

NATURA2000 BEDROGEN

Een advies aan GS en PS van de provincie Overijssel teneinde de fouten in de uitvoering van de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn te herstellen

Stichting Instituut Quatro

Aanvulling op de stellingname in de rapporten IQuatro 2012/02 en IQuatro 2012/17, alsmede een toelichting op de voordracht en de discussie op 8 februari 2013 in het Provinciehuis te Zwolle

citeren als:

Natura2000 bedrogen, *Een advies aan GS en PS van de provincie Overijssel teneinde de fouten in de uitvoering van de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn te herstellen*. IQuatro 2013/01, 20 februari 2013

Geacht College van Gedeputeerde Staten van Overijssel,
Geachte leden van Provinciale Staten van Overijssel,

Elk betrokken bestuursorgaan zou het moeten zijn opgevallen dat de breed door EZ (dat vroeger onder de naam LNV opereerde) uitgedragen "verplichting" om alles in een gunstige staat van instandhouding te brengen **onverenigbaar** is met het voorschrift uit de Habitatrichtlijn dat bij elke maatregel rekening dient te worden gehouden met economische, sociale en culturele aspecten. Een voorschrift dat is vastgelegd in artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn en dat dankzij de inspanningen van *mevrouw J. Snijder-Hazelhof, voormalig lid van de Tweede Kamer voor de fractie van de VVD* en het adviesbureau *INCAconsult*, in de Natuurbeschermingswet is opgenomen; het is helaas een dode letter van de wet gebleken.

Met name de impact van alle voorgestelde en uitgevoerde maatregelen op het sociaal-economische verkeer heeft geleid tot het door de Statenfracties van VVD en PVV in Overijssel aan de Stichting IQuatro verstrekte verzoek. Een verzoek om op duidelijke wijze inzichtelijk te maken wat nu werkelijk richtlijnverplichtingen zijn en wat daar door Nederland is bovenop gezet.

Het eerste rapport van IQuatro (IQuatro 2012/02) liet aan duidelijkheid weinig te wensen over. De enige "tekortkoming" was het ontbreken van een uitgebreide juridische onderbouwing van de standpunten en conclusies. Deze onderbouwing is, op verzoek van voornoemde Statenfracties, neergelegd in een tweede rapport (IQuatro 2012/17).

De stellingname in het rapport IQuatro 2012/02 was voor Europarlementariër dhr. J. Mulder aanleiding een aantal schriftelijke vragen voor te leggen aan de Eurocommissaris voor Milieu, dhr J. Potočnik. De antwoorden op de vragen (gedateerd 13 januari 2013) **bevestigen het gelijk van IQuatro**. m.b.t. De antwoorden zullen in het voorliggende document worden besproken.

Op 8 februari j.l. is in de voordracht van IQuatro ingegaan op de wijze waarop het ministerie van EZ de uitvoering van Natura2000 aanstuurt. Die uitvoering is in hoge mate "vervuild" door het EHS-beleid en de wijze van implementatie van de richtlijnen in de Natuurbeschermingswet. Het voorliggende document is een uitwerking van de voordracht en van belang voor de leden van GS en PS die daarbij niet aanwezig waren

