

NATURA 2000

Europese verplichtingen en Nederlandse 'koppen'

Vergelijking van de aanmeldingsgegevens
in het kader van de Habitatrictlijn met de
Nederlandse instandhoudingsdoelstellingen

Stichting Instituut Quatro voor Europese natuur- en milieuwetgeving, 22 november 2010

www.iquatro.org
info@iquatro.org

De openbare informatie uit dit rapport mag vanzelfsprekend zonder toestemming van IQuatro worden gebruikt. Bij gebruik van de tabellarische overzichten, analyses en conclusies wordt bronvermelding op prijs gesteld.

Citeren als:

Natura 2000, Europese verplichtingen en Nederlandse 'koppen'. Vergelijking van aanmeldingsgegevens in het kader van de Habitatrictlijn met de Nederlandse instandhoudingsdoelstellingen.
IQuatro-rapport 2010/10, pp 19

Samenvatting

Het rapport geeft een overzicht van een deel van de Habitatrichtlijngegevens die door Nederland aan de Europese Commissie zijn aangeleverd en vergelijkt deze met gegevens die zijn gepubliceerd in Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten. Het heeft betrekking op 142 habitatrichtlijngebieden en 9 vogelrichtlijngebieden. Voor een tweetal aspecten, de juridische status en de mate van instandhouding verschaft het rapport inzicht in de verplichtingen als gevolg van de aanmelding van de gebieden en de Nederlandse uitwerking van de doelstellingen. De verschillen met de Europese verplichtingen zijn zeer groot en worden zowel veroorzaakt door een onjuiste toepassing van de voorschriften uit de richtlijn als door het beleid van landelijke doelstellingen. Daardoor is sprake van onze nationale "koppen".

Voor slechts 31% van de in de Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten gepubliceerde doelstellingen is eventueel een "passende beoordeling" relevant. Voor meer dan 40% van de doelstellingen gelden richtlijnmaatregelen zonder dat daarbij toepassing van de "passende beoordeling" is vereist. Deze bieden ruime mogelijkheden tot afwegingen ten opzichte van sociaal-economische factoren. Ruim 28% van de doelstellingen bestaan uit nationale toevoegingen buiten het kader van de Habitatrichtlijn en richtlijnmaatregelen behoren daarop niet te worden toegepast.

Echter, Nederland brengt alle in de Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten gepubliceerde doelstellingen onder het zwaarste regime van de richtlijn (nationale kop met verstrekkende gevolgen). Dit regime behoort slechts toegepast te worden op de habitattypen en soorten welke de aanleiding zijn geweest voor de selectie van de gebieden (31% van het totaal). Gevolg hiervan is onder meer dat bij vergunningverlening en het opstellen van beheerplannen (NB geen van beide zijn richtlijnverplichtingen, maar nationale koppen) grote en onnodige maatschappelijke problemen ontstaan.

Volgens de door Nederland aan de Europese Commissie verstrekte gegevens verkeerde 87% van de habitats en soorten bij aanmelding in een gunstige staat van instandhouding en was de ecologische waardering voor 13% matig tot slecht. Uitsluitend voor deze laatste categorie bestaat een dwingende verplichting tot kwaliteitsverbetering. In strijd met de Habitatrichtlijn gaat Nederland bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen niet uit van de "nulmeting" per gebied op het moment van aanmelden, maar van theoretisch bepaalde landelijke doelen. Zodoende kan het gebeuren dat in een gebied waar een bepaald habitatype of soort in een gunstige staat van instandhouding verkeert en geen maatregelen noodzakelijk zijn, kwaliteitsverbetering en/of uitbreiding van oppervlak wordt opgelegd door het Ontwerp- of Aanwijzingsbesluit.

In conclusie wordt gesteld dat met de Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten en het daaraan gekoppelde beleid de Nederlandse overheid de grenzen van het betamelijke overschrijdt.

Inhoud

Samenvatting	2
1 Inleiding	4
2 Natura 2000	
2.1 Doelstelling	5
2.2 Uitvoering	5
2.3 Verplichtingen en koppen	7
2.3.1 <i>Omzetting naar nationaal recht</i>	7
2.3.2 <i>Juridische status</i>	7
2.3.3 <i>Staat van instandhouding</i>	8
2.3.4 <i>Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten</i>	8
3 Tabellen en leeswijzer	10
Habitattypen van bijlage I.	11
Habitats van soorten van bijlage II.	15
4 Analyse an de gegevens	17
4.1 Habitattypen van bijlage I.	17
4.2 Habitats van soorten van bijlage II.	18
5 Conclusie	19
6 Relevante publicaties	20

1 Inleiding

De voorschriften en maatregelen die vanuit de Habitatrichtlijn binnen het kader van Natura 2000 aan lidstaten worden opgelegd zijn van een verrassende eenvoud en efficiëntie. Ze zijn afgeleid van de centrale doelstelling: *het stoppen van achteruitgang van biodiversiteit en waar mogelijk herstelactiviteiten uitvoeren*. Ongelukkigerwijs wordt deze doelstelling veelvuldig verward met “natuurbescherming”. Echter, de richtlijn vormt een strikt juridisch kader waarbinnen verschillende elementen (habitattypen en habitats van soorten) worden beschermd, ongeacht of ze aanwezig zijn in ongerepte natuurgebieden danwel in door menselijke activiteiten ontstaan cultuurland.

