artikel 4, lid 1 Habitatrichtlijn geen aanwijzingsverplichting bestaat. IQuatro baseert haar standpunt omtrent de juridische status van het SDF kennelijk op par. 4.5.3 van de Handreiking 'Beheer van Natura 2000-gebieden. In paragraaf IV van dit advies is op de Handreiking en de uitleg van de Europese Commissie reeds ingegaan.

Vraag 10: Klopt de stelling dat alle doelstellingen in de ontwerp- en aanwijzingsbesluiten in overeenstemming dienen te worden gebracht met de standaardgegevens van het SDF? (p. 11/12 rapport IQuatro)

Antwoord:

Nee, deze stelling gaat uit van een onjuiste opvatting omtrent de juridische status van het SDF. Niet het SDF, maar de richtlijnen bepalen of een gebied voor een habitatype of habitat van een soort moet worden aangewezen alsmede of daarvoor een instandhoudingsdoel moet worden geformuleerd. Verwezen wordt naar hetgeen in de paragrafen III en IV van dit advies is uiteengezet.

Vraag 11: Is er sprake van nationale toevoegingen wanneer de in de aanwijzingsbesluiten opgenomen instandhoudingsdoelstellingen niet zijn opgenomen in het SDF dat voor het betreffende gebied is ingevuld bij aanmelding bij Europese Commissie? (p. 11/12 rapport IQuatro)

Antwoord:

Het enkele feit dat instandhoudingsdoelen niet in het SDF zijn opgenomen, leidt niet tot de conclusie dat sprake is van een nationale kop. Dat is alleen het geval indien de instandhoudingsdoelen betrekking hebben op habitattypen en habitats van soorten waarvoor op grond van de Habitatrichtlijn geen verplichting tot aanwijzing geldt. Zie voor de aanwijzingsverplichtingen par. IV van dit advies.

Vraag 12: Klopt het dat instandhoudingsdoelstellingen waarbij sprake is van uitbreiding van oppervlak of leefgebied en verbetering van de kwaliteit veelal het gevolg zijn van Nederlands beleid en landelijke doelstellingen en hiervoor geen verplichtingen gelden op basis van de richtlijnen? (p. 11/12 rapport IQuatro)

Antwoord:

IQuatro stelt in het rapport dat de vaststelling van de communautaire lijst in 2004 door de Europese Commissie impliceert dat naar aard en omvang voldoende oppervlak van habitats van Bijlage I en habitats van soorten van Bijlage II zijn geselecteerd.¹⁷ Daaruit volgt naar de mening van IQuatro dat uitbreiding van oppervlak van habitattypen en leefgebieden van soorten geen richtlijnverplichting is, tenzij een dergelijke uitbreiding essentieel is voor het tegengaan van verslechtering en/of het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

Allereerst wordt opgemerkt dat onderhavig advies betrekking heeft op juridische aspecten en geen ecologische beoordeling omvat van concrete doelen voor specifieke gebieden. In zijn algemeenheid wordt opgemerkt dat in het licht van de Europese richtlijnen een verbeterdoelstelling noodzakelijk kan zijn. Verwezen wordt naar de brief van de Europese Commissie d.d. 1 april 2011, waarin de Europese Commissie aangeeft dat in het kader van de aanwijzing sprake kan zijn behoud of herstel. De Europese Commissie merkt in dit verband op:

“When designating a site as an SAC the MS shall establish: priorities in the light of the importance of the sites for the maintenance or restoration, at a favourable conservation status, of a natural habitat type in Annex I or a species in Annex II and for the coherence of Natura 2000, and in the light of the threats of degradation or destruction to which those sites are exposed”.

IQuatro lijkt in het rapport te suggereren dat voor een aantal habitattypen en habitats van soorten ten onrechte verbeterdoelstellingen zijn vastgesteld. Op dit onderwerp is uitvoerig ingegaan in het rapport ‘Analyse Implementatie Natura 2000 in Nederland’. De conclusie uit dit onderzoek luidt dat er een aantal redenen zijn geweest voor het formuleren van verbeterdoelen:

¹⁷ P. 11 IQuatro-rapport.

1. “Voor het efficiënt bereiken van een gunstige staat van instandhouding kan het echter soms verstandig zijn om een grotere bijdrage te vragen van een gebied waar de situatie al goed is. Juist het streven naar verbetering of uitbreiding in gebieden waar dit eenvoudiger is omdat de uitgangssituatie al goed is, leidt tot de ruimte om in andere gebieden waar dit moeilijker is, te volstaan met behoud”.¹⁸

2. “Een tweede verklaring voor het aantal verbeterdoelen van Natura 2000 gebieden is de keuze om de landelijke doelen zoveel mogelijk binnen de Natura 2000-gebieden te willen realiseren, en een zo minimaal mogelijke verbeteropgave buiten de Natura 2000-gebieden te leggen. Daarmee wordt beoogd om de landelijke opgave om een gunstige staat van instandhouding te realiseren, op een zo efficiënt mogelijke manier te bereiken en de belemmeringen voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk te beperken. De belangrijkste natuurgebieden zijn als Natura 2000-gebied geselecteerd, daar zijn dus de milieucondities in principe het best op orde. Daarom bieden die gebieden ook de beste kansen om het behoud of ook verdere verbetering en uitbreiding van de natuurwaarden te realiseren. Dit brengt met zich mee dat de verbeterdoelen zijn gericht op Natura 2000 gebieden”.¹⁹

3. “Een derde reden voor het aantal verbeterdoelen is de ongunstige staat van instandhouding van veel habitattypen en soorten in Nederland. Er ligt dus een grote opgave om verbetering te realiseren”.²⁰

Uit het voorgaande volgt dat de vaststelling van verbeterdoelen nadrukkelijk is ingegeven door de noodzaak om aan de Europese verplichtingen te voldoen.

Eindhoven, 18 september 2012

Prof. mr. A.A. Freriks

¹⁸ Analyse Implementatie Natura 2000 in Nederland, p. 23.

¹⁹ Analyse Implementatie Natura 2000 in Nederland, p. 23.

²⁰ Analyse Implementatie Natura 2000 in Nederland, p. 24.