



Planbureau-werk in uitvoering

Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002

W. Kuindersma

H.M.P. Cappelle

R.C. van Apeldoorn

W.W. Buunk

Werkdocument 2002/06

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte

Wageningen, 2002

Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002

W. Kuindersma
H.M.P. Cappelle
R.C. van Apeldoorn
W.W. Buunk

Werkdocument 2002/06

De reeks 'Planbureau - werk in uitvoering' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor het Natuurplanbureau. De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van het Natuurplanbureau verspreid. De inhoud heeft een voorlopig karakter en is vooral bedoeld ter informatie van collega-onderzoekers die aan planbureauproducten werken. Citeren uit deze reeks is dan ook niet mogelijk. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.*

* Uitvoerende instellingen: Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijksinstituut voor integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR)

Werkdocument 2002/06 is gekwalificeerd als status B. De inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door Wim Lammers (NPB), Jos Notenboom (NPB) en Rijk van Oostenbrugge (Alterra)

Betekenis Kwaliteitsstatus

Status A: inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door een adviseur uit een zogenoemde referentenpool. Deze pool bestaat uit onafhankelijke adviseurs die werkzaam zijn binnen het consortium RIKZ, RIVM, RIZA en WUR

Status B: inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door een collega die niet heeft meegewerkt in het desbetreffende projectteam

Status C: inhoudelijke kwaliteitsbeoordeling heeft (nog) niet plaatsgevonden

© 2002 ALTEERRA Research Instituut voor de Groene Ruimte
Postbus 47, 6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

Project 394-11.605.01/11.600.15

[NPB Werkdocument 2002/06 – oktober 2002]

*Werkdocumenten in de Reeks 'Planbureau - werk in uitvoering' worden uitgegeven door het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen. Informatie: (0317) 47 78 45; e-mail: info@npb-wageningen.nl
Website: www.natuurplanbureau.nl*

Inhoud

Woord vooraf	7
1 Inleiding	9
2 Gebiedsbescherming van natuur	11
2.1 Inleiding	11
2.2 De groene contour (Vijfde Nota Ruimtelijke ordening)	12
2.3 Gebieden onder de herziene Natuurbeschermingswet (1998)	13
2.4 Regime voor andere natuurgebieden	18
2.5 De betekenis van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening voor de implementatie van natuurbeschermingsregimes	20
2.6 Conclusies gebiedsbescherming	21
3 Soortenbescherming	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Soortenbescherming op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn	24
3.3 Soortenbescherming vanuit de Flora- en Faunawet	25
3.4 Afwijken van de verbodsbepalingen	26
3.5 Rode en Blauwe lijsten	28
3.6 Zorgplicht	29
3.7 Soortenbeschermingsplannen	29
3.8 Meningingen over het soortenbeleid vanuit de praktijk	30
3.9 Conclusies	31
4 Bescherming van soorten en gebieden	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Bescherming van gebieden en soorten in onderlinge samenhang	33
4.3 Wat betekent de nieuwe gebieds- en soortenbescherming voor natuur en ruimtelijke ingrepen?	37
5 Conclusies	39
Literatuur	43
Bijlage 1: Geïnterviewden	45

Woord vooraf

In dit rapport is het onderzoeksmateriaal neergelegd, dat verzameld is voor twee projecten vanuit het Natuurplanbureau. Het gaat hier in de eerste plaats om het project 'Financiële natuurverkenning' dat in opdracht van het Ministerie van LNV en het Ministerie van Financiën is uitgevoerd. In de tweede plaats is de informatie die is verzameld voor de Natuurbalans 2002 in dit document neergelegd. Voor de natuurbalans is een uitgebreidere analyse van het soortenbeleid (hoofdstuk 3) uitgevoerd, dan voor het eerstgenoemde project is gebeurd.

De begeleiding vanuit het project 'Financiële natuurverkenning' is verzorgd door Wim Lammers (Natuurplanbureau) en Rijk van Oostenbrugge (Alterra). De begeleiding vanuit de Natuurbalans 2002 is verzorgd door Jos Notenboom (RIVM/ Natuurplanbureau).

Voor het onderzoek is in ruime mate gebruik gemaakt van beleidsstukken en wetsteksten. De meeste van de beleidsontwikkelingen rond Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en Structuurschema Groene Ruimte 2 en wetgeving (Flora en Faunawet en Natuurbeschermingswet) zijn nog volop in ontwikkeling. In deze studie zijn de ontwikkelingen tot en met mei 2002 verwerkt. Het kan dus zijn dat enkele beweringen en/of conclusies bij lezen van dit document inmiddels zijn achterhaald.

Henk Cappelle
Wiebren Kuindersma

Wageningen
18 september 2002

1 Inleiding

De bescherming van de natuurwaarden in Nederland tegen ingrepen of activiteiten die voor deze waarden een nadelige invloed hebben, gebeurt vanuit twee onderscheiden invalshoeken. Dat is de zogenaamde gebiedsbescherming waarbij gebieden worden aangewezen waarvoor de bescherming is gegarandeerd door een afwegingskader dat moet worden doorlopen ingeval van een voorgenomen activiteit of ingreep die voor het gebied nadelige consequenties kan hebben. De andere invalshoek is de zogenaamde soortenbescherming waarbij geen gebieden worden aangewezen maar waarbij de planten- en diersoorten die bescherming behoeven als een beschermd soort worden aangemerkt. De bescherming wordt dan geconcretiseerd door een aantal wettelijke verbodsbepalingen die onder meer inhouden dat de beschermde soorten niet mogen worden gedood en dat hun voortplantingsplaats, vaste rust- en verblijfplaats niet mag worden vernield of beschadigd of verstoord.

Deze twee onderscheiden invalshoeken staan al in het Natuurbeleidsplan (1990) maar is ook terug te vinden in de Habitat- en Vogelrichtlijn. De gebiedsbescherming heeft met de introductie en verdere uitwerking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) de nadruk gekregen. De soortenbescherming en trouwens ook de gebiedsbescherming vindt zijn grondslag in de Natuurbeschermingswet die wordt gezien als de implementatie van de bepalingen van de twee genoemde Europese Richtlijnen.

Omdat de implementatie echter niet geheel spoort met de Europese Richtlijnen zijn twee wetgevingstrajecten gestart met de bedoeling de Richtlijnen wel correct te implementeren. De implementatie van de soortbescherming krijgt zijn beslag in de Flora- en Faunawet die op 1 april 2002 in werking is getreden. Voor de implementatie van de bepalingen met betrekking tot de gebiedsbescherming is een wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in procedure gebracht.

De Europese Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn geven zowel aan de bescherming van gebieden als van soorten een forse impuls en brengen hun eigen specifieke benadering van natuurbescherming met zich mee. Naast de in gang gezette wetgevingstrajecten zijn de beleidsontwikkelingen rond de Vijfde Nota ruimtelijke Ordening (groene contouren), het Tweede Structuurschema Groene Ruimte en de herziening van de wet op de ruimtelijke ordening (WRO) relevant voor de bescherming van natuur in Nederland.

Bij dit alles ontstaat het beeld van een aanzienlijke stapeling van beleid: Habitat- en Vogelrichtlijn, de Flora en Faunawet, de gewijzigde Natuurbeschermingswet, de 5^e Nota Ruimtelijke Ordening, en het tweede Structuurschema Groene Ruimte. De fundamentele verandering die in het Nederlandse natuurbeleid lijkt op te treden is een verschuiving van aankoop, inrichting en beheer naar het implementeren en handhaven van beschermingsregimes.

Er ontstaat een fragmentatie van natuurbeschermingscategorieën zoals:

- Speciale Beschermingszones (SBZ) op grond van de Habitat- en Vogelrichtlijn
- Speciale Beschermingszones (SBZ), beschermde natuurmonumenten en overige beschermde gebieden op grond van de Natuurbeschermingswet
- De Ecologische Hoofdstructuur met kerngebieden, verbindingszones en natuurontwikkelingsgebieden, aangevuld met robuuste ecologische verbindingen die op grond

- verankerd in het Structuurschema Groene Ruimte dat volgens de systematiek van de Wet op de ruimtelijke ordening doorwerking moet krijgen in de ruimtelijke plannen.
- De Groene Contourgebieden, nationale landschappen, provinciale landschappen en 'landschappelijke en cultuurhistorisch waardevolle elementen' op grond van de 5^e Nota RO

Deze stapeling van natuurbeleid en fragmentatie van natuurbeschermingscategorieën vraagt om een verkenning van de beschermingsregimes die gelden voor de diverse gebiedscategorieën.

In dit stuk staat de volgende vraag centraal:

'Hoe lijkt het stelsel van natuurbescherming in Nederland er de komende tijd uit te gaan zien en wat heeft dit voor consequenties voor natuur en voor (ruimtelijke) ingrepen?'

Om deze vraag te beantwoorden gaan we eerst in op het stelsel van gebiedsbescherming van natuur zoals dat (waarschijnlijk) binnenkort zal gaan gelden (hoofdstuk 2). Hierbij vormt de groene contour uit de Vijfde Nota ruimtelijke ordening (VijNo), het startpunt. Ten tweede gaan we in op het stelsel dat zich richt op de bescherming van soorten. (hoofdstuk 3). Hierin staat de Flora- en Faunawet centraal. Ten derde gaan we in op het totaalbeeld van natuurbescherming (gebieden en soorten) dat lijkt te ontstaan en trekken enkele conclusies over de consequenties van dit stelsel voor ingrepen, handelingen en activiteiten. (hoofdstuk 4). Tenslotte trekken we in hoofdstuk 5 enkele algemene conclusies.

2 Gebiedsbescherming van natuur

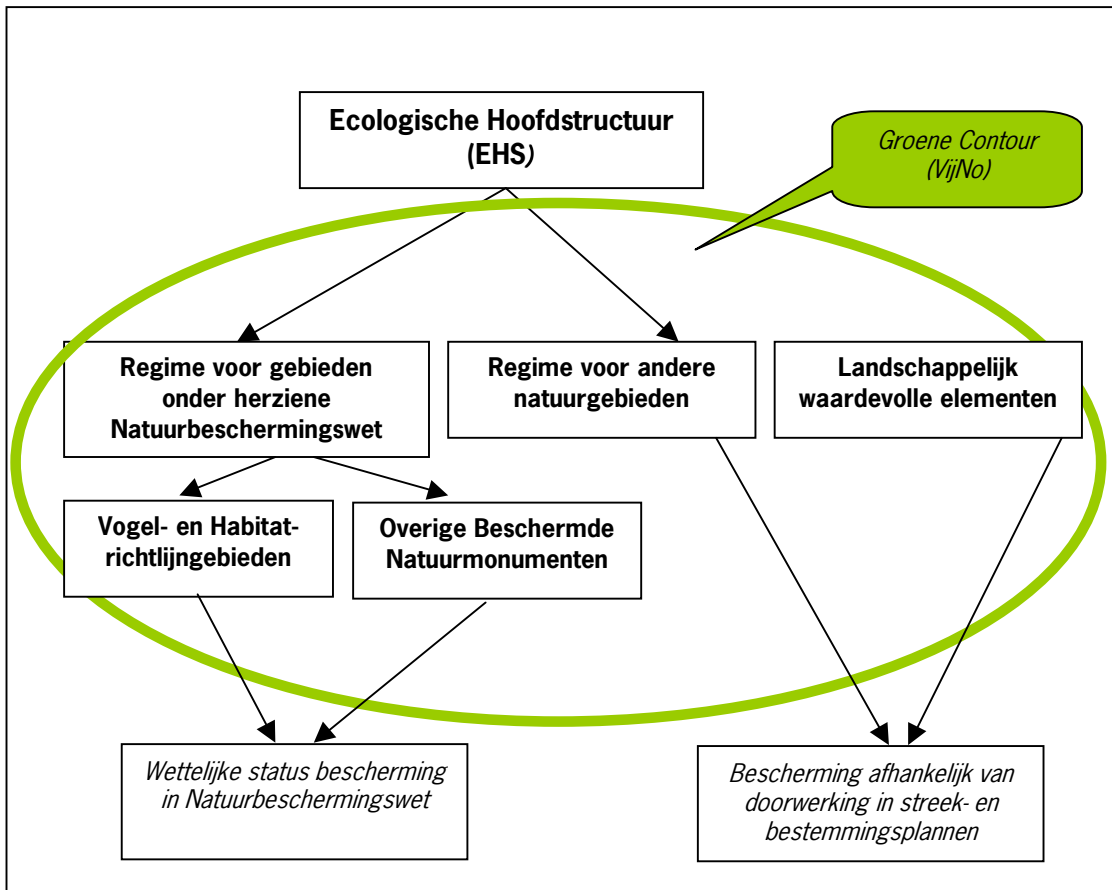
2.1 Inleiding

Bij de gebiedsbescherming van natuur speelt een aantal kaders een belangrijke rol. Centraal in het nationale beleid staat het concept van de Ecologische Hoofdstructuur. Dit concept is in 1990 geïntroduceerd in het beleid met het uitbrengen van het Natuurbeleidsplan (1990). Het beoogt een netwerk van natuurgebieden te creëren waarbinnen de natuur in Nederland zich kan herstellen en ontwikkelen. Naast de bescherming van de bestaande natuurgebieden staat ook de ontwikkeling van nieuwe natuur en verbindingzones centraal in dit beleid.

De bescherming van natuur was echter niet echt eenduidig geregeld. De Natuurbeschermingswet (1968) was daarvoor eigenlijk het enige instrument en daaronder viel slechts een deel van de EHS. De rest van de bescherming moest worden beschermd via de ruimtelijke ordening en daarmee aan provincies en gemeenten. Wel heeft de EHS in het Structuurschema Groene Ruimte (1995) een pkb status gekregen. Dit heeft bestuurlijk een duidelijke impact, maar er is geen directe juridische binding. Met andere woorden er is ruimte voor gemeenten en provincies om van de precieze beschermingsbepalingen af te wijken. De afweging van natuurbelang met andere belangen ligt primair op het lokale bestuursniveau.

In de tussentijd is ook de Europese Unie (EU) zich intensief met de bescherming van natuur gaan bezig houden. Er werd een soort Europees netwerk van natuurgebieden geïntroduceerd (Natura 2000). Voor de realisatie van Natura 2000 zijn twee richtlijnen van belang: de Vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. De lidstaat moest hiervoor gebieden aanwijzen en de bescherming vanuit deze richtlijnen, vertalen in nationale wetgeving. .

Inmiddels heeft het kabinet deel 3 van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening (VijNo) uitgebracht en hierin krijgt de hele EHS (en enkele landschappelijke elementen) een groene contour. Binnen deze groene contour hebben de aangewezen habitat- en vogelrichtlijn gebieden een speciale status. Het beschermingsregime hiervan is neergelegd in de herziene Natuurbeschermingswet. Uiteindelijk heeft de EHS dus een deel dat meteen onder een wettelijk beschermingsregime valt en een deel waarin de bescherming afhankelijk is van de doorwerking in de ruimtelijke ordeningsplannen van provincies en gemeenten. Globaal ziet dit plaatje er als volgt uit (zie figuur 1).



Figuur 1: Stelsel van gebiedsbescherming van natuur in Nederland

In dit onderdeel werken we de verschillende elementen uit het schema verder uit en geven aan wat het beschermingsregime precies inhoudt en waar de verantwoordelijkheden liggen. We beginnen met het schetsen van de groene contour.

2.2 De groene contour (Vijfde Nota Ruimtelijke ordening)

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (deel 3) en het Structuurschema Groene Ruimte (deel 1) staat bij de bescherming van natuur (EHS) de groene contour centraal. In het pkb-deel van deel 3 van de VijNo staat hierover het volgende:

'Gebieden met bijzondere natuurlijke waarden of landschappelijk en cultuur-historische waardevolle elementen, worden voorzien van een groene contour. De aanwezige bijzondere waarden en kenmerken dienen te worden beschermd en behouden' (VROM, 2001: 016)..

De provincies moeten uiterlijk in 2005 deze groene contouren concreet hebben vastgesteld in het streekplan.

'De provincies nemen een begrenzing van de groene contourgebieden en een nadere preciezering van de te beschermen en te behouden bestaande waarden en kenmerken van betreffende gebieden uiterlijk in 2005 op in het streekplan. (...)

Wanneer provincies of kaderwetgebieden de groene contouren niet of niet tijdig in de betreffende plannen vastleggen, zal het rijk zijn verantwoordelijkheid nemen en zelf overgaan tot het vastleggen van groene contouren' (TK nr. 27 578, nr 5, 2001: 74).

