

nieuwe ontwikkelingen (zonder dat deze bij voorbaat zijn uitgesloten);

- bij de toekenning van gelden uit Europese ontwikkelingsfondsen wordt terdege rekening gehouden met de instandhouding van Natura 2000;
- de Nederlandse invulling van Natura 2000 kan de ruggegraat gaan vormen van de Ecologische Hoofdstructuur van Nederland waarvan de totstandkoming moeizaam verloopt;
- een goede inzet van Nederland in het bijzonder wat betreft SBZ-aanwijzingen brengt met zich mee dat het natuurbeleid ook in andere Lidstaten op een hoger niveau wordt gebracht;
- last but not least, aangewezen of aangemelde gebieden komen in aanmerking voor Europese subsidie uit het Life-fonds (bv. met betrekking tot verwerving, beheer- en herstelmaatregelen) (Raeymaekers, dit nummer).

Literatuur

Backes, C., 1995a. Europese Gemeenschap en natuurbescherming. Milieu en Recht 22: 90-95.

Backes, C., 1995b. Implementatie van de Habitatrichtlijn in het Nederlandse (natuurbeschermings)recht. Milieu en Recht 22: 216-221.

Nollkaemper, A., 1996. Kanttekeningen bij Artikel 6(4) van de Habitatrichtlijn. Milieu en Recht 23: 156-160.

Temple Lang, J., 1982. The European Community Directive on bird conservation. Biol. Conserv. 22: 11-25.

Wils, W.P.J., 1994. The Birds Directive 15 years later: a survey of the case law and a comparison with the Habitats Directive. J. Environm. Law 6: 219-242.

Summary

The requirements of the Birds and Habitats Directives

This paper provides an overview of the requirements of the Birds and Habitats Directives in force in the European Union. All bird species are afforded basic protection under the Birds Directive; under the Habitats Directive only a small number of plants and other animals are protected (table 1). Particular attention is paid to the establishment of a network of protected sites called "Natura 2000" comprising of Special Protection Areas designated under the Birds Directive and of Special Areas for Conservation under the Habitats Directive. Habitat types and species for which areas should be designated are listed in Van Tooren et al. (this issue).

Drs. E.R. Osieck
BirdLife/ Vogelbescherming Nederland
Postbus 925
3700 AX Zeist

Vogel- en Habitat de juridische meerwaarde



De Slufter op Texel omvat de habitattypen van "Eenjarige pioniersvegetaties" en "Atlantische Schorren", die in Bijlage I van de Habitatrichtlijn zijn opgenomen (foto: Bert Bos).

Ton Goedhart

De komende jaren zal moeten blijken welke toegevoegde waarde de aanwijzing van een gebied als Speciale Beschermingszone (SBZ) onder de Vogel- of Habitatrichtlijn juridisch gezien heeft ten opzichte van de beschikbare instrumenten in het nationaal recht.

De Habitatrichtlijn stelt scherpe grenzen aan een inbreuk op de Europese natuurwaarden. De vraag is of het Nederlands recht voldoende is aangepast aan dit vergaande beschermingsregime. De nationale rechter heeft deze vraag onlangs beantwoord. De implementatiewetgeving is ontoereikend gebleken.

richtlijn: in Nederland



Bescherming van Natura 2000-gebieden

Voor een goed begrip is het noodzakelijk aan te geven wat het beschermingsregime voor onder beide richtlijnen aangewezen gebieden in concreto inhoudt. Tot de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn gold voor de SBZ's aangewezen onder de Vogelrichtlijn (Artikel 4 lid 4): "De Lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woon-gebieden in de [...] beschermingszones te voorkomen, ...". Dat dit geen loze bepaling is, is overduidelijk naar voren gekomen uit het arrest van het Europese Hof van Justitie betreffende de bescherming van de kwelders en baai van de Santoña. Het ging om een zaak die door de Europese Commissie was aangespannen tegen Spanje wegens het niet-nakomen van zijn verplichtingen onder de Vogelrichtlijn.

