

Soortbeschermingsplannen

Soortbeschermingsplannen

Ecologische en juridisch-bestuurlijke voorwaarden voor duurzame
instandhouding van Annex-IV soorten uit de Habitatrichtlijn

E.G. Steingröver

F.H. Kistenkas

C.C. Vos

Alterra-rapport 829

Alterra, Wageningen, 2004

REFERAAT

Steingröver, E.G., F.H. Kistenkas en C.C.Vos, 2004. *Soortbeschermingsplannen. Ecologische en juridisch-bestuurlijke voorwaarden voor duurzame bescherming van Annex-IV soorten uit de Habitatrichtlijn*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 829. 47 blz.; 3 fig.; 3 tab.; 45 ref.

De Nederlandse, op Europese Vogel- en Habitatrichtlijn gebaseerde, natuurregelgeving is verdeeld in soortenbeleid (Flora- en faunawet) en gebiedenbeleid (Natuurbeschermingswet), met als doel behoud en ontwikkeling van biodiversiteit. Het 'Meerjarenprogramma uitvoering soortenbeleid' regelt opstelling van soortbeschermingsplannen (SBP's). Uitvoering stuit op juridische- (onduidelijkheid rechtstermen, ecologische begrippen en status SBP), wetgevingstechnisch- bestuurlijke- (complexe regelgeving, geen integratie van sturingsinstrumenten en inrichtingseisen), en ecologische (achteruitgang soorten, gebrek toetsbare normen) knelpunten. Dit rapport adviseert daarom beleidsregels op te stellen, die gebaseerd zijn op en verwijzen naar SBP's, actief en passief soortenbeleid integreren, en SBP's een juridische status verlenen. Hiervoor is ecologische kennis nodig (duurzame kerngebieden, normen duurzame instandhouding, ecologische betekenis *gunstig-staat criterium*, inrichtingseisen soorten), die in een SBP dient te zijn opgenomen.

Trefwoorden: Soortbeschermingsplannen, Annex-IV soorten, Habitatrichtlijn, Europese richtlijnen, Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet, actief en passief soortenbeleid, Rode Lijsten, beschermde leefomgeving, gebiedsbescherming, soortbescherming, ruimtelijke ordening, juridische-, wetgevingstechnische- en ecologische knelpunten, gunstige staat van instandhouding, ontheffingenstelsel artikel 75, integratie inrichtingseisen, leefgebiedenbenadering, beleidsregels, duurzame instandhouding, kerngebieden.

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door € 14,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 829. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2004 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

| | |
|---|----|
| Woord vooraf | 7 |
| Samenvatting | 9 |
| 1 Inleiding | 11 |
| 2 Inventarisatie knelpunten | 13 |
| 2.1 Juridisch-bestuurlijke knelpunten | 13 |
| 2.1.1 Actief soortenbeleid | 13 |
| 2.1.2 Passief soortenbeleid | 14 |
| 2.1.3 Soortenbeleid en gebiedsbeleid | 15 |
| 2.1.4 Jurisprudentie | 16 |
| 2.2 Ecologische belangrijkste knelpunten | 21 |
| 2.2.1 Beschermde status en soortbeschermingsplan | 21 |
| 2.2.2 Achteruitgang soorten | 22 |
| 2.2.3 Soorten in natuurgebieden en agrarisch cultuurlandschap | 23 |
| 2.2.4 Bestuurlijke knelpunten | 24 |
| 2.2.5 Botsingen soortenbescherming - economie | 24 |
| 2.3 Overzicht knelpunten | 26 |
| 3 Oplossingsrichtingen | 29 |
| 3.1 Het belang van beleidsregels voor het actieve en passieve soortenbeleid | 29 |
| 3.1.1 Inleiding | 29 |
| 3.1.2 Beleidsregels: algemene opmerkingen | 29 |
| 3.1.3 Beleidsregels en de Flora- en faunawet | 30 |
| 3.1.4 Voordelen van beleidsregels | 31 |
| 3.2 Soortbeschermingsplannen en beleidsregels | 32 |
| 3.3 Essentiële onderdelen van een soortbeschermingsplan | 36 |
| 4 Aanbevelingen | 41 |
| Literatuur | 43 |
| Bijlage 1 Afkortingen | 47 |

Woord vooraf

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het DWK-programma 419 'Mensen en natuur' met dr. J.G. Sevenster van Het ministerie van LNV, directie Natuur als beleidscontactpersoon.

Dit rapport richt zich op inventarisatie van de belangrijkste juridisch-bestuurlijke en ecologische knelpunten met betrekking tot de duurzame instandhouding van Annex-IV soorten uit de Habitatrichtlijn, en op het aangeven van mogelijke oplossingsrichtingen.

De resultaten stellen de directie Natuur in staat de rol van soortbeschermingsplannen bij de duurzame instandhouding van soorten te waarborgen, en duidelijkheid te scheppen over zowel het 'waarborgen van de gunstige staat van instandhouding' als over economisch gemotiveerde activiteiten die deze gunstige staat mogelijk negatief beïnvloeden.

Namens het projecteam,

Eveliëne Steingröver, projectleider
Juli 2004

Samenvatting

De Europese Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn regelen de verplichtingen van de lidstaten ten aanzien van het in stand houden van de vogelstand respectievelijk van de natuurlijke leefomgevingen en de wilde flora en fauna in de gehele Europese Unie. In de daarop gebaseerde nationale regelgeving kan het natuurbeleid in Nederland verdeeld worden in enerzijds het soortenbeleid (Flora- en faunawet) en anderzijds het gebiedenbeleid (Natuurbeschermingswet).

Er wordt onderscheid gemaakt tussen actief en passief soortenbeleid. Passief soortenbeleid betreft de verbods- en ontheffingsbepalingen van art. 8 t/m 12 en 75 van de Flora- en faunawet. Actief soortenbeleid betreft de zorgplicht (art. 2), de vaststelling van Rode Lijsten (art. 7), het bevorderen van het opstellen van soortbeschermingsplannen (art. 7, 1^e en 3^e lid), en het aanwijzen van de beschermde leefomgeving (art. 19). Omdat soorten nog steeds achteruit gaan stelt LNV in het 'Meerjarenprogramma uitvoering soortenbeleid 2000-2004' dat voor 150 soorten soortbeschermingsplannen moeten worden opgesteld.

Er zijn twee type problemen in relatie tot soortbeschermingsplannen van Annex-IV soorten van de Habitatrichtlijn. Enerzijds is er sprake van botsingen met economische activiteiten, anderzijds is het de vraag of de gunstige staat van instandhouding, zoals bedoeld onder de Habitatrichtlijn, gegarandeerd is. Beide problemen hebben zowel een ecologische als een juridisch-bestuurlijke dimensie.

Doel van het project is het opsporen van de voornaamste knelpunten in de relatie tussen soortbeschermingsplannen en bescherming van Annex-IV soorten onder de Habitatrichtlijn, en het formuleren van een oplossingsrichting die zowel ecologisch werkt, als juridisch-bestuurlijk geïmplementeerd kan worden.

Kort samengevat zijn verschillende typen knelpunten te onderscheiden. De *juridische knelpunten*: 1) Onduidelijkheid van rechtstermen, met name van het *gunstige-staat criterium*; 2) Onduidelijkheid over invulling van het begrip populatie. Daarnaast onduidelijkheid over begrippen als verontrusten, verstoren, natuurlijk verspreidingsgebied, en overleving; en 3) Onduidelijkheid over de status van soortbeschermingsplannen. De *wetgevingstechnisch-bestuurlijke knelpunten*: 1) Complexiteit van de regelgeving m.b.t. het ontheffingenstelsel art. 75 Flora- en faunawet; 2) De gebrekkige integraliteit van verschillende sturingsinstrumenten; 3) Gebrek aan integratie van inrichtingseisen van verschillende soorten; 4) Het gebiedsgericht soortenbeleid komt niet van de grond en 5) Vogels worden in ontheffingsaanvragen bewust niet opgenomen. En de *ecologische knelpunten*: 1) Soorten gaan ondanks Flora- en faunawet en soortbeschermingsplannen nog steeds achteruit; 2) Het natuurbeleid heeft geen toetsbare normen geformuleerd wanneer de instandhouding van soorten in gevaar komt; 3) Er is onvoldoende aandacht voor soorten die afhankelijk zijn van een combinatie van EHS en agrarisch cultuurlandschap van hoge kwaliteit; en 4) Er is gebrek aan ecologische kennis.

Het verdient aanbeveling actief en passief soortenbeleid in verregaande mate te integreren en van elkaar te laten profiteren: In soortbeschermingsplannen dienen normen voor bijv. het *gunstige-staat criterium* en verspreidingsgebieden te worden opgenomen, zodat LNV deze relevante gegevens kan vastleggen in interpreterende en goedkeurende beleidsregels. Dit heeft twee grote voordelen: 1) facilitatie van de ontheffingenpraktijk en 2) (gegevens uit) soortbeschermingsplannen verkrijgen middels de bestuursrechtelijke figuur van beleidsregels een juridische status. Bijkomend voordeel van formulering van beleidsregels is dat snelle aanpassing van veranderlijke gegevens mogelijk is zonder een lang en hardnekkig wetgevingstraject, en dat er meer duidelijkheid en gaandeweg mogelijk consensus bereikt wordt voor burgers en ondernemers.

Effectieve bescherming van soorten moet gericht zijn op populaties en kan gerealiseerd worden door in soortbeschermingsplannen duurzame kerngebieden aan te wijzen. Bescherming in concreet begrensde gebieden (en niet daarbuiten) resulteert in minder botsingen tussen economie en soortenbescherming. Om duurzame kerngebieden te kunnen aanwijzen dienen soortbeschermingsplannen normen voor de duurzame instandhouding te bevatten. In Nederland zijn afzonderlijke gebieden voor veel soorten vaak te klein. Voor die soorten moeten normen voor duurzame netwerken worden ontwikkeld.

Samenvattend worden in dit rapport de volgende aanbevelingen gedaan:

- Geef het soortenbeleid van Annex-IV soorten uit de Habitatrichtlijn handen en voeten door het opstellen van *beleidsregels* (conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). De beleidsregels dienen gebaseerd te zijn op en te verwijzen naar soortbeschermingsplannen. Dit resulteert in integratie tussen het actieve en passieve soortenbeleid.
- Om beleidsregels nauwkeurig te kunnen formuleren en efficiënt in te zetten, is ecologische kennis nodig over:
 - duurzame kerngebieden van Annex-IV soorten,
 - normen voor duurzame instandhouding van Annex-IV soorten,
 - de ecologische betekenis van het *gunstige-staat criterium*.
- Voor integratie van het passieve en actieve soortenbeleid en om beleidsregels effectief in te zetten moet een soortbeschermingsplan informatie bevatten over:
 - de vertaling van het *gunstige-staat criterium* in normen voor de duurzame instandhouding van de soort (d.w.z. normen voor habitatkwaliteit, oppervlakte habitatnetwerk, en verstoring),
 - de locatie van de duurzame kerngebieden van de soort in Nederland,
 - mogelijkheden aangeven tot integratie van inrichtingseisen met andere soorten.

Opvolging van deze aanbevelingen leiden ertoe dat soortbeschermingsplannen een actievere rol spelen bij het waarborgen van de gunstige staat van instandhouding van Annex-IV soorten van de Habitatrichtlijn. Bovendien zal het aanwijzen van duurzame kerngebieden en het waar mogelijk integreren van inrichtingseisen voor verschillende soorten, resulteren in meer duidelijkheid over economisch gemotiveerde activiteiten.

1 Inleiding

De Europese Vogelrichtlijn (hierna VR) en de Habitatrichtlijn (hierna HR) regelen de verplichtingen van de lidstaten ten aanzien van het in stand houden van de vogelstand respectievelijk van de natuurlijke leefomgevingen en de wilde flora en fauna in de gehele Europese Unie. De richtlijnen hebben een duurzame ontwikkeling en behoud van biodiversiteit tot doel. Nederland heeft de richtlijnen inmiddels gedeeltelijk in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd (Flora- en faunawet) en het resterende deel wordt op korte termijn geïmplementeerd (Herziening Natuurbeschermingswet 1998).

Artikel 3 t/m 11 van de HR en artikel 1 t/m 4 van de VR behandelen de gebiedsbescherming, terwijl artikel 12 t/m 16 van de HR en artikel 5 t/m 9 van de VR de soortenbescherming regelen. In het voetspoor van de Europese richtlijnen en de daarop gebaseerde nationale regelgeving kan het natuurbeleid in Nederland verdeeld worden in enerzijds het soortenbeleid (Flora- en faunawet) en anderzijds het gebiedenbeleid (Natuurbeschermingswet).

De Flora- en faunawet (hierna Ffw) is op 1 april 2002 in werking getreden en regelt de bescherming van de in Nederland in het wild levende dieren en planten. De Ffw is niet alleen de formele implementatie van de soortenbescherming uit VR en HR, maar integreert ook een aantal voormalige wetten.

De Ffw beschermt alle van nature in Nederland voorkomende zoogdieren, vogels, reptielen, amfibieën en vissen (m.u.v. soorten uit de Visserijwet), soorten genoemd in het besluit aanwijzing dier- en plantensoorten, en soorten genoemd in de Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten. Dit betekent dat zo'n 5% van de Nederland voorkomende soorten middels de Ffw zijn beschermd (Broekmeyer et al. 2003).

Binnen het soortenbeleid kan onderscheid gemaakt worden tussen het actieve en het passieve soortenbeleid. Onder het passieve soortenbeleid vallen de verbods- en ontheffingsbepalingen van art. 8 t/m 12 en art. 75 van de Ffw. Onder het actieve soortenbeleid vallen de zorgplicht (art. 2), de vaststelling van Rode Lijsten (art. 7), het bevorderen van het opstellen van soortbeschermingsplannen (art. 7, 1^e en 3^e lid), en het aanwijzen van de beschermde leefomgeving (art. 19). Stimulerende maatregelen zoals bijv. economische sturing via subsidies van agrarisch natuurbeheer (bijv. weidevogel- en hamsterpakketten) worden ook tot het actieve soortenbeleid gerekend.