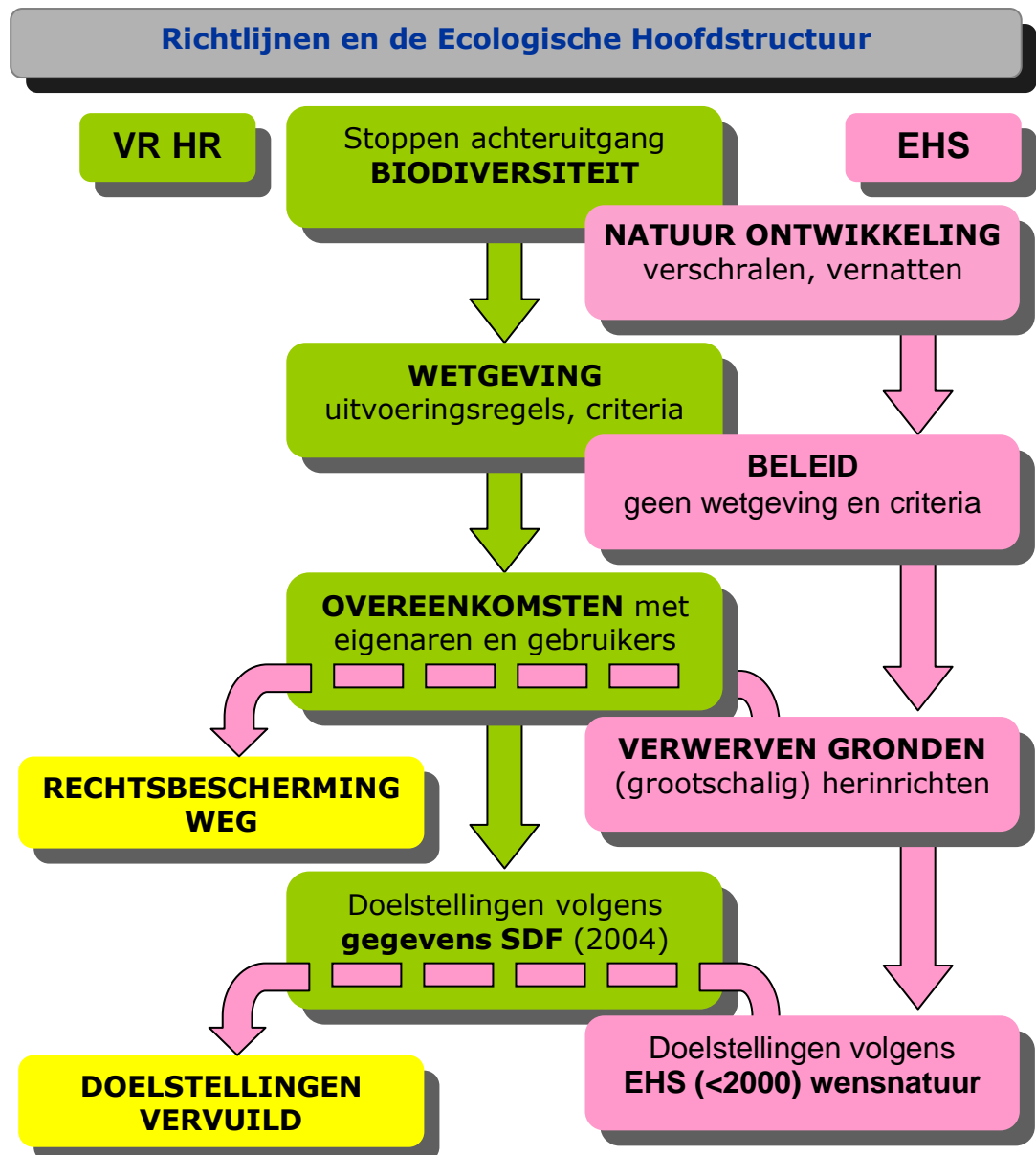
De Rijksoverheid laat, om het beleefd te stellen, steken vallen wat betreft de omzetting van de richtlijnen in nationale wetgeving. Daarnaast doet zij voorkomen alsof alle doelen, zoals in de Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten zijn geformuleerd, een rechtstreeks gevolg zijn van Europese verplichtingen. Een aanzienlijk deel van deze doelen en het beleid om alle grond in de gebieden te verwerven heeft niets te maken met Natura2000, maar alles met de EHS.

Wij willen dit onder uw aandacht brengen omdat u als provincie verantwoordelijk bent de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het feit dat de Rijksoverheid zich weinig van een correcte uitvoering van de richtlijnen lijkt aan te trekken, ontslaat u niet van deze verantwoordelijkheid. Sterker nog, u kunt als provincie het verschil maken door de proportionaliteit in de uitvoering terug te brengen.

Natura2000 voor beginners en gevorderden

Richtlijnen en de Ecologische Hoofdstructuur

Om enigszins te kunnen begrijpen wat de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn inhouden en waarom de uitvoering daarvan in Nederland tot zulke grote problemen leidt, is het belangrijk de relatie tussen de richtlijnen en de Ecologische Hoofdstructuur naast elkaar te zetten.