Voor veel betrokkenen bij de uitvoering van het Natura2000 traject geldt enerzijds een gebrek aan kennis van de juridische context en de daaruit voortvloeiende consequenties, anderzijds ontbreekt feitelijke informatie over de te beschermen doelen. De Natuurbeschermingswet biedt niet de hulp tot verduidelijking die men zou mogen verwachten omdat de omzetting van de richtlijn naar Nederlands recht onvolledig en onjuist is uitgevoerd [9]. Zonder de richtlijn zelf intensief te bestuderen is het bijzonder moeilijk om te achterhalen wat moet en wat niet hoeft van Brussel.

Misschien wel het belangrijkste gevolg van de gebrekkige omzetting in de Natuurbeschermingswet is dat definities, criteria en procedures uit de richtlijn niet in formele wetgeving zijn vastgelegd. Daardoor is de rechtsbescherming van burgers die impliciet vastligt in de Habitatrichtlijn in ons land niet gewaarborgd.

De richtlijnen verplichten de lidstaten om de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen. Daarbij wordt de keuze gelaten tussen wettelijke, bestuursrechtelijke maatregelen danwel via privaatrechtelijke overeenkomsten. De Nederlandse keuze voor het gebruik van een beheerplan ter invulling van maatregelen is - in tegenstelling tot de vereiste wettelijke maatregelen - vrijblijvend. Desondanks worden (juridische) zekerheid en duidelijkheid over de aard en de gevolgen van de te nemen maatregelen, doorgeschoven naar het moment dat de beheerplannen worden vastgesteld.

De onvoldoende beschikbaarheid van relevante gebiedsgegevens is de aanleiding voor dit rapport. Het beperkt zich tot een analyse van de verplichtingen ingevolge de Habitatrichtlijn en behandelt een tweetal aspecten, t.w. de **juridische status** en de **mate van instandhouding** van de habitattypen en habitats van soorten. Op duidelijke wijze zal een gedeelte van de Nederlandse ‘*koppen*’ bovenop de Europese verplichtingen in beeld worden gebracht.

Een vergelijking van de ecologische (kwaliteits)beoordeling uit de Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten met de opgave op het Standaardgegevensformulier valt buiten het kader van dit rapport, maar lijkt zeer noodzakelijk. Het beeld wat daaruit naar voren komt laat een zeer omvangrijke achteruitgang in kwaliteit zien. Deze blijkt voor veel habitattypen en habitats van soorten van uitstekend binnen het bestek van enkele jaren als zeer slecht te worden beoordeeld zonder dat de omstandigheden in de gebieden aanwijsbaar zijn veranderd.

2 Natura2000

2.1 Doelstelling

Natura2000 is het samenstel van gebieden die zijn geselecteerd op basis van verplichtingen opgelegd door de Vogelrichtlijn (daterend uit 1979) en de Habitatrichtlijn [1] (daterend uit 1992 en van kracht sinds juni 1994) en die beoogt een Europees netwerk van gebieden tot stand te brengen. De kernopgave van Natura 2000 is het *tot staan brengen van achteruitgang van biodiversiteit op communautair niveau*. Het gaat daarbij om gebieden die op grond van de daar voorkomende planten- en diersoorten beschouwd kunnen worden als Europees erfgoed. Het betreft natuur- en cultuurland waarin habitattypen en habitats van soorten ondanks of dankzij menselijke activiteiten in een gunstige staat van instandhouding verkeren. In tegenstelling tot wat met onze nationale Ecologische Hoofdstructuur wordt beoogd, betekent dit niet dat de Natura2000-gebieden ook daadwerkelijk fysiek met elkaar verbonden dienen te zijn.

De selectie en begrenzing van de gebieden door de lidstaten diende te gebeuren op basis van wetenschappelijk onderzoek en uitsluitend op ecologische gronden. De lidstaten moesten op basis van duidelijk omschreven criteria een lijst opstellen met de belangrijkste gebieden voor habitattypen en habitats van soorten, zoals opgenomen in respectievelijk bijlage I en bijlage II van de Habitatrichtlijn.

In Nederland is afgeweken van voorgeschreven procedures en criteria. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre de selectie van habitatrichtlijngebieden onderbouwd is geweest met wetenschappelijk onderzoek. Duidelijk is in ieder geval dat bij de selectie van vogelrichtlijngebieden gebruik is gemaakt van niet-ecologische criteria die van grote invloed zijn geweest op de samenstelling van de gebiedenlijst [2].