In het 'Meerjarenprogramma uitvoering soortenbeleid 2000-2004' wordt gesteld dat voor 150 soorten aanvullende maatregelen nodig zijn op het gebiedenbeleid in de vorm van soortbeschermingsplannen. In het huidige tempo worden slechts vijf plannen per jaar gerealiseerd. Soorten gaan nog steeds achteruit zodat het doel van het soortenbeleid nog niet is bereikt. De spanning tussen werkelijkheid en verplichtingen leidt ook tot confrontaties op lokaal niveau tussen soortbescherming

en economisch gemotiveerde projecten. Met adequate kennis over de verspreiding van soorten en de betekenis van gebieden voor de overleving van soorten en met een goede voorlichting aan bestuurders over de regelgeving, is een veel minder conflicterende toepassing van regelgeving mogelijk. Een mogelijke oplossing is het gebruik maken van een 'leefgebiedenbenadering', waarbij soorten met vergelijkbare habitateisen in een gezamenlijk soortbeschermingsplan worden opgenomen.

Algemeen doel van dit project is het verkennen van oplossingsrichtingen ten aanzien van boven geschetste problematiek en deze ecologisch en juridisch-bestuurlijk te toetsen aan de Europese richtlijnen. Daarbij spelen onderstaande vragen een rol:

- Welke rol kunnen soortbeschermingsplannen spelen bij het waarborgen van de 'gunstige staat van instandhouding' van Annex-IV soorten van de Habitatrichtlijn?
- Is het mogelijk om, binnen de randvoorwaarden voor het waarborgen van de 'gunstige staat van instandhouding', duidelijkheid te scheppen over economisch gemotiveerde activiteiten?
- Is gebruik van een 'leefgebiedenbenadering' een goede manier om enerzijds het 'de gunstige staat van instandhouding' van soorten te garanderen en anderzijds duidelijkheid over economische activiteiten te scheppen?
- Of is het aanwijzen van specifieke gebieden ('beschermde leefomgeving') een goede optie om dit te bereiken?

Er zijn twee type problemen te onderscheiden in relatie tot soortbeschermingsplannen (hierna SBP's) van Annex-IV soorten van de Habitatrichtlijn. Enerzijds is er sprake van botsingen met economische activiteiten, anderzijds is het de vraag of de gunstige staat van instandhouding, zoals bedoeld onder de Habitatrichtlijn gegarandeerd is. Beide typen problemen hebben een ecologische en een juridisch-bestuurlijke dimensie.

Doel van het project is het opsporen van de voornaamste knelpunten in de relatie tussen soortbeschermingsplannen en bescherming van Annex-IV soorten onder de Habitatrichtlijn, en het formuleren van een oplossingsrichting die zowel ecologisch werkt, als juridisch-bestuurlijk geïmplementeerd kan worden.

2 Inventarisatie knelpunten

2.1 Juridisch-bestuurlijke knelpunten

2.1.1 Actief soortenbeleid

Anders dan de verbods- en ontheffingsbepalingen (passief soortenbeleid) draagt art. 7 Ffw ten aanzien van Rode Lijsten en SBP's slechts een vrijblijvend karakter. Het voorkomen van een soort op de Rode Lijst heeft geen rechtsgevolgen en er zijn geen wettelijke en/of planologische instrumenten om uitvoering van SBP's te garanderen, zodat de effectiviteit in de praktijk beperkt is (Woldendorp 2002, RLG 2002, Natuurbalans 2002). Er zijn momenteel slechts een twintigtal SBP's opgesteld, terwijl het 'Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid' vaststelt dat er voor 150 soorten aanvullende maatregelen nodig zijn om er voor te zorgen dat ze in Nederland duurzaam blijven voorkomen.

Eenzijds heeft het opstellen van SBP's het draagvlak voor soortenbescherming vergroot en voor communicatieve en consensuele sturing gezorgd (Natuurbalans 2002: bijv. de SBP's voor kerkuil, muurplanten, vleermuizen, das en weidevogels), anderzijds is het actieve soortenbeleid via SBP's weinig of niet geïntegreerd met andere delen van het natuurbeleid (Natuurbalans 2002, RLG 2002). De grootste beleidseffectiviteit wordt bereikt door een geïntegreerde mix van sturingsinstrumenten (Backes et al. 2001, Glasbergen et al. 1994): naast consensuele -, ook juridische -, planologische - (ofwel ruimtelijke), en economische sturing. Mogelijk spelen SBP's een bescheiden rol bij economische sturing (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer, via hamster- en weidevogelpakketten), maar er is geen sprake van integraliteit met het juridische en planologische sturingsinstrumentarium. Het actieve soortenbeleid mist daardoor de aansluiting met het passieve soortenbeleid en met het gebiedenbeleid (Figuur 1).

De rechtsliteratuur pleit voor integratie en verankering van soortenbescherming in de ruimtelijke ordening (CvM 2000). Bovendien verplicht de Conventie van Bern tot het instandhouden van natuurlijk leefmilieu van beschermde soorten. Dit betekent dat via het ruimtelijk ordeningsbeleid maatregelen genomen moeten worden om de achteruitgang van het natuurlijk leefmilieu te vermijden en/of verminderen. Integratie en verankering in de ruimtelijke ordening zou bereikt kunnen worden door koppeling dan wel opname van onderdelen van SBP's in een provinciaal omgevingsplan (hierna POP), wat zowel een streek-, een waterhuishoudings- als een milieubeleidsplan bevat. Op dezelfde wijze kunnen (onderdelen uit) SBP's via plankaarten op het ruimtelijke spoor terecht komen en via gemeentelijke omgevings- of bestemmingsplannen algemeen bindende werking (en dus de status van wet) verkrijgen (CvM 2000: bijv. de Drentse beekdalsystemen).

Ook gemeentelijke structuurplannen lenen zich voor integratie van actief en passief soortenbeleid. Sommige gemeenten en provincies hebben al gedigitaliseerde

verspreidingskaarten van Annex-IV soorten compleet met bijbehorende beschermingsmaatregelen. Opname in structuurplannen dient ook als *signaalfunctie* naar initiatiefnemers: men weet waar de soorten zitten en dat er (mogelijk) sprake is van een ontheffingsplicht (ex art. 75 Ffw). Een dergelijke signaalfunctie geldt ook voor gebiedsbescherming en de Habitattoets van art. 6 HR voor speciale beschermingszones (hierna SBZ's). Zo hebben alle Waddengemeenten de Habitattoets en daarmee ook de SBZ-status in hun bestemmingsplannen verankerd.

| Gebiedsbeleid | Soortenbeleid | | | |
|--|--------------------|-----------------------------------|---------------------|---------------------|
| | Passief | | Actief | |
| VHR Nb-wet Art. 19 Ffw-gebieden Habitattoets SBZ's | Juridische sturing | Ruimtelijke sturing | Consensuele sturing | Economische sturing |
| | VHR | PKB | SBP's | SAN |
| | Ffw | Streekplan | | |
| | Ontheffingstoets | Structuurplan Bestemmings-plan | | |

Figuur 1 Overzicht van het natuurbeleid

(Nb-wet: natuurbeschermingswet; PKB: planologische kernbeslissing; SBZ's: speciale beschermingszones; SAN: subsidieregeling agrarisch natuurbeheer)

Ook de *beschermde leefomgeving*, die de provincie op grond van art. 19 Ffw voor soorten kan aanwijzen (bijv. vleermuiskelders en paddenpoelen waarbij onderdelen van de leefomgeving van soorten worden beschermd), werkt niet automatisch door in de structuur- of bestemmingsplannen. Een op basis van de ecologische gegevens uit een SBP aangewezen beschermde leefomgeving zou evenwel ter wille van een effectieve doorwerking verankering in de ruimtelijke ordening behoeven.

Knelpunten

- De soortenbescherming is gebrekkig geïntegreerd en verankerd in het natuurbeleid en de ruimtelijke ordening. Er wordt veel enkelsporig gedacht. SBP's zijn niet of nauwelijks afgestemd op andere onderdelen van het natuurbeleid, zoals het gebiedenbeleid, de beschermde leefomgeving, het ruimtelijk ordeningsbeleid of het passieve soortenbeleid. Door gebrek aan integratie van sturingsinstrumenten is het soortenbeschermingsbeleid onvoldoende effectief.
- Het ontbreken van een juridische status van SBP's. De Ffw verschaft geen juridisch bindende status aan SBP's waardoor ze in vrijblijvendheid blijven steken.

2.1.2 Passief soortenbeleid

De kern van het passieve soortenbeleid wordt gevormd door art. 8 e.v. (verbodsbepalingen) en art. 75 (ontheffingsbepalingen) van de Ffw (Woldendorp 2002). Deze artikelen worden gezien als een correcte implementatie van communautaire wetgeving. Soms is deze implementatie echter strenger dan nodig is. Dit is niet noodzakelijkerwijs een knelpunt omdat de mogelijkheid van zogenoemde richtlijnconforme interpretatie blijft bestaan. Zo kan bijv. art. 10 Ffw

richtlijnconform en dus soepeler geïnterpreteerd kunnen worden: alleen ontheffingsplichtigheid bij *opzettelijke* verstoring van *wezenlijke* invloed cf. art. 5 VR (Backes & Rotmeijer 2002, Van der Velde & Van der Velde 2002).

Art. 75 Ffw onderscheidt drie criteria voor ontheffingsverlening:

1. *Het gunstige-staat criterium*: er wordt geen afbreuk gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort,
2. *De alternatieventoets*: er is geen andere bevredigende oplossing,
3. *De doelcriteria*: limitatief zijn de in Ffw en algemene maatregel van bestuur (hierna AMvB) opgesomde belangen, waarbij de “verzamelgrond” van dwingende redenen van groot openbaar belang (met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten) niet als doelcriterium mag gelden voor vogels die behoren tot een beschermde inheemse soort (art. 2 lid 2 sub e AMvB *Stb.* 2000, 525).

Voor Annex-IV soorten en als gevolg van art. 75 lid 5 Ffw bij AMvB aangewezen soorten geldt dat alle drie bovenstaande criteria cumulatief doorlopen moet worden. Voor vogels geldt dit ook, zij het dat hier het belang van dwingende redenen wegvalt. Dus voor Annex-IV soorten geldt een zwaar en voor vogelsoorten een extra zwaar beschermingsregime. Voor algemene soorten wordt een generieke vrijstellings-AMvB voorbereid waarmee een (nieuwe) categorie vrijgestelde soorten ontstaan. Alle overige soorten vallen onder art. 75 lid 4 Ffw: voor hen geldt “slechts” het *gunstige-staat criterium*.

Knelpunten

- De complexiteit van het ontheffingsregime. Steeds moet worden uitgezocht welk regime (Annex-IV soorten, vogels, vrijgestelde soorten, overige soorten) precies van toepassing is. Daarbij moet voortdurend heen en weer gebladerd worden tussen Ffw en AMvB's. Het RLG rapport *Voorkomen is beter* (2002) stelt daarom voor de huidige complexe regelgeving te verhelderden door middel van een beleidscirculaire (RLG 2002, Verschuuren & Van Wijmen 2002, Van Geilswijk 2003). Aanvullend kan op de LNV-website per soort het correcte regime worden vermeld.
- Onduidelijkheid invulling ontheffingscriteria. De Ffw besteedt hier geen aandacht aan. Vooral het *gunstige-staat criterium* blijft onduidelijk. Uit jurisprudentie blijkt dat er aangesloten moet worden bij art. 1 HR (ABRS 15 januari 2001, M&R 29 2001). Hierin geeft de communautaire wetgever een drietal subcriteria, maar onduidelijk blijft wat er precies bedoeld wordt met soortpopulaties, mitigerende, en compenserende maatregelen. Dus zowel communautaire als lidstatelijke wetgever laten onduidelijkheid bestaan over het soortbegrip en de vereisten voor een mitigatie- of compensatieplan.

2.1.3 Soortenbeleid en gebiedsbeleid

Soortenbescherming en gebiedsbescherming zijn niet alleen gescheiden beleidsvelden, maar kenmerken zich, geheel in het spoor van HR en VR, ook als

streng gescheiden rechtsgebieden met een eigen wettelijk spoor (resp. Ffw en nieuwe Nb-wet) en afwegingskader (resp. ontheffingstoets ex art. 75 Ffw en Habitattoets ex art. 6 HR). Dit zogenoemde *specialiteitsbeginsel* (Woldendorp 2002) is een algemeen bestuursrechtelijk beginsel, dat kennelijk ook op het natuurbeschermingsrecht van toepassing is; met als gevolg dat bij een ruimtelijke ingreep soms meerdere eigenstandige afwegingen plaats moeten vinden.

De Habitattoets ex art. 6 HR (ook van toepassing in het kader van de VR) betreft het afwegingskader van *speciale beschermingszones* (SBZ's). Deze gebieden genieten harde juridische bescherming en een in de ogen van Europese jurisprudentie toereikende beschermingsstatus¹. Allen samen vormen de SBZ's het Natura 2000-netwerk en tellen Europeesrechtelijk mee.

De gebieden onder de EHS echter, ontberen wettelijke of Europeesrechtelijke VR- of HR-status (Kuindersma et al. 2002). Ze hebben geen directe juridische binding ondanks de PKB-status uit het Structuurschema Groene Ruimte (1995) (Broekmeyer et al. 2002). Implementatie van het communautaire gebieds- of soortbeschermingsrecht in het ruimtelijke ordeningsspoor van een PKB wordt door het Hof van Justitie van de EG (hierna HvJEG) als onvoldoende beschouwd. Implementatie dient te geschieden via juridische sturing in bindende nationale regelgeving.