Dit was een direct gevolg van een klacht die de Spaanse Vogelbescherming (SEO/BirdLife) in maart 1987 had ingediend, nadat nationale en regionale acties ter bescherming van het gebied op niets waren uitgelopen. De Europese rechter oordeelde in de eerste plaats dat de bescherming onder de Vogelrichtlijn op dit gebied van toepassing was, ondanks het feit dat het gebied door Spanje (nog) niet als SBZ was aangewezen. Het Hof stelde namelijk vast dat gelet op de vogelkundige betekenis van het gebied (o.a. een belangrijke pleisterplaats voor Nederlandse Lepelaars op hun trekroute naar Afrika), het gebied als beschermingszone had moeten zijn aangewezen. Ten tweede werd Spanje veroordeeld voor vier van de zes door de Commissie aangevoerde grieven: aanleg van een weg door de kwelders, dijk aanleg ten behoeve van aanleg industrieterrein, aanwezigheid van schelpdierkwekerijen (aquacultuur) en lozing van ongezuiverd afvalwater door alle gemeenten rond de baai. Hoewel Spanje nog steeds geen volledige uitvoering aan het arrest heeft gegeven (zoals verwijdering van de dijken en kwekerijen), is de situatie ten aanzien van de bescherming van het gebied wel sterk verbeterd. Het leidt het geen twijfel dat zonder deze veroordeling het met de betekenis van het gebied voor vogels snel zou zijn afgelopen.

Reikwijdte Vogelrichtlijn: ook kwalificerende gebieden beschermd

Het wordt steeds duidelijker dat de Vogelrichtlijn niet alleen van groot belang is voor de directe bescherming van vogels in de Europese Unie, maar ook vergaande verplichtingen schept voor de bescherming van hun leefgebieden. Steeds weer hebben Lidstaten geprobeerd hier onder uit te komen door te wijzen op omstandigheden van sociaal-economische aard (zoals in bovenstaand geval het belang van een goede wegverbinding en de economische betekenis van de aquacultuur in het licht van de achteruitgang van de visserijsector). Uit een tweede arrest van het Europese Hof blijkt dat als deze argumenten al een rol mogen spelen, dat pas kan gebeuren nadat het betreffende gebied onder de Richtlijn is aangewezen. Het betrof een zaak waarbij het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk werd gesteld betreffende het niet-volledig aanwijzen van het estuarium en de kustmoerassen van Medway als SBZ. Lappel Bank, een

getijdegebied van 22 ha, was buiten de aanwijzing gehouden ten behoeve van de uitbreiding van het haven terrein van Sheerness. Na een juridische strijd van 3 jaar tot aan het Europese Hof werd de Royal Society for the Protection of Birds (BirdLife partner in VK) in het gelijk gesteld (kader 1): "een Lidstaat [mag] bij de keuze en afbakening van een Speciale Beschermingszone geen economische eisen in aanmerking nemen als een algemeen belang dat van hogere orde is dan het door deze Richtlijn nagestreefde belang op milieugebied." Uitsluitend op grond van ornithologische criteria mag worden uitgemaakt of een gebied moet worden aangewezen. Bovenstaande uitspraak neemt echter niet weg dat economische overwegingen wel een rol kunnen spelen bij de beoordeling van ingrepen die men binnen de begrenzing van een SBZ wil uitvoeren. De wijze van beoordeling is nader omschreven in artikel 6 van de Habitatrichtlijn dat sinds 1994 in de plaats is getreden van de bovengenoemde bepaling uit de Vogelrichtlijn. Dit betekent dat het volgende beschermingsregime zowel voor gebieden onder de Vogelrichtlijn als voor de (in de toekomst) aan te wijzen gebieden onder de Habitatrichtlijn gelijk is. Artikel 6 vormt de kern van de Habitatrichtlijn. De toepassing van dit artikel zal maatgevend zijn voor het na te streven beschermingsniveau in de door beide richtlijnen bestreken gebieden.

Beschermingsregime artikel 6 Habitatrichtlijn

Het tweede lid van dit artikel verplicht de Lidstaten "passende maatregelen [te] treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen ...". Dit is dus een algemene verplichting om biotoopverslechtering en verstoring van soorten te voorkomen, maar alleen voor zover het de habitats of soorten betreft waarvoor het gebied is aangewezen. Een beheersplan is hiertoe een geschikt middel. Het derde en vierde lid van artikel 6 bepalen op welke wijze ingrepen in het gebied moeten worden beoordeeld: "Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of pro-

jecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied", wordt

- een "passende beoordeling" gemaakt, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstelling van het gebied;
- er slechts toestemming verleend nadat zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken waarvoor het gebied is aangewezen, niet zullen worden aangetast;
- bij een negatieve beoordeling worden alternatieve oplossingen onderzocht;
- indien alsnog tot uitvoering wordt besloten om dwingende redenen van groot openbaar belang (inclusief sociale of economische redenen) worden alle nodige compenserende maatregelen genomen "om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft."

