

VOGEL- EN HABITAT- RICHTLIJN: NAAR EEN EUROPEES NETWERK VAN BESCHERMDE GEBIEDEN

Marijke Drees

De Europese Economische Gemeenschap begon met zes lidstaten en telt sinds 1995 vijftien lidstaten. Was de Gemeenschap oorspronkelijk vooral gericht op economische ontwikkeling en verbetering van de levensstandaard, sinds het Verdrag van Maastricht in 1993 is de Europese samenwerking uitgebreid met onderwerpen als justitie en buitenlands beleid. We spreken nu van de Europese Unie (EU), waarin in toenemende mate ook aandacht wordt geschonken aan de bescherming van natuur en milieu. De lidstaten hebben al 25 jaar geleden erkend dat economische samenwerking niet los kan worden gezien van de bescherming van lucht, water, bodem en het natuurlijke erfgoed. Hiertoe zijn inmiddels zo'n 70 richtlijnen op milieugebied tot stand gekomen, waarvan er twee van bijzonder belang zijn voor het Europese natuurbehoud: de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Beide richtlijnen bieden een prachtkans om flora, fauna en bijzondere habitats op Europese schaal te beschermen. Ze richten zich zowel op de (directe) bescherming van soorten als op de instandhouding van hun leefgebieden en andere habitats. Dit artikel houdt zich grotendeels met het tweede aspect bezig: gebiedsbescherming door aanwijzing als speciale beschermingszone. De huidige stand van zaken wat betreft de Vogelrichtlijn komt ook aan de orde. Onlangs gaf een themanummer van De Levende Natuur een volledig overzicht.

Geschiedenis

In 1981 is de Richtlijn 79/409/EEG van kracht geworden die betrekking heeft op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europees grondgebied van de lidstaten

(kortweg Vogelrichtlijn). Hij kwam voort uit brede verontwaardiging over de jaarlijkse slachtpartijen onder onze trekvogels in de landen rond de Middellandse Zee. In 1975 drong een resolutie van het Europees Parlement aan op communautaire maatregelen op het gebied van de vogelbescherming. Daarop kwam de Europese Commissie in 1976 met een veelomvattende ontwerp-richtlijn die zich niet alleen richtte op de (directe) bescherming van individuele vogels maar ook op de bescherming van hun leefgebieden. Drie jaar later werd de Richtlijn unaniem door de Raad van (Milieu-) Ministers vastgesteld. Belangrijk is dat voor het eerst bindende afspraken op Europees niveau zijn gemaakt over de bescherming van *alle* in het wild levende vogels en in het bijzonder van de *leefgebieden* van bedreig-



De meeste duingebieden van het vasteland, zoals Berkheide en Meijndel, zijn nu ook aangemeld voor de habitatrichtlijn. Foto Georgette Leltz

de en kwetsbare vogelsoorten.

Onder Nederlands voorzitterschap werd in 1991 overeenstemming bereikt over Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (kortweg Habitatrichtlijn). Deze richtlijn is complementair aan de Vogelrichtlijn in die zin dat de Habitatrichtlijn zich richt op de bescherming van soorten en natuurlijke habitats *met uitzondering van vogels* en hun leefgebieden. Dit sluit natuurlijk geenszins uit dat bedoelde habitattypen de leefgebieden voor vogels kunnen overlappen. De aanleiding voor de Habitatrichtlijn was de achteruitgang van natuurlijke habitats in Europa en de bedreigde status van veel soorten. Het werd noodzakelijk geacht om op Europees niveau maatregelen te nemen ter instandhouding van bedreigde habitats en soorten, omdat deze tot het natuurlijk erfgoed van de EU behoren en de betreffende bedreigingen vaak van grensoverschrijdende aard zijn. De doelstelling van de Richtlijn luidt: 'bij te dra-

gen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna ...'. De te nemen maatregelen beogen: 'de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen'. Evenals de Vogelrichtlijn richt de Habitatrichtlijn zich op twee hoofdzaken: de bescherming van soorten en de instandhouding van natuurlijke habitats en de habitats van soorten.

Voor vogels: Speciale BeschermingsZones

In het besef dat vogels tegenwoordig vooral worden bedreigd door het verdwijnen of het in kwaliteit achteruitgaan van hun leefgebieden wordt de lidstaten opgedragen een voldoende variatie en omvang van leefgebieden te beschermen, in stand te houden of te herstellen. Daartoe dienen onder meer beschermingszones te worden ingesteld, onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten deze zones te worden uitgevoerd, en dienen zelfs habitats te worden hersteld en aangelegd.