De door gedeputeerde staten van een provincie aan te wijzen *beschermde leefomgeving* (art. 19 t/m 28 Ffw) daarentegen valt zowel onder gebieds- als soortenbescherming. Daarmee is de rigide scheiding (Figuur 1) doorbroken en zou men kunnen spreken van 'gebiedsgericht soortenbeleid avant la lettre'. Tot op heden wordt er geen gebruik van gemaakt en juristen zien deze bevoegdheid kennelijk als een dogmatische contradictie en spreken van een vreemde eend in de Ffw-bijt (Van der Velde & Van der Velde 2002).

Knelpunten

- Er is sprake van gebrekkige integratie tussen soorten- en gebiedsbescherming: a) bescherming van SBZ's staat los van soortenbescherming; b) de EHS heeft geen Europeesrechtelijke VR- of HR-status; en c) gebiedsgericht soortenbeleid via *de beschermde leefomgeving* (art. 19 e.v. Ffw) komt niet van de grond.
- Bij een enkele ruimtelijke ingreep dienen soms meerdere, eigenstandige afwegingen plaats te vinden: Habitattoets cf. HR, vergunning cf. Nb-wet, ontheffing cf. Ffw, en/of afweging cf. SGR.

2.1.4 Jurisprudentie

Na verkenning van problemen van wetgevende en beleidsmatige aard, gaan we nu in op de hoofdlijnen in de rechtspraak op het gebied van de soortenbescherming. Deze rechtspraak is betrekkelijk laat in Nederland van de grond gekomen. Er was geen jurisprudentie en verbodsbepalingen leken niet of nauwelijks gehandhaafd te worden. Pas in 1998 neemt de rechtspraak rond soortenbescherming plotsklaps een aanvang

¹ HvJEG 25 november 1999, C-96/98 (moeras van Poitou).

met de omvangrijke en geruchtmakende hamsterjurisprudentie naar aanleiding van het grensoverschrijdende bedrijventerrein Heerlen.

De jurisprudentie is nog niet uitgekristalliseerd en het is nog onduidelijk met welke soorten en op welke plaatsen zich de meeste problemen voordoen. Wel beschikbaar is een lijst van chronologisch gerangschikte ontheffingsjurisprudentie (Tabel 1). In al deze uitspraken oordeelt de rechter over de ontheffingsplicht van art. 75 Ffw en dus over het *gunstige-staat criterium*. Wel heeft het Luxemburgse HvJEG een enigszins verhelderende uitspraak gedaan betreffende het opzettelijk verstoren van zeeschildpadden op het Griekse eiland Zakynthos, maar er resteren nog veel onduidelijkheden en dus knelpunten voor de bestuurlijke uitvoering. De Nederlandse rechter heeft mede daarom aan het HvJEG om nadere uitleg gevraagd middels en aantal zgn. *prejudiciële vragen* (cf. ABRS 27 maart 2002, M&R 2002, 87).

Vooralsnog blijven we, zo is in de rechtsliteratuur thans vrij algemeen de opvatting, te maken hebben met onzekerheid over de reikwijdte van wettelijke- en richtlijnbevestigingen en past “elke rechter deze min of meer naar eigen goeddunken” toe (Verschuuren & Van Wijmen 2002, Backes et al. 2001).

Hamsterjurisprudentie

Het overgrote deel van de jurisprudentie betreft de wilde hamster ofwel korenwolf, waarbij alle zaken gaan over het grensoverschrijdende bedrijventerrein Heerlen. Slechts één zaak gaat inhoudelijk in op soortenbescherming als bedoeld in art. 12 e.v. HR. De uitspraak van ABRS 15 januari 2001 (Afdeling bestuursrechtspraak) (M&R 2001, 29) kan door de uitvoerige motivering gezien worden als het voorlopig basisarrest met betrekking tot de soortenbescherming. De overige uitspraken zijn procedureel van aard: ze betreffen de goedkeuring van het bestemmingsplan, de weigering om handhavend op te treden, of het speciale hamsterfokprogramma (Verschuuren & Van Wijmen 2002).

In de uitspraak van 15 januari 2001 besteedt de rechter uitvoerig aandacht aan de drie voorwaarden voor ontheffingsverlening:

- *Alternatieventoets*

De rechter stelt strenge en gedetailleerde eisen aan de alternatieventoets: onderzocht moet worden of er een andere bevredigende oplossing bestaat voor het voorzien in uitbreiding van de werkgelegenheid in de regio Heerlen-Aken (bijv. door bedrijven te verspreiden over (leegstaande panden in) het centrum van Heerlen, of door bedrijven (eventueel verspreid) te vestigen op te revitaliseren bedrijventerreinen, of door middel van bijv. het creëren van banen in de zorg- en onderwijssector). Het alternatievenonderzoek mag dus niet te beperkt worden opgezet (i.c. waren alleen alternatieve locaties overwogen).

Ook kan niet zonder meer worden verwezen naar ruimtelijke of planologische afwegingen in het kader van andere wetgeving. Dit laatste had de rechter ook al gezegd in een eerdere hamsterzaak (ABRS 27 april 2000, M&R 2000, 74) en volgt overigens ook uit het specialiteitsbeginsel (iedere wet heeft zijn eigen afwegingskader, dat apart doorlopen moet worden).

Deze uitspraak maakt aannemelijk dat dit specialiteitsbeginsel ook geldt voor soorten- versus gebiedsbescherming. Ook al is de habitattoets art. 6 HR (gebiedsbescherming) binnen de desbetreffende SBZ al doorlopen, dan nog zal voor ontheffingverlening ex art. 75 Ffw ook de al eerder besproken drie criteria die hiervoor gelden moeten worden doorlopen (Woldendorp 2002).

- *Gunstige staat*

Voor het *gunstige-staat criterium* grijpt de rechter terug naar het definitieartikel uit de HR (art. 1 sub i) en onderscheidt aldus drie subcriteria:

- de soort is een levensvatbare component van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en blijft dat vermoedelijk op lange termijn ook,
- het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort wordt niet kleiner,
- er bestaat een voldoende groot habitat om populaties van de soort op lange termijn in stand te houden.

Voor het tweede subcriteria vindt de rechter van belang: er werden twee gebieden onttrokken aan het gebied waarin de hamster van nature voorkomt.

De rechter lijkt hier te koersen op (enkel) kwantitatieve compensatie. De letterlijke tekst van art. 1 sub i HR lijkt ook eerder op kwantitatieve (vergroten van het gebied) dan op kwalitatieve (verbeteren resterende gebied) compensatie te doelen. Een verkleining van het gebied die enkel kwalitatief wordt gecompenseerd is aldus wellicht strijdig met de HR en Ffw.

Eerder wees LNV-Zuid er al op dat compensatie niet alleen binnen het plangebied maar ook op Nederlands grondgebied (dus niet in Duitsland) diende te geschieden. Ook het Permanent Comité van de Raad van Europa had al op 3 december 1999 een aanbeveling aangenomen waarin Nederland werd opgedragen voldoende leefgebied voor de hamster te verzekeren in het gehele voormalige verspreidingsgebied binnen het lidstatelijke grondgebied van Nederland.

Ook gaat het de rechter om *populaties van de soort* en niet om individuele exemplaren. Er moet een voldoende groot habitat zijn om populaties van de soort op lange termijn in stand te houden. Hier komt het element van duurzame instandhouding dus expliciet naar voren.

In de rechtsoverweging kwam het Beschermingsplan hamster 2000-2004 wel aan de orde, maar deze verwijzing had voor de uitspraak geen juridische relevantie. Hier wreekt zich het gebrek aan een duidelijke juridische status van SBP's.

- *Dwingende redenen*

Over de derde eis voor een ontheffingverlening (dwingende redenen van groot openbaar belang, art. 16 HR jo. art. 75 Ffw) merkt de rechter slechts op dat er niet algemeen gesteld kan worden dat regionale werkgelegenheid nimmer een dwingende reden van groot openbaar belang kan zijn. Men zal met actuele gegevens moeten komen.

Overige nationale jurisprudentie

In 2.1.2 is geconcludeerd dat het ontheffingenstelsel ex art. 75 Ffw niet alleen complex is, maar dat er veel onduidelijkheden van wetgevende aard blijven bestaan. De vraag is nu of de rechtspraak deze onduidelijkheden heeft ingevuld.

Uit de ontheffingsjurisprudentie blijkt dat deze niet alleen vrij recent is, maar dat er naast de hamsterjurisprudentie slechts weinig uitspraken zijn (Tabel 1). Dit zegt niet alles, er is altijd een *dark number* van nimmer gepubliceerde uitspraken. Het gaat in Tabel 1 steeds om Annex-IV soorten, meestal buiten een SBZ. Dat laatste is echter irrelevant voor toepassing van het afwegingskader. Het specialiteitsbeginsel betekent immers dat Ffw (soortenbescherming) en Nb-wet of art. 6 HR (Habitattoets gebiedenbescherming) juridisch gescheiden sporen zijn met eigenstandige wegingskaders.

Tabel 1 Jurisprudentie betreffende de ontheffingsplichtigheid van art. 75 Ffw

-
1. ABRS 19 maart 1998, E01.96.0471 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 2. VzAB 27 mei 1998, AB 1999, 358 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 3. VzAB 19 januari 1999, AB 1999, 357 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 4. VzAB 11 mei 1999, F01.99.0083 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 5. ABRS 26 oktober 1999, M&R 2000, 73 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 6. ABRS 27 april 2000, M&R 2000, 74 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 7. VzAB 11 juli 2000, 2000003066/1 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 8. ABRS 15 januari 2001, M&R 2001, 29 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 9. VzAB 20 februari 2001, 200100 342/1 en 232/2 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 10. ABRS 5 april 2001, M&R 2002, 4 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 11. VzAB 14 mei 2001, 200100858/1 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 12. ABRS 1 augustus 2001, 200000789/01 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 13. VzAB 11 juni 2001, M&R 2002, 24 (zandhagedis); bouwproject Noordwijkerhout
 14. ABRS 29 augustus 2001, M&R 2002, 64 (kamsalamander); woonwijk Vught
 15. Rb Den Haag 21 januari 2002, KG 01/1478 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 16. ABRS 30 januari 200100858/2 (hamster); bedrijvenpark Heerlen
 17. Vz Rb Amsterdam 25 juli 2002, M&R 2003, 15 (rugstreeppad); bouwproject Watergraafsmeer Amsterdam
 18. ABRS 28 augustus 2002, M&R 2003, 29 (grote modderkruiper); lozing Krammer-Volkerakgebied (NBrabant)
 19. ABRS 13 november 2002, M&R 2003, 16 (das, eekhoorn, egel, otter, bever, negen vleermuissoorten, hazelworm, groene kikker, bruine kikker, gewone pad, kleine watersalamander, kamsalamander, levendbarende hagedis, zeggekorfslak, grasklokje, rapunzelklokje, gewone vogelmelk); A73-tracé
 20. Vr-z-rb Amsterdam 19 december 2002, M&R 2003, 53 (ruige dwergvleermuis, watervleermuis);
 21. ABRS 24 december 2002, M&R 2003, 40K (grutto, patrijs, roodborsttapuit en steenuil); glastuinbouw Nbrabant
 22. ABRS 19 november 2003, Journaal flora en fauna 2004, 6 (rugstreeppad en zandhagedis); randweg Beverwijk
 23. VzAB 13 januari 2004, Jurisprudentie Milieurecht 2004, 32 (dassen en marters); wegaanleg Ermelo
 24. ABRS 14 april 2004, nr. 200303339/1 (kamsalamander); Limburg
-

De enige uitspraak die iets lijkt toe te voegen aan de hamsterzaak is de Noordwijkerhoutse zandhagedissenzaak (ABRS 11 juni 2001, M&R 2002, 24). De rechter spreekt hier van de op het westelijke deel van het bouwterrein aanwezige zandhagedissenpopulatie en lijkt dus uit te gaan van slechts een deel van de populatie. De rechter is evenwel niet reeds de ontheffingscriteria aan het invullen, doch velt slechts een voorlopig oordeel over de aanwezigheid van zandhagedissen op de bouwlocatie en oordeelt dus over de vraag of de bestuursdwangaanzegging om de bouw stil te leggen al dan niet terecht was. Ook deze uitspraak verduidelijkt het populatiebegrip en het *gunstige-staat criterium* dus niet.

EG-jurisprudentie

Anders dan de nationale jurisprudentie geeft het HvJEG in de Griekse zeeschildpaddenzaak van 30 januari 2002 (zaak C-103/00) wel enige verduidelijking m.b.t. het populatiebegrip. Voor het overige laat het hof de lidstatelijke beleidsruimte voor het invullen van de ontheffingscriteria tot nog toe ongemoeid. Dat betekent dat de nationale rechter of wetgever dan wel de nationale uitvoerende macht dit nader zou kunnen inkaderen.

De zaak betreft het opzettelijk verstoren van de zeeschildpad *Caretta caretta* op het eiland Zakynthos tijdens de voortplantingsperiode. De rechter lijkt ook hier op het eerste gezicht uit te gaan van een sterk gelokaliseerd populatiebegrip (het legstrand op Zakynthos). Dit strand is evenwel het belangrijkste gebied van de Middellandse Zee voor de voortplanting van deze schildpad. Het Hof stelt vast dat het bromfiets verkeer op het legstrand, vooral als gevolg van de geluidsoverlast, deze soort stoort tijdens het leggen, het uitbroeden en het uitkomen van de eieren, evenals tijdens het zich naar zee begeven van de jonge schildpadjes. Daarmee is art. 12 HR al overtreden. Ten overvloede voegt het Hof hieraan toe dat voorts is gebleken dat de aanwezigheid van bootjes in de nabijheid van legstranden een gevaar vormt voor het leven en de lichamelijke integriteit van individuele exemplaren.