Op basis van de door Nederland ingediende informatie heeft de Europese Commissie in 2004 een definitieve lijst opgesteld **van gebieden van communautair belang** [3]. De aangeleverde informatie omvatte een verantwoording van de gebiedsselectie (Verantwoordingsdocument [4], Gebiedendocument [5] en Lijstdocument [6]) en voor elk gebied een Standaardgegevensformulier [7] (met alle relevante ecologische gegevens, alsmede informatie over infrastructuur en economische activiteiten) en een kaart met de begrenzing. Op grond van deze gegevens lagen in 2004 zowel de begrenzing als de (instandhoudings)doelstellingen in alle gebieden vast.

De enige verplichting die Nederland na vaststelling van deze lijst restte (ingevolge Habitatrichtlijn, artikel 4, vierde lid), was om de gebieden formeel in nationale wetgeving vast te leggen, om ze zodoende de status van **Speciale Beschermingszone** te verlenen. Met deze vastlegging wordt ook de toepassing van de in nationale wetgeving omgezette richtlijnvoorschriften mogelijk. Op dit moment (november 2010) heeft dat slechts voor 34 van de 162 (habitat- + vogelrichtlijn)gebieden plaatsgevonden. Hierdoor is in 128 gebieden nog steeds sprake van de rechtstreekse werking van de Habitatrichtlijn, hoewel de Natuurbeschermingswet en het beleid ter zake dit ontkennen. In deze gebieden zijn uitsluitend de bepalingen van artikel 6, tweede en derde lid, van toepassing en niet die van artikel 6, eerste lid [1, 8].

2.2 Uitvoering

Het uitvoeringskader van de Habitatrichtlijn berust op twee pijlers: enerzijds door met een actieve benadering de directe bescherming te realiseren, anderzijds door op pro-actieve wijze een zekerstelling van de doelstellingen te bereiken. Bij een juiste uitvoering van de richtlijnverplichtingen is dus automatisch sprake van het voorzorgsbeginsel. Het uitvoeringskader wordt voornamelijk bepaald door verplichtingen die zijn vastgelegd in artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

-- **artikel 6, lid 1**, verplicht tot het nemen van maatregelen die tegemoet komen aan de ecologische vereisten van habitattypen en habitats van soorten. Dit lid is van toepassing op alle elementen die op het Standaardgegevensformulier zijn opgegeven. Bij het vaststellen van de maatregelen kan direct een afweging gemaakt worden met sociaal-economische en andere aspecten om uitvoering te geven aan artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

-- **artikel 6, lid 2**, kent de verplichting tot het voorkómen van achteruitgang van de kwaliteit van habitattypen en habitats van soorten, indien sprake is van significant negatieve effecten. Dit lid is van toepassing op habitattypen en habitats van soorten op basis waarvan de gebieden zijn geselecteerd (zie hiervoor o.m. de uitleg van de Europese Commissie, *Beheer van Natura 2000 gebieden* [9]) - de z.g. kwalificerende elementen - dus niet op alle elementen die op het Standaardgegevensformulier zijn opgenomen.

Artikel 6, lid 2, kent een directe samenhang met artikel 11, waarin lidstaten verplicht worden de toestand van de elementen in elk gebied permanent te monitoren [1, 8]. Zonder een dergelijke monitoring is niet vast te stellen of er sprake is van achteruitgang. Als uitgangspunt ('*nulmeting*') voor het bepalen van effecten gelden de ecologische gegevens van het Standaardgegevensformulier. Artikel 11 is niet in Natuurbeschermingswet omgezet. In haar uitspraak van 20 oktober 2005 (zaak C-6/04) stelt het Europese Hof van Justitie:

(68) Nu vaststaat dat het nationale recht van het Verenigd Koninkrijk in geen enkele wettelijke verplichting voor de nationale instanties voorziet om toezicht te houden op de staat van instandhouding van de soorten en natuurlijke habitats, bevat het een element van rechtsonzekerheid. Er is dan ook geen garantie dat systematisch en permanent toezicht wordt uitgeoefend op die staat van instandhouding.

(69) Daaruit volgt dat de artikelen 11 en 14, lid 2, van de habitatrichtlijn in het Verenigd Koninkrijk niet volledig, duidelijk en nauwkeurig zijn omgezet.

De strekking van artikel 6, lid 2, is niet alleen actief, maar ook pro-actief en maakt geen onderscheid in mogelijke factoren die aan achteruitgang ten grondslag kunnen liggen. Naast door menselijk handelen veroorzaakte achteruitgang kan er ook sprake zijn van significant negatieve effecten door 'natuurlijke' processen [9] (b.v. schade door de ongebreidelde toename van overzomerende ganzen). In haar uitspraak van 20 oktober 2005 (zaak C-6/04) stelt het Europese Hof van Justitie daaromtrent:

(34) Zoals de advocaat-generaal in punt 19 van haar conclusie heeft opgemerkt, is het evident dat het voor de uitvoering van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn noodzakelijk kan zijn zowel maatregelen te nemen om externe, door de mens veroorzaakte aantastingen en verstoringen te vermijden, als maatregelen om natuurlijke ontwikkelingen af te remmen die de staat van instandhouding van de soorten en natuurlijke habitats in de SBZ's kunnen verslechteren.

De nationale wetgeving en het beleid leggen echter vrijwel uitsluitend beperkingen op aan menselijk handelen, zonder met dergelijke andere factoren rekening te houden.

Direct samenhangend daarmee is het begrip "significant". Dit heeft in ons land tot uitgebreide discussies geleid en het begrip wordt nog steeds onjuist en zeer krampachtig toegepast; ook uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn hier niet vrij van. Er is, in de zin van de richtlijn, sprake van een significant negatief effect als de 'gunstige staat van instandhouding' van een element op langere termijn niet gewaarborgd kan worden. Zelfs een aantasting van 10% van het areaal van een habitatype hoeft niet automatisch te betekenen dat het lange termijn doel in gevaar komt.

-- **artikel 6, lid 3**, vereist een pro-actieve beoordeling van ontwikkelingsactiviteiten (projecten en plannen) in en om gebieden. Negatieve effecten hiervan zouden sneller kunnen optreden dan via een monitoring-programma zou kunnen worden opgemerkt.

Derhalve vereist dit artikel voor dergelijke activiteiten een “*passende beoordeling*” om zodoende vooraf inzicht te krijgen in te verwachten effecten op de instandhoudingsdoelstellingen. Zijn er geen aanwijzingen om significant negatieve effecten te verwachten, dan kunnen de ontwikkelingen gewoon doorgaan. De middels artikel 11 voorgeschreven monitoring staat garant voor detectie van eventuele niet geanticipeerde veranderingen. Evenals lid 2 is lid 3 van toepassing op habitattypen en habitats van soorten op basis waarvan de gebieden zijn geselecteerd.

2.3 Verplichtingen en koppen

2.3.1 Omzetting naar nationaal recht

Hoewel niet van direct belang in het kader van dit rapport is het desalniettemin belangrijk om te realiseren dat de omzetting van de richtlijnen naar nationaal recht op uiterst gebrekkige manier heeft plaatsgevonden [10] (zie tevens hiervoor onder ‘artikel 6, lid 2’). Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie laat geen twijfel bestaan over het belang van een zeer nauwkeurige omzetting van de richtlijnen vanwege hun gedetailleerde voorschriften. Zie hiervoor onder meer de arresten C-262/85, van 8 juli 1987, C-38/99 van 7 december 2000, en C6/04 van 20 oktober 2005.

Centraal uitgangspunt van de Habitatrichtlijn is het ja-tenzij-principe. Er worden aan het sociaal-economische veld geen beperkingen opgelegd tenzij er sprake is van significant negatieve effecten. De vaststelling van het “tenzij” is aan de (monitorende) overheid.

Kop 1: De Natuurbeschermingswet gaat uit van het “nee-tenzij-principe” en staat daarmee haaks op het uitgangspunt van de Habitatrichtlijn.

Een van de belangrijkste gevolgen van dit “nee-tenzij” is dat “alles” in en om een Natura2000-gebied verboden is tenzij een vergunning is verleend. De bewijslast of wel of geen sprake is van negatieve effecten (te bepalen voorafgaand aan een eventuele vergunningverlening) is door de overheid bij de burger neergelegd. Het begrip vergunning komt, begrijpelijkerwijs, niet voor in de richtlijnen.

2.3.2 Juridische status

Verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn hebben een verschillende status voor kwalificerende en niet-kwalificerende habitattypen en habitats van soorten. Bij de realisatie van doelstellingen voor niet-kwalificerende elementen is, zoals hierboven reeds is aangegeven, een directe afweging mogelijk met sociaal-economische factoren [1]. Bij het overwegen van maatregelen kan dus een kosten-baten analyse worden gemaakt. Bij doelstellingen voor kwalificerende elementen ligt het primaat bij de “gunstige staat van instandhouding”. Sociaal-economische aspecten zijn hier van ondergeschikt belang bij het waarborgen van zowel het korte- als langetermijn perspectief.

Kop 2: De Natuurbeschermingswet gaat voorbij aan het verschil tussen kwalificerende en niet-kwalificerende elementen en verplicht tot een onjuiste uitvoering van de “passende beoordeling”.

Het niet in aanmerking nemen van het verschil in het uitvoeringskader tussen artikel 6, lid 1 en lid 2, leidt er bijvoorbeeld toe dat in gebieden zoals 009: *Groote Wielen*, 010: *Oudegaasterbrekken* en 089: *Eilandspolder*, waar het enige kwalificerende element het habitat van de *Noordse woelmuis* is, bij vergunningverlening een ‘passende beoordeling’ wordt geëist voor meerdere niet-kwalificerende habitattypen. Sommige daarvan worden beschouwd als stikstofgevoelig en hun aanwezigheid zet daarmee vergunningverlening aan b.v. agrarische bedrijven op slot, terwijl in de praktijk diverse mogelijkheden om de ecologische toestand te beschermen of verbeteren geen aandacht krijgen.

De ruimte die de richtlijn biedt om op gedifferentieerde wijze uitvoering te geven aan maatregelen wordt door de Natuurbeschermingswet volledig weggenomen. Bij het zoeken naar deze "ruimte" heeft de laatste Minister van LNV zich dit niet gerealiseerd.

2.3.3 Staat van instandhouding

De ecologische toestand van habitattypen en habitats van soorten is op het Standaardgegevensformulier (2004) d.m.v. een code weergegeven. Deze codering (A: uitstekend, B: goed, C: matig - slecht) kan worden bepaald m.b.v. criteria zoals omschreven in het formulier. De verplichtingen van de richtlijn schrijven behoud of herstel van een "gunstige" staat van instandhouding voor. Bij codes A en B is reeds sprake van gunstig, bij code C zijn herstelmaatregelen noodzakelijk en zelfs verplicht als het kwalificerende elementen betreft.

Kop 3: Nederland gaat bij het vaststellen van doelstellingen uit van theoretisch bepaalde landelijke doelen.

In strijd met de Habitatrichtlijn gaat Nederland bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen niet uit van de "nulmeting" per gebied op het moment van aanmelden, maar gaat uit van theoretisch bepaalde landelijke doelen [11]. Zodoende kan het gebeuren dat in een gebied waar een bepaald habitatype of soort in een gunstige staat van instandhouding verkeert en geen maatregelen noodzakelijk zijn, kwaliteitsverbetering en/of uitbreiding van oppervlak wordt opgelegd door middel van het Ontwerp- of Aanwijzingsbesluit omdat de landelijke doelstelling dit noodzakelijk maakt.

Een onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van habitattypen en habitats van soorten wordt bemoeilijkt omdat (1) de ecologische gegevens die aan de aanmelding ten grondslag lagen niet openbaar beschikbaar zijn, (2) de recente ecologische gegevens evenmin beschikbaar zijn, (3) onduidelijk is in welke mate de ecologische waardering 'vervuld' is door landelijke doelstellingen.

Een vergelijking van de ecologische beoordeling zoals opgegeven bij de aanmelding met de huidige situatie weergegeven in de Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten laat een beeld zien van een zeer omvangrijke achteruitgang in kwaliteit. De kwaliteit van veel habitattypen en habitats van soorten blijkt van uitstekend binnen het bestek van enkele jaren als zeer slecht te worden beoordeeld zonder dat de omstandigheden in de gebieden aanwijsbaar zijn veranderd.

2.3.4 Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten

Nationale instandhoudingsdoelstellingen dienen op basis van de aanmeldingsgegevens te worden vastgesteld. Deze gegevens dienen tevens als nulmeting van waaruit door middel van monitoring bepaald kan worden of sprake is van veranderingen: verbetering danwel (significante) achteruitgang (zie hiervoor: 2.3.3).

Kop 4: Nederland voegt doelstellingen voor habitattypen en habitats van soorten toe buiten het kader van de richtlijn.

Zo is in het vogelrichtlijngebied (!) 093: *Polder Zeevang* voor de soort *Meervleermuis* (Habitatrichtlijn bijlage II) een instandhoudingsdoelstelling opgenomen in het Ontwerpbesluit. Toegegeven, dat dier kan ook vliegen, maar dergelijke toevoegingen zijn onmogelijk want strijdig met Europese regelgeving. Een vogelrichtlijngebied kan uitsluitend doelstellingen bevatten voor de bescherming van habitats van vogels. Een Habitatrichtlijngebied kan evenmin doelstellingen bevatten ter bescherming van vogels.

Een ander voorbeeld heeft betrekking op het habitatype *H7110: Actief hoogveen*. Twee gebieden zijn op basis van dit type geselecteerd en door de Commissie geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang, t.w. gebied 024: *Witterveld* en gebied 033: *Bargerveen*. Nederland heeft op basis van nationale doelstellingen dit

habitattype aan 20 (twintig!) andere gebieden toegevoegd. De gevolgen zijn enorm omdat aan dit type een extreem lage kritische stikstofdepositiewaarde is toegekend.

De planten- en diersamenstelling van gebieden is niet 'statisch' en als vanzelfsprekend onderworpen aan 'natuurlijke' veranderingen. En ook gewijzigde wetenschappelijke inzichten kunnen aanleiding zijn om gebiedsdoelstellingen of begrenzing van gebieden te wijzigen. In 2005 heeft de Europese Commissie de lidstaten in kennis gesteld van de strikte voorwaarden waaraan inhoudelijke of grenswijzigingen van gebieden moeten voldoen [12]. Belangrijk daarbij is dat alle voorgestelde wijzigingen wetenschappelijk moeten zijn onderbouwd willen ze door de Commissie worden geaccepteerd.

Kop 5: Nederland voert grootschalige grenswijzigingen van gebieden door, met voorbijgaan aan Europese verplichtingen.

Sommige grenswijzigingen zijn kleinschalig en zullen in de praktijk ofwel nuttig zijn danwel weinig problemen veroorzaken, andere daarentegen hebben grootschalige gevolgen.

- Zo wordt in het Ontwerpbesluit van het gebied *109: Haringvliet* de begrenzing uitgebreid met honderden hectares agrarisch polderland die tot "natuur" omgevormd moeten worden ten behoeve van de *Noordse woelmuisc*, die echter blijkens de aanmeldingsgegevens in een "gunstige" staat van instandhouding verkeert!
- Het gebied *062: Wilinks Weust* wordt in omvang bijna verdubbeld met als argument dat anderszins de doelstellingen voor de habitattypen niet kunnen worden gerealiseerd. Echter, blijkens het Standaardgegevensformulier (2004) verkeerden de kwalificerende typen in een uitstekende staat van instandhouding en de overige minimaal in een goede staat; allemaal "gunstig".

Gebiedsuitbreiding blijft niet beperkt tot enkele gevallen, het gaat om tientallen gebieden waar de noodzaak niet kan worden gevonden in richtlijnverplichtingen maar vooral in een 'landhonger' die het gevolg lijkt van nationale koppen. De overheid overschrijdt daarbij de bevoegdheden die de richtlijnen haar toekennen.

Tenzij voor de nationale toevoeging van doelstellingen en wijzigingen van doelstellingen en gebiedsgrenzen toestemming is verleend door de Europese Commissie, en de juridische status daarvan is vastgesteld (artikel 6, lid 1 of artikel 6, lid 2), dienen deze uit de Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten te worden geschrapt.

Niet te duiden als kop, maar van minstens even grote zorg, is het gegeven dat de doelstellingen uit de Ontwerpbesluiten en de nog niet definitieve Aanwijzingsbesluiten die als concepten geen juridische status hebben, als vaststaand worden beschouwd. Beleidsmakers, vergunningverleners, politici, mogelijk zelfs onze rechtscolleges, maar bovenal gewone burgers lijken het slachtoffer te zijn van een 'kokervisie': het moet van Brussel.

3 Tabellen en leeswijzer

Namen van habitattypen van bijlage I en namen van soorten van bijlage II worden voorafgegaan door de desbetreffende Natura2000-code.

Gebiedsnamen worden voorafgegaan door het Nederlandse gebiedsnummer, aangevuld met h en/of v om de status als habitat- of vogelrichtlijn gebied aan te geven.

Gebiedsnummerkolom

	gebied waarop de Habitatrichtlijn, bijlage I en/of II van toepassing is
	gebied waarop de Vogelrichtlijn van toepassing is

Gebiedsnaamkolom

	gebied waarvoor een concept-gebiedsdocument is gepubliceerd
	gebied waarvoor een ontwerpbesluit is gepubliceerd
	gebied waarvoor een aanwijzingsbesluit is gepubliceerd

Kleurcodering hokjes

	kwalificerend habitatype of habitat van soort
	niet-qualificerend habitatype of habitat van soort
	nationale toevoeging
	kwalificerend habitatype of habitat van soort, verwijderd uit gebiedsdocument
	niet-qualificerend habitatype of habitat van soort, verwijderd uit gebiedsdocument

Lettercodering hokjes volgens opgave op Standaardgegevensformulier

Mate van instandhouding

A	Uitstekend
B	goed
C	matig / slecht

Populatieomvang verwaarloosbaar

D

4 Analyse van de gegevens

De analyse betreft 142 habitatrictlijn-gebieden, waarvan in 140 gebieden doelstellingen voor habitattypen van bijlage I zijn geformuleerd en in 120 gebieden doelstellingen voor habitats van soorten van bijlage II.

In 9 vogelrichtlijngebieden zijn in de Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten doelstellingen voor habitattypen van bijlage I (gebiedsnummers 019 en 107) en voor habitats van soorten van bijlage II (gebiedsnummers 011, 012, 014, 019, 020, 058, 093 en 106) geformuleerd. Het betreft uitsluitend nationale toevoegingen die geen richtlijnstatus hebben en zondermeer verwijderd kunnen worden.

Een overzicht van de **juridische status** van de habitattypen en soorten en het aantal daarvan is weergegeven in de onderstaande tabel

selectie-status	HR-status	bijlage I		bijlage II	
		aantal	%	aantal	%
kwalificerend	art 6:1,2,3	267	33	105	27
niet-kwalificerend	art 6:1	297	37	183	48
verwaarloosbaar	geen	44	5	27	7
nationaal	geen	199	25	70	18
totaal		807	100	385	100
verwijderd, kwalificerend		4			
verwijderd, niet-kwalificerend		24		36	

Een overzicht van de gegevens omtrent de **mate van instandhouding** is weergegeven in de volgende tabel

mate van instandhouding		code A		code B		code C	
		aantal	%	aantal	%	aantal	%
Habitatrictlijn-bijlage I	kwalificerend	96	36	152	57	19	7
	niet-kwalificerend	63	21	194	65	40	13
Habitatrictlijn-bijlage II	kwalificerend	39	38	57	55	8	8
	niet-kwalificerend	46	20	90	49	48	26
totaal		244	29	493	58	115	13

4.1 Habitattypen van bijlage I

Het aantal in de doelstellingen opgenomen habitattypen bedraagt 51, waarvan het type *H1320: Schorren met slijkgras* in geen enkel gebied kwalificeert. In 14 gebieden zijn geen kwalificerende habitattypen aanwezig omdat deze uitsluitend voor soorten van bijlage II zijn geselecteerd.

De **juridische status** van de habitattypen is als volgt:

- 267 doelstellingen (33%) betreffen habitattypen (kwalificerend) op basis waarvan gebieden zijn geselecteerd (toepassing art. 6, inclusief "passende beoordeling"),
- 297 doelstellingen (37%) betreffen overige habitattypen (niet-kwalificerend) die in de gebieden aanwezig zijn (toepassing art. 6, eerste lid, geen "passende beoordeling").
- 243 doelstellingen (30%) betreffen nationale toevoegingen, waarvan 44 (5%) op het Standaardgegevensformulier zijn opgenomen met de codering *D: verwaarloosbaar voorkomend*. Evenals voor de overige nationale toevoeging het geval is, kunnen voor deze laatste geen doelstellingen worden geformuleerd omdat er geen uitgangspunt is door het ontbreken van een 'nulmeting'. Ondanks herhaalde toezeggingen van de

Minister van LNV dit niet te zullen doen, zijn voor deze habitattypen toch doelstellingen in de besluiten opgenomen.

- Van de 24 verwijderde niet-kwalificerende habitattypen zijn er 4 met code D en 20 met codering A, B of C en. Of verwijdering van deze laatste zonder toestemming van de Commissie mogelijk is, is niet duidelijk. Wel duidelijk is dat het zonder toestemming niet is toegestaan (doelstellingen voor) kwalificerende habitattypen te verwijderen.

De **ecologische waardering** van de habitattypen zoals vastgelegd op het Standaardgegevensformulier is als volgt:

- 248 kwalificerende habitattypen (93%) verkeren in gunstige staat van instandhouding (codes: A + B). Verbeteropgave niet van toepassing.
- 19 kwalificerende habitattypen (7%) verkeren in ongunstige staat van instandhouding (code: C). Verbeteropgave verplicht, zie onder 2.2.
- 257 niet-kwalificerende habitattypen (87%) verkeren in gunstige staat van instandhouding (codes: A + B). Verbeteropgave niet van toepassing.
- 40 niet-kwalificerende habitattypen (13%) verkeren in ongunstige staat van instandhouding (code: C). Verbeteropgave noodzakelijk, zie onder 2.2.

4.2 Habitats van soorten van bijlage II

Het aantal in doelstellingen opgenomen habitats van soorten bedraagt 36, waarvan 4 (*H4056: Platte schijfhoorn*, *H1095: Zeeprik*, *H1102: Elft* en *H1106: Zalm*) voor geen enkel gebied kwalificeren.

Instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd in 112 habitatrichtlijngebieden en in 8 vogelrichtlijngebieden. In 23 gebieden komt geen kwalificerende soort voor. Voor 3 gebieden (*016*, *046*, *065*) in het tabellarisch overzicht onder hoofdstuk 3 zijn, als gevolg van verwijderen daarvan, geen doelstellingen opgenomen in de Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten.

De **juridische status** van de habitats is als volgt:

- 105 doelstellingen (27%) betreffen habitats (kwalificerend) op basis waarvan gebieden zijn geselecteerd (toepassing art. 6, inclusief "passende beoordeling").
- 183 doelstellingen (48%) betreffen overige habitats (niet-kwalificerend) die in de gebieden aanwezig zijn (toepassing art. 6, eerste lid, geen "passende beoordeling").
- 97 doelstellingen (25%) betreffen nationale toevoegingen, waarvan 27 (7%) op het Standaardgegevensformulier zijn opgenomen met de codering *D: verwaarloosbaar voorkomend* (geen doelstellingen toegestaan).
- Van de 36 verwijderde niet-kwalificerende habitats van soorten zijn er 13 met de codering D en 23 met de codering A, B of C en. Of verwijdering van deze laatste zonder toestemming van de Commissie mogelijk is, is niet duidelijk.

De **ecologische waardering** van de habitats van soorten zoals vastgelegd op het Standaardgegevensformulier is als volgt:

- 96 kwalificerende habitats (82%) verkeren in een gunstige staat van instandhouding (codes: A + B). Verbeteropgave niet van toepassing.
- 8 kwalificerende habitats (8%) verkeren in een ongunstige staat van instandhouding (code: C). Verbeteropgave verplicht, zie onder 2.2.
- 136 niet-kwalificerende habitats (74%) verkeren in een gunstige staat van instandhouding (codes: A + B). Verbeteropgave niet van toepassing.
- 48 niet-kwalificerende habitats (26%) verkeren in een ongunstige staat van instandhouding (code: C). Verbeteropgave noodzakelijk, zie onder 2.2.

5 Conclusie

Op een totaal van 1192 doelstellingen voor habitattypen en habitats van soorten waarop dit rapport betrekking heeft kunnen er 340 (28.5% van het totaal) worden geschrapt omdat ze buiten het kader van de richtlijnverplichtingen zijn toegevoegd. Op de resterende 852 doelstellingen is voor 372 (44%) het richtlijnregime met passende beoordeling (art. 6, lid 2 en 3) van kracht; 480 (56%) vallen onder het lichtere regime van de richtlijn (art. 6, lid 1).

De Nederlandse wetgeving en het beleid gaan met de hiervoor omschreven nationale koppen volledig voorbij aan deze differentiatie en het zwaarste richtlijnregime wordt van toepassing verklaard op alle (Habitatrichtlijn-) doelstellingen, inclusief de nationale toevoegingen. Feitelijk kan niet anders worden geconstateerd dan dat de Nederlandse overheid hiermee de grenzen van het betamelijke overschrijdt.

In een breder kader lijkt er sprake te zijn van een kennelijke onwil om de richtlijnen ter bescherming van biodiversiteit op een correcte wijze uit te voeren. De situatie rond de Ontwerp- en Aanwijzingsbesluiten is symptomatisch voor het gegeven dat vrijwel elke richtlijnverplichting die is opgenomen in de Natuurbeschermingswet voorzien is van een nationale kop.

De selectie en aanmelding van gebieden onder de Habitatrichtlijn heeft ongeveer 10 jaar op zich laten wachten. De formele vastlegging van de gebieden van communautair belang in de nationale wetgeving, wat een eenvoudig proces zou kunnen zijn geweest omdat doelstellingen en begrenzing van de gebieden al sinds 2004 vaststaan, is anno 2010 nog nauwelijks gevorderd. Het is, ten onrechte, afhankelijk gemaakt van "breed" overleg als voorbereiding op het vaststellen van beheerplannen, waarbij wordt voorbijgaan aan de door de richtlijn vereiste juridische verankering van maatregelen en aan het feit dat het merendeel van de doelstellingen concepten betreft.

Bovenal ontbreekt in de gehele gang van zaken rond Natura2000 de openheid in informatievoorziening die een onafhankelijk oordeel over het gevoerde beleid mogelijk zou moeten maken.

6 Relevante publicaties

- [1] **Richtlijn 92/43/EEG van de Raad** van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
- [2] **Gerrits, N.M. & de Groot, T.T.M.** Natura 2000 in Nieuwkoop (Analyse van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen met een analyse van de aanwijzing van de Nieuwkoopse Plassen en De Haeck als Speciale Beschermingszone). INCAconsult, 2006, pp 76
- [3] **Beschikking van de Commissie** van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio. (2004/813/EG)
- [4] **Verantwoordingsdocument.** Selectiemethodiek voor aangemelde Habitatrichtlijn-gebieden, Ministerie van LNV, mei 2003
- [5] **Gebiedendocument.** Overzicht van habitattypen en soorten waarvoor gebieden zijn aangemeld en begeniging van gebieden. Ministerie van LNV, mei 2003, februari 2004
- [6] **Lijstdocument.** Overzicht van gebiedsselectie voor de Habitatrichtlijn, Ministerie van LNV, mei 2003
- [7] **Standaardgegevensformulier.** Beschikking van de Commissie inzake het informatie-formulier voor als Natura 2000-gebied voorgestelde gebieden (97/266/EG) Publicatieblad der Europese Gemeenschappen L 107/1, dd. 24-04-1997
- [8] **Verslag van de Commissie** over de uitvoering van Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. SEC(2003) 1478, dd 5 januari 2004
- [9] **Beheer van "Natura 2000"-gebieden.** De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG). Europese Commissie, 2000
- [10] **Habitatrichtlijn versus Natuurbeschermingswet.** Gebreken in implementatie in strijdigheden. Alle relevante HR artikelen getoetst aan de omzetting in Nederlands recht. IQuatro 2009/02
- [11] **Natura2000 Doelendocument,** Ministerie van LNV, 2006
- [12] **Note to the members of the Habitats Committee.** Updating of the Natura 2000 Standard Data Forms and Database. Europese Commissie, DG Environment - ENV.B.2, 27 juli 2005