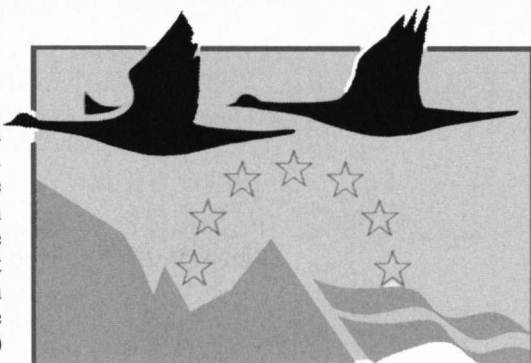
Prioritaire soort

Het netwerk van beschermde gebieden in de Europese Unie heet 'Natura 2000'. Dit netwerk, dat vooral de onder de Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen beschermingszones omvat, moet de betrokken habitats in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen. Naast de Speciale BeschermingsZones (SBZ's) voor vogels betreft dit habitats en soorten die zijn opgenomen in twee bijlagen van de Habitatrichtlijn. In deze bijlagen zijn prioritaire habitats en soorten apart aangeduid omdat deze in de gebiedenselectie een streepje vóór hebben en hierop bovendien een zwaarder beschermingsregime van toepassing is. Elk land moet een bijdrage leveren aan de totstandkoming van Natura 2000 door het aanwijzen van SBZ's.

Nederland kent 12 prioritaire habitats en één prioritaire soort, de noordse woelmuis.

Beschermingsregime

Wat houdt het beschermingsregime van de onder de richtlijnen aangewezen gebieden in? Tot de inwerkingtreding



NATURA 2000

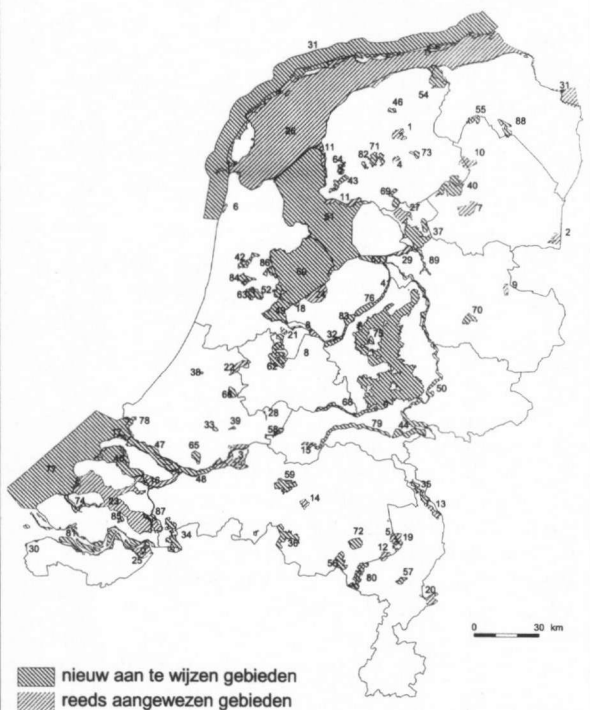
Natura 2000 staat voor het netwerk van beschermde gebieden in de Europese Unie.

van de Habitatrichtlijn gold voor de SBZ's aangewezen onder de Vogelrichtlijn: *'De Lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de [...] beschermingszones te voorkomen, ...'*. Dat dit geen loze bepaling is, is overduidelijk naar voren gekomen uit het arrest van het Europees

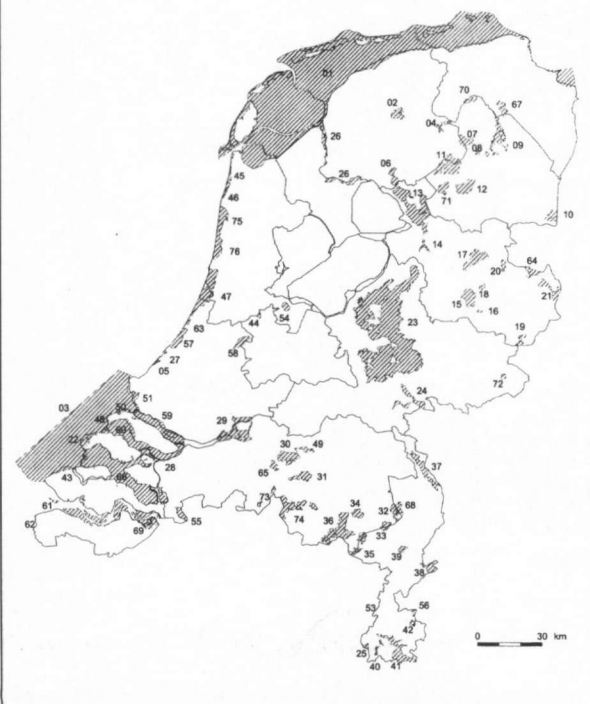
Ook de mopsvleermuis kan volgens de EU profiteren van de Habitatrichtlijn. Foto Jaap Mulder



Vogelrichtlijngebieden



Habitat-richtlijngebieden



Hof van Justitie betreffende de bescherming van de kwelders en baai van Sancti Spiriti. Het ging om een zaak die door de Europese Commissie was aangespannen tegen Spanje wegens het niet-nakomen van zijn verplichtingen onder de Vogelrichtlijn. Het Europese Hof oordeelde 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 lepeelaars op hun trekroute naar Afrika), het gebied als SBZ had moeten zijn aangewezen. Spanje werd verder veroordeeld voor vier van de zes aangevoerde grieven: aanleg van een weg door de kwelders, dijkverbouwing voor de aanleg van 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, is de situatie ten aanzien van de bescherming van het gebied wel sterk verbeterd. Het leidt geen twijfel dat zonder deze veroordeling het met de betekenis van het gebied voor vogels snel zou zijn afgelopen.

Verplichtingen

Het is duidelijk dat de Vogel- en Habitatrichtlijn verplichtingen met zich meebrengt voor de bescherming van de leefgebieden van vogels. Steeds weer hebben lidstaten geprobeerd hier onderuit 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 zo deze argumenten al een rol mogen spelen, dat pas kan nadat het betreffende gebied onder de Richtlijn is aangewezen. Dit 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 *nadat* het gebied is aangewezen. De wijze van beoordeling is nader omschreven in artikel 6 van de Habitatrichtlijn, dat sinds 1994 in de plaats is getreden van de boven aangehaalde bepaling uit de Vogelrichtlijn. Dit betekent dat het volgende bescher-

Bedreigde en kwetsbare zoogdieren waarvoor speciale beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen.

Bijlage 2 van de Habitatrichtlijn. Dieren- en plantensoorten van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van Speciale Beschermingszones vereist is: ingekorven vleermuis; Bechstein's vleermuis; vale vleermuis; meervleermuis; mopsvleermuis; otter; gewone zeehond; grijze zeehond; tuimelaar; bruinvis; bever; noordse woelmuis.

Bijlage 4 van de Habitatrichtlijn. Soorten die strikt beschermd dienen te worden: Brandt's vleermuis; franjestaart; bosvleermuis; grijze grootoorvleermuis; hamster.

Bijlage 5 van de Habitatrichtlijn. Soorten waarvoor onttrekken aan de natuur en de exploitatie aan beheersmaatregelen onderworpen kunnen worden: boommarter.

mingsregime zowel voor gebieden onder de Vogelrichtlijn als voor de (in de toekomst) aan te wijzen gebieden onder Habitatrichtlijn gelijk is.

Allereerst is er de verplichting *'passen-de maatregelen [te] treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Speciale Beschermings-Zones 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. Verder is bepaald 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 projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied'*,

- wordt een 'passende beoordeling' gemaakt rekening houdend met de noodzakelijke instandhouding van het gebied;
- wordt toestemming slechts verleend nadat zekerheid is verkregen dat de

natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast;

- worden bij een negatieve beoordeling alternatieve oplossingen onderzocht en inspraakmogelijkheden geboden;
- worden, indien alsnog tot uitvoering wordt besloten om dwingend redenen van groot openbaar belang, alle nodige compenserende maatregelen genomen *'om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft'*.

Het bovenstaande betekent niet dat de aangewezen beschermingszones in de toekomst gevrijwaard zullen blijven van alle schadelijke ingrepen. Er geldt wel een afwegingskader 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. Verder zij erop gewezen dat binnen de beschermingszones veel menselijke activiteiten mogelijk blijven zolang deze maar geen 'significante effecten' hebben op de beschermde natuurwaarden.

Laatste nieuws

De regering heeft in 1998/99 nog 59 gebieden als Speciale Beschermings-Zone onder de Vogelrichtlijn aangewezen (30 waren al eerder aangewezen) en 76 gebieden voor de Habitatrichtlijn aangemeld. De 'Habitatgebeden' staan op bijgaande kaart weergegeven. Met de Vogelbescherming Nederland, Staatsbosbeheer, Stichting Natuur en Milieu, Stichting Werkgroep Noordzee, Unie van Provinciale Landschappen, Vereniging tot Behoud IJsselmeer, Vereniging Natuurmonumenten en het Wereld Natuur Fonds heeft ook de VZZ gereageerd op die aanmelding. Met name hebben wij gewezen op het ontbreken van de voor de noordse woelmuis zo belangrijke gebieden in Zaanstreek/Waterland en de enige Nederlandse zomerkolonie van de Ingekorven vleermuis. Ons inziens zal er dus nog een derde tranche moeten komen. 🐉

Dit artikel is gebaseerd op een artikel van Eduard Osieck van Vogelbescherming Nederland.

Marijke Drees, Brinklaan 9, 9722 BA Groningen, tel. 050-5274525 (NL)