Het gaat het Hof dus om verstoring van de soort. Dat ook *individuele* exemplaren gevaar lopen wordt gepresenteerd als een bijkomende omstandigheid, maar vormt geen doorslaggevend argument. Het Hof voegt deze overweging ten overvloede toe (in de rechtstaal heet dit een *obiter dictum*) zonder dat deze het constituerende criterium vormt voor overtreding van de verboden ex art. 12 HR.

Gezien deze *obiter dictum*-constructie zou men dus kunnen verdedigen dat het in het kader van art. 12 HR in beginsel niet om individubescherming gaat. Intussen wordt weer niet duidelijk gemaakt wat verder nog onder het populatiebegrip of het *gunstige-staat criterium* dient te worden verstaan. Ook zou men nog kunnen concluderen dat ook het Hof het specialiteitsbeginsel toepast. Het onderhavige gebied was al als SBZ voorgedragen. Het Hof ziet de soortenbescherming dus los van de in voorkomende gevallen ook te verrichten Habitattoets (gebiedsbescherming). Het bevestigt het beeld dat Annex-IV soorten evengoed binnen als buiten Natura 2000 tot geschillen aanleiding geven.

2.2 Ecologische knelpunten

2.2.1 Beschermd status en soortbeschermingsplan

In Nederland komen 83 soorten voor die op grond van de HR beschermd dienen te worden. Op grond van de VR zijn alle 460 in Nederland voorkomende vogels beschermd. Door de Ffw zijn alle vogels, amfibieën, reptielen, vleermuizen en de meeste overige zoogdieren wettelijk beschermd. Dit betekent dat er onder de Ffw meer soorten beschermd zijn dan onder de VR en HR (Tabel 2).

In het 'Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid' (LNV 2000) wordt voorzien in de opstelling van 150 SBP's, maar het tempo waarin deze gerealiseerd worden ligt erg laag. Een SBP is een beleidsinstrument waarmee in principe zowel de door VR en HR beschermde soorten, als de overige door Ffw beschermde soorten die in hun voortbestaan worden bedreigd duurzaam in stand gehouden kunnen worden.

Tabel 2 De relatie per soortgroep tussen het voornemen een soortbeschermingsplan op te stellen en de wettelijke bescherming van deze soorten volgens Ffw, VR en HR

| Soortgroep (totaal aantal soorten in Nederland) | Aantal soorten beschermd | Aantal soorten beschermd | Aantal SBP's (aantal VR+HR soorten) |
|---|--------------------------------|--------------------------------|---|
| | Ffw | VR en HR* | |
| Amfibieën (16) | 16 | 11 | 8 (6) |
| Reptielen (7) | 7 | 3 | 3 (1) |
| Vissen (120) | 12 | 8 | 4 (2) |
| Zoogdieren (70) | 64 | 36 | 28 (24) |
| Vaatplanten (1450) | 105 | 6 | 16 (3) |
| Mossen (510) | 2 | 2 | - |
| Korstmossen (630) | 0 | 1 | - |
| Vogels (460) | 600** | 460 | 57 (32) |
| Insecten (6400) | 43 | 15 | 13 (7) |
| Kreeftachtigen (1230) | 1 | 1 | - |
| Weekdieren (320) | 2 | 0 | - |

Bron: Natuurcompendium 2003, Meerjarenprogramma uitvoering soortenbeleid 2000-2004

* Annex-IV soorten HR; ** inclusief onregelmatig in Nederland voorkomende soorten

Tabel 2 geeft per soortgroep de aantallen soorten die onder de bescherming van Ffw, VR en HR vallen. Daarnaast is aangegeven voor hoeveel soorten een SBP zal worden opgesteld, met tussen haakjes het aantal VR en HR soorten. Er blijkt geen eenduidige relatie tussen op te stellen SBP's en de beschermde status van soorten te zijn. Er zijn veel soorten wettelijk beschermd volgens de Ffw waarvoor geen SBP wordt opgesteld (het verschil tussen kolom 1 en kolom 3). Daarnaast zijn er soorten die een strenge beschermde status volgens VR en HR hebben, waarvoor geen SBP wordt opgesteld (het verschil tussen kolom 2 en het aantal in kolom 3 tussen haakjes).

De RLG (2002) wijst er op dat Nederland mogelijke problemen krijgt, omdat de genomen maatregelen tot duurzame instandhouding voor een aantal soorten (vooral HR Annex-IV soorten) niet altijd zichtbaar zijn of juridisch gefundeerd. Dit bemoeilijkt het vaststellen in hoeverre de duurzame instandhouding van een soort

gegarandeerd is, ook bij gerechtelijke procedures. Voor de HR Annex-II soorten zijn deze beschermingsmaatregelen wel duidelijk zichtbaar, doordat concrete gebieden zijn aangewezen gekoppeld aan een specifiek beschermingsregime.

Knelpunten

- Er is geen een-op-een relatie tussen de wettelijk beschermde soorten volgens VR en HR en het bestaan of voornemen een SBP voor die soorten op te stellen,
- Nederland kan voor de duurzame instandhouding van HR Annex-IV soorten geen aanwijsbare beschermingsmaatregelen aantonen.

2.2.2 Achteruitgang soorten

Ondanks beschermende maatregelen, zoals de aanleg van de EHS en soortspecifieke bescherming middels SBP's, gaan veel soorten in Nederland nog steeds achteruit (zie o.a. Natuurverkenning 1997, IBO 2003). Naast soorten die ondanks deze maatregelen nog steeds achteruit gaan, is er een categorie soorten die niet effectief beschermd kunnen worden omdat de specifieke (ecologische) gegevens ontbreken om passende maatregelen te treffen.

Zo zijn er soorten waarvan de *biotoeisen* onvoldoende bekend zijn. Ook het SBP geeft soms aan dat er onvoldoende ecologische kennis beschikbaar is om effectieve beschermingsmaatregelen te kunnen treffen (bijv. SBP hamster en veenvlinders, Groot Bruinderink et al. 2002). Uiteraard kan een soort niet goed beschermd worden wanneer het niet duidelijk is welke maatregelen er genomen moeten worden. Voor deze soorten is dringend ecologisch onderzoek nodig.

Ook komt het voor dat de *verspreiding van soorten onvoldoende bekend* is, zodat het niet mogelijk is de belangrijke kerngebieden aan te wijzen (Groot Bruinderink et al. 2002, geen soorten genoemd). Voor deze soorten heeft een gerichte inventarisatie naar het voorkomen prioriteit.

De RLG (2002) constateert dat er criteria ontbreken om aan te kunnen geven wanneer het duurzaam voorkomen van soorten in gevaar komt.

Knelpunten

- Veel wettelijke beschermde soorten zijn nog steeds niet duurzaam beschermd. Uit bestaande SBP's blijkt dat de belangrijkste oorzaken voor achteruitgang van soorten zijn:
 - verlies van habitat,
 - achteruitgang van de habitat kwaliteit,
 - achteruitgang van de ruimtelijke samenhang van habitat.
- Van een aantal wettelijke beschermde soorten zijn de biotoeisen onvoldoende bekend.
- Van een aantal wettelijk beschermde soorten is de verspreiding onvoldoende bekend.
- Voor wettelijk beschermde soorten ontbreekt een beleid waarin normen zijn vastgesteld (met name voor duurzame (netwerk) populaties), zodat er niet

aangegeven kan worden wanneer de duurzame instandhouding van deze soorten in gevaar komt.

2.2.3 Soorten in natuurgebieden en agrarisch cultuurlandschap

De biodiversiteit buiten de natuurgebieden is de afgelopen decennia sneller achteruit gegaan dan binnen de natuurgebieden (zie o.a. Natuurverkenning 1997, IBO 2003). Dit sluit aan bij het principe dat bescherming van soorten binnen natuurgebieden beter mogelijk zou moeten zijn dan daarbuiten, waar ook andere gebruiksfuncties bepalend zijn voor de kwaliteit van het leefgebied. In de praktijk blijkt echter ook bescherming binnen natuurgebieden niet altijd duurzaam te zijn. Voor soorten van bossen, heide en moeras, soorten waarvoor de EHS volgens de doelstelling het duurzaam voorkomen mogelijk moet maken, is de verwachting dat de ruimtelijke samenhang, ook na voltooiing van de EHS nog steeds onvoldoende zal zijn (Natuurbalans 2000).

Het wordt extra lastig als een soort voor zijn voorkomen niet alleen afhankelijk is van natuurgebieden maar ook van het *aangrenzend cultuurlandschap* (bijv. als foerageergebied voor das of steenmarter). In dat geval wordt effectieve bescherming complexer, omdat het betekent dat het cultuurlandschap aan bepaalde kwaliteitseisen moet voldoen. Ook vraagt het om ruimtelijke oplossingen waarbij de samenhang tussen gebieden binnen en buiten de EHS is veiliggesteld.

Daarnaast zijn er relatief veel HR Annex-IV soorten die geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van het cultuurlandschap. Circa 50% van de amfibieën, 33% van de reptielen, 40% van de zoogdieren en 20% van de vogels die beschermd zijn volgens de VHR zijn geheel of gedeeltelijk afhankelijk van het cultuurlandschap (schatting op basis van Natuurcompendium 2003). Zo dreigen soorten die afhankelijk zijn van extensief agrarisch landschap buiten de boot te vallen, omdat de kwaliteit van agrarische gebieden nog steeds achteruit gaat en er geen geschikt habitat gerealiseerd kan worden binnen de natuurgebieden. Voorbeelden zijn: akkerplanten, grauwe kiekendief, steenuil, patrijs, hamster, de meeste vleermuissoorten, boomkikker, en knoflookpad. Achteruitgang van deze soorten heeft vaak meerdere oorzaken: gesloten beheersovereenkomsten zijn tijdelijk van aard, worden (ruimtelijk) versnipperd toegepast, en hebben niet altijd de gewenste kwaliteitsverbetering tot gevolg. Dit resulteert in een onvoldoende kwaliteit van het leefgebied met geen of onvoldoende garantie voor de duurzame bescherming van het leefgebied (voldoende omvang en ruimtelijke samenhang).

Knelpunten

- Het voorkomen van een aantal soorten waarvan het leefgebied is beschermd middels natuurgebieden zal ook na voltooiing van de EHS niet duurzaam zijn, doordat:
 - de ruimtelijke samenhang van de EHS onvoldoende is,
 - het beheer onvoldoende is afgestemd op de biotoopeisen van de soort,

- de kwaliteit van het leefgebied ondanks maatregelen toch achteruit gaat of onvoldoende herstelt.
- Er is onvoldoende aandacht voor soorten die afhankelijk zijn van een combinatie van EHS en cultuurlandschap van een hoge kwaliteit.
- De achteruitgang van de biodiversiteit buiten de natuurgebieden is de afgelopen decennia veel sneller gegaan dan in de natuurgebieden.
- Het voorkomen van soorten die afhankelijk zijn van het agrarisch cultuurlandschap is niet duurzaam, doordat:
 - beheersovereenkomsten ruimtelijk versnipperd zijn waardoor de omvang van het geschikt leefgebied (netwerk) onvoldoende is,
 - de gewenste habitatkwaliteit niet gehaald wordt (kan samenhangen met bovenstaande punt),
 - de beheersovereenkomsten tijdelijk van aard zijn.

2.2.4 Bestuurlijke knelpunten

Soortenbeleid is te veel beschouwd als lapmiddel, wat geresulteerd heeft in bestuurlijke verwaarlozing. Niet alleen het bestaande instrumentarium (ruimtelijke ordening, gebiedsgericht beleid, landbouwbeleid, het natuurbeleid zelf (Nb-wet, VHR, Programma Beheer), maar ook de speciaal ontwikkelde instrumenten (gerichte maatregelen op basis van SBP's) zijn onvoldoende benut. Daarnaast is er sprake van onvoldoende integratie tussen soorten- en gebiedenbeleid (Van Leeuwen 2002, RLG 2002):

- het programma beheer wordt niet gestuurd op specifieke soorten die bescherming nodig hebben,
- in het gebiedsgerichte beleid wordt het soortenbeleid niet meegenomen (bijv. in reconstructiegebieden).

Daarnaast wordt de natuurbeheerder in toenemende mate geacht rekening te houden met individuele soorten. Dit kan haaks staan op het beleid waarin ruimte wordt geboden aan natuurlijke processen en successie (Van den Broek & van Tooren 2002).

Knelpunten

- Er is sprake van onvoldoende of geen integratie tussen soorten- en gebiedenbeleid.
- In het gebiedenbeleid en het programma beheer wordt onvoldoende gestuurd op soorten en worden inrichtingseisen van verschillende soorten onvoldoende geïntegreerd.

2.2.5 Botsingen soortenbescherming - economie

Een recente analyse van 20 dossiers ontheffingsaanvragen artikel 75 Ffw toont aan dat er voor diverse typen ruimtelijke ingrepen ontheffingen worden aangevraagd (Broekmeyer et al. 2003). Zogenaamde streng beschermde soorten (artikel 75 lid 5) komen in meer dan 30% van de dossiers voor. Inventarisaties en effectstudies zijn soms slecht onderbouwd, wat leidt tot onduidelijkheid over werkelijke aanwezigheid

van en effecten op de beschermde soorten. Dit maakt het lastig de ontheffing te beoordelen. Zowel initiatiefnemer als beoordelaar zoekt naar zijn rol. De initiatiefnemer levert nogal eens incompleet materiaal aan, maar ook LNV zelf toetst vooral procedureel en weinig inhoudelijk onderbouwd. Het ontbreken van standaard richtlijnen kan hier debet aan zijn. Circa een kwart van de aanvragen wordt afgewezen, zodat Nederland vooralsnog niet op slot lijkt te gaan door invoering van de Ffw (Broekmeyer et al. 2003, 2004).