- Indien het gaat om een gebied met een prioritair habitat of een prioritaire soort kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten worden aangevoerd, doch

- andere dwingende redenen van groot openbaar belang kunnen ook worden aangewend na advies van de Commissie (zie verder Backes, 1995b; Nollkaemper, 1996, genoemd in Osieck I).

De aanwijzing als SBZ brengt niet a priori met zich mee dat bepaalde menselijke activiteiten in een gebied nu moeten worden beëindigd of dat voorgenomen ontwikkelingen zonder meer zijn tegen te houden. Artikel 6 biedt een afwegingskader bij het nemen van een besluit, waaraan overheden zich zullen moeten gaan houden en waarbinnen de Europese natuurwaarden een veel zwaardere rol zullen gaan spelen dan voorheen meestal het geval was. Menselijke activiteiten blijven mogelijk binnen SBZ's zolang deze maar geen "significante effecten" hebben op de beschermde natuurwaarden. Rechtspraak van het Europese Hof van Justitie en nationale rechters die een uitleg geeft aan artikel 6 Habitatrichtlijn en aan de bewoordingen "significante gevolgen", zal mede richtinggevend worden voor de vraag welk type activiteiten aan banden zal worden gelegd. Verwacht wordt dat over niet al te lange tijd het Europese Hof in een thans aanhangige Vogelrichtlijnzaak zal oordelen over de vraag of het schelpdier-visserijbeleid in het Nederlandse deel van de Waddenzee tot "significante effecten" leidt.

In het derde lid van artikel 6 Habitatrichtlijn ligt ook het voorzorgbeginsel besloten. Voordat een activiteit wordt toegelaten moet zekerheid worden verkregen, dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Artikel 6 derde lid heeft tot gevolg dat in beginsel geen toestemming wordt verleend voor activiteiten waarvan de ecologische gevolgen onzeker zijn. Het voorzorgbeginsel brengt ook met zich mee dat besluiten moeten worden genomen op basis van de best beschikbare informatie om te proberen eventuele twijfels over de effecten van een ingreep weg te nemen. Toch kunnen activiteiten waarbij sprake is van (mogelijk) "significante effecten" voor de soorten of habitats, waarvoor het gebied als SBZ is aangewezen, uiteindelijk worden toegelaten. Daarbij dienen de in het vierde lid genoemde voorwaarden in acht te worden genomen (geen alternatieve oplossingen, dwingende redenen van groot openbaar belang en compenserende maatregelen). Hoe is het nu gesteld met de implementatie van de Habitatrichtlijn in Nederland?

Gebrekkige omzetting in Nederlandse wetgeving

Twee conclusies over de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in ons land zijn inmiddels al wel gerechtvaardigd. In de eerste plaats is het toetsingskader van de Habitatrichtlijn in Nederland niet afdoende in bindende nationale rechtsregels omgezet, waardoor belanghebbenden in juridische procedures rechtstreeks de bepalingen van de Vogel- en de Habitatrichtlijn moeten inroepen. Dit bleek uit de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden van 17 juli 1998 over de proefboringen naar aardgas in de Noordzeekustzone en op Ameland.

De door artikel 6 gestelde voorwaarden leggen in een concrete situatie verplichtingen aan particulieren op. De initiatiefnemer van een voorgenomen project wordt bijvoorbeeld gedwongen eerst alle mogelijke alternatieven te onderzoeken. Het Europees recht vereist dan dat een richtlijnbeoordeling als artikel 6 nauwkeurig in een nationale wettelijke regeling wordt overgenomen, waarmee de duidelijkheid en rechtszekerheid van particulieren wordt gediend. Ook een richtlijnbeoordeling die bepaalde rechten toekent, noopt tot vertaling in nationale wetgeving. Wanneer een richtlijn tijdig, correct en volledig is omgezet, bepalen voortaan

de nationale uitvoeringswetten (en niet langer de richtlijn zelf) wat de rechtsgevolgen zijn. Belanghebbenden kunnen in juridische procedures rechtstreeks een richtlijnbeoordeling inroepen, wanneer deze ondeugdelijk of onvolledig is omgezet. Het besluit wordt dan met voorbijgaan van het nationaal recht direct getoetst aan de richtlijn. Dit wordt de rechtstreekse werking van Europees recht genoemd.

De Nederlandse regering is er tot dusver steeds vanuit gegaan dat hoofdzakelijk met de Planologische Kernbeslissing-Structuurschema Groene Ruimte (SGR) probate wettelijke maatregelen zijn genomen om artikel 6 te implementeren. Een vergelijking van de gebieden, die zich kwalificeren voor toekomstige aanwijzing onder Vogel- en Habitatrichtlijn met de kerngebieden van de eerder bestuurlijk afgewogen Ecologische Hoofdstructuur uit het SGR laat zien dat deze vrijwel geheel samenvallen. De Noordzeekustzone en een deel van Ameland kwalificeren zich voor aanwijzing onder de Vogelrichtlijn en zijn in het SGR als kerngebied aangemerkt. Aan deze kerngebieden komt in het door het SGR verwoorde nationaal ruimtelijk beleid ook een bepaalde mate van basisbescherming toe. Het SGR kent een met de Habitatrichtlijn vergelijkbare afwegingsprocedure om ingrepen in en nabij kerngebieden te beoordelen. Het alternatieven-onderzoek en het compensatiebeginsel maken bijvoorbeeld ook deel uit van de in het SGR opgenomen afwegingsprocedure.

Ondanks deze overeenkomsten vindt de bestuursrechter dat het SGR niet voldoet als implementatiekader. Zoals gezegd werkt artikel 6 pas door als de richtlijnverplichtingen in nationaal recht, bijvoorbeeld via bestemmingsplannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, aan particulieren kunnen worden opgelegd. Lagere overheden als provincies en gemeenten, maar ook burgers zijn niet juridisch gebonden aan een Planologische Kernbeslissing als het SGR. Een Planologische Kernbeslissing is volgens de rechtbank primair een beleidsinstrument en kan niet zonder meer gelijk worden gesteld met algemeen verbindende voorschriften als een wet of een provinciale of gemeentelijke verordening. Nu provincies en gemeenten vrijheid hebben af te wijken van het door het SGR vastgelegde beleid, hoeven zij zich in principe ook niet veel gelegen te laten liggen aan de Habitatrichtlijn. De consequentie van

Kader 1. De juridische strijd betreffende Lappel Bank (22 ha), Medway estuarium (ZO-Engeland) SBZ = Speciale Beschermingszone zoals bedoeld in de Vogelrichtlijn

deze rechterlijke uitspraak is dat vergunningen die in strijd zijn met het rechtstreeks werkende artikel 6 Habitatrichtlijn door de rechter vernietigd kunnen worden. Belanghebbenden moeten in een juridische procedure dan een beroep doen op deze bepaling.

De regering wordt hierdoor echter niet van haar uit het Europees recht voortvloeiende verplichting ontslagen om toereikende implementatiewetgeving tot stand te brengen. De wetgever moet daarbij rekening houden met de in artikel 6 vastgelegde en vergaande vereisten. Het eerst komen daarbij bindende nationale rechtsregels als de Natuurbeschermingswet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening als implementatiekader in het vizier. Slechts een deel van de als SBZ aangewezen en kwalificerende gebieden, zoals de Waddenzee en de Oosterschelde, wordt nu beschermd door een aanwijzing als beschermd natuurmonument onder de Natuurbeschermingswet. Deze wet voldoet aan de eis van bindende regelgeving. Ook dan moeten de criteria voor vergunningverlening in deze wet in overeenstemming zijn met de door artikel 6 leden 2, 3 en 4 Habitatrichtlijn gestelde eisen. Ook de Wet op de Ruimtelijke Ordening zou zich in principe lenen voor implementatie, zij het dat een bestemmingsplan alleen ruimtelijk relevante belangen tegen elkaar afweegt. Op grond van de Richtlijn dient ook de milieukwaliteit in de gebieden te worden gehandhaafd en verbeterd. In hoeverre de Natuurbeschermingswet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening thans beantwoorden aan de eisen van de Habitatrichtlijn kan in deze bijdrage niet verder worden ingegaan.

De recente uitspraak van de Leeuwardense bestuursrechter zal de regering mogelijk dwingen tot een herbezinning op de vraag of de Habitatrichtlijn afdoende is verwerkt in nationaal recht. De uitkomst daarvan zou mogelijk moeten leiden tot een omvangrijke wijziging en daarmee aanscherping van de nationale natuurbeschermings-, milieu- en ruimtelijke-ordeningswetgeving.

Toepassing van Lappel Bank-arrest in de Nederlandse situatie

De bestuursrechter in Leeuwarden heeft zich in dezelfde zaak nog over een tweede

November 1989

RSPB/ BirdLife verzoekt rechter vergunning voor uitbreiding haventerrein op Lappel Bank te vernietigen.

Februari 1990

Verzoek tot vernietiging wordt afgewezen.