Een kleine historie

Op het moment dat het EHS beleid in 1990 voor het eerst werd geformuleerd, was de Vogelrichtlijn al sinds 1981 van kracht. De Habitatrichtlijn was in de maak, werd in 1992 gepubliceerd en was vanaf 1994 van kracht. Niet zo in Nederland waar de Rijksoverheid zich bezig hield met ontwikkeling van de EHS en de verplichtingen van beide richtlijnen naast zich neerlegde.

Eerst na 4 veroordelingen door het Europese Hof van Justitie, wegens het niet nakomen van de verplichtingen van de Vogelrichtlijn, werden vanaf 1996 een voldoende aantal gebieden geselecteerd en bestempeld tot speciale beschermingszone onder deze richtlijn. In 2005 volgde nogmaals een veroordeling, ditmaal wegens het niet omzetten van artikel 3, van de Vogelrichtlijn, maar daaraan is nog steeds geen gevolg gegeven.

Met de Habitatrichtlijn ging het al niet anders. Pas na dreiging van de Europese Commissie een inbreukprocedure wegens niet-nakoming te starten, zijn in de periode 2002-2004 gebieden geselecteerd. Die inbreukprocedure kwam er toch, omdat de Habitatrichtlijn volkomen ontoereikend in de Natuurbeschermingswet was omgezet. Zelfs na de veroordeling in 2005 is de zaak echter nog steeds niet volledig op orde gebracht.

Europese wetgeving heeft volledige prioriteit boven nationaal beleid. Er valt echter niet te ontkomen aan de conclusie dat onder druk van de Commissie slecht het hoogst noodzakelijke uit de richtlijnen onder de EHS wordt geschoven. De Rijksoverheid heeft nooit de intentie gehad de richtlijnen naar behoren in nationale wetgeving om te zetten en uit te voeren. Illustratief daarvoor is dat nog in 2007 het Tweede Kamerlid de heer Waalkens ervan overtuigd was dat als de EHS zou worden voltooid, Nederland aan haar Europese richtlijnverplichtingen zou hebben voldaan: "*want dat is ons door de betrokken ambtenaren altijd meegedeeld*"

Rechtsbescherming weg

Het focus op uitvoering van de EHS maakt tevens duidelijk waarom artikel 6, eerste lid, niet in de Nbwet is opgenomen. Dit artikel beschermt grondeigenaren en grondgebruikers binnen Natura2000 gebieden, doordat het de overheid verplicht met hen overeenkomsten (over gebruik en eventuele beperkingen daarvan) af te sluiten. Dergelijke overeenkomsten maken het per definitie onmogelijk om op agrarische enclaves in de gebieden "natuur" te ontwikkelen. En dat is nu juist de kern-opgave van de EHS.

Met behulp van **drogredenen** worden provincies en gemeenten ervan overtuigd dat alles binnen de gebiedsbegrenzing "natuur" moet worden. Dat hieromtrent geen bepalingen of voorschriften in de richtlijnen staan blijft buiten beeld. Eigenaren en gebruikers wordt zo hun recht ontnomen.