In deel 1 van de VijNo (VROM, 2000) was hieraan nog toegevoegd dat provincies deze groene contour als concrete beleidsbeslissing moesten opnemen in het streekplan. Dit zou betekenen dat er bij een herziening van een bestemmingsplan geen ruimte voor de gemeente is om van de beschermingsbepalingen uit het streekplan af te wijken. In de nieuwe wet ruimtelijke ordening wordt het zelfs mogelijk gemaakt om hieraan een tijdspad te verbinden. Het verzoek om de groene contour als concrete beleidsbeslissing op te nemen in het streekplan is in deel 3 van de VijNo echter verdwenen.

Overigens geldt binnen deze groene contour dat ingrepen die op grond van (soms verouderde) bestemmingsplannen nog zijn toegestaan, maar strijdig zijn met de bescherming van de groene contour, niet kunnen worden tegengehouden. Dit kan alleen bij ingrepen waarvoor een bestemmingsplanwijziging nodig is (of art. 19 procedure (in de oude WRO tenminste)).

De groene contour moet volgens de VijNo (2001) in ieder geval gelden voor¹ (VROM, 2001: 016):

1. Vogel- en habitatrictlijngebieden en gebieden die vallen onder de Natuurbeschermingswet;
2. De netto-begrensde ecologische hoofdstructuur (met uitzondering van de grote wateren en de Noordzee);
3. De robuuste ecologische verbindingen;
4. Landschappelijk waardevolle elementen als: de elementen in gebieden op de werelderfgoedlijst van UNESCO en de elementen uit de nota Belvedere waarvoor pkb-bescherming is aangegeven.

Per categorie geldt een ander beschermingsregime. Een eenduidig beschermingsregime voor de groene contour bestaat dus niet. Hiermee ontstaat ook een fundamenteel verschil van bescherming voor verschillende delen van de EHS. Het belangrijkste onderscheid binnen de groene contour is dat tussen het regime van de nieuwe natuurbeschermingswet (Vogel- en habitatrictlijngebieden en beschermde natuurmonumenten) en het regime voor andere natuurgebieden (EHS en robuuste verbindingen). Daarnaast is er nog een regime voor de landschappelijk waardevolle elementen. In deze regimes zit een bepaalde volgorde van streng naar minder streng. We zullen de beschermingsregimes hieronder nader behandelen.

2.3 Gebieden onder de herziene Natuurbeschermingswet (1998)

Het beschermingsregime voor de aangewezen Vogelrichtlijngebieden, Habitatrictlijngebieden en Beschermde Natuurmonumenten is in Nederland neergelegd in de herziene Natuurbeschermingswet. De wetswijziging is op dit moment (feb. 2002) nog in voorbereiding. We zijn hier uitgegaan van de conceptteksten zoals die op dit moment voorliggen.

¹ Opvallend is dat de randstadgroenstructuurprojecten, bufferzones en boswetgebieden de groene contour in deel 3 van de VijNo niet hebben gehaald. Deel 1 geeft aan dat deze gebieden mogelijk nog wel in aanmerking voor een groene contour zouden komen (p281).

De herziene Natuurbeschermingswet 1998 kent twee soorten gebiedsbescherming:

1. De Vogel- en Habitatrictlijngebieden;
2. De Beschermde Natuurmonumenten.

De Vogel- en Habitatrictlijngebieden

Zoals eerder aangegeven vormen de Vogel- en Habitatrictlijn de instrumenten om het Europese netwerk van natuurgebieden: Natura 2000, te realiseren. De vogelrichtlijngebieden en habitatrictlijngebieden (of Speciale Beschermingszones) zijn inmiddels grotendeels aangewezen. Alleen voor de habitatrictlijn komt er nog een derde tranche voor de aanwijzing. In deze derde tranche kunnen nog gebieden worden toegevoegd en ook afvallen. Voor elk van deze gebieden is in de aanwijzingsbeschikking aangegeven welke natuurwaarden beschermd zijn. Daarbij gaat het om natuurlijke habitats (bijvoorbeeld bepaalde typen heide of bossen) of om dier- en/of plantensoorten. Dit zijn dus de natuurwaarden waarvoor deze gebieden zijn aangewezen en die dus moeten beschermd.

Zo zijn in Nederland gebieden aangewezen voor 51 natuurlijke habitats (zoals een aantal duinhabitats en hoogveenhabitats) en voor 34 (plant- en dier-) soorten (zoals de kamsalamander en kruipe moerasscherm). Hierbij gaat het om de Natuurlijke Habitats die zijn genoemd in Bijlage I van de Habitatrictlijn en soorten die zijn genoemd in Bijlage IV van de Habitatrictlijn en Bijlage I van de Vogelrichtlijn. Geprobeerd is de beste voorbeelden van deze natuurlijke habitats en habitats van soorten te selecteren. In principe zijn deze soorten en habitats buiten de speciale beschermingszones niet beschermd. Een groot deel van de soorten komt echter ook voor op andere soortenlijsten (zoals bijlage IV van de Habitatrictlijn en bijlage I van de Vogelrichtlijn). De bescherming van deze soorten geldt in principe overall waar deze voorkomen en komt aan de orde in hoofdstuk 3.

De aangewezen VHR-gebieden omvatten een groot deel van de EHS op het land en ook een flink deel van de grote wateren (Zeeuwse Delta, Noordzeekustzone, Waddenzee en IJsselmeer). Ongeveer 40 % van de EHS op het land valt onder beide of één van de richtlijnen. Daarbij is er flinke overlap tussen de gebieden die zijn aangewezen voor de Vogelrichtlijn en voor de Habitatrictlijn. Er zijn echter ook gebieden die alleen Vogelrichtlijngebied zijn of alleen Habitatrictlijngebied.

De langdurige en ingewikkelde aanwijzingsprocedure (zie ook RVM & DLO, 1999, 2000, 2001) is nu bijna afgerond en nu moeten de nationale overheden de bescherming voor deze gebieden in nationale wetgeving vertalen. De herziene Natuurbeschermingswet (1998) bevat de Nederlandse vertaling van dit beschermingsregime. In deze wet is de bescherming conform de Habitat- en Vogelrichtlijn vertaald in nationale regelgeving. Natuurlijk zijn daarbij nog wel enkele kanttekeningen te plaatsen, maar daar gaan we in dit verband niet op in.

De kern van het beschermingsregime is dat voor ieder plan of project een 'passende' beoordeling moet worden gemaakt van de gevolgen van de ingreep op de natuurwaarden (soorten en natuurlijke habitats) waarvoor het gebied is aangewezen. Hierbij gaat het overigens ook over plannen en projecten buiten de HVR gebieden die invloed hebben op de natuurwaarden binnen deze gebieden! Het is daarbij de vraag of het plan of project (alleen of in combinatie met andere ingrepen) significante effecten heeft op de in de aanwijzing omschreven natuurwaarden. Het laatste is wel van belang, want dit betekent dat de bescherming in deze gebieden misschien wel strenger is dan in de overige groene contour, maar dat de reikwijdte afhangt van de redenen waarom het gebied is aangewezen. Het hangt dus van de aanwijzing af, hoe de bescherming van het gebied er precies uit ziet. Sommige gebieden zullen voor meerdere natuurlijke habitats en meerdere soorten zijn aangewezen,

terwijl andere gebieden maar voor enkele (vogel)soorten zijn aangewezen. Het hangt af van het aantal aangewezen soorten of natuurlijke habitats en gevoeligheid van de soorten voor ingrepen, hoe streng de bescherming werkelijk zal uitpakken.

Overigens vallen ingrepen die nodig zijn voor het natuurbeheer van het gebied niet onder deze beschermingsformules. Deze handelingen zijn in principe wel toegestaan omdat ze bijdragen aan het realiseren van de algemene doelstellingen van de richtlijnen. Of hier automatisch alle maatregelen onder vallen die nodig zijn voor het realiseren van de (nationaal bepaalde) natuurdoeltypen (bijv. het kappen van bos om heide te realiseren), is niet precies duidelijk.

Een opvallend verschil met de gebruikelijk bescherming via de ruimtelijke ordening is dat ook bestaand gebruik onder de bescherming valt. Hier moet de overheid dus ook het geschetste afwegingskader op loslaten. Het kan dan gaan om visserij, militaire oefeningen, recreatief gebruik, of weginfrastructuur die op basis van het streek- en bestemmingsplan al is toegestaan.

Naast deze bescherming (die ook vanuit de richtlijnen is voorgeschreven) zijn (of worden) er in bepaalde gebieden beschermingsbepalingen aan toegevoegd door de nationale overheid. Dit noemt men ook wel de 'verbrede doelstelling'. In het bijzonder gaat het hierbij om de aangewezen (Staats- en Beschermd) Natuurmonumenten. De status van beschermd Natuurmonument vervalt in de nieuwe Natuurbeschermingswet voor gebieden die ook zijn aangewezen onder de habitat en/of Vogelrichtlijn. Vanwege het feit dat men niets van de wettelijke bescherming die de Natuurbeschermingswet in deze gebieden bood wil verliezen, heeft men deze verbrede doelstelling geïntroduceerd. Immers waar volgens de Natuurbeschermingswet 1968 alle handelingen die het natuurschoon ontsieren verboden waren, zijn op basis van de Habitat- en Vogelrichtlijn alleen die handelingen verboden die significante effecten hebben op de natuurlijke habitats en soorten waarvoor het gebied is aangewezen. De verbrede doelstelling is dus een nationale keuze en niet een internationale verplichting. Het geeft echter aan dat de bescherming vanuit de Habitat- en Vogelrichtlijn niet in alle gevallen per definitie strenger is dan het oude beschermingsbeleid.

Indien dus wordt vastgesteld dat er geen significante effecten zijn op de omschreven natuurwaarden (inclusief een eventuele verbrede doelstelling), is een ingreep dus in principe toegestaan. Indien er wel een significant effect is op deze natuurwaarden in het gebied, is de ingreep in principe verboden. Op dat moment geldt er een 'nee, tenzij afweging'. De ingreep is dus niet toegestaan, tenzij er voldaan is aan alle volgende voorwaarden:

1. Er geen alternatieve oplossingen voor het plan of project zijn;
2. Er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang (inclusief sociaal-economische redenen);
3. Er compenserende maatregelen worden getroffen.

Deze begrippen zijn overigens nog behoorlijk abstract. Om in de praktijk deze criteria goed en eenduidig te kunnen toepassen is een nadere invulling nodig. Hier ligt een verantwoordelijkheid (en ook beleidsvrijheid) voor de lidstaat. Op dit moment is daar door Nederland nog weinig invulling aan gegeven.

Dit afwegingskader is strenger voor gebieden, die zijn aangewezen voor prioritaire soorten en prioritaire natuurlijke habitats. De status 'prioritair' is in de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn voor bepaalde soorten en natuurlijk habitats aangegeven met een sterretje. Bij ingrepen in deze gebieden geldt hetzelfde afwegingskader, maar zijn alleen dwingende redenen van groot openbaar belang die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten. Indien men andere redenen wil aanvoeren,

moet men dit eerst voor advies voorleggen aan de Europese Commissie. Het moet dan natuurlijk wel gaan om een ingreep die significante effecten heeft op de prioritaire soorten of habitats.

Volgens de eerder genoemde Reference list of habitat types and species zijn er in Nederland 12 prioritaire natuurlijke habitats aangewezen: 3 duinhabitats, 4 (kalk)graslandhabitats (Zd-Limburg), 2 levendhoogveenhabitats, en 2 kalkmoerashabitats. Een goed overzicht van HR1 habitats ontbreekt op dit moment zodat er enige onzekerheid is of dit precies klopt.

Verder geeft deze Reference list 1 prioritaire soort voor Nederland aan: de Noordse Woelmuis. Daarnaast zijn er nog drie prioritaire soorten voor die in Nederland voorkomen of gereede kans hebben daar voor te komen omdat ze recent verdwenen zijn. Dit zijn: de Bataafse stroommossel (*Unio crassus*), juchtleerkever (*Osmoderma eremita*), en spaanse vlag (*Euplagia quadripunctaria*).

In de herziene Natuurbeschermingswet is ervoor gekozen om de afweging of er sprake is van 'significante effecten' en 'dwingende redenen van groot openbaar belang' neer te leggen bij de overheid die verantwoordelijk is voor de vergunningverlening voor de ingreep². In veel gevallen (bouwvergunningen, veel milieuvergunningen) is dat de gemeente. In sommige gevallen kan het ook gaan om de provincie (bepaalde milieuvergunningen) of het rijk (ontgrondingen, visserij ed). De provincie en in sommige gevallen LNV moet vooraf hierover wel een verklaring van geen bezwaar afgeven. De combinatie van dit punt met de onduidelijkheid over de begrippen als 'dwingende redenen van groot openbaar belang' en 'het ontbreken van alternatieven', maakt dat er kritische vragen gesteld kunnen worden over hoe dit in de praktijk gaat functioneren. Het is bijvoorbeeld de vraag wat men op lokaal niveau als een 'dwingende reden van groot openbaar belang' ziet. Kijkt men dan alleen naar het gemeentebelang (werkgelegenheid, economie) of maakt men een afweging op een hoger schaalniveau?

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (deel 3) geeft aan dat de provincie deze gebieden ook moeten aanwijzen als provinciaal milieubeschermingsgebied. Een provincie kan vervolgens in de provinciale milieuverordening regels stellen voor deze gebieden. Hierbij kan men instructies opnemen voor de verlening van milieuvergunningen. Immers niet alleen ruimtelijke ingrepen kunnen effect hebben op de natuurwaarden in deze gebieden.

In feite staat in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden de bescherming vanuit de Natuurbeschermingswet boven de gewone ruimtelijke ordening. De gebieden vallen echter wel gewoon onder de groene contour. Wat kan de 'gewone' ruimtelijke ordening dan nog toevoegen aan de bescherming van deze gebieden? Te denken valt aan de volgende elementen:

1. De groene contour kan waarden beschermen die niet beschermd zijn onder de Natuurbeschermingswet (zoals openheid of landschappelijke waarden). Dit zal met name aan de orde zijn bij gebieden die niet onder de eerder genoemde 'verbrede beschermingsdoelstelling' vallen;
2. Via de groene contour en de doorwerking daarvan in streek- en bestemmingsplannen kan een lagere overheid bepaalde ingrepen (bijvoorbeeld campings of woningbouw) in een gebied als ongewenst aanduiden. Hierdoor kan de vergunning voor dergelijke ingrepen al op basis van de ruimtelijke ordening (i.c. streekplan en vooral bestemmingsplan) worden

² Overigens legt de EU in het afwegingskader van de Habitatrichtlijn (die ook geldt voor de Vogelrichtlijn) de verantwoordelijkheid voor het toepassen van het afwegingskader en de compenserende maatregelen bij de lidstaat.

afgevoerd en hoeft het ingewikkelde kader van de Natuurbeschermingswet niet te worden toegepast.

Opvallend is dat in de Vijfde Nota ruimtelijke Ordening (deel 3) de eerste mogelijkheid niet noemt. Men volstaat met te zeggen dat het beschermingsregime voor deze gebieden strenger is dan dat van de andere natuurgebieden. Dit klopt voor een groot deel, maar niet alle mogelijke waarden zijn dus automatisch beschermd.

Wat betreft het laatste punt vraagt het rijk in de VijNo (deel 3) wel aan gemeenten en provincies om de afweging uit de Natuurbeschermingswet op de omschreven wijze te verrichten en het resultaat te laten doorwerken in hun streek- en bestemmingsplannen. Tevens is in de VijNo een lijst van plannen en projecten opgenomen waarvoor zeker het afwegingskader moet worden doorlopen. Dit is dus een aanvulling op de Natuurbeschermingswet. Bij dergelijke plannen of projecten moet de vergunningverlener dus sowieso toetsen of er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang (of er nu sprake is van een significant effect of niet). Het gaat om de volgende plannen of projecten (VROM, 2001: 016):

- Uitbreiding van de rode contour;
- Aanleg van nieuwe infrastructuur of uitbreiding van bestaande infrastructuur;
- Vestiging van nieuwe en uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijbedrijven en glastuinbouwbedrijven;
- Nieuwe voorzieningen voor en omvangrijke uitbreiding van permanente verblijfsrecreatie (waaronder bungalowparken) en attractieparken;
- Ontgrondingen ten behoeve van delfstofwinning, waarbij voor de uiterwaarden de in het Tweede Structuurschema Oppervlakte delfstoffen geformuleerde beleid zal gelden;
- Afvalstort;
- Opstelling van windmolens.