Uit dezelfde inventarisatie van de ontheffingen art. 75 Ffw blijkt dat er in 80% van de gevallen ontheffing wordt verleend. Uit een steekproef van 20 dossiers blijkt dat ontheffingen betrekking hebben op 1-16 soorten, waarbij:

- amfibieën de meest voorkomende soortgroep zijn,
- het in 5 gevallen om Annex-IV soorten uit de HR gaat (1x poelkikker, 2x heikikker, 1x rugstreepad, en 1x kamsalamander).

Knelpunten

- Vogels worden in ontheffingsaanvragen bewust niet opgenomen gezien het feit dat dwingende reden openbaar belang nooit reden tot ontheffing voor vogels kan zijn.
- In circa een kwart van de gevallen werd ontheffing niet verleend, echter vooral omdat deze niet vereist was omdat geen negatief effect van de ingreep werd verondersteld (formeel kent Ffw geen voortoets, maar feitelijk voert LNV wel quick & dirty een soort voortoets uit).

Informatievoorziening gebrekkig

Lokale overheden en ondernemers worden in een te laat stadium geconfronteerd met het ter plekke voorkomen van soorten. Lokale overheden zijn vaak niet goed op de hoogte van de verspreiding van beschermde soorten (VNO-NCW 2003). Gesproken wordt van onvoldoende ecologische kennis dan wel een gebrekkige informatievoorziening over het feitelijk voorkomen van soorten. Confrontaties zijn voornamelijk het gevolg van inadequate uitvoering van regelgeving (RLG 2002, VNO-NCW 2003).

Wanneer het duurzaam voorkomen van soorten ruim voldoende gewaarborgd zou zijn middels een breed verspreidingsgebied, zouden er minder conflicten om de ruimte ontstaan (RLG 2002, van Leeuwen 2002).

Knelpunten

- Gebrekkige informatievoorziening en inadequate uitvoering regelgeving.
- Er treden conflicten om ruimte op omdat het duurzaam voorkomen van soorten niet voldoende gewaarborgd is middels een breed verspreidingsgebied.

2.3 Overzicht knelpunten

De *juridische knelpunten* in volgorde van belangrijkheid zijn:

1. De onduidelijkheid van rechtstermen. Zowel rechter als wetgever laten onduidelijkheid bestaan ten aanzien van het *gunstige-staat criterium*. In de rechtspraak wordt aangesloten bij de drie subcriteria uit art. 1 sub i HR. Dat betekent duurzame instandhouding van de soort, maar vooral ook dat het natuurlijke verspreidingsgebied niet kleiner wordt. Het gaat dus niet zozeer om kwalitatieve-, als wel om kwantitatieve gebiedscompensatie. Gebiedsgericht soortenbeleid is kennelijk geen contradictoir begrip. Waar een compensatieplan precies aan moet voldoen is echter onduidelijk.
2. Bij het *gunstige-staat criterium* is bovendien het populatiebegrip door de rechter onduidelijk gelaten. Zo wordt voortdurend in het midden gelaten of het om bescherming van enkele individuele exemplaren van de soort, de populatie ter plaatse, in bredere omgeving dan wel binnen de gehele lidstaat of zelfs een nog groter gebied gaat. Alleen het HvJEG lijkt blijkens een *obiter dictum*-formulering in de zeeschildpaddenzaak in beginsel niet te kiezen voor individubescherming, maar de weg open te laten voor een populatiebenadering. Daarnaast is er onduidelijkheid over de begrippen als verontrusten, verstoren, natuurlijk verspreidingsgebied, en overleving.
3. Onduidelijkheid over de status van soortbeschermingsplannen. Door gebrek aan duidelijke juridische status spelen SBP's geen rol van betekenis in de huidige jurisprudentie. SBP's en de bescherming van soorten volgens de VHR zijn niet op elkaar afgestemd. Nederland kan voor HR Annex-IV soorten geen aanwijsbare beschermingsmaatregelen aantonen.

De *wetgevingstechnisch-bestuurlijke knelpunten* in volgorde van belangrijkheid zijn:

1. Complexiteit van de regelgeving. Het ontheffingenstelsel art. 75 Ffw is complex en onoverzichtelijk.
2. De gebrekkige integraliteit van verschillende sturingsinstrumenten. Er is geen integratie tussen passief- en actief soortenbeleid, noch tussen verschillende sturingsinstrumenten. Tussen gebieds- en soortenbeleid is eerder sprake van isolement.
3. Er is gebrek aan integratie tussen inrichtingseisen van verschillende soorten, wat de uitvoering van het natuurbeleid complex maakt.
4. Het gebiedsgericht soortenbeleid, bijv. via het concept van de beschermde leefomgeving (art. 19 e.v. Ffw) of via het concept van het natuurlijke verspreidingsgebied (art. 1 sub i HR) komt niet van de grond.
5. Vogels worden in ontheffingsaanvragen bewust niet opgenomen gezien feit dat dwingende reden openbaar belang nooit reden tot ontheffing voor vogels kan zijn.

De *ecologische knelpunten* in volgorde van belangrijkheid zijn:

1. Soorten gaan nog steeds achteruit. Dit wordt veroorzaakt door verlies van habitat, achteruitgang van habitatkwaliteit, achteruitgang van ruimtelijke samenhang van habitat, doordat habitateisen onvoldoende bekend zijn (geldt

- voor enkele soorten), en doordat de verspreiding onvoldoende bekend is (geldt voor enkele soorten).
2. Het beleid heeft geen toetsbare normen geformuleerd wanneer de instandhouding van soorten in gevaar komt. Met andere woorden, er ontbreken normen voor duurzame (netwerk)populaties. Het benoemen van de oorzaken voor de achteruitgang van soorten is niet voldoende. Daarnaast is het nodig aan te geven met welke beschermingsmaatregelen de duurzame instandhouding van de soort voldoende is gewaarborgd.
 3. Bij achteruitgang van soorten is het relevant of ze voorkomen in natuurgebieden, in agrarisch cultuurlandschap of in een combinatie van beiden, omdat de oorzaken van de achteruitgang zeer verschillend kunnen zijn. Er is bovendien onvoldoende aandacht voor soorten die afhankelijk zijn van een combinatie van EHS en agrarisch cultuurlandschap van hoge kwaliteit.
 4. Gebrek aan kennis. De verspreidingsgegevens van soorten zijn onvoldoende bekend en voor sommige soorten zijn de biotoopeisen onvoldoende bekend.

3 Oplossingsrichtingen

3.1 Het belang van beleidsregels voor het actieve en passieve soortenbeleid

3.1.1 Inleiding

De knelpunten binnen het huidige actieve soortenbeleid van SBP's en het passieve soortenbeleid van ontheffingverlening ex art. 75 Ffw bleken zich in het voorafgaande voornamelijk te concentreren rond *onduidelijkheid* van rechtstermen (*gunstige-staat criterium*), *rigiditeit* van wetgeving (strengere regels) en *eensporigheid* van beleid (het actieve soortenbeleid is geïsoleerd ten opzichte van het passieve soortenbeleid en andere delen van het natuurbeleid).

Het bestuursrechtelijke instrument van beleidsregels kan deze knelpunten in grote mate oplossen: *interpreterende* beleidsregels leggen onduidelijke rechtstermen uit, *goedkeurende* (soms zelfs tegenwettelijke maar richtlijnconforme) beleidsregels verminderen de rigiditeit van de wetgeving, en *integrerende* beleidsregels doorbreken de eensporigheid van het beleid. Verder verkrijgen SBP's en passant enige rechtens relevante status wanneer beleidsregels er naar verwijzen of gegevens aan ontlenuen.

Eerst wordt uitgelegd wat beleidsregels zijn. Daarna zullen de voordelen ervan voor het soortenbeleid worden besproken en worden bestaande beleidsregels onder de Ffw geïnventariseerd. Vervolgens wordt het belang van SBP's voor het opstellen van beleidsregels, en de mogelijkheden van verdergaande beleidsintegratie besproken.

3.1.2 Beleidsregels: algemene opmerkingen

De term *beleidsregels* is een technische juridische term uit het algemene bestuursrecht en wordt wettelijk gedefinieerd in de Algemene wet bestuursrecht (art. 1:3 lid 4 Awb): "Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan". Beleidsregels vormen een nadere inkadering van een bestuursbevoegdheid. De bevoegdheid ontheffingen te verlenen ex art. 75 Ffw is een bestuursbevoegdheid van het ministerie van LNV.

De rechtsliteratuur ziet afkondiging van beleidsregels als het voldoen aan de eis van consistent bestuur (Burkens et al. 2001). Rechtszekerheid en -gelijkheid zijn immers gediend met het nader invullen van de beslissingsruimte die een wettelijke bepaling aan de minister of een bestuursorgaan laat. In dit licht zou zelfs sprake kunnen zijn van een *plicht* tot het geven van beleidsregels (Burkens et al. 2001).

De traditie van rechtsstaatdenken vergt dat tegenwoordig bestuursorganen beleid voeren bij het gebruik van hun bestuursbevoegdheid. Bestuurlijk handelen is pas rechtens juist indien het te veralgemeniseren is (Van Wijk & Konijnenbelt 1994).

Het IBO-rapport *Nederland op slot?* verwijst hier naar door aan te dringen op een “beleidskader” voor soortenbescherming en er op wijzen dat de ontheffingspraktijk van art. 75 Ffw gefundeerd moet zijn op consistente uitleg van de wet. Zij stelt terecht dat niet de rechter maar de overheid (bedoeld wordt i.c. LNV) algemeen beleid dient te maken. Het kabinet onderschrijft de driefasen-aanpak² van het IBO-rapport en dient zich dus primair te richten op verbetering van de *uitvoering* en pas daarna op aanpassing van wetgeving of EG-richtlijnen. Beleidsregels kunnen een cruciale rol spelen bij de verbetering van de uitvoering.

De Awb maakt een onderscheid tussen enerzijds beleidsregels en anderzijds wetgeving ook wel aangeduid als algemeen verbindende voorschriften (avv’s). Deze avv’s zijn wettelijke voorschriften en er is een formele wettelijke bevoegdheid nodig om ze uit te vaardigen. Bij beleidsregels is die bevoegdheid niet nodig en is er slechts een bestuurlijke bevoegdheid in de wet aanwezig (bijv. ontheffingverlening ex art. 75 Ffw). Een beleidsregel is dus een algemenerende regel die zonder wettelijke regelgevende bevoegdheid is opgesteld. Het bestuursorgaan heeft immers concrete *bestuurs*bevoegdheid, maar geen *wetgevende* bevoegdheid. Het bestuursorgaan, bijvoorbeeld de minister van LNV, kadert als het ware zijn vrije beleidsruimte in. Beleidsregels (ook wel *pseudo-wetgeving* genaamd) reguleren de min of meer ruime bestuursbevoegdheid. Zij geven een beleidslijn weer waaraan het orgaan zichzelf gebonden weet of waaraan het door de rechter gebonden wordt gehouden.

3.1.3 Beleidsregels en de Flora- en faunawet

Er zijn opvallend weinig van de centrale overheid afkomstige beleidsregels of daarop gelijkende regelingen in het kader van Ffw. Er zijn wel enkele provinciale beleidsregels m.b.t. hun bestuursbevoegdheid op jachtgebied. Gedragslijnen en juridisch obscure gedragscodes zoals ‘Boswerk in het broedseizoen 2003’ en de ‘Conceptgedragscode Bosbeheer en Ffw’ van het Bosschap voldoen niet aan de definitie van beleidsregels en hebben dus geen indirecte juridische binding.

Van de centrale overheid zijn slechts enkele regelingen afkomstig:

- Circulaire Afgifte jachtakten Ffw (staatssecr. LNV 23 mei 2002, Stcrt. 2002, 96)
- Richtlijn voor strafvordering Ffw (11 juni 2002, Stcrt. 2002, 121)
- Handhavingsdocument Ffw van het Openbaar Ministerie (dus niet van LNV)
- Regeling vaststelling beleidsregels schadevergoeding Faunafonds (Stcrt. 2002, 690 afkomstig van bestuur Faunafonds)
- Mandaatregeling Faunafonds (Stcrt. 2002, 69)
- Bestuursreglement Faunafonds (Stcrt. 2002, 69; afkomstig bestuur Faunafonds)

Opvallend is dat in het kader van de jacht (jachtakten, Faunafonds) wel enkele pseudo-wettelijke regelingen zijn gemaakt, maar in het kader van het ontheffingenbeleid ex art. 75 Ffw totaal niet. Ook opmerkelijk is dat een ander ministerie (Justitie) m.b.t. een typische LNV-wet als de Ffw wél beleidsregels heeft gemaakt (strafvordering en handhaving Ffw). Andere ministeries maken op grote

² Zie brief Directie Natuur 2003/3682 van 9 september 2003

schaal gebruik van beleidsregels en hebben soms voor afkondiging van een wet al concept beleidsregels klaarliggen voor hun rijksdiensten (bijv. de belastingdienst en de nieuwe wetgeving inkomstenbelasting 2001).

3.1.4 Voordelen van beleidsregels

Voor de bestuurspraktijk bieden beleidsregels veel voordelen:

1. *Anders dan een wet is een beleidsregel snel en gemakkelijk aan te passen.*

Beleidsregels kennen geen zwaar en (i.v.m. amendementen) ongewis wetgevingstraject. I.t.t. wetten en AMvB's stelt een departement beleidsregels zelf op. (Hoofd)doel van beleidsregels is het normeren en verduidelijken van de beslissingsruimte. Consensus is niet het doel maar wordt vaak wel bereikt. Bij onduidelijke wetgeving kan onmiddellijke normering soms belangrijker zijn dan latere consensus. Veranderlijke gegevens uit SBP's (bijv. verspreidingsgegevens) kunnen snel worden geactualiseerd in beleidsregels, waardoor koppeling ontstaat tussen de actieve en passieve soortenbescherming. Zo worden lange wetgevingstrajecten met amenderings- en renvoyeerrondes vermeden.