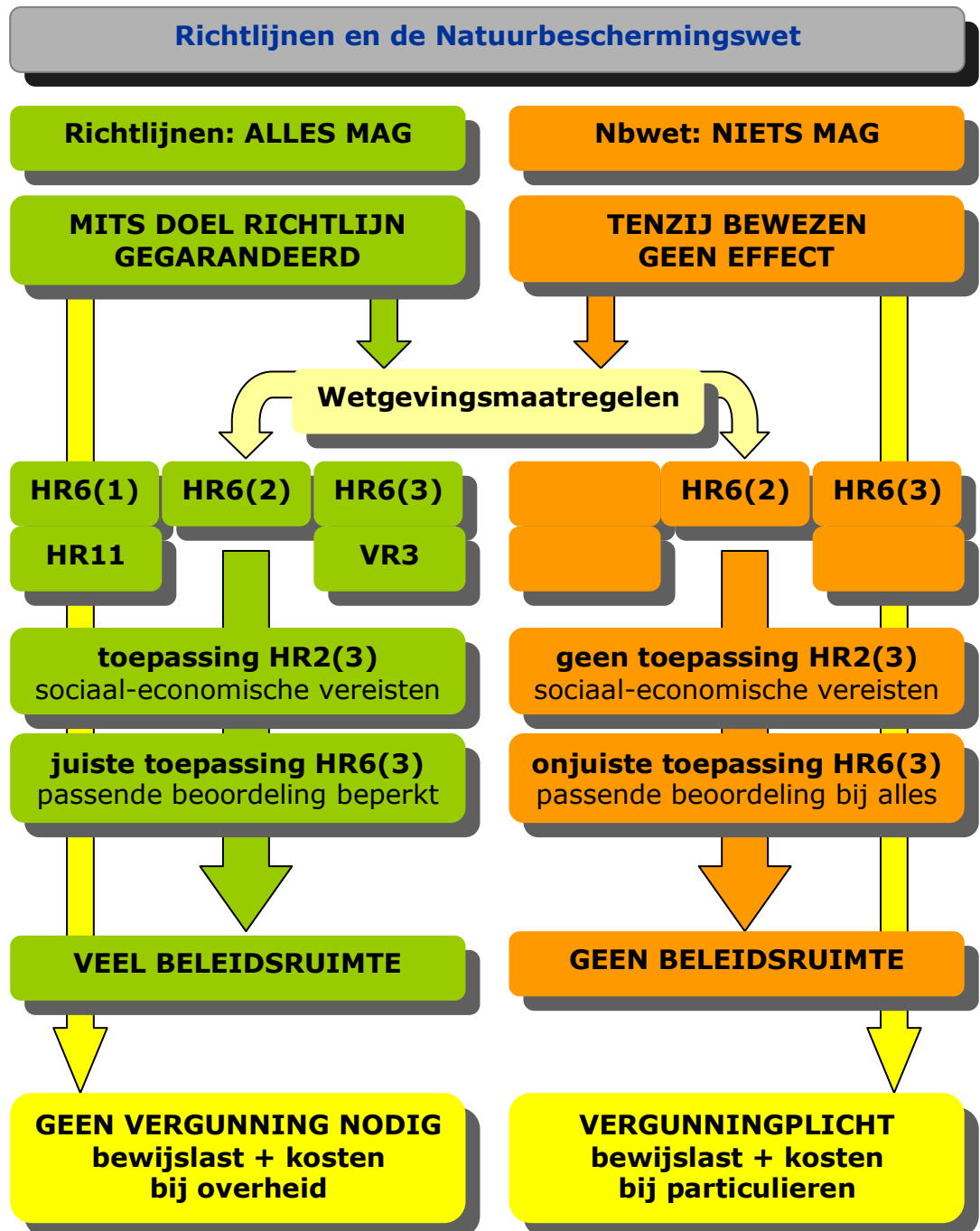
Doelstellingen vervuild

Vanaf 2006 verschenen doelen voor de ontwikkeling en/of uitbreiding van m.n. natte en schrale habitattypen in de Ontwerpbesluiten, zonder dat het SDF daarvoor gegevens bevatte (logisch want het was er niet of slechts verwaarloosbaar). Het merendeel van deze doelen is terug te vinden in de *Beheer- en Inrichtingsplannen van "Beschermd Natuurmonumenten" of "Nationale Parken"*, die dateren van (ruim) voor de aanmelding van deze gebieden onder Natura2000. Veel van deze EHS-doelen vereisten nattere gebieden, dus waren deze gebieden "verdroogd". De huidige vernattingsdrang heeft daarom doorgaans weinig te maken met de verplichtingen voor wat in 2004 in de gebieden aanwezig was, maar trekt een zware wissel op de sociaal-economische structuur rondom de gebieden.

Ook herinrichting van Natura2000-gebieden is een gevolg van EHS doelstellingen. De richtlijnen kennen dergelijke verplichtingen niet. De herinrichtingen worden vaak "verkocht" met de **drogredenering** dat het om regulier beheer gaat, zelfs als uit SDF-gegevens geen enkele noodzaak blijkt. Verzwegen wordt dat voor dergelijke projecten een passende beoordeling en MER verplicht zijn.

Richtlijnen en de Natuurbeschermingswet

Belangrijker nog dan de relatie tussen de richtlijnen en de EHS is die tussen de richtlijnen en de Natuurbeschermingswet.



In de eerste plaats is in de Nbwet is het centrale principe van de richtlijnen: **alles is toegestaan, mits de doelstelling van de richtlijnen niet in gevaar komt.**

compleet omgedraaid en veranderd in:

alles is verboden tenzij u kunt aantonen dat het niet schadelijk is.