Deze verplichting geldt echter pas nadat deze bepaling is doorwerkt in streek- en in bestemmingsplannen. Aangezien provincies nog tot 2005 de tijd hebben om hun groene contour vast te leggen en te omschrijven in hun streekplan, kan dit nog wel even duren.

Beschermde Natuurmonumenten

Met de introductie van de herziene Natuurbeschermingswet 1998 verdwijnt de status van Beschermd Natuurmonument van de gebieden die onder het regime van de Vogel- en habitatrictlijn gaan vallen. Er is echter ook nog een aantal (kleinere) Beschermde Natuurmonumenten die niet onder dit regime vallen. Hiervoor blijft een speciaal beschermingsregime gelden. Ook blijft voor de Minister van LNV de mogelijkheid bestaan om gebieden onder deze wet aan te wijzen als Beschermd Natuurmonument. Overigens zijn er sinds 1998 geen gebieden meer aangewezen als beschermd natuurmonument.

Kern van de bescherming van deze Beschermde Natuurmonumenten is dat het verboden is om zonder vergunning van de provincie³ handelingen te verrichten die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de wetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren (Art. 16, lid 1). Wat schadelijk of ontsieren is kan je doorgaans afleiden uit het besluit tot aanwijzing of in de toelichting daarop. Deze bescherming is wel vrij

³ Voor sommige handelingen kan het rijk als vergunningverlener worden aangewezen. Hiervoor is dan wel een AmvB nodig.

vergaand. Zoals eerder aangegeven gaat de bescherming in deze gebieden op een aantal punten verder dan de bescherming vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

De provincie kan alleen een vergunning verlenen indien met zekerheid vaststaat dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, tenzij er sprake is van zwaarwegende openbare belangen. Opvallend hierbij is dat compensatie in dergelijke gevallen op basis van de Natuurbeschermingswet niet verplicht is. Via de groene contour kan dit echter alsnog worden gevraagd, bijvoorbeeld door een provincie (op basis van haar streekplan) die alleen instemt met een bestemmingsplanwijziging indien compensatie is geregeld.

Conclusie

Concluderend kunnen we stellen dat met de Habitat- en Vogelrichtlijn en de herziene Natuurbeschermingswet 1998 de natuurbescherming in Nederland een flinke impuls krijgt. Een groot deel van de EHS (ongeveer 40% van het terrestrische deel) is nu direct wettelijk beschermd en ook compensatie is voor deze gebieden wettelijk gewaarborgd. Voor de besluitvorming in de praktijk blijft het echter nodig om de precieze aanwijzing van de gebieden te raadplegen en te bezien welke natuurwaarden nu precies beschermd zijn.

Verder is voor het bepalen van de significante effecten en de compenserende maatregelen veel ecologische kennis nodig, die niet altijd voor handen zal zijn bij de vergunningverlenende instantie (veelal de gemeente). Verder is duidelijk geworden dat de bescherming van de groene contour in deze gebieden zeker nog meerwaarde kan hebben. De reden hiervan is dat de bescherming van natuurwaarden in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden wel streng is, maar deze bescherming alleen geldt als bij een ingreep deze soorten of natuurlijke habitats daar schade van ondervinden. Met behulp van de ruimtelijke ordening (groene contour) kan bijvoorbeeld bebouwing van een gebied ook worden tegengehouden omdat het de openheid of de ongereptheid van het gebied verstoort. .

2.4 Regime voor andere natuurgebieden

Voor de overige natuurgebieden (ecologische robuuste verbindingen en netto begrensde EHS met uitzondering van de grote wateren en de Noordzee) geldt een ander beschermingsregime. Hierover staan de volgende passages in de Vijfde Nota ruimtelijke ordening (deel 3) en het tweede Structuurschema groene Ruimte (deel 1):

Binnen deze gebieden geldt een basisbescherming waarbij de beheerder verplicht is zorg te dragen voor het behoud van de kwaliteit van het gebied. Nieuwe plannen, projecten of handelingen binnen en in de nabijheid van gebieden met een groene contour, die significante gevolgen kunnen hebben voor de te behouden waarden en kenmerken in deze groene contourgebieden zijn niet toegestaan, tenzij er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van een groot openbaar belang. Op basis van een afweging tussen het te beschermen en te behouden belang en het met het plan of project gemoeide belang wordt al dan niet toestemming verleend. Wordt een ingreep na afweging van belangen toch toegestaan, dan dient voordat de ingreep plaatsvindt, een besluit te worden genomen over compenserende maatregelen' (tekst uit Vijfde Nota en SGR2).

Voordat we ingaan op de precieze inhoud en betekenis van deze bescherming is belangrijk om te melden dat zowel de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening als het Structuurschema Groene Ruimte nog niet de status van planologische kernbeslissing heeft. Met andere woorden: er kunnen nog wijzigingen optreden.

Verder geldt de daadwerkelijke bescherming van de natuurgebieden volgens dit afwegingskader pas indien deze bepalingen zijn vastgelegd in streek- en bestemmingsplannen. Zoals aangegeven hebben provincies tot 2005 de tijd om hun groene contouren vast te leggen in hun streekplannen. Hierbij zal men uiteindelijk vast moeten stellen hoe de grenzen van de groene contour precies lopen en welke waarden men precies wil beschermen. Verder zal het rijk er op moeten toezien dat dit ook werkelijk (conform het rijksbeleid) gebeurt. Uit onderzoek naar de doorwerking van de beschermingsformules en het compensatiebeginsel uit het eerste Structuurschema Groene Ruimte (1995) is gebleken dat provincies in hun streekplannen nog wel eens willen afwijken van het rijksbeleid en kiezen voor een lichter beschermingsregime of een minder vergaand compensatiebeginsel (Zie o.a. Kuindersma e.a., 1999). Hetzelfde geldt voor de hantering van afwegingsformules en compensatie in de praktijk (zie onderzoek Natuur en Milieu).

Indien de groene contouren en het beschermingsregime is vastgelegd in het streekplan, geldt dit kader in principe voor alle ingrepen waarvoor een bestemmingsplanwijziging nodig is. Probleem daarbij is wel dat veel gemeenten op dit moment (sterk) verouderde bestemmingsplannen hebben en dat sommige ingrepen op basis van die oude bestemmingsplannen dan nog gewoon zijn toegestaan (of in ieder geval geen grond zijn voor weigering van een vergunning).

Opvallend is in de Vijfde Nota ruimtelijke ordening deel 3 dat gekozen is voor de formulering dat een ingreep alleen is toegestaan bij een groot openbaar belang (en geen alternatieven en compensatie). Dit is duidelijk een afzwakking van de juridische bescherming van deze gebieden ten opzicht van deel 1. Hierin stond nog de formulering 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. Reden hiervan is dat men deze formulering te beperkend vond voor ruimtelijke ingrepen. Hiermee is nog een extra duidelijk verschil aangebracht tussen de bescherming van gebieden onder de Vogel- en Habitatrichtlijn en de overige natuurgebieden. Ook is hierdoor een tweedeling in de bescherming van de EHS ontstaan.

De grote verschillen tussen de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en de overige EHS-gebieden zijn dan:

1. De bescherming (en compensatie) in de Vogel- en habitatrichtlijn gebieden heeft een wettelijke status en de bescherming van de overige natuurgebieden is afhankelijk van de doorwerking in streek- en bestemmingsplannen (en geldt dus ook pas nadat de doorwerking heeft plaatsgevonden);
2. Het beschermingsregime voor overige natuurgebieden geldt alleen voor nieuwe projecten en plannen en dus niet voor bestaand gebruik. Bestaand gebruik en bestaande plannen en projecten vallen wel onder het beschermingsregime van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden;
3. Een ingreep is in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden alleen toegestaan indien er sprake is van 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. In de overige EHS-gebieden geldt de formulering 'groot openbaar belang';
4. In de overige EHS-gebieden is in tegenstelling tot in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden ook compensatie in geld mogelijk. Indien fysieke compensatie door overmacht onmogelijk is, is financiële compensatie mogelijk. Onder overmacht wordt in deze ook verstaan de dreiging van ernstige vertraging van de procedure;

5. Plannen of projecten zijn toegestaan bij het 'ontbreken van reële alternatieven', bij de gebieden onder de VHR spreekt men van 'het ontbreken van alternatieven'.

Wel geldt ook binnen de overige EHS-gebieden dat alleen ingrepen met significante effecten op de te behouden kenmerken en waarden van deze gebieden (zoals dus omschreven in streek- en bestemmingsplannen) zijn verboden. Ook geldt daarbij dat de in paragraaf 2.3 genoemde lijst van projecten en plannen, sowieso getoetst moeten worden aan de genoemde criteria.

Overigens is dit beschermingsregime wel globaal vergelijkbaar met het beschermingsregime voor de hele EHS uit het Structuurschema Groene Ruimte (1995). Toen werd alleen gesproken van 'zwaarwegend maatschappelijk belang' in plaats van 'groot openbaar belang'. Wat het verschil precies is moet de praktijk uitwijzen. Wel is het een duidelijk lichtere formulering dan voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden geldt, namelijk dwingende redenen van groot openbaar belang.

Concluderend kunnen we stellen dat op grond van deel 3 van de Vijfde Nota Ruimtelijke ordening in de overige natuurgebieden binnen de groene contour een duidelijk lichter beschermingsregime gaat gelden dan in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Hierdoor ontstaat een EHS met twee beschermingsregimes. Welke verwachte gevolgen dat heeft voor de ruimtelijke samenhang en de kwaliteit van de EHS is niet benoemd.

2.5 De betekenis van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening voor de implementatie van natuurbeschermingsregimes

Natuurbescherming bestaat in essentie uit een ruimtelijke afwegingskader dat voorschrijft in het bijzonder met bepaalde natuurwaarden rekening te houden. Het is dan ook weinig verrassend dat de ruimtelijke ordening ook in overeenstemming moet zijn met specifieke natuurbeschermingswetgeving. Dit geldt in het bijzonder voor bestemmingsplannen, omdat dit de juridisch bindende planvorm is. De ruimtelijke ordening is ook instrument van natuurbescherming. In het geval van de Ecologische Hoofdstructuur heeft de begrenzing vooral betekenis voor aankoop van natuurterreinen. Voor zover de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur betekenis heeft voor natuurbescherming, moet dit via de ruimtelijke ordening zijn beslag krijgen in streek- en bestemmingsplannen.

In de huidige WRO is het lastig voor de rijksoverheid om veranderingen in het ruimtelijk beleid door te voeren via het spoor van ruimtelijke ordening. Dit heeft consequenties voor de mogelijkheden voor doorwerking van Europese regelgeving via het spoor van ruimtelijke ordening. Het voornaamste instrument is de aanwijzing, waarmee het rijk provincies en gemeenten kan dwingen veranderingen in hun streekplan, resp. bestemmingsplan aan te brengen. Dit wordt zelden gehanteerd omdat het strijdig is met de decentrale principes van het ruimtelijk ordeningsstelsel, en omdat het rijk conflicten met andere overheden graag wenst te voorkomen. In de nieuwe WRO worden de mogelijkheden vergroot voor provincie en rijk om direct invloed uit te oefenen op ruimtelijk beleidsvoering door de gemeenten. Bijvoorbeeld door met het oog op bovenlokale of bovenregionale belangen de provincie, resp. het rijk een bestemmingsplan te laten vaststellen. Het voorontwerp voor de nieuwe WRO⁴ voorziet in het

⁴ Voorontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening. Wettekst Augustus 2001

bijzonder in mogelijkheden om de formele doorwerking van Europees beleid te kunnen verzekeren, namelijk door middel van de instructie⁵.

Een instructie kan een algemeen voorschrift zijn voor alle gemeenten, of een aantal gemeenten. Als voorbeeld wordt in de memorie van toelichting genoemd het verbieden van bouwen in stroomgebied van rivieren⁶. Een instructie kan ook een specifiek voorschrift voor een bestemmingsplan zijn. In de memorie van toelichting is te lezen dat de instructie niet alleen moet leiden tot het wijzigen van het bestemmingsplan binnen een jaar, maar ook direct moet worden toegepast in de ruimtelijke beleidsvoering door gemeenten zoals in de vergunningverlening⁷. Een instructie wordt neergelegd in een algemene regeling, dat is een AmvB als het van het rijk komt en in een verordening als het van de provincie komt. Met name wordt genoemd in de memorie van toelichting dat dit instrument bedoeld is om Europese richtlijnen, zoals de habitat en vogelrichtlijn, direct om te kunnen zetten in het ruimtelijk beleid. Op deze wijze kan met één AmvB aan de omzettingsverplichtingen van Europese richtlijnen in ruimtelijke ordening worden voldaan. Ook de samenhang van het ruimtelijk beleid op lokaal niveau met de nieuwe Nb-wet en de FF-wet, waarin dan eveneens de Habitat- en Vogelrichtlijn is omgezet, kan door middel van een dergelijke instructie worden verzekerd.

2.6 Conclusies gebiedsbescherming

In dit hoofdstuk hebben we het kader van gebiedsbescherming voor natuur geschetst zoals dat er in de nabije toekomst gaat uitzien. Hierbij gaat het wel om een voorlopige stand van zaken. Immers de herziene Natuurbeschermingswet is nog niet definitief vastgesteld en ook de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening moet de status van planologische kernbeslissing nog bereiken.

Grofweg ziet het stelsel van gebiedsbescherming er als volgt uit (fig. 2).

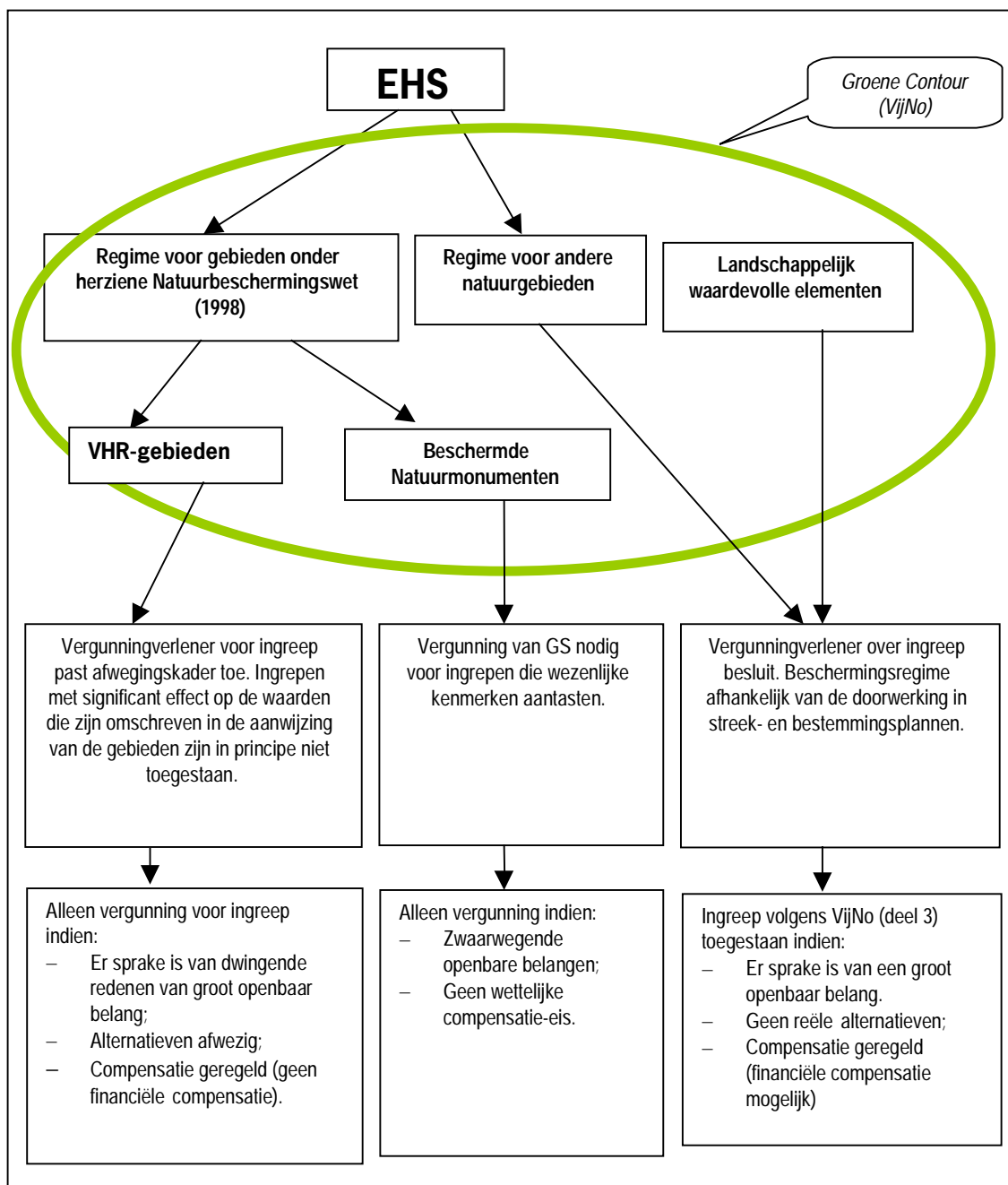
Wat zijn de verschillen van dit nieuwe beschermingsstelsel ten opzichte van de natuurbescherming tot nu toe? Hierbij vallen twee zaken op:

- 1 Een groot deel van de EHS valt nu onder een wettelijk vastgelegd beschermingsregime, waarin ook compensatie wettelijk is geregeld. Voorheen hadden alleen de Beschermden natuurmonumenten een directe wettelijke bescherming;
- 2 Voor een deel van de EHS geldt een lichtere beschermingsformule dan in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. 'Nee, tenzij groot openbaar belang' in plaats van 'nee, tenzij dwingende redenen van groot openbaar belang'. Dit betekent nog niet automatisch dat dit beschermingsregime ook lichter is dan in het SGR1. De praktijk moet uitwijzen wat 'groot openbaar belang' qua bescherming werkelijk betekent. Op het eerste gezicht lijkt deze formulering vergelijkbaar met de SGR1-formule van 'zwaarwegend maatschappelijk belang'.