2. *De indirecte status van beleidsregels leidt tot een soepele afwijkingsbevoegdheid.*

De uitvoeringspraktijk kan versoepeld worden d.m.v. goedkeurende beleidsregels. Men denke aan het belastingdienstmodel, waarbij de staatssecretaris van financiën regelmatig de strikte toepassing van een belastingwet versoepelt. Dergelijke beleidsregels kunnen soms zelfs een tegenwettelijke strekking (*contra legem*) hebben, maar tegelijkertijd richtlijnconform en dus *judge proof* zijn (Kistenkas 1994, Van der Meulen & Simon 1989). Het HvJEG kan in dat geval geen roet in het eten gooien als bijv. voor vogelsoorten afgeweken wordt van het *gunstige-staat criterium* van art. 75 Ffw. Dit criterium geldt immers ingevolge de letter van art. 9 VR niet voor vogelsoorten, maar nationale wetgeving verklaart dit criterium wel van toepassing. Goedkeurende beleidsregels waarin voor vogelsoorten niet het *gunstige-staat criterium* geldt, zijn dus *contra legem* (tegenwettelijk t.o.v. art. 75 Ffw), maar tegelijkertijd toch richtlijnconform (in overeenstemming met art. 9 VR).

3. *Eenheid en consistentie van beleid.*

Beleidsregels helpen ook uitvoerende gedeconcentreerde rijksdiensten als bijv. LNV regiodirecties en Laser bij hun besluitvorming over ontheffingverleningen ex art. 75 Ffw. Ook bij beleidsregels voor uitvoerende rijksdiensten blijft de minister of staatssecretaris bevoegd tot vaststellen en uitvaardigen van de beleidsregels (Van Wijk & Konijnenbelt 1994, Kistenkas 1994).

Ook bedrijfsleven en andere partijen profiteren van deze rechtszekerheid en -gelijkheid. Normering van beleidsvrijheid leidt tot veralgemenisering van beleidsuitvoering. Publicatie van ten departementen opgestelde beleidsregels (in Staatscourant of andere periodieken) leidt ook tot de zo gewenste duidelijkheid over op welke plaatsen sprake is van wel of geen problematische ontheffingsplicht.

De overheid kan beleidsregels opstellen waarin duidelijk wordt aan welke voorwaarden een SBP minimaal zou moeten voldoen. Een dergelijke sjablonisering

van SBP's is ook van belang zijn voor integratie van SBP-gegevens in het ontheffingenbeleid (passieve soortenbeleid).

4. Via beleidsregels verkrijgen SBP's een rechtens relevante status.

Beleidsregels hebben geen directe, maar wél een indirecte status (zie 3.1.2). Wanneer gegevens uit SBP's (ook) gebruikt worden in beleidsregels voor het passieve soortenbeleid en de ontheffingenpraktijk, verkrijgen SBP's eindelijk een juridische status die zij tot nog toe ontbeerden.

5. Beleidsregels kunnen een integrerend effect hebben.

Uit bovenstaande blijkt al dat elementen uit het actieve soortenbeleid (opstellen SBP's) via beleidsregels gebruikt kunnen worden in het passieve soortenbeleid. Daardoor zouden beleidsregels als een soort cement kunnen werken tussen nu nog grotendeels gescheiden beleidsvelden. Dergelijke integrerende beleidsregels kunnen niet alleen het actieve en het passieve soortenbeleid integreren (interne integratie), maar zouden ook externe integratie kunnen bevorderen met ruimtelijke sturing. Zo kunnen beleidsregels bijv. aangeven waar gemeenten in hun structuur- en/of bestemmingsplan de duurzame kerngebieden binnen de natuurlijke verspreidingsgebieden van Annex-IV soorten zouden moeten aanwijzen (externe integratie tussen soortenbescherming en ruimtelijke ordening).

SBP's verkrijgen zo via de figuur van de beleidsregelgeving niet alleen een meer rechtens relevante status, maar kunnen zo ook behulpzaam zijn bij het interpreteren van het thans nog onduidelijke criterium van gunstige staat van instandhouding (*g.s.z.-criterium*). Bovendien bereikt men een meer integrerend effect; op zijn minst interne integratie (tussen actief en passief soortenbeleid), maar mogelijk ook externe integratie met het ruimtelijke ordeningsspoor. Men vangt als ware drie vliegen in één klap: beleidsregels zijn statusverlenend, voor SBP's, beleidsregels zijn interpreterend en beleidsregels kunnen integrerend werken.

3.2 Soortbeschermingsplannen en beleidsregels

Er zijn al allerhande bronnen voor het formuleren en afkondigen van beleidsregels: SBP's, Rode en Blauwe lijsten, diverse gedragslijnen voor zomervellingen houtoogst, etc. Deze gegevens kunnen gebruikt worden bij het opstellen van zowel interpreterende (invulling *gunstige-staat criterium*) als van integrerende beleidsregels.

Interpreterende beleidsregels

Het *gunstige-staat criterium* bleek in bestuurs- en rechtspraktijk een problematisch criterium. Volgens de jurisprudentie dient dit criterium te worden ingevuld m.b.v. de drie hulpcriteria uit art. 1 sub i HR. SBP's kunnen een belangrijke rol spelen bij de invulling van het *gunstige-staat criterium* door de volgende gegevens aan te leveren:

1. Een SBP draagt normen aan voor de duurzame instandhouding van de soort.

Gezien de beschikbare jurisprudentie (zie 2.1.4) is niet onverdedigbaar dat het bepalen van 'de gunstige staat' vooral bescherming van de populatie betreft en niet

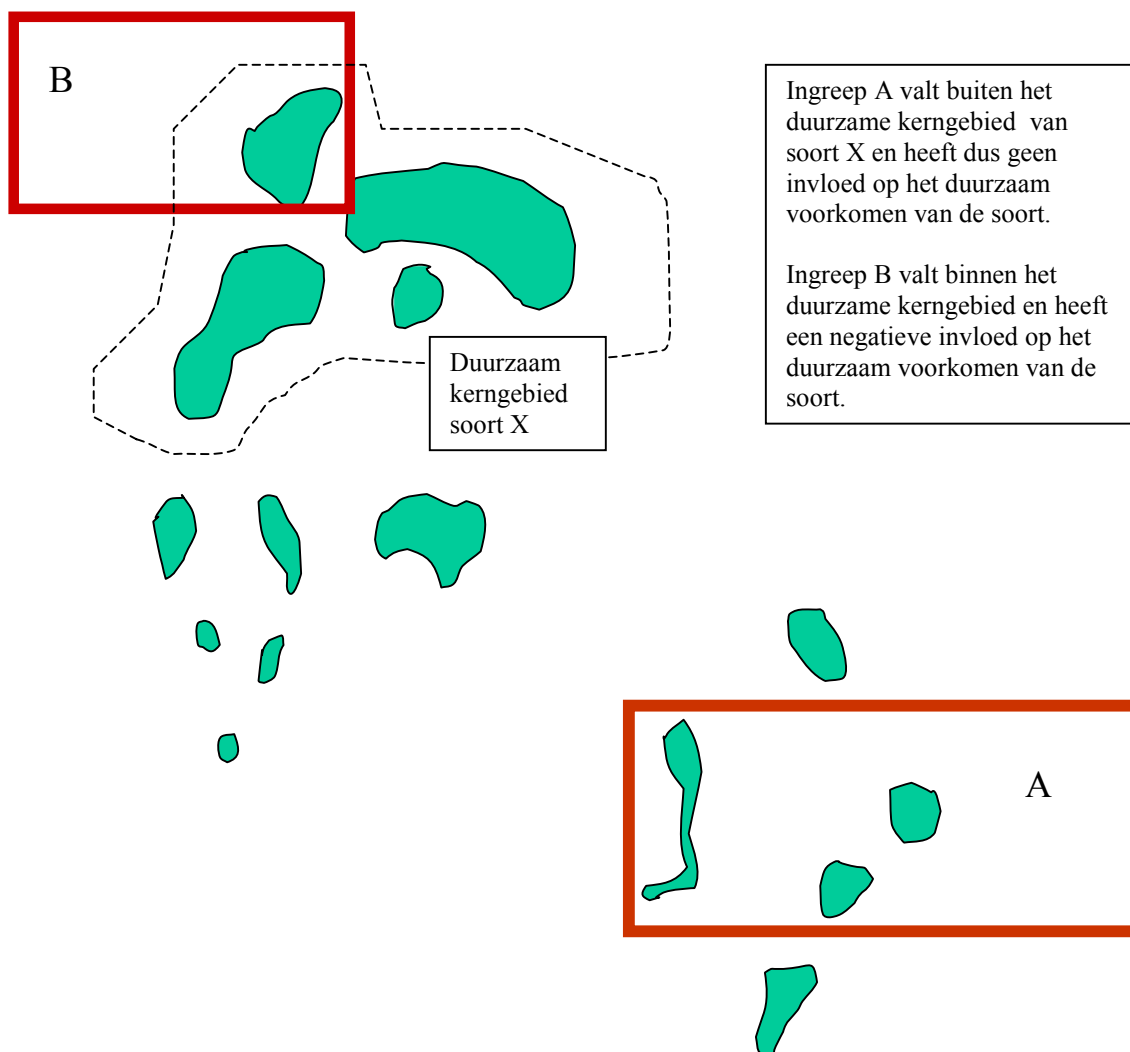
bescherming van individuele exemplaren. Verlies van enkele exemplaren hoeft geen probleem te zijn, mits duurzame overleving van de populatie niet in het geding komt. Effectieve soortenbescherming dient dus gericht te zijn op bescherming van populaties en niet op individuen. Alleen met duidelijk gekwantificeerde normen die de duurzame instandhouding waarborgen, is het mogelijk na te gaan of bepaalde activiteiten strijdig zijn met het ‘*gunstige-staat criterium*’. In veel SBP’s ontbreken deze normen, zodat het SBP geen handvaten biedt voor afdoende bescherming (zie 3.3. voor uitwerking van de normen).

2. *Aanwijzing natuurlijk verspreidingsgebied en duurzame kerngebieden.*

Een SBP beschrijft de afbakening van het natuurlijk verspreidingsgebied (2de subcriterium gunstige staat van instandhouding art. 1 sub i HR) van een soort. Kennis over of een belangrijke populatie en/of leefgebied van een soort wordt aangetast, is essentieel voor beantwoording van de vraag of een ingreep de duurzame instandhouding van een soort in gevaar brengt. SBP’s kunnen een belangrijke rol spelen door aan te geven waar het natuurlijke verspreidingsgebied (dan wel potentieel leefgebied) van een soort zich bevindt, waar de zwaartepunten in de huidige verspreiding zich bevinden, en waar zich de *duurzame kerngebieden* bevinden op basis van omvang en kwaliteit van het leefgebied. Ingrepen binnen de invloedssfeer van de duurzame kerngebieden zullen toetsing behoeven, terwijl van activiteiten buiten de invloedssfeer mag worden aangenomen dat ze de duurzame instandhouding niet in gevaar brengen (Figuur 2). Dit voorkomt onnodige botsingen tussen economie en ecologie. Wanneer, wegens een zwaar wegend maatschappelijk belang, toch wordt besloten tot een activiteit met negatieve gevolgen, dan zijn de duurzame kerngebieden richtinggevend bij het bepalen van locaties voor effectieve compensatie. De aanleg van nieuw leefgebied dient bij te dragen aan de duurzaamheid van het kerngebied (Opdam et al. 2002).

Kanttekening:

- Wanneer er geen of onvoldoende duurzame kerngebieden aanwezig zijn kan op basis van de gekwantificeerde normen uit het SBP worden aangegeven welke extra inspanningen nodig zijn om de soort voldoende te beschermen. Echter, wanneer niet bekend is waar zich de duurzame kerngebieden van een soort bevinden, zal de relatie tussen soortenbescherming en economische activiteiten problematisch blijven. Dan zal in principe bij iedere ingreep in een gebied waar een beschermde soort wordt aangetroffen, een analyse moeten worden uitgevoerd om in te schatten wat het effect van de ingreep op de duurzame instandhouding van de soort is.



Figuur 2 Duurzame kerngebieden voldoen aan de normen voor omvang, ruimtelijke samenhang en kwaliteit, waardoor de duurzame instandhouding van de soort is gewaarborgd. Ingreep A valt buiten en ingreep B valt binnen het duurzame kerngebied. Eventuele compensatie van verloren gegaan leefgebied zal dienen bij te dragen aan het herstel van de duurzaamheid van het kerngebied (Opdam et al. 2002)

Integrerende beleidsregels

Binnen het soortenbeleid kan interne integratie bereikt worden door gegevens uit SBP's (actieve soortenbeleid) te gebruiken voor het passieve soortenbeleid (ontheffingen). Tevens valt ook te denken aan verdergaande externe integratie met andere delen van natuurbeleid en het ruimtelijke orderingsbeleid:

1. Integratie van inrichtingseisen van verschillende soorten.

Om de soortenbescherming enigszins hanteerbaar te houden dienen inrichtingseisen van meerdere soorten zoveel mogelijk geïntegreerd te worden. Dit zal de uitvoering van maatregelen voor aanleg en beheer van leefgebieden minder complex maken. In recente SBP's is deze trend tot verdere integratie van soorten waarneembaar in de

ontwikkeling van zogenaamde *leefgebiedplannen* zoals bijv. 'Moerassen laag Nederland', 'Beeksystemen' en 'Kleinschalig agrarisch landschap'.