Juli 1992

Minister van Milieu wijst de voorgestelde ontwikkeling van de kwelders rond Lappel Bank af, maar uitbreiding haventerrein Lappel Bank kan gewoon doorgaan.

December 1993

Medway wordt aangewezen als Speciale Beschermingszone onder de Vogelrichtlijn; Lappel Bank wordt om economische redenen buiten de aanwijzing gehouden.

Maart 1994

RSPB spant rechtszaak aan tegen de uitsluiting van Lappel Bank in de SBZ-aanwijzing.

Juli 1994

RSPB in ongelijk gesteld: economische motieven mogen een rol spelen bij vaststelling SBZ-grenzen.

Augustus 1994

Arrest van juli 1994 wordt in hoger beroep bevestigd.

April 1995

Het Hogerhuis vraagt het Europese Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing (*): mag bij vaststelling SBZ-grenzen rekening worden gehouden met economische eisen?

Juli 1996

Uitspraak Europese Hof (C-44/95): bij keuze en afbakening van een SBZ mag geen rekening worden gehouden met economische eisen, ook niet indien zij verband houden met dwingende redenen van groot openbaar belang.

Maart 1997

RSPB wordt uiteindelijk door het Hogerhuis in het gelijk gesteld; Britse regering moet RSPB meer dan £ 100.000 schadevergoeding betalen. In samenwerking met de regering worden voorstellen voor compensatie uitgewerkt omdat op Lappel Bank inmiddels een parkeerterrein is aangelegd.

(*) vraag van nationale rechter om uitleg van Europees recht

belangrijke vraag uitgesproken. De bepalingen van de Vogelrichtlijn en het afwegingskader van artikel 6 Habitatrichtlijn zijn volgens de rechtbank ook van toepassing op gebieden, die voldoen aan de criteria om als SBZ onder de Vogelrichtlijn aangewezen te worden, maar een formele juridische status onder deze Richtlijn nog ontberen. De maatstaf voor kwalificatie als SBZ is of het gebied is opgenomen op de inventarisatie van belangrijke vogelgebieden in Nederland (Van den Tempel & Osieck, 1994). Ook nu de Noordzeekustzone en Ameland niet als zodanig door

Nederland zijn aangewezen, moeten de bepalingen van de Vogelrichtlijn en het afwegingskader van de Habitatrichtlijn van toepassing worden geacht op de voorgenomen proefboringen. De rechtbank leidt dit uit het hierboven besproken Lappel Bank-arrest van het Europese Hof af. Deze lijn in de rechtspraak van het Hof is nu door de nationale rechter doorgetrokken. Deze rechtspraak heeft vooralsnog slechts gevolgen voor belangrijke vogelgebieden. Voor gebieden, die zich op grond van de Habitatrichtlijn voor aanwijzing kwalificeren, kan nu nog niet worden teruggevallen op het beschermingsregime van artikel 6. Voor de door Nederland aangemelde gebieden gelden de rechtsgevolgen van artikel 6 leden 2-4 pas, nadat zij zijn geselecteerd als gebied van communautair belang en de gebiedenlijst voor de Atlantische biogeografische regio is vastgesteld (artikel 4 lid 5 Habitatrichtlijn).

De slotsom is evenwel dat beide richtlijnen een belangrijke juridische meerwaarde hebben en veel kunnen gaan betekenen voor de bescherming van internationaal belangrijke gebieden. Ook het Tweede kabinet-Kok zal bij infrastructurele projecten of grootschalige economische projecten met negatieve gevolgen in kwalificerende gebieden niet meer om de Vogel- en Habitatrichtlijn heen kunnen. De eventuele aanleg van de Tweede Maasvlakte en de gevolgen daarvan voor Voornes Duin en de Voordelta vormen een eerste testcase.

Summary

The additional legal value of the Birds and Habitats Directives for The Netherlands

In this paper the scope and the state of implementation of Article 6 of the Habitats Directive in the Dutch legal order are discussed. Article 6 intends to create obligations as well as rights for individuals. The government maintains that this essential provision has been sufficiently implemented by the key national planning decision (PKB) Structuurschema Groene Ruimte. This policy instrument for spatial planning does not contain legally binding rules. In contrary to case-law Article 6 has not been transposed into binding provisions of national law. Relying upon the decision of the European Court of Justice in the Lappel Bank case a national court has held that Article 6 Habitats Directive also applies in non-designated areas which classify as Special Protection Areas under the Birds Directive.

Mr. A.F.F. Goedhart
BirdLife/Vogelbescherming Nederland
Postbus 925
3700 AX Zeist