⁵ Voorontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening, Artikel 4.1.1 en 4.1.3

⁶ Voorontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening, Memorie van Toelichting, p. 97 e.v.

⁷ Voorontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening, Memorie van Toelichting, p. 108



Figuur 2. Stelsel van gebiedsbescherming van natuur (globale, nieuwe situatie)

Naast deze opvallende zaken zijn er ook (vanuit het natuurbelang) kritische kanttekeningen te plaatsen bij het stelsel van gebiedsbescherming zoals dat er nu ligt:

1. De eenduidigheid van bescherming van de EHS is niet bereikt: Op hoofdlijnen ontstaan er twee verschillende beschermingsregimes binnen de EHS (en een kleine categorie beschermde Natuurmonumenten met een nog weer iets ander regime) met verschillende

- afwegingsformules voor het toestaan van ingrepen, eisen aan compensatie en verdelingen van bevoegdheden over bestuurslagen;
2. De bescherming en eisen aan compensatie van de overige natuurgebieden (dus niet-VHR en NB-wet) blijft sterk afhankelijk van de doorwerking van het nationale beschermingsbeleid (VijNo) in provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen. De bescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijn gebieden en de beschermde natuurmonumenten is wel wettelijk geregeld. Burgers en actiegroepen hebben hier ook een krachtiger en een duidelijk instrument in handen gekregen om ingrepen in deze natuurgebieden tegen te houden;
 3. De bescherming en compensatie op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn is fundamenteel anders dan de bescherming van de EHS zoals deze voorheen was geregeld. Op grond van de VHR is niet het hele gebied beschermd, maar de natuurwaarden waarvoor het gebied is aangewezen (leefgebieden voor soorten en natuurlijke habitats). Alleen de ingrepen die significante effecten hebben op deze waarden zijn in principe dus verboden. De bescherming op basis van de ruimtelijke ordening en van de Beschermden Natuurmonumenten is veel meer gericht op het tegenhouden van alle ruimtelijke ingrepen (nee, tenzij...). De bescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden is dus wel strenger, maar is veelal ook smaller. Op deze reden kiest de rijksoverheid ervoor om aan sommige gebieden een 'verbrede doelstelling' toe te voegen aan de bescherming en kan ook de gewone ruimtelijke ordening nog extra bescherming bieden in deze gebieden;
 4. Begrippen als 'significant effect', 'groot openbaar belang', 'dwingende redenen van groot openbaar belang' zijn niet echt uitgewerkt. Hierdoor is in de praktijk moeilijk om precies te bepalen wanneer aan deze voorwaarden is voldaan en wordt ook de mogelijkheid opengelaten om deze begrippen verschillende te interpreteren. Gecombineerd met het feit dat de primaire verantwoordelijkheid voor het toepassen van de beschermingsformules zowel in de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden als in de andere EHS gebieden, meestal bij de gemeente of de provincie ligt, kan je de vraag stellen hoe dit alles in de praktijk gaat uitpakken. Overigens stimuleert de EU de uitwerking van de begrippen uit de Habitat- en Vogelrichtlijn door nationale (of lagere) overheden wel, maar is daar in Nederland nog weinig uitwerking aan gegeven.

3 Soortenbescherming

3.1 Inleiding

Het stelsel dat zich richt op de bescherming van planten- en diersoorten is neergelegd in de Flora- en Faunawet. Dat stelsel heeft een ander karakter dan het stelsel voor de gebiedsbescherming. De soortbescherming krijgt namelijk invulling door middel van een set verbodsbepalingen. Deze verbodsbepalingen zijn neergelegd in de Habitat- en Vogelrichtlijn en met de Flora- en Faunawet is beoogd deze bepalingen in nationaal recht om te zetten.

De Flora- en Faunawet komt in de plaats van de Vogelwet, de Jachtwet en de soortenparagraaf uit de Natuurbeschermingswet 1968. De bescherming van soorten heeft met de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn een enorme impuls gekregen. Dit onderdeel van het beleid heeft namelijk jarenlang veel minder aandacht gekregen in het Nederlandse natuurbeleid dan het beleid dat zich richt op de gebiedsbescherming. Naast Flora- en Faunawet spelen voor de bescherming van de soorten ook de Rode en Blauwe Lijsten en de soortbeschermingsplannen een rol.

In dit onderdeel zetten we de bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (par. 3.2) die zich op de bescherming van soorten richten op een rijtje. Vervolgens worden de bepalingen van de Flora en Faunawet (par. 3.3) aangegeven en in een aparte paragraaf stil gestaan bij de zogenoemde Rode en Blauwe Lijsten en de in de wet opgenomen zorgplichtbepaling en de soortbeschermingsplannen.

Tot slot trekken we enkele samenvattende conclusies (3.9).

3.2 Soortenbescherming op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn

Het stelsel dat de planten- en diersoorten een, in termen van de Habitatrichtlijn, strikte bescherming biedt, bestaat uit een aantal verbodsbepalingen. De soorten die deze bescherming genieten, zijn de soorten vermeld in Bijlage IV van de Habitatrichtlijn. De Vogelrichtlijn voorziet in een algemene regeling voor de bescherming van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europees grondgebied, die eveneens bestaat uit een set verbodsbepalingen. De verbodsbepalingen van Habitat- en Vogelrichtlijn dienen in nationaal recht te worden omgezet.

De verbodsbepalingen van de Habitatrichtlijn houden in dat het verboden is:

- de in het wild levende specimens van soorten, opzettelijk te vangen of te doden,
- die soorten opzettelijk te verstoren, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek,
- eieren in de natuur te rapen of te vernielen
- de voortplantings- of rustplaatsen te beschadigen of te vernielen;

Voor planten gelden analoge bepalingen.

De Vogelrichtlijn legt de verplichting op om een verbod in te stellen om

- opzettelijk vogels te doden of te vangen, ongeacht de gebruikte methode
- opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen.,
- eieren van deze vogels te rapen en deze –zelfs leeg- in bezit te hebben,
- om deze vogels, met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te verstoren, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van de Vogelrichtlijn van wezenlijke invloed is.
- vogels te houden van soorten die niet mogen worden bejaagd of gevangen.

3.3 Soortenbescherming vanuit de Flora- en Faunawet

De Flora- en Faunawet biedt bescherming aan een ruimer aantal planten- en diersoorten dan uitsluitend de Bijlage IV soorten. Als beschermde inheemse diersoorten zijn aangemerkt:

Alle van nature in NL voorkomende zoogdieren (artikel 4, lid 1a), m.u.v. gedomesticeerde soorten (bunzing, konijn, varken) en zwarte rat, bruine rat en huismuis; Alle van nature op het Europese grondgebied van EU-lidstaten voorkomende vogelsoorten (artikel 4, lid 1b), m.u.v. gedomesticeerde soorten (grauwe gans, Europese kanarie, rotsduif, wilde eend); Alle van nature in NL voorkomende amfibieën en reptielen (artikel 4, lid 1c); Alle van nature in NL voorkomende vissen m.u.v. de soorten waarop de visserijwet van toepassing is (artikel 4, lid 1d).

In deze wet is bepaald dat het verboden is dieren die behoren tot een beschermde inheems diersoort te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen. Het is verboden dieren die behoren tot een beschermde inheemse diersoort opzettelijk te verontrusten. Het is verboden nesten, hopen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen te vernielen, te beschadigen of te beschadigen. De werking van deze verbodsbepalingen is niet gebonden aan de aanwijzing van een gebied als een speciaal te beschermen zone maar gelden over het hele grondgebied. Deze soortenbescherming geldt dus op het hele Nederlandse grondgebied, inclusief de grote wateren en de zee, voor zover Nederland daar jurisdictie over heeft. Over het laatste punt is nog discussie, maar de soortenbescherming geldt waarschijnlijk voor de hele Noordzee, voor zover deze binnen de Exclusieve Economische Zone van Nederland valt. Dat maakt het voor de praktijk wel lastig omdat lang niet altijd duidelijk is welke soorten waar voorkomen.

Op grond van de Habitatrichtlijn zijn in Nederland voor 41 soorten gebieden aangewezen. Hiervan zijn 20 soorten ook buiten deze gebieden beschermd. Daarnaast zijn voor 49 soorten geen gebieden aangewezen, maar gelden de aangehaalde verbodsbepalingen. Een deel van deze soorten zal niet in Nederland kunnen voorkomen. Wat voorkomen in dit verband betekent is overigens niet heel duidelijk. Het kan naast permanent voorkomen ook tijdelijk zijn of per toeval! Naast de soorten vanuit de Habitatrichtlijn zijn er ook nog vogels die zijn beschermd op grond van de Vogelrichtlijn.

Lastig punt bij deze soortenbescherming is dat deze verbodsbepalingen over het hele grondgebied van toepassing zijn. Dat impliceert dat het verstandig is om voorafgaand aan de uitvoering van de ingreep te inventariseren of er wel of geen beschermde planten- en diersoorten in het gebied voorkomen. Zo geldt voor archeologische waarden de verplichting om voorafgaand aan een ingreep naar deze waarden onderzoek te doen en bij de besluitvorming rekening te houden met de consequenties voor deze waarden. Indien een dergelijk onderzoek in de procedure is ingebouwd, kan dit voorkomen dat op het moment dat

met de werkzaamheden een aanvang wordt genomen een soort wordt 'ontdekt' waardoor de uitvoering van de werken moet worden stilgelegd. Zolang de benodigde ontheffing ontbreekt, mogen de werkzaamheden niet worden uitgevoerd. De voorbeelden hiervan zijn legio. Daardoor gaat als snel het idee post vatten dat Nederland op slot gaat. Veel van deze door de media geridiculiseerde cases hadden nooit het nieuws gehaald, indien vooraf goed was geïnventariseerd welke beschermde soorten in het gebied waar de ingreep zou plaats vinden, voorkomen en wat de te verwachten effecten zijn als gevolg van de voorgenomen ingreep. Het veronachtzamen van de natuurbeschermingswetgeving, zo blijkt uit een onderzoek van Parelia Nature kan een astronomische en nauwelijks nog beheersbare verhoging van de kosten tot gevolg hebben. Dat alles terwijl met een redelijke investering aan de wetgeving kon worden tegemoet gekomen door goed te inventariseren en door het treffen van mitigerende en compenserende maatregelen.

De wetgeving leent zich verder voor misbruik. Belanghebbenden die zich willen keren tegen een ingreep of project vinden in de wetgeving een aanknopingspunt om op grond van reëler of vermeende aanwezigheid van planten- en diersoorten de uitvoering van deze werkzaamheden te frustreren.

Conclusie is dat met de inwerkingtreding van de Flora en Faunawet Nederland lijkt te voldoen aan haar Europese verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn om deze bepalingen in het nationaal recht om te zetten. De juridische implementatie lijkt dus op orde. De praktische implementatie laat nog veel te wensen over. Het evenwicht tussen ecologie en economie lijkt namelijk verstoord.

De Raad voor het Landelijk gebied heeft in een rapport op tal van terreinen de nodige aanbevelingen gedaan om het evenwicht tussen ecologie en economie te kunnen garanderen. Eén van de aanbevelingen daarbij is dat de kennisinfrastructuur op orde moet worden gebracht zodat de kennis die noodzakelijk is om de wetgeving toe te passen toegankelijk is.

3.4 Afwijken van de verbodsbepalingen

In de Habitat- en Vogelrichtlijn is bepaald dat van de in deze richtlijnen neergelegde verbodsbepalingen kan worden afgeweken. Dat kan alleen als is voldaan aan de voorwaarden die in de genoemde Richtlijnen zijn bepaald.

Deze voorwaarden zijn nagenoeg letterlijk in de Flora- en Faunawet overgenomen. Dit komt er in de praktijk op neer dat door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een ontheffing kan worden verleend voor ingrepen en activiteiten die op deze verbodsbepalingen een inbreuk maken. Daarbij wordt dan getoetst of aan de wettelijke voorwaarden kan worden voldaan. De beoordeling van een ontheffingsaanvraag komt neer op een afweging tussen het economisch belang van de ingreep en de nadelige consequenties voor de planten- en diersoorten. De vraag die daarbij centraal staat, is of de zwaarte van de afbreuk die aan de soorten wordt gedaan, kan worden gerechtvaardigd door het belang dat met de ingreep is gemoeid.

De wet maakt daarbij een onderscheid tussen drie categorieën van soorten: dat zijn ten eerste soorten die algemeen in Nederland voorkomen, ten tweede de soorten die zijn vermeld in Bijlage IV van de Habitatrichtlijn en de derde categorie wordt gevormd door alle vogelsoorten.

Voor de algemeen voorkomende soorten geldt een lichter regime dan voor de Bijlage IV soorten en voor de vogelsoorten. Er geldt namelijk slechts één voorwaarde waar moet aan

zijn voldaan. Dat is de voorwaarde dat met de ingreep, activiteit of handeling geen afbreuk mag worden gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van die soorten.

Voor de Bijlage IV soorten geldt deze voorwaarde dat aan de soort geen afbreuk mag worden gedaan ook, maar bovendien mag er geen andere bevredigende oplossing bestaan en moet met de ingreep een belang zijn gemoeid dat bij of krachtens de wet is erkend als een belang dat een ontheffing rechtvaardigt. Dergelijke belangen zijn onder meer de volksgezondheid, de bestrijding van schade die door de dieren wordt veroorzaakt, onderzoek, herpopulatie en dwingende redenen van groot openbaar belang. Onder dwingende reden van groot openbaar belang zijn ook begrepen redenen van economische en sociale aard.

Voor de vogelsoorten gelden dezelfde voorwaarden als voor de Bijlage IV soorten met evenwel dien verstande dat vanwege dwingende redenen van groot openbaar belang geen ontheffing kan worden verleend. Onder meer de volgende belangen zijn dan een grond voor een ontheffing: de volksgezondheid, de bestrijding van schade die door de dieren wordt veroorzaakt, onderzoek, en herpopulatie. Het gaat hier om belangen die in de wet zijn genoemd of in een AMvB. Er kunnen dus meer belangen worden vastgelegd dan nu is gedaan. Hierbij gelden wel de beperkingen die in de Vogelrichtlijn zijn vastgelegd.

De toepassing van deze wettelijke voorwaarden is lastig. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat lang niet altijd voldoende kennis beschikbaar is om te beoordelen of er wel of geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort. Dit is een lastig hanteerbaar criterium, vooral ook omdat beleidscirculaires of handreikingen ontbreken die aanknopingspunten bieden om dit criterium hanteerbaar te maken. Ook de precieze betekenis van dit criterium is niet geheel duidelijk omdat in de Flora- en Faunawet een begripsomschrijving ontbreekt. Voor de betekenis van dit begrip moet aansluiting worden gezocht bij de begripsomschrijving in de Habitatrichtlijn. Uit de begripsomschrijving die de Habitatrichtlijn hanteert, blijkt dat een verkleining van het leefgebied is aan te merken als één van de factoren die per definitie een inbreuk betekent op de instandhouding van de soorten.

De Flora- en Faunawet wet legt niet expliciet de verplichting op om de nadelige invloed te compenseren. De voorwaarde echter dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de gunstige instandhouding van de soort in de betekenis die de Habitatrichtlijn aan dit begrip hecht, houdt per definitie in dat de afbreuk die wordt gedaan ook wordt gemitigeerd en gecompenseerd. De vraag welke maatregelen in een bepaalde situatie kunnen worden beschouwd als een afdoende compensatie zal daarmee sterk afhankelijk zijn van de mate waarin op de instandhouding van een soort afbreuk wordt gedaan. Het ligt in de rede dat dit in sterke mate zal worden bepaald door de mate waarin een soort ernstig bedreigd, bedreigd of kwetsbaar is dan wel meer algemeen voorkomt.

Lastig punt bij dit stelsel blijft dat de kennis van de verspreiding van beschermde soorten beperkt is. Verder zullen initiatiefnemers en ook de vergunningverlener voor de ingreep (vaak een gemeente) in veel gevallen niet of niet voldoende ecologische kennis in huis hebben om te bepalen welke soorten voorkomen en wat hun ecologische status is en voor de beantwoording van de vraag of en voor welke soorten dan een ontheffing nodig is. Daarmee is dit stelsel een lastig hanteerbaar stelsel.

Bij de gebiedsbescherming is in ieder geval duidelijk (op kaarten) waar een bepaald beschermingsregime geldt en waar niet. Wel heeft LNV recent een Natuurloket ingesteld waar men terecht kan met hun vragen. Ook spelen praktische punten zoals: bepaalde soorten trekken en kunnen zich 'ineens' in een bepaald gebied kunnen gaan vestigen of alleen

gedurende bepaalde perioden van het jaar hun rust of verblijfplaats in een bepaald gebied hebben.

Het zal in sommige gevallen uitermate moeilijk zijn om te bepalen of de gunstige staat van instandhouding van de soort in het geding is. De Rode Lijsten kunnen daar een hulpmiddel bij vormen. De Rode Lijst geeft immers duidelijk aan in welke mate de soort is bedreigd, kwetsbaar of uitgestorven is. Voor vele van de algemeen in Nederland voorkomende soorten is haast op voorhand duidelijk dat de gunstige staat van instandhouding niet in het geding is. Toch moet een ontheffing worden aangevraagd. Het is de vraag of dit in de praktijk ook gebeurt en of het aantal ontheffingsaanvragen nog (op een goede manier) kan worden afgehandeld indien in alle situaties waarin dit volgens de letter van de wet noodzakelijk is een ontheffing aan gaat vragen.

Een ander lastig punt is het feit dat de afwegingsformule bij deze soorten uitgaat van de formulering dat een ingreep alleen toegestaan kan worden indien er sprake is van 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. Hiermee kom je in de groene contourgebieden die niet onder het regime van de herziene Natuurbeschermingswet vallen in een vreemde situatie terecht. In deze gebieden geldt immers de formulering 'groot openbaar belang' en dat is een andere formule.

Dit kan in de praktijk voor verwarring en onduidelijkheid leiden over welke beschermingsregimes er in dat geval precies van toepassing zijn. Ook in gebieden die als speciale beschermingszone zijn aangewezen op grond van de Vogel- en/of Habitatrichtlijn er ook moet worden gekeken of er soorten voorkomen die de bescherming van de Flora- en Faunawet genieten.

3.5 Rode en Blauwe lijsten

Het idee van de 'Rode Lijst' werd ontwikkeld om duidelijk voor het voetlicht te brengen welke soorten bedreigd en kwetsbaar zijn. De Rode Lijst geeft een opsomming van soorten die in een bepaald gebied (dat kan een regio, een land, of de hele aarde zijn) in de problemen zitten.

Op die manier kan worden aangegeven waar bij het natuurbeschermingsbeleid de prioriteiten moeten liggen. De status van de Rode Lijst werd bekrachtigd door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De wettelijke basis voor het opstellen van deze Lijsten is neergelegd in art. 7 van de Flora- en Faunawet. De motieven om een soort op de Rode Lijst te plaatsen zijn: internationale betekenis, sterk bedreigde soorten, bedreigde soorten, kwetsbare soorten, verdwenen en bijna verdwenen soorten. Voor wat vogels betreft is de Europese Status aangegeven in 'Birds of Europe, their conservation status'.

Een onderdeel van de Rode Lijst is de 'Blauwe Lijst'. Op deze Lijst staan die soorten die op wereldschaal bedreigd zijn, en soorten die overwegend in Europa en Noord-Afrika voorkomen en waarvan minstens een kwart van de Noordwest-Europese populatie in Nederland voorkomt of de oostatlantische trekweg door Nederland loopt. Een onderscheid wordt gemaakt tussen broedvogel en doortrekkers en wintergasten.

In de wet is verder bepaald dat de Minister ten aanzien van de soorten vermeld op de lijsten onderzoek en werkzaamheden, nodig voor bescherming en beheer bevordert. Tot het opstellen van de werkzaamheden kan behoren het opstellen van beschermingsplannen.

3.6 Zorgplicht

In artikel 2 van de Flora- en Faunawet is een zorgplichtbepaling opgenomen. Deze houdt in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor flora en fauna kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevegd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voorzover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Deze zorgplicht heeft betrekking op alle in het wild levende dier- en plantensoorten en geldt voor iedereen (natuurlijke personen en rechtspersonen). In die zin is deze zorgplicht een aanvulling op de verbodsbepalingen van de Flora- en Faunawet. Deze verbodsbepalingen gelden namelijk alleen voor de beschermde inheemse soorten. De zorgplichtbepaling biedt de mogelijkheid om op te treden tegen ongewenste handelingen jegens beschermde inheemse dieren en planten welke niet nadrukkelijk in één van de verbodsbepalingen van de wet zijn genoemd. Welke handelingen dit zijn, kan niet in zijn algemeenheid worden bepaald maar is sterk van de omstandigheden afhankelijk.

3.7 Soortenbeschermingsplannen

Voor een aantal dier- en plantensoorten zijn zogenoemde soortbeschermingsplannen opgesteld. Het opstellen van dergelijke plannen vloeit voort uit de wettelijke verplichting van de Flora- en Faunawet om onderzoek te doen naar de werkzaamheden die nodig zijn voor bescherming en beheer van de soorten die op de Rode Lijst zijn vermeld. De soortenbeschermingsplannen (SBP) zijn bedoeld om voor de meest bedreigde soorten een samenhangend pakket van maatregelen te presenteren, die aanvullend zijn op het gebiedenbeleid. In het Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid is afgesproken dat voor de meest bedreigde soorten dergelijke plannen zullen worden geschreven.

Het instrument van de soortenbeschermingsplannen bestond al voor de nieuwe Flora- en faunawet in werking trad. Het oudste plan dateert van 1984 (SBP voor de das). In de eerste plannen is nauwelijks sprake van een systematiek. In de plannen uit de laatste jaren kan een aantal trends worden waargenomen:

- Er worden steeds meer plannen opgesteld voor typen van leefgebieden waardoor meer soorten tegelijk worden behandeld.
- Sommige recente plannen zijn meer gericht op een probleemanalyse en oplossingsrichtingen dan een uitgewerkt programma van noodzakelijke geachte acties.
- Met welke benadering dit instrument het meest bijdraagt aan de gestelde doelen en daarmee aan een effectief beschermingsbeleid moet nog blijken.

Met het oog op de effectiviteit vragen ook de volgende punten om aandacht:

- de uitvoering van de plannen is niet wettelijk verplicht en er is geen verantwoordingsplicht betreffende de bereikte resultaten. Ze zijn weinig taakstellend en erg afhankelijk van de inzet en betrokkenheid van anderen zoals lagere overheden en particuliere organisaties.
- bij de uitvoering zijn verschillende organisaties betrokken wat hoge eisen stelt aan de coördinatie. Enkele reeds aangestelde coördinatoren wijzen ook op dit punt en op hun onduidelijke positie die het aansturen van derden bemoeilijkt.
- de plannen zijn niet of nauwelijks afgestemd op andere onderdelen van het natuurbeleid zoals het gebiedenbeleid, de beschermde leefomgeving (Flora- en faunawet) en allerlei nog

- op te stellen beheersplannen (bijv. voor de speciale beschermingszones van de VHR en de Faunabeheersplannen).
- de plannen zijn niet of nauwelijks afgestemd op andere beleidsvelden (ruimte, water).

Tot slot kan gesteld worden dat de actieprogramma's in de plannen omvangrijk zijn en ze lijken de beschikbare middelen ruimschoots te overtreffen.

3.8 Meninge n over het soortenbeleid vanuit de praktijk

In het kader van de recente inwerkingtreding van de Flora en Faunawet is aan een medewerker van een aantal provincies (Gelderland, Drenthe en Limburg), natuurorganisaties (Das en Boom, Vogelbescherming, RAVON, VZZ, VNO/NCW gevraagd wat hun ervaringen zijn met deze wet en vanzelfsprekend ook met de voorheen geldende Natuurbeschermingswet. Al deze organisaties plaatsen kritische kanttekeningen bij deze wet en vinden de wet ondoelmatig. De belangrijkste kritiek is dat de wet te weinig selectief in de bescherming en dat er te weinig handvatten zijn om de wet in de praktijk te kunnen toepassen.

Het gebrek aan selectiviteit blijkt uit het feit dat alle soorten als beschermde inheemse soorten zijn aangemerkt. Zowel bedreigde, zeldzame, kwetsbare als algemeen voorkomende soorten genieten zonder onderscheid de bescherming van de Flora- en Faunawet. Daarnaast is het hol, het nest, de vaste rust- en verblijfplaats van elk individu het aanknopingspunt voor de bescherming. Dit komt vreemd over in het licht van het feit dat de doelstelling van de wet zich richt op de instandhouding van de populaties.

Verscheidende respondenten vragen zich af of het nodig is en wenselijk is om het individu als het aangrijpingspunt centraal te stellen. Zij staan op het standpunt dat de systematiek van de wet funest is voor het verkrijgen van draagvlak.

dit in alle gevallen nodig en wenselijk is. Men geeft aan dat de uitvoerbaarheid van en het draagvlak voor het soortenbeleid onder druk komt te staan doordat de nadruk teveel komt te liggen op de bescherming van individuele dieren en planten. Ook de Raad voor het Landelijk Gebied gaf recent de aanbeveling om in de uitwerking van de regelgeving de intentie van de regelgeving meer centraal te stellen en het huidige accent op de middelenvoorschriften (die aangrijpt op het niveau van individuele organismen) in het perspectief te plaatsen van het behoud van populaties (RLG, 2002: 63-64).

Het probleem met de toepasbaarheid slaat met name op de mate waarin de begrippen uit de wet in de praktijk hanteerbaar zijn. Begrippen zoals 'dwingend redenen van groot openbaar belang', 'significant effect' en 'instandhouding populatie', blijken lastig te vertalen naar praktijksituaties. Zo is de beschikbaarheid van informatie over de verspreiding van soorten van groot belang. Deze gegevens zijn voor bepaalde soorten wel en voor andere soorten weer niet of beperkt aanwezig. Maar al zijn de gegevens aanwezig of verzameld dan is het nog de vraag hoe deze gegevens moeten worden geïnterpreteerd om aan te kunnen geven of de instandhouding van de populatie wel of niet in het geding is. De wetgeving mist op dit moment een handreiking om een bestuurlijk-juridische betekenis aan deze ecologische gegevens te geven. Alleen als deze omissie is weggewerkt kan de wet gericht op de bescherming van dieren en planten de duurzame instandhouding ervan realiseren.

De respondenten verwachten dat dit alles kan leiden tot een wet die in de praktijk niet uitvoerbaar is. Er zouden zoveel ontheffingen nodig zijn dat gedogen moeilijk te voorkomen zal zijn. Het gevolg kan zijn dat de wet vooral als instrument wordt gebruikt in situaties waar

tegenstanders (om wat voor reden dan ook) een project willen tegenhouden. Zelfs oneigenlijk gebruik van de wet voor andere doelstellingen dan natuur wordt gevreesd. Het gevaar hiervan is dat dit het draagvlak voor het soortenbeleid en het natuurbeleid onder druk zet. Zo zou een erg strenge bescherming negatieve effecten kunnen hebben op de natuur.

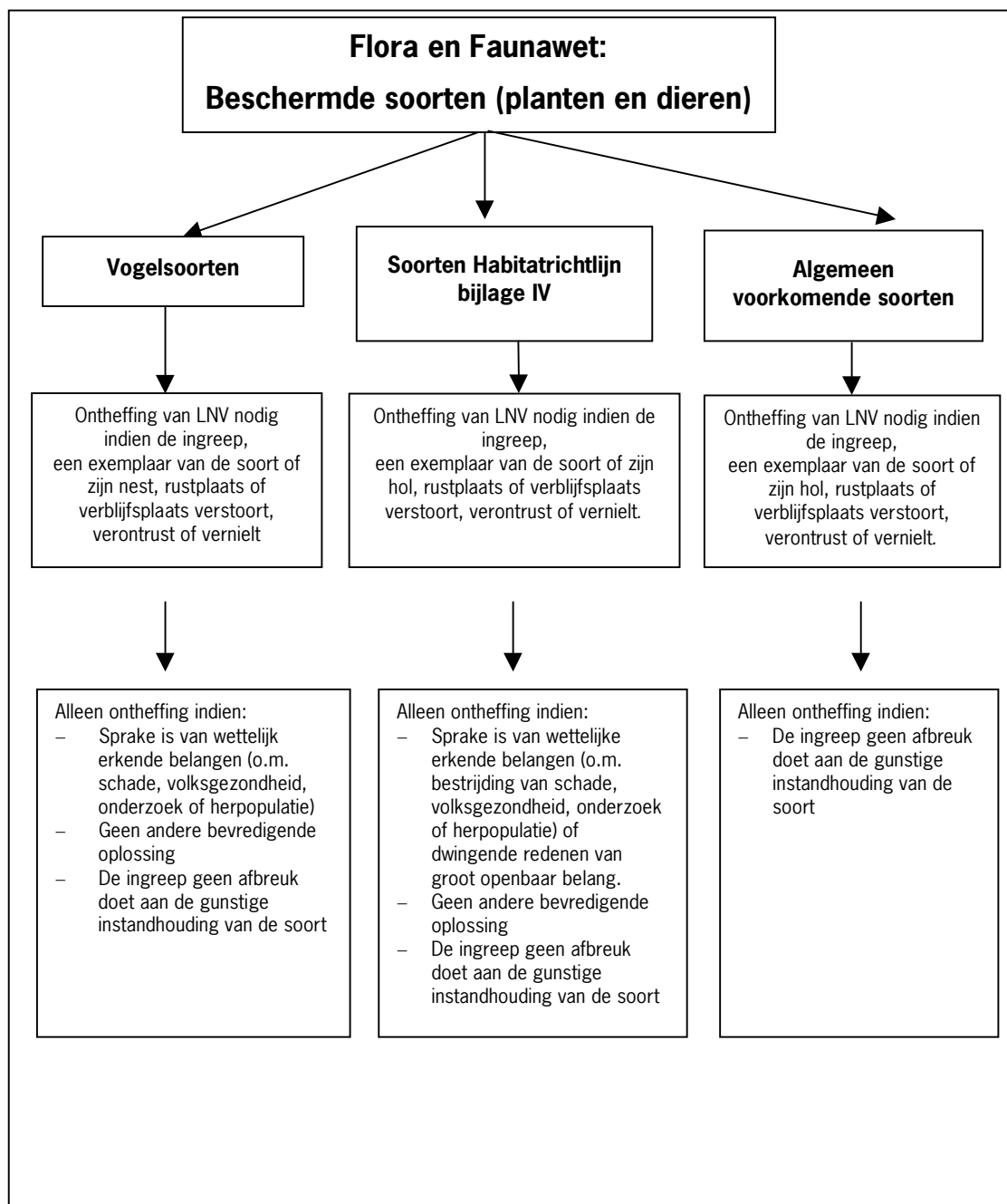
Verder geven enkele provincies aan dat soortenbescherming en natuurontwikkeling elkaar soms hinderlijk in de weg kunnen zitten. In een aantal gevallen is gebleken dat de doelstellingen die vanuit de 'natuurdoeltypenbenadering' aan een (natuur)gebied zijn toegedeeld, een bedreiging zijn voor beschermde soorten in het gebied. Dit kan in de praktijk van natuurbeheer soms leiden tot lastige discussies.

Een positief effect van de inwerkingtreding van de Flora en Faunawet (onder invloed van de HVR) is dat de aandacht voor beschermde soorten bij concrete projecten en bij gemeenten lijkt te zijn toegenomen. Dit is volgens de geïnterviewden een positieve ontwikkeling ten opzichte van de eerdere situatie waarin er ook soorten op grond van de wet beschermd waren, maar waar in de praktijk weinig aandacht voor was. Ontheffingen op basis van de Natuurbeschermingswet werden volgens enkele respondenten nauwelijks aangevraagd. Sinds enige tijd neemt de behoefte aan kennis over de aanwezigheid van beschermde soorten toe en vinden meer dan voorheen vroegtijdig inventarisaties plaats naar de aanwezigheid van soorten op bouwlocaties.

Veel geïnterviewden zijn er voorstander van om op grond van ecologische criteria kernleefgebieden voor bepaalde soorten te identificeren naast de EHS en de aangewezen VHR gebieden. Binnen deze gebieden zouden deze soorten dan extra beschermd zijn, terwijl buiten deze gebieden de bescherming minder (of zelfs afwezig) zou kunnen zijn. Bijkomend voordeel zou zijn dat in deze gebieden dan ook meer actief en gericht stimulerend soortenbeleid mogelijk is. Nadeel is echter dat voor bepaalde soorten het heel moeilijk is om duidelijke kernleefgebieden te begrenzen. Verder is ook voor een dergelijk beleid voldoende ecologische informatie over de verspreiding van soorten nodig. In hoeverre deze benadering een meer effectieve aanpak van het soortenbeleid kan zijn, is in dit kader verder niet onderzocht.

3.9 Conclusies

In dit hoofdstuk is het soortenbeschermingsbeleid aan de orde gekomen. Grofweg ziet het stelsel er als volgt uit (fig.3).



Figuur 3. Beschermingsregime voor soorten (planten en dieren) in Nederland

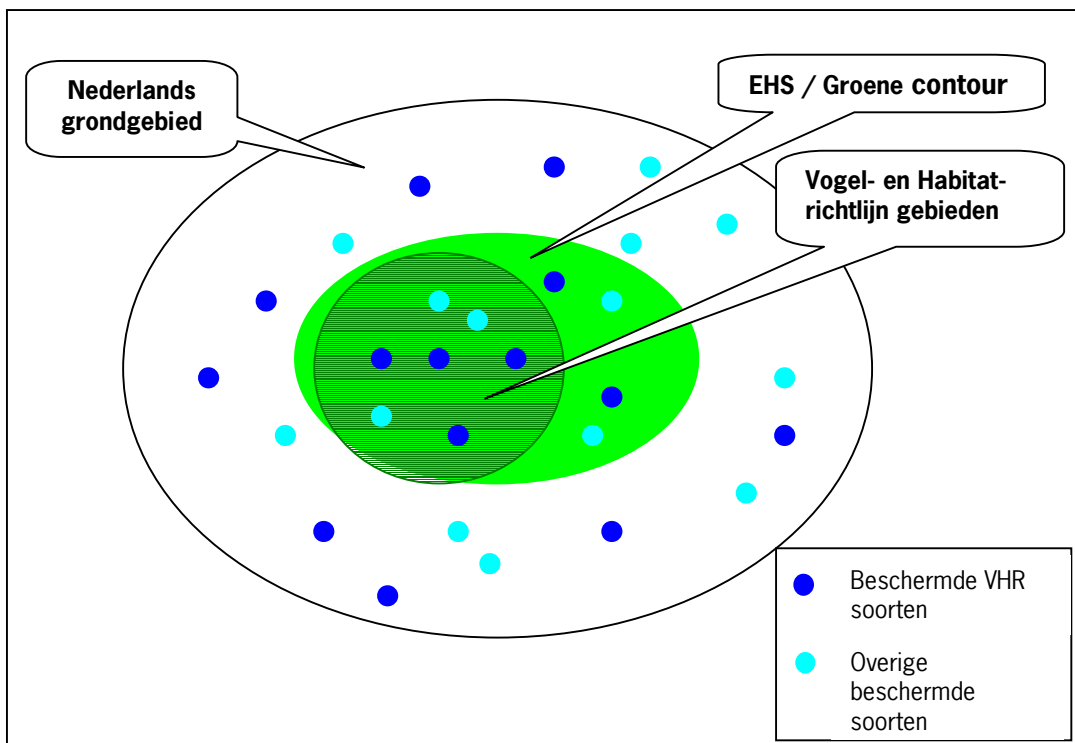
4 Bescherming van soorten en gebieden

4.1 Inleiding

In de vorige onderdelen hebben we het systeem van natuurgebiedenbescherming en soortbescherming verkend. In dit onderdeel gaan we in op de vraag wat dit nu allemaal betekent voor de praktijk van natuurbescherming en (ruimtelijke) ontwikkelingen. Hiervoor schetsen we eerst het beeld van de totale bescherming van natuurgebieden en soorten in Nederland zoals dat er uit lijkt te gaan zien (par. 4.2) Vervolgens geven we een korte vergelijking van dit stelsel met de bescherming van natuur tot nu toe (par. 4.3). Daarna gaan we in op de mogelijke gevolgen van deze wijzigingen op natuurbescherming en ruimtelijke ingrepen (par. 4.4) en tenslotte geven we enkele handreikingen voor het beleid

4.2 Bescherming van gebieden en soorten in onderlinge samenhang

Welk beeld van natuurbescherming ontstaat nu als we de gebiedsbescherming en de soortenbescherming combineren? De grote lijnen hebben we geprobeerd schematisch weer te geven in figuur 4.



Figuur 4. Gebieds- en soortenbescherming in onderlinge samenhang

Het globale beeld is dat er een Ecologische Hoofdstructuur is met daaroverheen een groene contour. Deze gebieden krijgen bescherming vanuit het traditionele systeem van de ruimtelijke ordening (streekplan en bestemmingsplan). Binnen de groene contour zijn er gebieden die zijn aangewezen onder de Vogel- en habitatrictlijn. Daar geldt het beschermingsregime van de herziene Natuurbeschermingswet. Deze bescherming is strenger, maar ook minder omvattend dan de bescherming van de groene contour, tenzij er vanuit nationaal oogpunt doelstellingen aan zijn toegevoegd (verbrede doelstelling)

Dwars door dit systeem heen zitten er overal in Nederland (stad, landelijk gebied, EHS, Noordzee) beschermde soorten (dieren en planten). Voor deze soorten geldt het beschermingsregime van de Flora en Faunawet. Hierbinnen hebben de Habitat- en Vogelrichtlijnsoorten meer bescherming dan de overige soorten die vanuit nationaal oogpunt bescherming genieten.

Het globale beeld is dat er een Ecologische Hoofdstructuur is met daaroverheen een groene contour. Deze gebieden krijgen bescherming vanuit het traditionele systeem van de ruimtelijke ordening (streekplan en bestemmingsplan). Binnen de groene contour zijn er gebieden die zijn aangewezen onder de Vogel- en habitatrictlijn. Daar geldt het beschermingsregime van de herziene Natuurbeschermingswet. Deze bescherming is strenger, maar ook minder omvattend dan de bescherming van de groene contour, tenzij er vanuit nationaal oogpunt doelstellingen aan zijn toegevoegd (verbrede doelstelling)

Dwars door dit systeem heen zitten er overal in Nederland (stad, landelijk gebied, EHS, Noordzee) beschermde soorten (dieren en planten). Voor deze soorten geldt het beschermingsregime van de Flora en Faunawet. Hierbinnen hebben de Habitat- en Vogelrichtlijnsoorten meer bescherming dan de overige soorten die vanuit nationaal oogpunt bescherming genieten.

In feite ontstaan er op deze manier drie typen gebieden:

- I. De aangewezen Vogel- en Habitatrictlijngebieden;
- II. Overige EHS gebieden (binnen de groene contour);
- III. Gebieden buiten de groene contour.

Daarbinnen bestaan (grouweg) drie soorten beschermingsregimes (het beschermingsregime voor Beschermde Natuurmonumenten uit de Natuurbeschermingswet geldt maar voor een zeer oppervlakte natuurgebied en laten we hier dus even buiten beschouwing):

1. Beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet;
2. Beschermingsregime van de groene contour;
3. Beschermingsregime van de Flora en Faunawet.

De combinatie van soorten gebieden en typen bescherming, levert het volgende beeld op.

	Natuurbeschermingswet	Groene contour	Flora en Faunawet
VHR gebieden	X	X	X
Overige EHS gebieden		X	X
Gebieden buiten de groene contour			X

Bescherming van natuur in Vogel- en Habitatrichtlijngebieden

In de VHR gebieden geldt dus primair het beschermingsregime van de natuurbeschermingswet. Dit is in principe het meest strenge beschermingsregime. De reikwijdte van de bescherming hangt af van de aanwijzing van het gebied. Indien het gebied voor bijvoorbeeld een (minder kwetsbare) soort is aangewezen, is de bescherming in feite veel minder vergaand dan indien het gebied is aangewezen voor meerdere (kwetsbare) soorten en natuurlijke habitats. Bescherming is dus streng maar wat precies beschermd is, hangt af van de aanwijzing. De verbrede doelstelling vult in een aantal van deze gebieden de bescherming aan met nationale beschermingsdoelen.

Indien het gebied geen verbrede doelstelling heeft kan de gangbare ruimtelijke ordening (beschermingsregime groene contour) deze waarden alsnog beschermen. Of op dat moment de voorwaarde voor de ingreep 'dwingende redenen van groot openbaar belang' is of 'redenen van groot openbaar belang' wordt in de Vijfde Nota Ruimtelijke ordening niet echt duidelijk gemaakt.

Naast deze beschermingsregime kan in de VHR gebieden ook de Flora en Faunawet nog een rol spelen. Dit geldt echter alleen er beschermde soorten voorkomen die niet in de aanwijzing omschreven zijn. In dit geval is er alsnog een ontheffing van LNV nodig voor de ingreep. Het afwegingskader (dwingende redenen van groot openbaar belang, geen reële alternatieven) is echter vergelijkbaar met beschermingsbepalingen uit de Natuurbeschermingswet. Wel de initiatiefnemer moeten aantonen dat de ingreep geen afbreuk doet aan de instandhouding van de soort. Dit kan tot extra voorwaarden aan de compensatieplannen leiden.

Voor een projectontwikkelaar die in een dergelijk gebied bijvoorbeeld een hotel wil bouwen, is het dus zaak om niet alleen in het bestemmingsplan of het streekplan te kijken. De gemeente die het besluit neemt over de bouwvergunning, moet immers ook de Natuurbeschermingswet toepassen. Hiervoor zal hij eerst de precieze omschrijving van de beschermde waarden in de habitatrichtlijn en of Vogelrichtlijnaanwijzing van het gebied moeten opzoeken. Indien de bouw van het hotel geen significant effect heeft op de daarin omschreven waarden (inclusief een eventueel verbrede doelstelling), is het project in principe toegestaan. Bij wel significante effecten, moet hij aantonen dat met de bouw van het hotel 'dwingende redenen van groot openbaar belang' zijn gediend en er geen alternatieven zijn voor de locatie. Daarnaast zal hij de verloren gegane waarden moeten compenseren. Ondanks dit kan het zo zijn dat in het gebied nog andere beschermde internationale of nationale soorten voorkomen. Op dat moment treedt de Flora en Fauna wet in werking en moet er een ontheffing worden verleend door LNV. Indien het gaat om een soort uit de Habitatrichtlijn, bijvoorbeeld een kamsalamander, zal de projectontwikkelaar voor het krijgen van zo'n ontheffing ook moeten aantonen dat de bouw van het hotel geen afbreuk doet het voortbestaan van deze soort. Indien daar wel sprake van is, zal hij dit vooraf moeten compenseren. Daarnaast spelen ook de voorwaarden en bescherming van natuurwaarden en andere zaken uit het bestemmingsplan en in de meeste gevallen het streekplan een rol bij het besluit of er al dan niet een vergunning wordt verleend.

Bescherming van overige gebieden binnen de EHS

Bij de bescherming van de overige EHS gebieden staat het beschermingsregime van de groene contour centraal. Indien we ervan uitgaan dat dit geheel conform het rijksbeleid is neergelegd in gemeentelijke en provinciale plannen, geldt dat een ingreep met significante effecten op natuur en landschap in principe niet is toegestaan. Toestemming voor een ingreep

kan de gemeente alsnog verlenen indien men kan aantonen dat er sprake is van een groot openbaar belang, er geen reële alternatieven zijn. Verder zal de schade gecompenseerd moeten worden. Indien dit niet mogelijk is, is ook financiële compensatie een mogelijkheid. In de meeste gevallen bepaald de gemeente of de ingreep op basis van het bestemmingsplan is toegestaan. Indien dat niet zo is, zal een bestemmingsplanwijziging of artikel 19 starten. De provincie kan dan de ingreep op grond van wat er in het streekplan staat, nog tegenhouden.

De bescherming vanuit de Flora en faunawet geldt ook in deze gebieden, indien er beschermde soorten voorkomen. Het feit dat er beschermde soorten voorkomen in deze gebieden zal geen uitzonderingsgeval zijn, doordat er nogal wat planten en dieren beschermd zijn en het feit dat het hier toch gaan om beschermde natuurgebieden. Vooral de bescherming van de VHR-soorten is in deze gebieden lastiger dan in de aangewezen Vogel- en habitatrichtlijngebieden. Indien een dergelijke soort voorkomt, is immers een ontheffing van het ministerie van LNV nodig. Hierbij toetst men of met de ingreep 'dwingende reden van groot openbaar belang' zijn gemoeid en er geen andere bevredigende oplossing voor is. Vooral de eerste bepaling is lastig, omdat men in deze gebieden eigenlijk de formulering 'groot openbaar belang' hanteert. Dit zal met name problemen veroorzaken indien men pas in een laat stadium (bijvoorbeeld na de start van de bouw) ontdekt dat er in het gebied beschermde soorten voorkomen. Men moet dan een andere afweging maken over de ingreep. Dit probleem is echter ontstaan omdat in deel 3 van de VijNo voor de lichtere formulering 'groot openbaar belang' is gekozen, terwijl in deel 1 van de VijNo nog 'dwingende redenen van groot openbaar belang' stond. Verder moet men kunnen aantonen dat de ingreep geen afbreuk doet aan de instandhouding van de soort. Dit kan tot extra voorwaarden aan de compensatieplannen leiden, maar ook tot afwijzing van de aanvraag van de ontheffing indien met niet aan deze voorwaarde kan voldoen.

Bescherming van natuur buiten de groene contour

Bij deze gebieden gaat het om een restcategorie. Hieronder vallen:

- Grote delen van de Noordzee;
- Recreatiebossen;
- Kleine natuurgebieden die niet onder de EHS vallen;
- Nationale landschappen;
- Overige landbouwgebieden;
- Steden en dorpen;
- Etc.

Ook deze gebieden kunnen een bepaalde bescherming hebben in streek- en bestemmingsplannen. Hier geldt echter niet het beschermingsregime van de groene contour. Provincies en gemeenten kunnen echter ook zelf regels stellen.

Daarnaast geldt in deze gebieden alleen het beschermingsregime van de Flora en Faunawet. Dit is in de Nederlandse filosofie van scheiding van natuurwaarden een lastig te hanteren uitgangspunt. De overige overwegingen zijn in het onderdeel over soortenbeleid en hiervoor al aan de orde gekomen.

4.3 Wat betekent de nieuwe gebieds- en soortenbescherming voor natuur en ruimtelijke ingrepen?

In het voorgaande is het nieuwe stelsel van gebieds- en soortenbescherming uitvoerig geschetst. Maar wat betekent dit nu eigenlijk voor de natuur en ruimtelijke ingrepen in Nederland? Hierover is natuurlijk pas echt iets te zeggen als het systeem een aantal jaren functioneert. Toch proberen we nu al een paar punten aan te stippen. Zonder overigens ook maar de pretentie te hebben volledig te zijn. We noemen een aantal positieve en negatieve aspecten aan het stelsel.

Positieve aspecten zijn

1. Natuur is met de nieuwe bescherming een item geworden dat serieus genomen moet worden. Indien men dat niet doet, kan dit serieuze consequenties hebben zoals stopzetten van bouwprojecten en wettelijke procedures;
2. Burgers en actiegroepen hebben met de vertaling van de richtlijnen een instrument in handen gekregen om het meenemen van de natuurwaarden in besluitvormingsprocessen af te dwingen. Het geeft ze (mede ook door de kennis die ze vaak hebben) een belangrijkere positie in de besluitvorming;
3. Het soortenbeleid is lastig, maar positief kan zijn dat het een impuls is voor het internaliseren van de soortenbescherming in alle relevante besluitvormingsprocessen. Uiteindelijk kunnen we stellen dat het soortenbeleid pas echt geslaagd is, indien het daadwerkelijk als belangrijk element wordt meegenomen bij de afweging over allee ingrepen in landelijk gebieden, stedelijk gebied, natuurgebieden en grote wateren. Hiervoor is wel meer nodig dan het soortenbeleid neerleggen in een Flora en Faunawet;
4. De introductie van een groene contour in de Vijfde Nota ruimtelijke Ordening, levert een redelijk duidelijke procedure op voor het omgrenzen en beschermen van de EHS in de ruimtelijke ordening. Dit ontbrak in de het Structuurschema Groene Ruimte (1995);
5. Een groot deel van de EHS (40%) is wettelijk beschermd en compensatie is hier gewaarborgd. Dit is duidelijk winst ten opzichte van de situatie hiervoor.

Negatieve aspecten zijn:

1. Het niet doorgaan of vertragen van op zich maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen als woningbouw, de bouw van bedrijven, recreatievoorzieningen e.d. door met name het soortenbeleid buiten de EHS, kan het natuurbeleid ridiculiseren en daarmee het maatschappelijk en politiek draagvlak voor dit beleid onder druk zetten. Met name gevallen als de Zeggekorfslak of de Hamster hebben dit al aangetoond;
2. De kosten voor compensatie van natuurwaarden kunnen de kosten van woningbouw, infrastructuur opdrijven, met mogelijk ook dezelfde effecten als hiervoor genoemd;
3. Dit gevaar kan verder oplopen naarmate de verschillende overheden er niet in slagen om het nieuwe beleid te communiceren, werkbaar te maken en in te passen in bestaande procedures en wetgeving. Op deze punten is waarschijnlijk nog veel te verbeteren;
4. Het grote aantal diersoorten en plantensoorten dat bescherming geniet onder de Flora en Faunawet maakt dat het aantal ingrepen waarvoor in principe een ontheffing nodig is, enorm groot kan worden. Hierdoor kan een onwerkbaar stelsel ontstaan, wat een gedoogcultuur in de hand kan werken;
5. Het hanteren van twee verschillende beschermingsregimes binnen de EHS, kan met zich meebrengen dat ingrepen in de 'lichtere beschermingszone' gemakkelijker worden gemaakt. Hiermee kan de ruimtelijke samenhang van de EHS verder onder druk komen te staan. Dit is wel een probleem omdat de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden op nationaal niveau niet echt een netwerk van natuurgebieden vormen. Het kan leiden tot het verder onder druk komen te staan van de natuurwaarden en de biodiversiteit in Nederland;

6. De nieuwe beschermingsbepalingen geven een impuls aan het beschermen van bestaande natuurwaarden. Het bevat echter niet automatisch een impuls voor de aanleg of het herstel van natuurgebieden of verbindingszones. Wel kan het goed zijn om deze te ontwikkelen omdat het ertoe kan leiden dat soorten minder zeldzaam worden en naarmate soorten minder zeldzaam zijn, levert dit bij ingrepen minder problemen op;
7. Voor de overige EHS gebieden hebben gemeenten, provincies maar ook de rijksoverheid enige vrijheid om de groene contour nader in te vullen. Het rijk heeft in principe instrumenten om te voorkomen dat hier beleidsverlies ontstaat, maar het is wel de vraag of men bereid is dergelijke instrumenten (aanwijzingen, ed) in te zetten;
8. Lastig punt is dat door de verschillende beschermingsregimes voor natuurgebieden en daarnaast de twee beschermingsregimes voor soorten er een palet van beschermingscategorieën ontstaat, waarvan niet altijd even duidelijk is waar deze geldt en welke voorwaarden er dan gesteld worden aan nieuwe en bestaande ingrepen. Dit wordt nog versterkt doordat beschermingsregimes door elkaar heen lopen en elkaar ook aanvullen. Bovendien wisselt per beschermingsregime de overheidslaag (rijk, provincies, gemeente) die de natuurwaarden moet afwegen tegen de andere belangen.

5 Conclusies

De vraag die in dit stuk centraal stond was: 'Hoe gaat het stelsel van natuurbescherming in Nederland er de komende tijd uitzien en wat heeft dit voor consequenties voor natuur en voor (ruimtelijke) ingrepen?'

Het antwoord is op te delen in twee onderdelen:

1. Het stelsel van natuurbescherming in Nederland (zoals nu vorm lijkt te krijgen);
2. Consequenties voor natuur en voor (ruimtelijke) ingrepen.

Het stelsel van natuurbescherming in Nederland (zoals nu vorm lijkt te krijgen)

De belangrijkste conclusies op dit vlak zijn:

1. Natuurbescherming in Nederland heeft twee belangrijke poten, namelijk de gebiedsbescherming en de soortenbescherming;
2. De groene contour omvat het grootste deel van de natuurgebieden en dus de EHS. Binnen dit kader wordt een tweedeling gemaakt tussen gebieden die vallen onder de nieuwe Natuurbeschermingswet en overige natuurgebieden. Hiermee ontstaat een tweedeling in de bescherming van de EHS: De Vogel- en Habitatrichtlijngebieden met een wettelijk geregelde bescherming en een zwaarder beschermingsregime en de overige EHS-gebieden waarin de bescherming afhangt van de doorwerking in streek- en bestemmingsplannen en een lichter beschermingsregime;
3. Met de herziene Natuurbeschermingswet wordt een groot deel van de EHS onder een wettelijk beschermingsregime gebracht. Hiermee is een groter deel van de EHS wettelijk beschermd dan voorheen. Overigens zijn op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn alleen bepaalde waarden in deze gebieden beschermd. Nationaal worden daar met 'de verbrede doelstelling' in de voormalige beschermde natuurmonumenten nog beschermingsvoorwaarden aan toegevoegd. Dit om te voorkomen dat beleidsverlies in deze gebieden optreedt. De bescherming van de overige EHS gebieden lijkt vergelijkbaar met de huidige bescherming;
4. Het soortenbeleid is neergelegd in de Flora en Faunawet en geldt overal waar beschermde soorten voorkomen (zowel binnen als buiten de EHS). Binnen het soortenbeleid is een onderscheid tussen soorten die beschermd zijn vanuit de Vogel- en habitatrichtlijn en overige beschermde soorten. Het eerste beschermingsregime is aanmerkelijk strenger dan het tweede;
5. Vanuit de praktijk geeft men aan dat de uitvoerbaarheid van en het draagvlak voor het soortenbeleid onder druk komt te staan doordat de nadruk teveel komt te liggen op de bescherming van individuele dieren en planten in plaats van om de bescherming en ontwikkeling van de populaties.
6. In de Nederlandse praktijk van het scheiden van functies vormt het soortenbeleid een lastig te hanteren beleid. Pas indien men bij elke ingreep van te voren goed inventariseert of en welke beschermde soorten er voorkomen en de nodige consequenties trekt kan het stelsel echt goed gaan werken. Sommige ingrepen kunnen dan op grond van deze bescherming niet doorgaan, terwijl anderen (onder bepaalde voorwaarden) wel. Problemen (en hoge kosten) zijn vooral te verwachten indien pas tijdens het bouwproces de beschermde soorten worden ontdekt;

7. Zowel voor het soortenbeleid als voor de bescherming (en compensatie) in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden geldt dat de beschikbaarheid en toegankelijkheid van goede ecologische kennis noodzakelijk is voor de werking van de bescherming.

Consequenties voor natuur(beleid) en voor (ruimtelijke) ingrepen

1. Een groot deel van de EHS valt nu onder een wettelijk vastgelegd beschermingsregime, waarin ook compensatie wettelijk is geregeld. Voorheen hadden alleen de Beschermdenatuurmonumenten een directe wettelijke bescherming;
2. Voor een deel van de EHS geldt een lichtere beschermingsformule dan in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. 'Nee, tenzij groot openbaar belang' in plaats van 'nee, tenzij dwingende redenen van groot openbaar belang'. Dit betekent nog niet automatisch dat dit beschermingsregime ook lichter is dan in het SGR1. De praktijk moet uitwijzen wat 'groot openbaar belang' qua bescherming werkelijk betekent. Op het eerste gezicht lijkt deze formulering vergelijkbaar met de SGR1-formule van 'zwaarwegend maatschappelijk belang'. Wel is duidelijk dat in de overige EHS gebieden de bescherming lichter is dan in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en dat ingrepen dus gemakkelijker toegestaan zullen worden;
3. De eenduidigheid van bescherming van de EHS is niet bereikt: Op hoofdlijnen ontstaan er twee verschillende beschermingsregimes binnen de EHS (en een kleine categorie beschermde Natuurmonumenten met een nog weer iets ander regime) met verschillende afwegingsformules voor het toestaan van ingrepen, eisen aan compensatie en verdelingen van bevoegdheden over bestuurslagen;
4. De bescherming en eisen aan compensatie van de overige natuurgebieden (dus niet-VHR en NB-wet) blijft sterk afhangen van de doorwerking van het nationale beschermingsbeleid (VijNo) in provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen. De bescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijn gebieden en de beschermde natuurmonumenten is wel wettelijk geregeld. Burgers en actiegroepen hebben hier ook een krachtiger en een duidelijk instrument in handen gekregen om ingrepen in deze natuurgebieden tegen te houden;
5. De bescherming en compensatie op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn is fundamenteel anders dan de bescherming van de EHS zoals deze voorheen was geregeld. Op grond van de VHR is niet het hele gebied beschermd, maar de natuurwaarden waarvoor het gebied is aangewezen (leefgebieden voor soorten en natuurlijke habitats). Alleen de ingrepen die significante effecten hebben op deze waarden zijn in principe dus verboden. De bescherming op basis van de ruimtelijke ordening en van de Beschermdenatuurmonumenten is veel meer gericht op het tegenhouden van alle ruimtelijke ingrepen (nee, tenzij....). De bescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden is dus wel strenger, maar is veelal ook smaller. Op deze reden kiest de rijksoverheid ervoor om aan sommige gebieden een 'verbrede doelstelling' toe te voegen aan de bescherming en kan ook de gewone ruimtelijke ordening nog extra bescherming bieden in deze gebieden;
6. Begrippen als 'significant effect', 'groot openbaar belang', 'dwingende redenen van groot openbaar belang' zijn niet echt uitgewerkt. Hierdoor is in de praktijk moeilijk om precies te bepalen wanneer aan deze voorwaarden is voldaan en wordt ook de mogelijkheid opengelaten om deze begrippen verschillende te interpreteren. Gecombineerd met het feit dat de primaire verantwoordelijkheid voor het toepassen van de beschermingsformules zowel in de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden als in de andere EHS gebieden, meestal bij de gemeente of de provincie ligt, kan je de vraag stellen hoe dit alles in de praktijk gaat uitpakken. Overigens stimuleert de EU de uitwerking van de begrippen uit de Habitat- en Vogelrichtlijn door nationale (of lagere) overheden wel, maar is daar in Nederland nog weinig uitwerking aan gegeven.

Daarnaast hebben we een aantal positieve en negatieve punten voor natuurbescherming genoemd, die het totale stelsel van gebieds- en soortenbescherming met zich meebrengt. We noemen deze punten hier nogmaals:

Positieve aspecten zijn:

1. Natuur is met de nieuwe bescherming een item geworden dat serieus genomen moet worden. Indien men dat niet doet, kan dit serieuze consequenties hebben zoals stopzetten van bouwprojecten en wettelijke procedures;
2. Burgers en actiegroepen hebben met de vertaling van de richtlijnen een instrument in handen gekregen om het meenemen van de natuurwaarden in besluitvormingsprocessen af te dwingen. Het geeft ze (mede ook door de kennis die ze vaak hebben) een belangrijkere positie in de besluitvorming;
3. Het soortenbeleid is lastig, maar positief kan zijn dat het een impuls is voor het internaliseren van de soortenbescherming in alle relevante besluitvormingsprocessen. Uiteindelijk kunnen we stellen dat het soortenbeleid pas echt geslaagd is, indien het daadwerkelijk als belangrijk element wordt meegenomen bij de afweging over allee ingrepen in landelijk gebieden, stedelijk gebied, natuurgebieden en grote wateren. Hiervoor is wel meer nodig dan het soortenbeleid neerleggen in een Flora en Faunawet;
4. De introductie van een groene contour in de Vijfde Nota ruimtelijke Ordening, levert een redelijk duidelijke procedure op voor het omgrenzen en beschermen van de EHS in de ruimtelijke ordening. Dit ontbrak in de het Structuurschema Groene Ruimte (1995);
5. Een groot deel van de EHS (40%) is wettelijk beschermd en compensatie is hier gewaarborgd. Dit is duidelijk winst ten opzichte van de situatie hiervoor.

Negatieve aspecten zijn:

1. Het niet doorgaan of vertragen van op zich maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen als woningbouw, de bouw van bedrijven, recreatievoorzieningen e.d. door met name het soortenbeleid buiten de EHS, kan het natuurbeleid ridiculiseren en daarmee het maatschappelijk en politiek draagvlak voor dit beleid onder druk zetten. Met name gevallen als de Zegekorfslak of de Hamster hebben dit al aangetoond;
2. De kosten voor compensatie van natuurwaarden kunnen de kosten van woningbouw, infrastructuur opdrijven, met mogelijk ook dezelfde effecten als hiervoor genoemd;
3. Dit gevaar kan verder oplopen naarmate de verschillende overheden er niet in slagen om het nieuwe beleid te communiceren, werkbaar te maken en in te passen in bestaande procedures en wetgeving. Op deze punten is waarschijnlijk nog veel te verbeteren;
4. Het grote aantal diersoorten en plantensoorten dat bescherming geniet onder de Flora en Faunawet maakt dat het aantal ingrepen waarvoor in principe een ontheffing nodig is, enorm groot kan worden. Hierdoor kan een onwerkbaar stelsel ontstaan, wat een gedoogcultuur in de hand kan werken;
5. Het hanteren van twee verschillende beschermingsregimes binnen de EHS, kan met zich meebrengen dat ingrepen in de 'lichtere beschermingszone' gemakkelijker worden gemaakt. Hiermee kan de ruimtelijke samenhang van de EHS verder onder druk komen te staan. Dit is wel een probleem omdat de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden op nationaal niveau niet echt een netwerk van natuurgebieden vormen. Het kan leiden tot het verder onder druk komen te staan van de natuurwaarden en de biodiversiteit in Nederland;
6. De nieuwe beschermingsbepalingen geven een impuls aan het beschermen van bestaande natuurwaarden. Het bevat echte niet automatisch een impuls voor de aanleg of het herstel van natuurgebieden of verbindingszones. Wel kan het goed zijn om deze te ontwikkelen omdat het ertoe kan leiden dat soorten minder zeldzaam worden en naarmate soorten minder zeldzaam zijn, levert dit bij ingrepen minder problemen op;
7. Voor de overige EHS gebieden hebben gemeenten, provincies maar ook de rijksoverheid enige vrijheid om de groene contour nader in te vullen. Het rijk heeft in principe

instrumenten om te voorkomen dat hier beleidsverlies ontstaat, maar het is wel de vraag of men bereid is dergelijke instrumenten (aanwijzingen, ed) in te zetten;

8. Lastig punt is dat door de verschillende beschermingsregimes voor natuurgebieden en daarnaast de twee beschermingsregimes voor soorten er een palet van beschermingscategorieën ontstaat, waarvan niet altijd even duidelijk is waar deze geldt en welke voorwaarden er dan gesteld worden aan nieuwe en bestaande ingrepen. Dit wordt nog versterkt doordat beschermingsregimes door elkaar heen lopen en elkaar ook aanvullen. Bovendien wisselt per beschermingsregime de overheidslaag (rijk, provincies, gemeente) die de natuurwaarden moet afwegen tegen de andere belangen.

Overigens is zoals eerder aangegeven in dit stuk uitgegaan van de huidige voorstellen voor de Flora en Faunawet en de herziene Natuurbeschermingswet inclusief wijzigingsvoorstellen) en deel 3 van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Hierbij gaat het dus nog niet om vastgesteld beleid: de wetten zijn nog niet in werking en de Vijfde Nota heeft nog niet de status van planologische kernbeslissing. Overigens is de Flora en Faunawet wel vastgesteld door de Tweede Kamer, maar ligt hier nog een voorstel tot wetswijziging op tafel.

Literatuur

Kuindersma, W., J. Kraijo en I.M. van den Top, *Natuurcompensatie in provinciaal beleid. Een onderzoek naar de doorwerking van het rijkscompensatiebeginsel in provinciaal beleid*. IBN-rapport 418, Wageningen 1999.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, *Structuurschema Groene Ruimte, deel 4: Planologische Kernbeslissing*, Den Haag, 1995.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Groene Ruimte en Recreatie, *Uitwerking compensatiebeginsel SGR*, Den Haag, 1995.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Structuurschema Groene Ruimte 2. Samen werken aan groen Nederland*, Den Haag, 2002.

Ministerie van Vrom, *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, Den Haag, 2001.

Ministerie van Vrom, *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020, PKB Deel 3 en Deel 2*, Den Haag, 2002.

Raad voor het Landelijk Gebied, *Voorkomen is beter ... Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling*. Publicatie RLG 02/5, 2002.

RIVM & DLO, *Natuurbalans 1999*, Alphen aan den Rijn, 1999.

RIVM & DLO, *Natuurbalans 2000*, Alphen aan den Rijn, 2000.

RIVM & DLO, *Natuurbalans 2001*, Alphen aan den Rijn, 2001.

Zouwen, M. van der, J.P.M. van Tatenhove. *De implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Planbureaustudies nr. 1, 2002.. Natuurplambureau- vestiging Wageningen.

Bijlage 1: Geïnterviewden⁸

Dhr. J. Dirkmaat, voorzitter Vereniging Das en Boom

Mw. G. Durville, Vogelbescherming Nederland

Mw. Schippers, VNO/NCW

Dhr. Heijkers, Voskamp, Pouw, medewerkers, Provincie Limburg

Dhr. Creemers en J. van Delft, RAVON

Dhr. J. Gronau, Beleidsmedewerker landelijk gebied, Provincie Gelderland.

Dhr. B.L.J. van Os, Beleidsmedewerker Fauna, Provincie Drenthe.

⁸ Van de gesprekken zijn gespreksverslagen gemaakt, die bij het Natuurplanbureau zijn geborgd.

Natuurplanbureau-onderzoek



Verschenen werkdocumenten in de reeks 'Planbureau - werk in uitvoering (per 15 oktober 2002)

1998

- 98/01 *Querner, E.P., Th.G.C. v.d. Heijden & J.W.J. v.d. Gaast.* Beschikbaarheid grond- en oppervlaktewater voor natuur. Nadere uitwerking en toepassing in Oost-Gelderland.
- 98/02 *Reijnen, R.* (samenstelling) Graadmeters biodiversiteit terrestrisch. Graadmeters bijzondere natuurkwaliteit terrestrisch t.b.v. de Natuurplanbureaufunctie en graadmeter ruimtelijke kwaliteit natuur voor Monitoring Kwaliteit Groene Ruimte (MKGR).
- 98/03 *Higler, L.W.G.* Graadmeters biodiversiteit aquatisch.
- 98/04 *Dijkstra, H.* Graadmeters voor landschapskwaliteit. Raamwerk en bouwstenen voor een kwaliteitsindex 2000+.
- 98/05 *Sprangers, J.T.C.M.* (red.) Graadmeters voor algemene natuurkwaliteit: een eerste verkenning.
- 98/06 *Nabuurs, G.J. & M.N. van Wijk.* Graadmeters voor de fysieke producten van bos.
- 98/07 *Buijs, A.E., J.F. Coeterier, P. Filius & M.B. Schöne.* Graadmeters sociaal draagvlak en beleving
- 98/08 *Neven, M.G.G. & E.E.M. Verbij.* Laten we wel zijn! Studie naar conceptualisering van natuurgerelateerd welzijn.
- 98/09 *Kuindersma, W.* (red.), *P Kersten & M. Pleijte.* Bestuurlijke graadmeters. Een inventarisatie van bestuurlijke graadmeters voor de Natuurverkenning 2001.
- 98/10 *Mulder, M., M. Klaassen & J. Vreke.* Economische graadmeters voor Natuur. Ontwikkeling raamwerk en aanzet tot invulling verdelingsgraadmeters.
- 98/11 *Smaalen, J.W.M., C. Schuiling, G.J. Carlier, J.D. Bulens & A.K. Bregt.* Handboek Generalisatie. Generaliseren ten behoeve van graadmeteronderzoek in het kader van Natuurplanbureaufunctie.
- 98/12 *Dammers, E. & H. Farjon.* Naar een nieuwe benadering voor de scenario's van de Natuurverkenningen 2001.
- 98/13 vervallen
- 98/14 *Hinssen, P.J.W.* Activiteiten in 1999 in toeleverende onderzoeksprogramma's. Inventarisatie van projecten en de betekenis van de resultaten daaruit voor producten van het Natuurplanbureau.
- 98/15 *Hinssen, P.J.W.* (samenstelling). Voorstudies Natuurbalans 99. Een inventarisatie van de haalbaarheid van een aantal onderwerpen.

1999

- 99/01 *Kuindersma, W.* (red). Realisatie EHS. Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999 voor de onderdelen Begrenzing en realisatie EHS, Strategische Groenprojecten, Landinrichting, Compensatiebeginsel en Bufferbeleid.
- 99/02 *Prins, A.H., T. van der Sluis en R.M.A. Wegman.* Begrenzing van beekdalen in de Ecologische hoofdstructuur.; De relatie met biodiversiteit van planten.
- 99/03 *Dijkstra, H.* Landschap in de natuurbalans 1999.
- 99/04 *Ligthart, S.* Bescherming van natuurgebieden, nationale en internationale instrumenten.; Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/05 *Higler, B & S. Semmekrot.* Verkennende studie graadmeter natuurwaarde laagveenwateren
- 99/06 *Neven, I. K. Volker & B. van de Ploeg.* Tussenrapportage van een exploratief onderzoek naar de indicering van het concept maatschappelijk draagvlak voor de natuur.
- 99/07 *Wijk, H. van & H. van Blitterswijk.* Achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/08 *Kuindersma, W.* Beleidsevaluatie voor de Natuurbalans; Een handleiding voor medewerkers aan de Natuurbalans.

- 99/09 *Hinssen, P. J. Luijt & L. de Savornin Lohman.* Het meten van effectiviteit door het Natuurplanbureau; Enkele overwegingen.
- 99/10 *Koolstra, B.J.H., G.W.W. Wameling & V. Joosten.* Modelkoppeling en –aanpassing SMART/SUMO – LARCH; Modelkoppeling en aanpassing ten behoeve van integratie in de natuurplanner in het kader van het project Graadmeters Natuurwaarde Terrestrisch.
- 99/11 *Koolstra, B.J.H., R.J.F. Bugter, J.P. Chardon, C.J. Grashof, J.D. van Kuijk, R.M.G. Kwak, A.A. Mabelis, R. Pouwels & P.A.Slim.* Graadmeter natuurwaarde terrestrisch; Verslaglegging van de uitgevoerde werkzaamheden.
- 99/12 *Wijk, M.N. van, J.G.de Molenaar & J.J. de Jong.* Beheer als strategie; Een eerste aanzet tot ontwikkelen van een graadmeter beheer (tussenrapportage).
- 99/13 *Kuindersma, W. & M.Pleijte.* Naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Natuurplanbureau?; Een overzicht van evaluatiemethoden en de toepasbaarheid daarvan.
- 99/14 *Kuindersma, W, M. Pleijte & M.L.A. Prüst.* Leemtes in de beleidsevaluatie natuurbalansen ingevuld?; Een verkenning van de mogelijkheden om enkele leemtes in het evaluatiedeel van de Natuurbalans op te vullen.
- 99/15 *Hinssen, P.J.W. & H. Dijkstra.* Onderbouwende programma's; de resultaten van 1999 en de plannen voor 2000. Inventarisatie van projecten en de betekenis van de resultaten daaruit voor producten van het Natuurplanbureau
- 99/16 *Mulder, M. Wijnen & E.Bos.* Uitgaven, kosten en baten van natuur; Inventarisatie van de rijksuitgave aan natuur, bos en landschap en toepassing van maatschappelijke kosten-batenanalyses bij natuurbeleidsverkenning.
- 99/17 *Kalkhoven, J.T.R., H.A.M. Meeuwssen & S.A.M. van Rooij.* Omzetting typologie Basiskaart Natuur 2020 naar typologie Begroeiingstypenkaart
- 99/18 *Schmidt, A.M., M. van Heusden & C.J. de Zeeuw.* Tussenresultaten project Informatielogistiek Natuurplanbureau
- 99/19 *Buijs, A.E., M.H. Jacobs, P.J.F.M. Verweij & S. de Vries.* Graadmeters beleving; theoretische uitwerking en validatie van het begrip 'afwisseling'
- 99/20 *Farjon, H. J.D. Bulens, M. van Eupen, K.Schotten & C. de Zeeuw.* Plangenerator voor natuur-scenario's; ontwerp en verkenning van de technische mogelijkheden van de Ruimtescanner
- 99/21 *Berg, A.E. van den.* Graadmeters beleving: Horizonvervuiling (in bewerking)

2000

- 00/01 *Sluis, Th. Van der.* Natuur over de grens; functionele relaties tussen natuur in Nederland en natuurgebieden in grensregio's
- 00/02 *Goossen, C.M., F. Langers & S. de Vries.* Recreatie en geluidbelasting in 1995 en 2030; onderzoek voor Milieuverkenning 5
- 00/03 *Kelholt, H.J & B. Koole.* N-footprint 1980 – 1997, doorkijk 2030
- 00/04 *Broekmeyer, M.E.A., R.P.B. Foppen, L.W.G. Higler, F.J.J. Niewold, A.T.C. Bosveld, R.P.H. Snep, R.J.F. Bugter & C.C. Vos.* Semi-kwantitatieve beoordeling van effecten van milieu op natuur
- 00/05 *Broekmeyer, M.E.A. (samenstelling).* Stroom- en rekenschema's 1^e fase VijNo thema natuur. Bijlagerapport voor de bouwsteen natuur en de indicatoren natuurkwaliteit, landschapkwaliteit en confrontatie recreatievraag en –aanbod
- 00/06 *Vegte, J.W. van de & E. Turnhout.* De maat van de natuur; een onderzoek naar waarderingsgrondslagen in graadmeters voor natuur
- 00/07 *Kuindersma, W., M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij.* Realisatie Ecologische Hoofdstructuur 2000. Achtergronddocument bij hoofdstuk 4 van de Natuurbalans 2000
- 00/08 *Kuindersma, W. & E.E.M. Verbij.* Realisatie van groen in de Randstad. Achtergronddocument bij hoofdstuk 9 van de Natuurbalans 2000
- 00/09 *Van Wijk, M.N, M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij.* Signalen over natuur en landschap. Achtergronddocument bij hoofdstuk 2 van de Natuurbalans 2000

- 00/10 *Van Wijk, M.N. & H. van Blitterswijk.* Evaluatie van het bosbeleid. Achtergronddocument bij hoofdstuk 5 van de Natuurbalans 2000
- 00/11 *Veeneklaas, F.R. & B.van der Ploeg.* Trendbreuken in de landbouw. Achtergrondrapport project VIJNO-toets van het Milieu- en Natuurplanbureau voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
- 00/12 *Schaminée, J.H.J. & N.A.C. Smits.* Kwantitatieve veranderingen in de vegetatie van drie biotopen (laagveenwateren, heide en schraalgraslanden) voor zeldzaamheid en voedselrijkdom over de periodes 1930-1950 (referentie), 1980-1990 en 1990-2000. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2000
- 00/13 *Willemen, J.P.M. & A.M. Schmidt.* Datacatalogus. Eerste inventarisatie van geo-data beschikbaar voor het Natuurplanbureau
- 00/14 *Klijn, J.A.* Landbouw, natuur en landschap in Nederland; een voorverkenning voor de Natuurverkenning 2
- 00/15 *Klijn, J.A.* Landschap in Natuurplanbureau-producten: een mental map en onderzoeksaanbevelingen
- 00/16 *Elbersen, B., R. Jongman, S. Múcher, B. Pedrolí & P.Smeets.* Internationale ruimtelijke strategie (in herdruk)
- 00/17 *Berends, H, E den Belder, N. Dankers & M.J. Schelhaas.* Een multidisciplinaire benadering van de gebruikswaarde van natuur; verkenning van een methode om ontwikkelingsopties voor (stukken) natuur te beoordelen

2001

- 01/01 *Jansen, S. m.m.v. R. P.H. Snep, Y.R. Hoogeveen & C. M. Goossen.* Natuur in en om de stad
- 01/02 *Baveco, H., J.C.A.M. Bervaes & J.Vreke.* Advies over de ontwikkeling van modellen voor het Natuurplanbureau
- 01/03 *Zouwen, M. van der & J. van Tatenhove.* Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland
- 01/04 *Sanders, M.E. & A.H. Prins.* Provinciaal natuurbeleid: kwaliteitsdoelen voor de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/05 *Reijnen, M.J.S.M.. & R. van Oostenbrugge.* Wetenschappelijke review van SMART-MOVE. Onderdeel van het kern-instrumentarium van het Natuurplanbureau
- 01/06 *Bruchem, C. van.* Stuwende schaarste. Over de drijvende kracht achter de ontwikkeling van de agrarische sector
- 01/07 *Berkhout, P., G. Migchels & A.K. van der Werf.* Te hooi en te gras. Verkenning naar ontwikkelingen in de grondgebonden veehouderij en gevolgen hiervan voor natuur en landschap
- 01/08 *Backus, G.B.C.* Parels in de Peel. Intensieve veehouderij en natuur in Nederland Plattelandstad
- 01/09 *Salz, P.* Requiem voor de visserij in Vis Mineur
- 01/10 *Smit, A.B.* Ruimte voor akkers en tuinen, bomen en bollen. Verkenning naar ontwikkelingen in de akkerbouw en opengrondstuinbouw en effecten hiervan op natuur en landschap
- 01/11 *Bouwma, I.M., J.A. Klijn & G.B.M. Pedrolí.* Voorstudies Natuurverkenningen 2002 – onderdeel internationaal. Deel A: Europees beleid, wetgeving en financiële middelen, nu en in de toekomst; Deel B: Verkenning internationale waarden Nederlandse natuur en landschap
- 01/12 *Oerlemans, N., J.A. Guldmond & E van Well.* Agrarische natuurverenigingen in opkomst. Een eerste verkenning naar natuurbeheeractiviteiten van agrarische natuurverenigingen
- 01/13 *Koster, A., A. Oosterbaan & J.H. Spijker.* Ontwikkeling van natuur in de Nederlandse steden
- 01/14 *Bos, E.J. & J.M. Vleugel (eindred).* Uitgaven aan natuur door Rijk, provincies, lagere overheden, particulieren en de EU
- 01/15 *Oostenbrugge, R., F.J.P. van den Bosch & K.M. Sollart.* Natuurbalans 2001: enquête resultaten provincies
- 01/16 *Bouwma, I.M.* Programma Internationaal Natuurbeheer 1996 – 2000. Doelen & besteding
- 01/17 *Jonkhof, J.F. & M.P. Wijermans.* De Deltametropool: een grenzeloos parklandschap!
- 01/18 *Jonkhof, J.F. & W. Timmermans m.m.v. J. Borsboom-van Beurden & L. Crommentuijn.* Groen wonen tussen stad en land

- 01/19 *Keuren, A, H. Houweling & J.G. Nienhuis.* EHS 2000. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/20 *Veldkamp, B., A. Keuren, J.G. Nienhuis & H. Houweling.* EHS 2001. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/21 *Koole, B., J. Luijt & M.J. Voskuilen.* Grondmarkt en grondgebruik. Een scenariostudie voor Natuurverkenning 2

2002

- 02/01 *Berg, A.E. van den, M.H.I. Bloemmen, T.A. de Boer & J. Roos-Klein Lankhorst.* De beleving van watertypen. Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'water' uit het BelevingsGIS
- 02/02 *Geertsema, W.* Het belang van groenblauwe dooradering voor natuur en landschap. Achtergronddocument Natuurbalans 2002
- 02/03 *Sanders, M.E.* Beleidsevaluatie Agrarisch Natuurbeheer. Voortgang, knelpunten en effectiviteit
- 02/04 *Opdam, P..F.M.* Natuurbeleid, biodiversiteit en EHS: doen we het wel goed?
- 02/05 *Veer, M. & M. van Middelkoop.* Mensen en de natuur; recreatief gebruik van natuur en landschap
- 02/06 *Kuindersma, W., H.M.P. Capelle, R.C. van Apeldoorn & W.W. Buunk.* Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002
- 02/07 *Sival, F.P., A. van Hinsberg, P.C. Jansen, D.J. van de Hoek & M. Esbroek.* Overlevingsplan Bos en Natuur. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2001