2. *Integratie duurzame kerngebieden met bestaande beschermde gebieden.*

Daarnaast dienen duurzame kerngebieden zoveel mogelijk geïntegreerd te worden met al bestaande beschermde gebieden. Door duurzame kerngebieden te situeren binnen een SBZ uit het gebiedenbeleid, wordt een belangrijke slag gemaakt in integratie van regelgeving. Dit biedt echter geen oplossing voor soorten die voor hun leefgebied geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van het agrarisch cultuurlandschap. Hier lijkt aanwijzing van duurzame kerngebieden buiten SBZ's onvermijdelijk. De introductie van een nieuwe categorie beschermde gebieden wordt wellicht niet wenselijk geacht. Mogelijk kan de oplossing gezocht worden in een combinatie van duurzame kerngebieden in het cultuurlandschap met de Nationale Landschappen.

Kanttekeningen bij integratie en aanwijzing kerngebieden:

- Duurzame kerngebieden uit SBP's zijn van belang voor het ontheffingenbeleid van art. 75 Ffw (interne integratie binnen het soortenbeleid). Externe integratie met het ruimtelijk ordeningsbeleid kan plaats vinden door natuurlijke verspreidingsgebieden van Annex-IV soorten als bedoeld in art. 1 HR, op het planologische spoor te zetten. Een mogelijk nadeel hiervan is het multi-actor beleidsproces: medewerking van VROM en lagere overheden is noodzakelijk en een nieuwe WRO zal meer in de richting van omgevingsplanning moeten opgaan (CvM 2000). Een tweede nadeel is dat naast SBZ's uit het gebiedenbeleid een tweede categorie soortbeschermingsgebieden (natuurlijke verspreidingsgebieden Annex-IV soorten) kan ontstaan. Hierdoor kan een verbrokkeld beeld ontstaan en juist verdere stapeling van natuurbeleid (Kuindersma et al. 2002). Het derde nadeel van verdergaande beleidsintegratie is wellicht dat soortgegevens die via het RO-spoor eenmaal in bestemmingsplannen beland zijn, minder snel te wijzigen zijn en zo verouderd raken (*gridlock*-effect). En VHR-soortenbescherming noodzaakt tot snellere en soepeler actualisering van verspreidingsgebieden en populatiedynamische gegevens dan de doorgaans niet gehaalde 10 jaartermijn uit art. 33 WRO (Freriks et al. 2002). Verankering van soortgegevens in bestemmingsplannen kan zo zelfs contraproductief werken.
- Art. 1 sub i HR geeft aan soortenbeleid een gebiedsgericht element doordat de gunstige staat van instandhouding betekent dat het natuurlijke verspreidingsgebied niet kleiner wordt. Dit gebiedsgericht element is echter niet noodzakelijkerwijs ook meteen een planologisch element, dat op het RO-spoor zou moeten worden gezet.

Concluderend:

- Het is raadzaam eerst met beleidsregels (intern, dus binnen het soortenbeleid integrerende) te gaan experimenteren alvorens verdergaande externe beleidsintegratie op het RO-spoor voor te staan.
- Wanneer er geen duurzame kerngebieden worden aangewezen blijft soortbescherming 'dweilen met de kraan open' omdat achteruitgang niet kan worden tegengehouden. Daarbij komt dat sommige soorten traag reageren op veranderingen, zodat populaties zich lange tijd lijken te handhaven, terwijl de

omstandigheden niet langer duurzaam zijn. Ook zal het aantal botsingen tussen economie-ecologie niet verminderen omdat zonder het aanwijzen van gebieden bij elk individu dat door een activiteit nadelig wordt beïnvloed, de vraag gesteld dient te worden of hiermee het duurzaam voorkomen van de soort in gevaar komt.

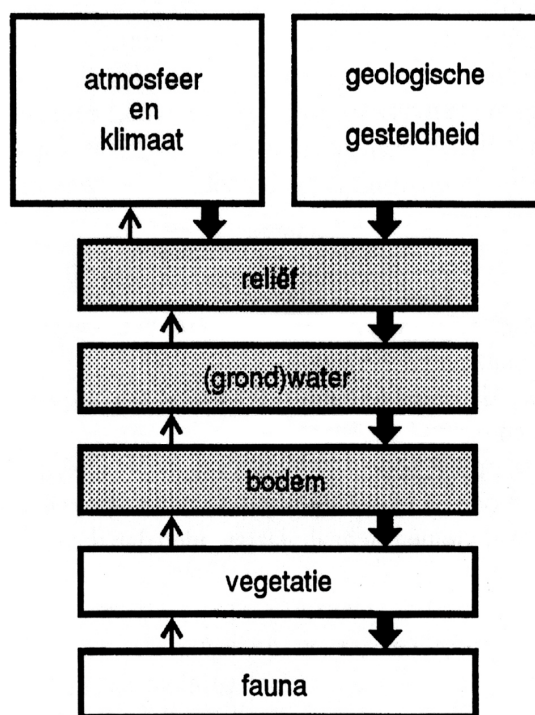
- Hoeveel gebieden dienen er voor een soort beschermd te worden? Het *gunstige-staat criterium* geeft hierover geen duidelijkheid, vooral m.b.t. het begrip 'natuurlijk verspreidingsgebied'. Met de meest smalle interpretatie zou de gunstige staat van de soort 'ergens in Nederland' voldoende zijn. Met de meest brede interpretatie zou een soort overal in het potentiële leefgebied beschermd zijn. Een redelijke interpretatie zou kunnen zijn om afhankelijk van de schaal waarop soorten functioneren en de potentiële verspreiding van het leefgebied, gebieden met een duurzame bescherming aan te wijzen. Voor soorten met hoge mobiliteit en een grote oppervlakte behoefte zoals bijvoorbeeld de roerdomp vormen alle moerasgebieden samen in Nederland één netwerk. Dit is redelijk. Echter voor soorten die op lokaal schaalniveau een duurzaam netwerk vormen is deze interpretatie te smal. Voor deze soorten is een regionale benadering van duurzaamheid relevant. De schaal waarop soorten functioneren en de beschikbaarheid van potentieel leefgebied lijken de sturende factoren.

3.3 Essentiële onderdelen van een soortbeschermingsplan

Wanneer beleidsregels voor de duurzame instandhouding van soorten verwijzen naar het SBP, stelt dit eisen aan de inhoud van een SBP. Tekstkader 1 geeft een aanzet tot een standaard inhoudsopgave van een SBP. In een SBP dienen in ieder geval toetsbare normen geformuleerd te zijn, waarmee de duurzame instandhouding van een soort gewaarborgd is. Dit zorgt ervoor dat bij voorgenomen activiteiten kan worden nagegaan of deze al dan niet strijdig zijn met de geformuleerde normen. Ook dient altijd nagegaan te worden of in plaats van een plan voor een enkele soort, een geïntegreerd SBP of zogenaamd 'leefgebiedenplan' kan worden opgesteld.

1. Normen habitatkwaliteit

Soorten komen alleen voor bij bepaalde specifieke abiotische randvoorwaarden. Figuur 3 toont een hiërarchische indeling van de abiotische condities die uiteindelijk bepalend zijn voor het voorkomen van vegetatie en fauna. De abiotische randvoorwaarden voor alle levensfasen van een soort (voortplantingsgebieden, foerageergebieden, overwinteringsgebieden, etc.) dienen gegarandeerd te zijn. Wanneer de omstandigheden optimaal zijn spreken we van een leefgebied met hoge habitatkwaliteit en is er sprake van 'gunstige staat van instandhouding'. Het SBP dient de benodigde habitatkwaliteit duidelijk te omschrijven door aan te geven binnen welke range van abiotische randvoorwaarden een soort optimaal kan voorkomen.



Figuur 3 Hiërarchische inaeung van de avioische conaues die bepaena zyn voor het voorkomen van vegetatie en fauna

→

Toename oppervlakte behoefte

| | Sleutelgebied < 0.1 km ² | Sleutelgebied 0.1 – 1 km ² | Sleutelgebied 1- 5 km ² |
|-------------|--|--|---------------------------------------|
| 0-1 km | Donker pimpernel blauwtje | Kamsalamander | |
| 1-3 km | | Rugstreepad | Gladde slang |
| 3-7 km | | Noordse woelmuis | |
| 15-25 km | | | Bever |
| > 35 km | | | |

↓

Toename dispersie afstand

Lokaal netwerk

Regionaal netwerk

Figuur 4 De omvang van een duurzaam netwerk verschilt sterk tussen soorten. Bij toenemende oppervlakte behoefte en een groter dispersievermogen is een netwerk op een hoger schaalniveau noodzakelijk, dan bij soorten met een kleinere oppervlakte behoefte en een gering dispersievermogen vormen een duurzaam regionale schaal nodig.

Tekstkader 1 Standaard Inhoudsopgave Soortbeschermingsplan

1. Soortbeschrijving
 - Leefgebieden
 - Leefwijze en gedrag
 - Verspreiding en aantalsontwikkelingen in heden en verleden
2. Beleidsaspecten en regelgeving
3. Knelpunten
 - Oorzaken achteruitgang:
 - habitatkwaliteit
 - verstoring (indien mogelijk verlies van draagkracht kwantificeren)
 - habitatverlies, versnippering, barrières, ruimtelijke ontwikkelingen
 - beheer, agrarische bedrijfsvoering
 - verontreiniging
 - etc.
 - Kennislacunes
4. Doelstellingen: normen voor duurzame instandhouding
 - a. Normen habitatkwaliteit
 - Range van optimale en abiotische randvoorwaarden
 - Rekening houden met alle levensfasen
 - b. Normen oppervlakte habitatnetwerk
 - Draagkracht per habitatype
 - Omvang sleutelpopulatie en duurzame netwerkpopulatie
 - Afstanden tussen leefgebieden
 - Beschrijving verbindingszones e.d.
 - Beschrijving ontsnipperende maatregelen
 - c. Normen voor verstoring
 - Drempelwaarden gevoeligheid voor diverse bronnen van verstoring (gekwantificeerd)
5. Doelstellingen: Vaststellen locaties duurzame kerngebieden
 - Kaart van het natuurlijke (potentiële) leefgebied
 - Aanwijzen duurzame kerngebieden
6. Maatregelen
 - Maatregelen nodig voor het bereiken van duurzame kerngebieden
 - vergroten bestaande gebieden,
 - aanleg nieuwe leefgebieden
 - aanleg verbindingszones en ontsnipperende maatregelen
 - Maatregelen voor het bereiken van de benodigde habitatkwaliteit
 - Maatregelen om verstoring te verminderen
 - Beheersmaatregelen
 - Onderzoek
 - Monitoring en evaluatie
7. Actieplan
 - Planperiode en fasering
 - Financieel overzicht

2. Normen omvang leefgebied

De maximale omvang van een leefgebied wordt bepaald door het aantal individuen dat het leefgebied kan herbergen, de zgn. draagkracht van een gebied. Populaties dienen groot genoeg te zijn om het duurzaam voorkomen te garanderen. Kleine populaties lopen altijd een grote kans uit te sterven als gevolg van ziekten en plagen, aanwezige predatoren, en toevallige aantalfuctuaties. De kans op blijvende aanwezigheid van een soort neemt toe naarmate de draagkracht van een gebied groter is.

In de Nederlandse situatie zijn leefgebieden vaak niet groot genoeg om duurzaam voortbestaan te garanderen. Dit is echter geen probleem, wanneer er een netwerk van leefgebieden bestaat, zodat een leeggeraakt gebied opnieuw kan worden gekoloniseerd vanuit omliggende populaties. Voorwaarde hiervoor is dat de afzonderlijke gebieden dicht genoeg bij elkaar liggen om uitwisseling van individuen mogelijk te maken. Een soort is dan afhankelijk van een samenhangend netwerk van lokale leefgebieden. Leefgebieden die via uitwisseling (dispersie) met elkaar verbonden zijn vormen samen een netwerk, waarvan de totale draagkracht de kans op duurzaam voorkomen bepaalt. Alle lokale populaties vormen samen de netwerk- of metapopulatie. Een netwerkpopulatie of metapopulatie wordt duurzaam genoemd, wanneer de kans op uitsterven erg klein is (bijv. < 5% in 100 jaar, Verboom et al. 2001, Vos et al. 2001).

De benodigde omvang van een duurzaam netwerk verschilt sterk tussen soorten. Soorten met een kleine oppervlaktebehoefte en een gering dispersievermogen kunnen op lokale schaal een duurzaam netwerk vormen (blauw in Figuur 4). Terwijl soorten met een grote oppervlaktebehoefte en een groter dispersievermogen op regionale schaal een duurzaam netwerk kunnen vormen (groen in Figuur 4). Schaalverschillen tussen soorten betekenen dat in SBP's de normen voor duurzame overleving van populaties altijd in normen van omvang en ruimtelijke samenhang van het leefgebied van een soort moeten worden uitgedrukt, de zgn. *duurzame kerngebieden* (Figuur 2).

3. Normen voor verstoring

De draagkracht van gebieden kan achteruit gaan door verstoring. Dit leidt tot afname van de populatieomvang, wat de duurzame instandhouding van de soort kan bedreigen. Een SBP dient aan te geven voor welke verstoringfactoren een soort gevoelig is en in welke mate deze factor de draagkracht en/of het reproductiesucces van de soort negatief beïnvloedt. Van broedvogels is bijv. bekend dat gebieden met een te hoge geluidsbelasting worden vermeden en dat het reproductiesucces in deze gebieden lager is dan normaal (Reijnen 1995).

Kanttekening bij normen voor duurzaamheid:

- Wanneer in een SBP geen normen voor duurzaamheid worden geformuleerd zal de actieve soortbescherming vooral reactief blijven. De effectiviteit van het beschermingsbeleid wordt dan alleen middels het monitoren gevolgd, zodat bij geconstateerde achteruitgang van soorten de oorzaken onbekend zijn en het

onduidelijk is hoeveel inspanning er voor herstel van duurzame bescherming nodig is.