De gevolgen zijn iedereen bekend: vergunningplicht, omkering van de bewijslast, alle kosten bij de burger, eindeloze rechtszaken.

Ten tweede is in de Nbwet slechts een gedeelte van de artikelen van de richtlijn omgezet. De afwezigheid van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, leidt zoals eerder is opgemerkt tot het ontnemen van rechtsbescherming aan grondeigenaren en -gebruikers. Maar er is meer mis. De belangrijkste niet geïmplementeerde artikelen zijn van de Vogelrichtlijn artikel 3 (soortbeschermingsmaatregelen) en van de Habitatrichtlijn artikel 11, dat verplicht tot een wettelijk vastgelegd stelsel van onafhankelijke, permanente monitoring van de toestand in de gebieden.

Ten derde vertoont het uitvoeringkader van de Nbwet opmerkelijke verschillen met de richtlijnverplichtingen, die ertoe leiden dat de beleidsruimte, die in de richtlijnen aanzienlijk is, volkomen teniet gedaan wordt. Een passende beoordeling wordt vereist voor elke klodder veenmos of een enkel broedpaar van de Grote karekiet, terwijl het verplicht rekening houden met sociaal-economische vereisten daarbij wordt genegeerd. Zo gaat alles op slot.

De kernpunten van IQuatro en de Eurocommissaris

De drie belangrijkste kernpunten uit de stellingname van IQuatro worden hieronder besproken, waarbij telkens gedeelten van de vragen van Europarlementariër Mulder en de antwoorden van Eurocommissaris Potočnik worden ingevoegd.

Belang van het SDF

Het belang van het SDF is uitgebreid beargumenteerd in het rapport IQuatro 2012/17. Het belang wordt benadrukt door jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en door officiële documenten van de Europese Commissie. De belangrijkste functies van de gegevens op het SDF zijn:

- een uniform, kenbaar en toetsbaar gegevensbestand,
- het uitgangspunt voor alle maatregelen in de onderscheiden gebieden,
- de nulmeting, zodat kan worden bepaald of aan de verplichtingen van de richtlijnen is voldaan.

De stelling van IQuatro is dat als voor habitattypen of habitats van soorten **geen informatie op het SDF** beschikbaar is, voor deze elementen **geen richtlijnverplichtingen** gelden, want er is dan **geen kenbaar en toetsbaar uitgangspunt**. Voor elementen die niet op (oorspronkelijke) SDF zijn vermeld dienen eerst de gegevens op het SDF te worden ingevuld en kenbaar worden gemaakt alvorens maatregelen worden voorgesteld. De overheid onttrekt zich met allerhande drogredeneringen aan deze verplichting. Daarbij ontkent zij het belang van het SDF en stelt doelen vast m.b.v. een eigen, van de SDF-procedures afwijkend systeem van kwaliteitsbeoordeling. Bovendien stelt zij landelijke doelstellingen, die geen grondslag kennen in de richtlijnen, boven gebiedsdoelstellingen.

**vraag
Mulder**

Dienen voor alle reeds in wording zijnde beheersplannen de **gegevens van het SGF uitgangspunt** te zijn bij het vaststellen van de maatregelen en....?

**antwoord
Potočník**

De informatie in het **SGF is cruciaal** voor het vaststellen van **gebiedsspecifieke instandhoudingsmaatregelen**.

Het antwoord is een volledige ondersteuning van de stellingname van IQuatro en maakt duidelijk dat **de overheid ten onrechte het belang van het SDF bagatelliseert**.

Selectie en het begrip kwalificerend voor vogelsoorten

In Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten treft men de zin in de trant van: "Het gebied kwalificeert voor de volgende vogelsoorten". Waarna een waslijst volgt met daarop alle soorten zoals bedoeld in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn. Het is een **drogredenering**, want verzwegen wordt dat een gebied uitsluitend kan worden aangewezen voor soorten die voldoen aan selectiecriteria, de z.g. kwalificerende soorten. Op deze soorten is gebiedsbescherming in de zin van artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn, van toepassing. Op de niet-kwalificerende soorten, ook wel "begrenzingssoorten" genoemd, zijn uitsluitend de bepalingen van artikel 3, van de Vogelrichtlijn, van toepassing (artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, geldt niet voor vogelsoorten, en artikel 3 is helaas niet omgezet in de Nbwet). De niet-kwalificerende vogelsoorten mogen vanzelfsprekend wel in de besluiten worden genoemd, maar gebiedsbeschermingsmaatregelen zijn daarop niet van toepassing. De stelling van IQuatro is dan ook dat de besluiten geen doelstellingen dienen te bevatten voor niet-kwalificerende vogelsoorten.

**vraag
Mulder**

Zijn lidstaten verplicht zich ten aanzien van de uitvoering van de Vogel en Habitatrichtlijn te houden aan de aanmeldingsformulieren,?

**antwoord
Potočník**

Krachtens de vogelrichtlijn moeten enkel in bijlage I bij de richtlijn genoemde soorten en trekvogels **waarvoor het gebied is geselecteerd in het SGF worden opgenomen**.

Het antwoord is een volledige ondersteuning van de stellingname van IQuatro en maakt duidelijk dat **de overheid ten onrechte gebiedsdoelstellingen in de besluiten opneemt voor niet-kwalificerende vogelsoorten**. Het vermelden van dergelijke soorten op het SDF is optioneel.

Een stelling van IQuatro, waar de vragen van Europarlementarier Mulder geen betrekking op hadden, is dat artikel 6, derde lid, van de

Habitatrichtlijn (de "passende beoordeling"), naast kwalificerende vogelsoorten, alleen van toepassing is op kwalificerende habitattypen van bijlage I. De tekst van de richtlijn is voor verschillende interpretaties vatbaar en uitsluitend over het toepassingsbereik van dit artikel kan slechts worden verkregen door een opinie te vragen aan het Europese Hof van Justitie.

Nationale toevoegingen

Onder nationale toevoegingen rangschikt IQuatro de volgende doelen:

- voor habitats en soorten die niet in het gebied voorkomen,
- voor habitats en soorten die in verwaarloosbare mate in het gebied voorkomen,
- voor complementaire habitats en soorten,
- voor habitats en soorten die wel in een gebied aanwezig zijn, maar waarvoor geen SDF gegevens beschikbaar zijn,
- voor niet-kwalificerende vogelsoorten,
- voor habitats en soorten die verder gaan dan wat op grond van de SDF gegevens verplicht is,

Ook gebiedsuitbreidingen die niet door de Commissie zijn geaccordeerd zijn te beschouwen als nationale toevoeging. De grenzen van de gebieden zijn n.l. in 2004 door de Commissie vastgesteld.

De stelling van IQuatro is dat dergelijke doelen uit de Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten dienen te worden verwijderd, en bovendien dat ze geen rol mogen spelen in het beheerplan-overleg noch deel mogen uitmaken van de beheerplannen.

**vraag
Mulder**

.....en vormen nationale toevoegingen een onderdeel van de uiteindelijke beoordeling door de Commissie?

**antwoord
Potočnik**

De Commissie controleert geen toevoegingen aan het SGF of door de lidstaten vastgestelde instandhoudingsmaatregelen die verder gaan dan wat deze richtlijnen voorschrijven.

Het antwoord is duidelijk, de Commissie controleert uitsluitend wat des richtlijns is én zoals het eerste antwoord aangeeft hanteert zij daarbij het SDF. Het gelijk van IQuatro is overtuigend: **de Nederlandse overheid beroept zich ten onrechte op het bestaan van richtlijnverplichtingen voor nationale koppen.**

Advies aan GS en PS van Overijssel

De Stichting IQuatro wil u graag een aantal adviezen geven. Bij uitvoering van de onderstaande punten bent u in ieder geval verzekerd van een correcte uitvoering van de richtlijnverplichtingen.

1 **Vaststellen van de staat van instandhouding**

- onafhankelijkheid van onderzoek garanderen,
- gegevens openbaar beschikbaar stellen.

2 **SDF gegevens als uitgangspunt**

- zorgdragen dat gegevens over 'nieuwe' habitats en soorten op het SDF worden vastlegd,
- alleen maatregelen toestaan die volgen uit verplicht op het SDF vastgelegde gegevens,
- met inachtneming van sociaal-economische factoren zoals omschreven als **verplichting** in artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn,
- beheerplannen opschonen en beperken tot uitsluitend verplichte doelstellingen.

3 **Passende beoordeling en MER**

- bij vergunningverlening de passende beoordeling uitsluitend toepassen op kwalificerende habitats en soorten.

4 **Nationale koppen**

- er lijkt een aparte politieke afweging geboden over de wenselijkheid en de financiering hiervan,
- indien "*wat meer is dan moet*" toch wordt uitgevoerd, is sprake van een plan of project in de zin van de richtlijn waarvoor een passende beoordeling en een MER verplicht zijn.

Indien u het bovenstaande advies in uw provinciale beleid zou implementeren lijkt het mogelijk het vastgelopen proces rond de Natura2000-gebieden los te trekken. Door minder geld te besteden aan "wensnatuur" komt er ruimte vrij om de **echte** richtlijnverplichtingen na te komen. Met alle getuigenis in en om de gebieden komt daar bitter weinig van terecht.

Vanzelfsprekend zal alles wat "groen" is gaan steigeren, de ambtenaren van EZ en de terreinbeheerders voorop, maar u zou het effect daarvan kunnen afwegen tegen de gevolgen van ingebrekestellingen door de Europese Commissie wegens niet-nakoming van richtlijnverplichtingen (*de Stichting IQuatro bereidt op dit moment reeds verzoeken aan de Commissie voor om hiertoe over te gaan*).

Hoewel het geen onderdeel is van de tot nu toe gevoerde discussie, is het naar de mening van IQuatro hoogst noodzakelijk te komen tot een realistische benadering van:

5 **Het ammoniak dossier**

- de waarde van de achtergrond-depositie is door fouten in het rekenmodel en via met foute uitgangspunten doorgevoerde correcties veel hoger dan ze in werkelijkheid kan zijn,
- de uitkomsten van de rekenmodellen zoals gebruikt voor de kritische depositie en bedrijfsgerelateerde depositie (AagroStacks en Aerius) kennen een zodanig grote onzekerheid dat **de uitkomsten van de berekeningen geen betekenis hebben,**

- voor geen enkel type depositie is ooit een experimentele toetsing uitgevoerd: m.a.w. **er is nooit gemeten hoeveel ammoniak er werkelijk op de grond of in de vegetatie terecht komt.** Betrokken onderzoekers stellen dat dergelijk onderzoek te "duur" en te "ingewikkeld" is.

De achtergronddepositie verandert met het jaar, KDW's worden gehalveerd en verdubbeld alsof het niets is, en voordat de eerste versies van AgroStacks en Aeries goed en wel 'getoetst' zijn blijken ze al toegepast.

Iedereen zit te wachten op de PAS, die al jarenlang volgend jaar klaar zal zijn. Het op dit moment gehanteerde systeem van ammoniak-saldering is op een aantal punten in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, maar gaat ongetwijfeld deel uitmaken van de PAS.

Natuurlijk is er sprake van depositie van ammoniak, maar het is slechts één van de vele factoren die de kwaliteit van habitattypen kunnen beïnvloeden. Echter, het toepassen van rekenmethoden waaraan elke wetenschappelijk grondslag ontbreekt op die ene factor (agrarische bedrijven worden tot drie decimalen achter de komma afgerekend) getuigt naar onze mening van onbehoorlijk bestuur.

Het klinkt misschien ongeloofwaardig, maar als u, als provincie, zou stoppen met alle ammoniakprogramma's en toepassing van rekenmodellen, zal er niets waarneembaars met de habitattypen in de Natura2000-gebieden gebeuren. Dat ammoniak-depositie een probleem is wordt veroorzaakt door rekenmodellen, niet door koeien.

De Stichting IQuatro hoopt dat het voorliggende document, samen met onze eerdere rapporten, u een helder inzicht heeft gebracht hoe en op welke punten het huidige beleid in en om Natura2000-gebieden "opgeschoond" kan worden. De Stichting is gaarne bereid u daarbij van verdere voorlichting en adviezen te voorzien,

namens de Stichting IQuatro,
met vriendelijke groet,

drs. N. de Groot, voorzitter

Bijlage:

Vraag met verzoek om schriftelijk antwoord E-010300/2012 aan de Commissie. Artikel 117 van het Reglement. **Jan Mulder (ALDE)** Betreft: Natura 2000