4 Aanbevelingen

Het actief en passief soortenbeleid kunnen in verregaande mate geïntegreerd worden en van elkaar profiteren. SBP's (actief soortenbeleid) kunnen gegevens (normen voor het *gunstige-staat criterium* en verspreidingsgebieden) aandragen voor het ontheffingenbeleid (passief soortenbeleid). De relevante gegevens kunnen worden vastgelegd in door LNV uit te vaardigen beleidsregels.

Andersom verschaft het passieve soortenbeleid (de gegevens uit) SBP's middels de bestuursrechtelijke figuur van beleidsregels een juridische status. Voor het soortenbeleid biedt deze figuur van beleidsregels velerlei voordelen waar op dit moment nog niet of relatief weinig gebruik van wordt gemaakt.

SBP's kunnen leiden tot interpreterende en goedkeurende beleidsregels die de ontheffingenpraktijk faciliteren. Zij geven ook de burger meer duidelijkheid. Bij een volgende stap van verdere integratie met RO-sturing (planologisering van soortenbescherming) kunnen evenwel nog bedenkingen worden geuit.

Het rechtskarakter van beleidsregels brengt met zich mee dat een snelle aanpassing van veranderlijke gegevens mogelijk is zonder een lang en hardnekkig wetgevingstraject. Bovendien ontstaat ook voor burgers meer duidelijkheid en gaandeweg ontstaat er mogelijk zelfs een beleidsregelsubstraat waarbij enige consensus bereikt wordt, hoewel dit niet het primaire doel van de beleidsregelgeving behoeft te zijn. Beleidsregelgeving leidt primair tot consistentie en duidelijkheid voor de bestuurspraktijk, maar consistentie en consensus sluiten elkaar niet uit.

Effectieve bescherming van soorten dient gericht te zijn op populaties en niet op individuen. Met het aanwijzen van duurzame kerngebieden kunnen populaties van soorten duurzaam beschermd worden. Duurzame kerngebieden kunnen zowel natuurgebieden als agrarisch cultuurlandschap omvatten. Bescherming van soorten in concreet begrensde gebieden (en niet daarbuiten) resulteert in minder botsingen tussen economie en soortenbescherming.

Bestaande SBP's bevatten vaak geen normen voor de duurzame instandhouding van Annex-IV soorten. Deze normen zijn echter noodzakelijk om duurzame kerngebieden van voldoende omvang en kwaliteit aan te kunnen wijzen. In Nederland zijn afzonderlijke gebieden voor veel soorten vaak te klein om duurzame overleving mogelijk te maken. Deze soorten kunnen wel overleven in een netwerk van leefgebieden van voldoende omvang, ruimtelijke samenhang en kwaliteit. Dit betekent gebruik en ontwikkeling van duurzame populatienormen.

Een belangrijk hulpmiddel bij de integratie tussen soorten- en gebiedenbeleid is het integreren van inrichtingseisen van meerdere soorten.

Samenvattend worden de volgende aanbevelingen gedaan:³

- I. Geef het soortenbeleid van Annex-IV soorten handen en voeten door het opstellen van *beleidsregels* (conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en conform het belastingdienstmodel). De beleidsregels zouden gebaseerd moeten zijn op en verwijzen naar soortbeschermingsplannen.

Dit lost de volgende in 2.3 gesignaleerde knelpunten op:

- a. Een beleidsregel in de vorm van een LNV-circulaire waarin onduidelijk gedefinieerde juridische/ecologische termen worden toegelicht, zou als *interface* kunnen dienen tussen de complexe en vaak onduidelijke regelgeving en de betrokken maatschappelijke actoren/partijen.
 - b. Beleidsregels kunnen als *integratie-instrument* in het natuurbeleid worden gebruikt: integratie tussen het actieve - en passieve soortenbeleid, evenals tussen het gebieds - en het soortenbeleid.
 - c. Beleidsregels vallen algemeen bestuursrechtelijk onder art. 1:3 lid 4 Awb en verlenen daarmee gegevens uit SBP's eindelijk een (indirecte) juridische status.
- II. Om beleidsregels nauwkeurig te kunnen formuleren en efficiënt in te zetten, is ecologische kennis en informatie nodig met betrekking tot:
 - a. De duurzame kerngebieden van Annex-IV soorten.
 - b. Normen voor de duurzame instandhouding van Annex-IV soorten.
 - c. De ecologische betekenis van het *gunstige-staat criterium*.

Voor integratie van het passieve en actieve soortenbeleid en om beleidsregels effectief in te kunnen zetten moet een SBP informatie bevatten over:

- a. De vertaling van het *gunstige-staat criterium* van de soort in normen voor de duurzame instandhouding (normen voor habitatkwaliteit, oppervlakte habitatnetwerk, en verstoring).
- b. De locatie van de duurzame kerngebieden van de soort.
- c. Mogelijkheden aangeven tot integratie van inrichtingseisen van meerdere soorten.

Opvolging van bovenstaande aanbevelingen resulteert erin:

- dat SBP's een actieve rol gaan spelen bij het waarborgen van de 'gunstige staat van instandhouding' van Annex-IV soorten uit de Habitatrichtlijn (inleiding, vraag 1),
- dat het aanwijzen van duurzame kerngebieden van Annex-IV soorten uit de Habitatrichtlijn in SBP's en het waar mogelijk integreren van inrichtingseisen van verschillende soorten, meer duidelijkheid schept over economisch gemotiveerde activiteiten (inleiding, vragen 2, 3 en 4).

³ Met bovenstaande aanbevelingen worden niet alle in 2.3 gesignaleerde knelpunten opgelost.

Literatuur

- Backes, Ch.W., Th.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis & N.S.J. Koeman (redactie) 2001. Milieurecht. Tjeenk Willink, Deventer. ISBN 9027150303.
- Backes, Ch.W. & M. Rotmeijer 2002. Soortenbescherming in Nederland, onderzoeksrapport Universiteit Utrecht.
- Bastmeijer, C.J. & J.M. Verschuuren 2003. Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland, Universiteit van Tilburg.
- Bezemer, S. (redactie) 2003. Kroniek agrarisch recht. Vermande, Den Haag. ISBN 9012099080.
- Boom, G.M. van den 2002. De invloed van het milieubeleid op het bestemmingsplan. Tijdschrift voor Omgevingsrecht 2, p. 60 ev.
- Broek, J.H.G. van den 2002. Wegwijzer milieurecht. Kluwer, Alphen aan den Rijn. ISBN 901409583-X.
- Broek, T. van der & B. van Tooren 2002. Vakblad Natuurbeheer 41 (7): 98-99.
- Broekmeyer, M.E.A. (redactie) 2002. Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de Habitatrictlijn in de praktijk, 2002 Natuurplanbureau Wageningen.
- Broekmeyer, M.E.A., F.G.W.A. Ottburg en F.H. Kistenkas 2003. Flora- en faunawet. Toepassing van artikel 75 in de praktijk. Werkdocument 2003/14 Natuurplanbureau Wageningen.
- Broekmeyer, M.E.A., F. Ottburg en F.H. Kistenkas 2004. Nederland gaat niet op slot: de praktijk van de Ffw onderzocht. Vakblad Natuur Bos en Landschap 5(1): 2-6.
- Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen & R. Widdershoven 2001. Beginselen van de democratische rechtsstaat. Tjeenk Willink, Deventer. ISBN 9027152985.
- Centrum voor Milieurecht 2000. Ruimte en milieu: juridische kansen en belemmeringen. Samsom, Alphen aan den Rijn. ISBN 9014-79710.
- Europese Commissie, Managing Natura 2000 Sites, The provisions of Article 6 of the Habitats Directive 92/43/EEC, 2000. Publications of the EC Luxembourg. ISBN 9282890481.
- Europese Commissie DG Environment, Assessment of Plans and Projects Significantly Affecting Natura 2000 Sites. Methodological Guidance on the Provisions of Article 6(3) and 6(4) of the Habitats Directive 92/43/EEC, 2001. Oxford Brookes University.
- Freriks, A.A., Th. Peters, J. Robbe & J.M. Verschuuren 2002. De invloed van het Europees recht op het ruimtelijk bestuursrecht. Kluwer, Deventer. ISBN 9026840306.
- Geilswijk, M. van 2003. Ontheffingen van de verbodsbepalingen in de Flora- en faunawet, Milieu en Recht 2, p. 42 ev.
- Gerhards, I. 2002. Naturschutzfachliche Handlungsempfehlungen zur Eingriffsregelung in der Baulandplanung. Bundesamt für Naturschutz, Bonn. ISBN 378433833-X.
- Glasbergen, P. (redactie) 1994. Milieubeleid. Vuga, Den Haag. ISBN 9052507260.

- Groot Bruinderink, G.W.T.A., A.T. Kuiters & D.R. Lammertsma 2002. Programmeringsstudie onderzoek soortbeschermingsplannen. Alterra-rapport 524, Wageningen.
- IBO eindrapportage werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijn, Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien 2003. Den Haag.
- Jans, J.H., H.G. Sevenster & H.H.B. Vedder 2000. Europees milieurecht in Nederland. Bju, Den Haag. ISBN 9054542179.
- Kistenkas, F.H. 1994. Problemen van regelgeving. Vermande, Lelystad. ISBN 9054580917.
- Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer, 2004. Natuurbescherming en ruimtelijke ordening. Journaal Flora en Fauna 3(1).
- Kistenkas, F.H. en M.G.G. Neven, 2004. De planologisering van het omgevingsrecht. Tijdschrift Openbaar bestuur 14(6/7): 24-28.
- Kuindersma, W., H.M.P. Cappelle, R.C. van Apeldoorn & W.W. Buunk 2002. Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002. Werkdocument 2002/06, Natuurplanbureau, Wageningen.
- Leeuwen, B.H. van 2002. Vakblad Natuurbeheer 41(7): 92-93.
- LNV Meerjarenprogramma uitvoering soortenbeleid 2000-2004, 2000. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid, Den Haag.
- Meulen, B.M.J. van der & H.J. Simon 1989. Beginselen contra legem, RegelMaat tijdschrift voor wetgevingsvraagstukken 3, p. 71 ev.
- Natuurbalans 2000, 2000. DLO en RIVM. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Natuurbalans 2001, 2001. DLO en RIVM. Kluwer, Alphen aan den Rijn. ISBN 9014083084.
- Natuurbalans 2002, 2002. DLO en RIVM. Kluwer, Alphen aan den Rijn. ISBN 901408868-X.
- Natuurcompendium 2003, 2003. RIVM, DLO en CBS. Wilco bv., Amersfoort.
- Natuurverkenning 1997, 1997. DLO en RIVM. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Reijnen, M.J.S.M. 1995. Disturbance by car traffic as a threat to breeding birds in the Netherlands. Dissertatie, University of Leiden.
- RLG, Voorkomen is beter..., 2002 Raad voor het Landelijk Gebied, Publicatie RLG 02/5
- Velde, W.R. van der & J. van der Velde 2002. De Ffw en de gevolgen voor de bestemmingsplanpraktijk. De Gemeentestem 7175, p. 613 ev.
- Verboom, J., R.P.B. Foppen, J.P. Chardon, P.F.M. Opdam & P.C. Luttikhuisen. 2001. Introducing the key patch approach for habitat networks with persistent populations: an example for marshland birds. Biological Conservation 100: 89-101.
- Verschuuren, J.M. & P.C.E. van Wijmen 2002. Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen. Natuurplanbureau Wageningen.
- Vereniging voor Milieurecht 2000-4, 2000. Gemeenten en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Bju, Den Haag. ISBN 905454032-X.
- Vereniging voor Milieurecht 2001-1, 2001. Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland. Bju, Den Haag. ISBN 905454092-X.

- Vereniging voor Milieurecht 2002-3, 2002. Milieu en de fundamentele herziening van de WRO. Bju, Den Haag. ISBN 905454233-0.
- VNO-NCW 2002. Soortenbescherming in Nederland; Beleidsvisie VNO-NCW, Den Haag.
- Vos, C.C., J. Verboom, P.F.M. Opdam, C.J.F. Ter Braak (2001) Towards ecologically scaled landscape indices. *American Naturalist* 157: 24-51.
- Woldendorp, H.E. 2002. Wetgeving natuurbescherming editie 2003. Vermande, Den Haag. ISBN 9012097150.
- Wijk, H.D. van & W. Konijnenbelt 1994. Hoofdstukken van administratief recht. Lemma, Utrecht. ISBN 9051893221.

Bijlage 1 Afkortingen

| | |
|--------|--|
| Abbb | Algemene beginselen van behoorlijk bestuur |
| ABRS | Afdeling Rechtspraak Raad van State |
| AmvB | Algemene Maatregel van Bestuur |
| art. | Artikel |
| avv | Algemeen verbindende voorschriften |
| Awb | Algemene wet bestuursrecht |
| CvM | Centrum voor Milieurecht (UvA) |
| EHS | Ecologische Hoofdstructuur |
| EG | Europese Gemeenschappen |
| Ffw | Flora- en faunawet |
| Gst. | De Gemeentestem |
| HR | Habitatrichtlijn |
| HvJEG | Hof van Justitie Europese Gemeenschappen |
| IBO | Interdepartementaal Beleidsonderzoek |
| LNV | Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit |
| M&R | Milieu en Recht |
| Nb-wet | Natuurbeschermingswet |
| Rb | Rechtbank |
| RLG | Raad voor het Landelijk Gebied |
| SBP | Soortbeschermingsplan |
| SBZ | Speciale Beschermingszone |
| Stcrt. | Staatscourant |
| VMR | Vereniging voor Milieurecht |
| VR | Vogelrichtlijn |
| VROM | Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu |
| Vrz-rb | Voorzieningenrechter rechtbank |
| VzAB | Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak |