



AANTEKENEN

AAN De Staatssecretaris van Economische
Zaken, Landbouw en Innovatie
De heer dr. H. Bleker
Postbus 20401
2500 EA DEN HAAG

VAN [REDACTED]
Advocaat
TELEFOON [REDACTED]
FAX [REDACTED]
E-MAIL [REDACTED]

BEZOEKADRES Bijster 1
4817 HX BREDA
POSTADRES Postbus 4714
4803 ES BREDA
Nederland
INTERNET www.akd.nl

DATUM 10 november 2011
ONDERWERP Wetsvoorstel natuur
UW KENMERK 233294
ONS KENMERK 237684.21811.wzw

Geachte heer Bleker,

Inleiding

Bij brief van 6 oktober 2011 heeft u de Stichting Das & Boom ("Das & Boom") uitgenodigd om schriftelijk commentaar te leveren op het ontwerp van het wetsvoorstel voor de Wet natuur ("wetsvoorstel") en de daarbij behorende memorie van toelichting. Op 27 oktober jl. heb ik namens Das & Boom op enkele onderdelen van het wetsvoorstel reeds gereageerd en aangegeven later nog aanvullend op het wetsvoorstel te zullen reageren. Hierbij treft u de aanvullende reactie op het wetsvoorstel van Das & Boom aan. In deze brief wordt kort de kern van het commentaar van Das & Boom uiteengezet. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar bijlage 1 bij deze brief.

Kern van het commentaar

Das & Boom meent dat het wetsvoorstel ten onrechte voorziet in de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen voor het vangen, doden en verwerken van walvissen. Sinds 1985 geldt een moratorium op alle commerciële walvisvangst. Nederland is tegen de walvisjacht en richt zich, evenals de EU, onveranderd op het behoud van het moratorium. Voorts komen alle walvissoorten voor op bijlage A van de CITES verordening, en geldt voor alle walvisachtigen op grond van de Habitatrichtlijn een strikt beschermingsregime. Das & Boom acht het dan ook onbegrijpelijk dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid een vergunning te verkrijgen.

Voorts meent zij dat het nationale regime ter bescherming van beschermde natuurmonumenten ten onrechte wordt geschrapt. Het Nederlandse natuurbeschermingsrecht is, in de jaren '60, ontwikkeld en ingevoerd met als doel het natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis van gebieden in Nederland te beschermen. Het behoud van de schoonheid en de natuurwetenschappelijke betekenis van deze gebieden werd aangemerkt als zijnde van algemeen belang en in de Natuurbeschermingswet uit 1968 werd een instrumentarium geïntroduceerd om dit natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis van gebieden in Nederland te beschermen. Het resultaat hiervan is dat Nederland vandaag de dag beschikt over unieke natuurgebieden die gekenmerkt worden door ongereptheid, weidsheid en

DATUM 10 november 2011
ONS KENMERK 237684.21811.wzw
PAGINA 2 van 12

openheid van het landschap, rust, stilte en duisternis. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Waddenzee, Kamerikse Nessen en het Krammer-Volkerak, 3 van de 189 beschermde natuurmonumenten die Nederland rijk is.

Via de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen is daarna en daarnaast een regime van Europese oorsprong in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Op grond van dit regime dient Nederland, kort gezegd, soortenbeschermingsmaatregelen te nemen en het Natura 2000 netwerk te realiseren en in stand te houden. De natuurwaarden die via het nationale beschermingsregime voor natuurmonumenten worden bewaakt (zoals ongereptheid, weidsheid en rust), worden echter niet via de Vogel- en Habitatrichtlijnen beschermd. Dat betekent dat deze natuurwaarden inderdaad (noodzakelijkerwijs) via een nationaal beschermingsregime beschermd moeten worden.

In het wetsvoorstel wordt het hele nationale regime echter overboord gezet, met als argument dat het wetsvoorstel zo nauwkeurig mogelijk beoogt aan te sluiten bij de Vogel- en Habitatrichtlijnen en dat het nationale regime voor beschermde natuurmonumenten daarom kan vervallen. Dit is een drogredenering. Het enkele feit dat (later) een Europese regeling tot stand is gekomen, betekent immers geenszins dat een nationaal regime daarom zo maar kan komen te vervallen, noch dat waarden die nationaal sinds jaar en dag als zijnde van groot belang, zelfs van *algemeen* belang worden aangemerkt opeens niet langer relevant zijn. Het Nederlandse natuurbeschermingsrecht is van oudsher gericht op de bescherming van het natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis van gebieden in Nederland. Dit is logisch aangezien zaken zoals ongereptheid, weidsheid en rust van een gebied de essentie van natuur betreffen en van effectieve natuurbescherming geen sprake kan zijn indien deze kernwaarden niet worden beschermd. Aangezien deze kernwaarden niet via de Vogel- en Habitatrichtlijnen worden beschermd, is nationaal beleid noodzakelijk en kan het nationale beschermingsregime juist niet vervallen. Schrappen van dit regime zou meebrengen dat niemand zich voortaan nog hoeft te bekommeren om de gevolgen voor het onge-repte, weidse, open en ongeschonden karakter van gebieden, om de rust, de duisternis en de unieke natuurbeleving die deze gebieden vandaag de dag bieden. Daarmee wordt geen nationale kop gesneld, maar wordt de natuur een kopje kleiner gemaakt.

Het wetsvoorstel miskent ook dat het Europese natuurbeschermingsrecht (evenmin als het internationale natuurbeschermingsrecht) niet uitputtend is bedoeld, maar minimumregulering betreft om zaken te regelen die zich niet, of minder goed, lenen voor regulering op nationaal niveau. Een andere uitleg zou ook niet stroken met het subsidiariteitsbeginsel. Europese minimumregulering laat onverlet dat op nationaal niveau aanvullende maatregelen genomen moeten worden om de nationale natuurwaarden effectief te beschermen. Natuurbescherming houdt, kortom, niet op en kan ook niet ophouden bij wat vanuit Europees recht minimaal is vereist.

Daarbij komt dat uit recent onderzoek van Alterra volgt dat het beschermingsregime ter za-

DATUM 10 november 2011
ONS KENMERK 237684.21811.WZW
PAGINA 3 van 12

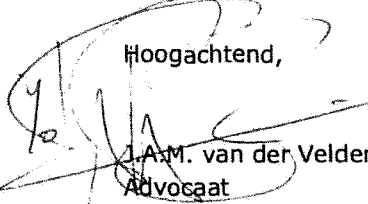
ke van natuurmonumenten feitelijk helemaal geen nationale kop is, maar noodzakelijk vanwege de internationale en Europese verplichtingen inzake behoud van biodiversiteit waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. Alterra constateert namelijk dat in maar liefst 57 natuurmonumenten die *niet* binnen de grenzen van Natura 2000 vallen habitattypen voorkomen uit bijlage I van de Habitatrictlijn. Daarbij betreft het veelal habitattypen met een landelijk *zeer ongunstige staat* van instandhouding. Maar liefst 43 van deze gebieden dragen bij aan de instandhouding van 12 habitattypen die landelijk in een *ongunstige staat* verkeren. Er zijn 7 habitattypen waarvoor het voorkomen in deze gebieden volgens Alterra een zeer belangrijke aanvulling is op het voorkomen binnen Natura 2000-gebieden. Een aantal gebieden vervult ook een belangrijke rol bij het behoud van specifieke soorten zoals die voorkomen op bijlagen II en IV van de Habitatrictlijn. Andere gebieden onderscheiden zich vanwege de bijzondere aanwezigheid van (lagere) planten. Ook dit betekent dat het nationale beschermingsregime niet kan worden geschrapt, althans niet zonder in strijd te handelen met internationale en Europese verplichtingen.

Conclusie

Het beschermingsregime ten aanzien van beschermde natuurmonumenten wordt in het wetsvoorstel ten onrechte geschrapt. Teneinde een effectieve natuurbescherming mogelijk te (blijven) maken alsmede om te voldoen aan internationale en Europese verplichtingen ten aanzien van het behoud van biodiversiteit dient het wetsvoorstel op dit punt te worden herzien. Ook de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen voor het vangen, doden en verwerken van walvissen dient te worden herzien.

Das & Boom is van mening dat het wetsvoorstel, indien dit onverhoopt tot wet zou worden verheven, als onrechtmatige wetgeving gekwalificeerd dient te worden. Das & Boom verzoekt u dan ook om het voorstel voor de Wet natuur en de daarbij horende memorie van toelichting aan te passen met inachtneming van deze schriftelijke reactie alvorens deze aan de Raad van State voor te leggen.

Hoogachtend,



J.A.M. van der Velden
Advocaat
AKD

DATUM 10 november 2011
ONS KENMERK 237684.21811.wzw
PAGINA 4 van 12

Bijlage 1 - Uitgebreide toelichting

I. Beschermdenatuurmonumenten en andere gebiedsbescherming

Het natuurbeschermingsrecht en -beleid in Nederland kent een lange historie. Al sinds het einde van de 19^e eeuw worden door particulier initiatief activiteiten op het terrein van het natuur- en landschapsbeheer ontwikkeld. Het eerste Nederlandse nationale park, de Veluwezoom, kwam door grondaankopen al in 1910 tot stand. In 1929 werd de bescherming van 'natuurschoon' een officiële taak van Staatsbosbeheer. De bescherming van natuur werd in de Troonrede van 1961 door de Nederlandse regering uitdrukkelijk tot doel gemaakt. In 1968 trad de Natuurbeschermingswet in werking. In deze wet werd niet alleen in algemene zin de bescherming van natuurwetenschappelijke waarden en landschapsschoon als doelstelling opgenomen, ook voorzag de wet in een instrumentarium voor de bescherming van het natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis van gebieden in Nederland.¹ Bij natuurschoon gaat het vooral om de visueel-esthetische waarden, terwijl de natuurwetenschappelijke betekenis kan samenhangen met verschillende kenmerken van het betreffende gebied, zoals geomorfologische waarden, de aanwezigheid van kenmerkende dier- en plantensoorten, of ornithologische waarden.²

Zie ook de volgende passages uit de parlementaire geschiedenis bij de Natuurbeschermingswet uit 1968:

"Daardoor vestigde zich reeds in dezelfde tijd, waarin de Natuurschoonwet tot stand kwam, ook bij de overheid de overtuiging, dat een wettelijke bescherming nodig was van het natuurschoon in ruime zin."

"Heeft woeste grond en bos, hebben de natuurlijke elementen in het landschap een functie, die een bijzondere bescherming wettigt? De ondergetekenden [AKD: zijnde de toenmalige staatssecretaris van onderwijs, kunsten en wetenschappen, minister van justitie, minister van financiën, en minister van volkshuisvesting en bouwnijverheid] menen stellig deze vraag bevestigend te moeten beantwoorden."

"Het criterium voor de bescherming van natuurgebieden zal moeten worden gezocht in hun waarde voor het algemeen belang wegens hun schoonheid of hun natuurwetenschappelijke betekenis."

Ook de huidige Natuurbeschermingswet 1998 ("Nbw") bevat een regime ter bescherming van het natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis van gebieden. In de Natuurbeschermingswet uit 1968 werd nog onderscheid gemaakt tussen beschermdenatuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten. Dit onderscheid is in de huidige Nbw vervallen, zodat nog uitsluitend over beschermdenatuurmonumenten wordt gesproken.

De aanwijzing van beschermden en staatsnatuurmonumenten heeft vanaf de jaren '70 plaatsgevonden. Anno 2011 zijn er 189 beschermdenatuurmonumenten in Nederland. In de

¹ Zie ook Backes, Ch., A.A. Freriks & J. Robbe (2009), *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht*, 2de druk, Den Haag, p. 51.

² Zie ook Backes, Freriks & Robbe (2009), p. 54.

DATUM 10 november 2011
ONS KENMERK 237684.21811.WZW
PAGINA 5 van 12

besluiten tot aanwijzing van de beschermde natuurmonumenten worden de natuurwaarden beschreven die in het betreffende gebied moeten worden beschermd. Voor handelingen die schadelijk kunnen zijn voor deze natuurwaarden geldt een vergunningplicht. Op grond van de Nbw is het verboden om zonder vergunning in een beschermd natuurmonument handelingen te (doen) verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument, of die het beschermd natuurmonument ontsieren. Handelingen die de in het aanwijzingsbesluit vermelde wezenlijke kenmerken van het beschermde natuurmonument aantasten worden in ieder geval aangemerkt als schadelijke handelingen waarvoor een vergunningplicht geldt.

Natuurwaarden die worden beschermd in de aanwijzingsbesluiten voor beschermde natuurmonumenten zijn bijvoorbeeld de ongereptheid van het landschap, het weidse en open karakter van het gebied, duisternis, rust en stilte, en uitgestrektheid en landschappelijke verscheidenheid. Dit zijn kernwaarden die effectief beschermd dienen te worden. Het bewaren en beschermen van ongerepte natuur is immers de essentie van natuurbescherming.

Bijvoorbeeld: Aanwijzingsbeschikking van 17 november 1993, Waddenzee:

'Het waddengebied wordt ervaren als een gebied van bijzondere landschappelijke schoonheid. Het weidse karakter, het vrije spel der elementen, de voortdurende wijziging van de grenzen van land en water en de grote vormenrijkdom bieden de mogelijkheid tot het opdoen van wisselende en boeiende ervaringen en zijn wezenlijke kenmerken van het gebied. Essentieel is dat de invloed van de menselijke activiteiten op het landschap in het niet zinkt bij het stempel dat de natuurlijke elementen op de Waddenzee drukken. Het landschap kenmerkt zich door zijn vrijwel ongeschonden en open karakter. Van wezenlijk belang is voorts de in het gebied heersende rust. Een gebied van een dergelijke omvang, waarin de mens zijn verbondenheid met natuur en landschap ten volle kan ervaren, is uniek in Nederland.'

Bijvoorbeeld: Aanwijzingsbeschikking van 18 september 1992 (Kamerikse Nessen)

"Naast de landschappelijke en cultuurhistorische betekenis heeft het beschermd natuurmonument ook een hoge natuurwetenschappelijke waarde die samengaat met veel natuurschoon. Dit komt tot uiting in de afwisseling van de biotopen (moerasbosjes, rietlanden, hooilanden) en de ongereptheid van het gebied. De ongereptheid van het gebied en de rust zijn zeer bijzonder, aangezien het één van de laatste vrijliggende veenstromen in de provincie Utrecht is."

Bijvoorbeeld: Aanwijzingsbeschikking van 4 februari 1992 (Zwartven)

"Door zijn relatieve openheid en ongereptheid en de afwisseling in landschapstypen is het natuurmonument van betekenis uit oogpunt van natuurschoon."

Bijvoorbeeld: Aanwijzingsbeschikking van 2 augustus 1988, Kraanmer-Volkerak:

'Het Kraanmer-Volkerak is vanwege zijn weidseheid en zijn ongereptheid van betekenis uit een oogpunt van natuurschoon. De afwisseling van open water, krekentelsels, slikken en schorren is hier-

DATUM 10 november 2011
ONS KENMERK 237684.21811.wzw
PAGINA 6 van 12

voor mede van wezenlijk belang.

Bijvoorbeeld: Aanwijzingsbeschikking van 15 april 1987 (Bussemer- en Westerheide)
"Het natuurmonument is als het grootste aaneengesloten heidegebied in het Gooi van grote betekenis uit een oogpunt van natuurschoon. De heidevegetatie wordt afgewisseld door houtopslag en het gebied heeft door zijn ligging in het stuwvallengebied een glooiend karakter."

De natuurwetenschappelijke betekenis en het natuurschoon van een gebied zijn waarden die van algemeen belang zijn. Dit uitgangspunt werd in 1968 al in de definitie van natuurmonument in de Natuurbeschermingswet vastgelegd en staat ook vandaag de dag in de wet (art. 1, onder b, Nbw):

"natuurmonument: terrein of water, dan wel samenstel van terreinen of wateren, dat van algemeen belang is om zijn natuurwetenschappelijke betekenis of zijn natuurschoon"

Nederland beschikt dus al sinds 1968 over natuurbeschermingsrecht dat is gericht op de bescherming van het natuurschoon in brede zin en de natuurwetenschappelijke betekenis van gebieden. Via de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen is daarna en daarnaast een regime van Europese oorsprong in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Op grond van dit regime dient Nederland, kort gezegd, soortenbeschermingsmaatregelen te nemen en het Natura 2000 netwerk te realiseren en in stand te houden. De natuurwaarden uit de aanwijzingsbesluiten voor beschermde natuurmonumenten worden echter niet via de Vogel- en Habitatrichtlijnen, en dus niet via het Natura 2000 regime, beschermd. Dat betekent dat (voortzetting van) het nationale regime ter bescherming van deze waarden noodzakelijk is. Ongeveer tweederde van de beschermde natuurmonumenten in Nederland zijn opgenomen in het Natura 2000 netwerk. In dat geval maken de natuurwaarden uit het besluit tot aanwijzing van het natuurmonument onderdeel uit van de instandhoudingsdoelstellingen voor het betreffende Natura 2000-gebied (art. 15a, lid 3, Nbw). Aan deze waarden wordt dus, ook na opname in Natura 2000, nog steeds getoetst (art. 19ia j^o art. 16 Nbw). De opmerking in de memorie van toelichting (p. 130) dat er momenteel (slechts) 66 beschermde natuurmonumenten zijn waarvoor de Nbw een specifiek beschermingsinstrumentarium bevat, is dan ook onjuist, althans onvolledig.

Wetsvoorstel

Het beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten komt in het wetsvoorstel te vervallen. Het argument daartoe is dat het wetsvoorstel zo nauwkeurig mogelijk beoogt aan te sluiten bij de Vogel- en Habitatrichtlijnen en dat het beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten de weerslag is van nationaal beleid. Daarom kan het regime vervallen, zo stelt de memorie van toelichting.

Deze redenering snijdt om meerdere redenen geen hout. In de eerste plaats wordt hier een drogredenering gevolgd. Nederland heeft decennia geleden besloten dat het natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis van gebieden in Nederland waarden van algemeen

DATUM 10 november 2011
ONS KENMERK 237684.21811.wzw
PAGINA 7 van 12

belang zijn die bescherming behoeven en heeft daartoe een beschermingsregime geïntroduceerd. Het enkele feit dat (later) een Europese regeling tot stand is gekomen, betekent niet dat het nationale regime daarom zo maar kan komen te vervallen. Dat er een Europese regeling is, zegt immers nog niets over wat die regeling inhoudt en of die regeling wel de waarden beschermt die voor de Nederlandse overheid aanleiding waren om het nationale beschermingsregime te introduceren. In dit geval is daar geen sprake van.

Van oudsher is het Nederlandse natuurbeschermingsrecht gericht op de bescherming van het natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis van gebieden in Nederland. Het beschermen van waarden zoals ongereptheid, weidsheid en rust vormt al decennialang, voor vele kabinetten en (Eerste en Tweede) Kamers, aanleiding voor en basis van natuurbescherming in Nederland. De reden dat natuurgebieden sinds de jaren '70 onder het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet worden gebracht, is dat het behoud van de schoonheid en/of de natuurwetenschappelijke betekenis van deze gebieden van algemeen belang wordt geacht. Dit is logisch aangezien zaken zoals ongereptheid, weidsheid en rust de essentie van natuur betreffen en van effectieve natuurbescherming geen sprake kan zijn indien deze kernwaarden niet worden beschermd. Aangezien deze kernwaarden niet via de Vogel- en Habitatrichtlijnen worden beschermd is nationaal beleid noodzakelijk en kan het nationale beschermingsregime juist niet vervallen. Het enkele feit dat (later) een Europese regeling tot stand is gekomen, betekent immers geenszins dat waarden die nationaal sinds jaar en dag als zijnde van groot belang, zelfs van *algemeen* belang worden aangemerkt opeens niet langer relevant zijn.

Het Europese natuurbeschermingsrecht is (evenmin als het internationale natuurbeschermingsrecht) ook niet bedoeld als uitputtend beschermingsregime. Het is bedoeld om zaken te regelen die zich niet, of minder goed, lenen voor regulering op nationaal niveau. Een andere uitleg zou ook niet stroken met het subsidiariteitsbeginsel op grond waarvan besluiten op een zo laag mogelijk niveau (zo dicht mogelijk bij de burger) worden genomen, dus nationaal in plaats van Europees waar mogelijk. De bovennationale regelgeving betreft minimumregulering en laat onverlet dat op nationaal niveau aanvullende maatregelen genomen moeten worden om de nationale natuurwaarden effectief te beschermen. Natuurbescherming houdt, kortom, niet op en kan ook niet ophouden bij wat vanuit Europees recht minimaal is vereist.

Zie bijvoorbeeld Kees Bastmeijer en Chris Backes³:

"Een uitgangspunt van de natuurwet is dat het Nederlandse natuurbeschermingsrecht niet verder mag gaan dan het Europese recht. Niet uit te leggen aan studenten die wij juist vertellen dat de Europese natuurwetgeving niet is bedoeld om het nationale recht geheel te vervangen: het gaat vooral om die zaken die beter op bovennationaal niveau geregeld kunnen worden. Aanvullend na-

³ Te raadplegen via: <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2011/10/20/bleker%e2%80%99s-natuurwet-niet-uit-te-leggen/>.

DATUM 10 november 2011
ONS KENMERK 237684.21811.wzw
PAGINA 8 van 12

tionaal natuurbeschermingsrecht blijft noodzakelijk om natuurwaarden goed te beschermen. Door dat aanvullende recht te schrappen maakt Bleker van Nederland een achterblijver op het gebied van natuurbeleid.

Zie ook H.E. Woldendorp⁴:

"Naast de verplicht aangewezen Natura 2000-gebieden zijn in Nederland slechts weinig nationale beschermde natuurmonumenten aangewezen, minder dan 5% van de totale oppervlakte aangewezen beschermde natuurgebieden. Een 'nationale kop' is er wat dit betreft niet of nauwelijks en bovendien lijkt een nationale kop mij niet bij voorbaat verwerpelijk omdat niet alle waardevolle natuurgebieden in Nederland zich kwalificeren als Europese top-natuurgebieden die voor aanwijzing als Natura 2000-gebied in aanmerking komen."

Indien het wetsvoorstel tot wet zou worden verheven, betekent dit dat niemand zich voortaan nog hoeft te bekommeren om de gevolgen voor het ongerepte, weidse, open en ongeschonden karakter van gebieden, om de rust, de duisternis en de unieke natuurbeleving die deze gebieden vandaag de dag bieden. Daarmee wordt geen nationale kop gesneld, maar wordt de natuur een kopje kleiner gemaakt.

Een toets aan de nationale natuurmonumentdoelen was bijvoorbeeld aan de orde in de uitspraak inzake de oprichting en het gebruik van 17 windturbines in de Emmapolder. De minister had zich op het standpunt gesteld dat niet was uitgesloten dat de windturbines in de Emmapolder de natuurlijke kenmerken, in dit geval de open- en weidsheid van de Waddenzee, zouden aantasten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onderschreef dat standpunt, gelet op hetgeen in de passende beoordeling was opgenomen. Uit de passende beoordeling volgde – onder meer – dat het toevoegen van windturbines in de Emmapolder of één van de omliggende polders de landschappelijke samenhang tussen de polders onderling zou verstoren. Zowel vanuit Borkum als het Gronings wad zou het visuele effect van het windpark op de middenlange en de lange afstand toenemen ten opzichte van de referentiesituatie. Concluderend stond in de passende beoordeling dat de windturbines tot op een afstand van maximaal 15 kilometer zichtbaar zijn gedurende maximaal 20% van de dag. Volgens de passende beoordeling was het niet uit te sluiten dat de aanleg van het park nadelige gevolgen had of zou kunnen hebben voor de natuurlijke waarden van de Waddenzee. De Afdeling overwoog voorts dat niet de subjectieve beleving uitgangspunt diende te zijn, maar de vraag of naar objectieve maatstaven moest worden geoordeeld dat de plaatsing van de in geding zijnde windturbines afbreuk zal doen aan de beleving van het open en weidse karakter van de Waddenzee, waarbij van belang is dat de invloed van de menselijke activiteiten op het landschap in het niet zinkt bij het stempel dat de natuurlijke elementen op de Waddenzee drukken. Volgens de Afdeling kon niet worden gezegd dat, gelet op de hoogte van de voorziene windturbines, de invloed daarvan op het landschap in het niet zonk.⁵

⁴ De toepassing van de Europese natuurbeschermingsregelgeving: *Nederland het braafste jongetje van de klas?*, BR 2008/2, p. 8.

⁵ AbRvS 25 februari 2009, 200709030/1.

DATUM 10 november 2011
ONS KENMERK 237684.21811.wzw
PAGINA 9 van 12

De suggestie in de memorie van toelichting dat provincies desgewenst door middel van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening aan de betrokken gebieden planologische bescherming kunnen geven, biedt in dit geval geen soelaas. Gebruikmaking van het ruimtelijk instrumentarium om natuurwaarden zoals ongereptheid, weidsheid en rust te beschermen, levert niet dezelfde mate van bescherming op. Van het ruimtelijk instrumentarium wordt momenteel ook geen gebruik gemaakt, en indien daarvan gebruik zou worden gemaakt ontstaan (maximaal) 12 verschillende regimes, een versnippering waarmee de natuur uiteraard ook niet is gediend. Sowieso zijn planologische regimes niet geschikt om natuur effectief te beschermen, aangezien deze teveel ruimte laten voor politieke afwegingen. Das & Boom verwijst in dit verband naar de voorgenomen herijking van de EHS, waarover zij recentelijk, naar aanleiding van de publicatie van de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, het bijbehorende milieueffectrapport en het Ontwerpbesluit wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (eerste aanvulling) een zienswijze kenbaar heeft gemaakt (bijlage 2 bij deze brief), en waarover zij tevens, naar aanleiding van het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur, een brief verzond aan alle leden van Provinciale Staten (bijlage 3 bij deze brief).

Zie bijvoorbeeld Kees Bastmeijer en Chris Backes⁶:

"Zo wil Bleker de waarden als weidsheid, ongereptheid, stilte en donkerte van natuurgebieden als de Waddenzee, de Biesbosch en de Gelderse Poort geen bescherming meer bieden via het natuurbeschermingsrecht. Weliswaar kan het ruimtelijke ordeningsrecht een beschermende rol vervullen, maar dit spoor laat veel ruimte voor afwegingen en politieke invloeden. Lange termijnbescherming is dan minder gewaarborgd. Hoe moet dit worden uitgelegd aan de burger die juist deze bredere natuurwaarden zo waarderen?"

Das & Boom wijst er ook op dat de vraag of natuurwaarden via het ruimtelijke spoor afdoende beschermd kunnen worden ten tijde van de totstandkoming van de Natuurbeschermingswet in 1968 ook al eens aan de orde is geweest is, welke vraag toen al met een keihard 'nee' werd beantwoord.

Zie bijvoorbeeld de volgende passages uit de parlementaire geschiedenis bij de Natuurbeschermingswet uit 1968:

"In het licht van deze beschouwingen zien de ondergetekenden in de nog overgebleven natuurgebieden van Nederland een cultureel bezit van zodanige waarde, dat de gemeenschap er baat bij heeft daarvan zo veel mogelijk te behouden.

Nu zou de vraag kunnen worden gesteld, of dit doel niet reeds is te bereiken door de harmonisering van alle bij het gebruik van de bodem betrokken belangen, met andere woorden: door een

⁶ Te raadplegen via: <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2011/10/20/bleker%e2%80%99s-natuurwet-niet-uit-te-leggen/>.

DATUM 10 november 2011
ONS KENMERK 237684.21811.wzw
PAGINA 10 van 12

goed georganiseerde ruimtelijke ordening. De ondergetekenden menen echter, dat speciale maatregelen in het belang der natuurbescherming nodig zijn en wel om de volgende redenen.

Naast de planologische bestemmingen en de daarbij mogelijke gebruiksvoorschriften bestaat behoefte aan gedetailleerde verboden en geboden met betrekking tot natuurgebieden wegens de bijzondere zorg, die natuurgebieden van verschillende gesteldheid kunnen behoeven, een zorg welke niet kan worden verzekerd door een regeling betreffende de ruimtelijke ordening, die een veel algemener en uit haar aard een veel globaler karakter heeft.

Daar komt nog bij, dat de totstandkoming van ruimtelijke plannen, die aan de eisen des tijds voldoen, voor de onderscheiden delen des lands en op de onderscheiden niveaus in zeer uiteenlopende mate is gevorderd. Zeker is, dat men het tot stand brengen van een zich over het gehele land uitstrekkend samenstel van duidelijk bepaalde bestemmingen nog jaren gemoeid zullen zijn. Door een afzonderlijke regeling kunnen de meest waardevolle der thans nog bestaande natuurgebieden worden beschermd, overigens zonder dat de tot dit doel te treffen maatregelen aan de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in de weg zullen staan. Daarom menen de ondergetekenden de totstandkoming van een natuurbeschermingswet te moeten bevorderen."

"Doch naast de Wet op de Ruimtelijke Ordening blijft er alleszins behoefte bestaan aan afzonderlijke wetten, die ertoe strekken ofwel dat alle bij een bepaalde ingreep in de bodem betrokken belangen worden afgewogen (Ontgrondingswet), ofwel dat een bepaald op het gebruik van de bodem betrokken belang in het bijzonder wordt beschermd (Boswet, Monumentenwet, Natuurbeschermingswet). In het laatste geval gaat het meestal om doeleinden van in hoofdzaak conserverende strekking (respectievelijk onder meer behoud van een minimum-bosareaal, behoud van monumenten en van stads- en dorpsgezichten, behoud van natuurschoon) die, zo ze geen bijzondere wettelijke bescherming genieten, maar al te gemakkelijk voor economisch sterkere belangen moeten wijken. Hierbij mogen twee dingen niet uit het oog worden verloren. In de eerste plaats is de (afwerend werkende) planologische bestemming geen (positief werkende) bescherming. In de tweede plaats wordt daarenboven een z.g. conserverende bestemming niet in de eigenlijke zin des woords „gerealiseerd"; het terrein blijft immers in beginsel in de oorspronkelijke toestand, zoals het daar ligt. Een bestemming tot natuurgebied is derhalve extra kwetsbaar, aangezien ze voortdurend blijft blootstaan aan de druk van een wel realiseerbare en dan ook in den regel onomkeerbare andere bestemming (b.v. voor industrie) van hetzelfde terrein."

Daarbij komt dat uit een recent onderzoek van Alterra⁷ blijkt dat beschermde natuurmonumenten gelegen buiten Natura 2000 een belangrijke rol vervullen bij het behalen van de (internationale en Europese) doelstellingen ten aanzien van het behoud van de biodiversiteit. Het rapport gaat over 64 beschermde natuurmonumenten die buiten de grenzen van Natura 2000 liggen, waaronder de hiervoor genoemde Kamerikse Nessen, Zwartven en Bussemer- en Westerheide. Het gezamenlijk oppervlak van deze 64 gebieden beslaat 3422 hectare. In 57 van deze gebieden komen volgens Alterra waarschijnlijk habitattypen voor uit

⁷ 'Beschermde natuurmonumenten. Stand van zaken 2010 en toekomstige bescherming', Alterra (Alterra rapport 2132), februari 2011.

DATUM 10 november 2011
ONS KENMERK 237684.21811.wzw
PAGINA 11 van 12

bijlage I van de Habitatrichtlijn. In veel van de gebieden gaat het om habitattypen met een landelijk *zeer ongunstige staat van instandhouding*. Van de genoemde 57 gebieden dragen er volgens Alterra 43 waarschijnlijk bij aan de instandhouding van 12 habitattypen die landelijk in een *ongunstige staat* verkeren. Er zijn 7 habitattypen waarvoor het voorkomen in deze gebieden een zeer belangrijke aanvulling is op het voorkomen binnen Natura 2000-gebieden. Het gaat daarbij om heischrale graslanden, blauwgraslanden, actieve hoogvenen (heideveentjes), overgangs- en trilvenen, kalkmoerassen, eiken-haagbeukenbossen en vochtige alluviale bossen. Een aantal gebieden vervult ook een belangrijke rol bij het behoud van specifieke soorten zoals die voorkomen op **bijlagen II en IV van de Habitatrichtlijn**, zoals o.a. Kamerikse Nessen, Ham en Crommenije, Waterland Varkensland, Waterland Aëen en Diëen, Polder Ceres en Oeverlanden Braassemermeer voor de Noordse woelmuis, Delleburen voor de Oostelijke witsnuitlibel, Kruisdijk voor de Boomkikker, enkele heideterreinen in het Gooi als vindplaats voor de Zandhagedis en Hoge Fronten voor de Muurhagedis.

Andere gebieden onderscheiden zich vanwege de bijzondere aanwezigheid van (lagere) planten. Zo zijn er gebieden met bijzondere waarde voor mossen, zoals Bronnenbos de Refter, Franse Kampheide (aanzigheid Kortharig kronkelsteeltje), Moerasterreinen langs de Bijleveld, Schoolsteegsebosjes en Raaphof (epifytische mosvegetaties). Van bijzondere betekenis voor paddenstoelen zijn Huys ten Donck (uitzonderlijk rijk) en De Zumpe (zeer rijk). Dit betekent dat het beschermingsregime van beschermde natuurmonumenten feitelijk helemaal geen nationale kop is, maar noodzakelijk vanwege de internationale en Europese verplichtingen inzake behoud van biodiversiteit waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd.

Ook in dit verband wijst Das & Boom erop dat planologische bescherming via de Wet ruimtelijke ordening geen afdoende instrument is om de betreffende natuurwaarden te beschermen. In het Alterra rapport wordt in dit verband aangegeven dat planologische borging alleen bescherming biedt tegen direct ruimtelijke ingrepen en niet tegen wijzigingen in abiotiek of hydrologie, zoals stikstofdepositie of wijzigingen in de waterhuishouding. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor kleine terreinen met waardevolle vegetaties die grondwaterafhankelijk en/of voedselarm zijn. Bovendien vervalt de bescherming vanuit externe werking. De beschermde werking van de EHS is zowel maatschappelijk als juridisch minder hard dan de beschermende werking van de Nbw. Aanvullende bescherming is derhalve, ook volgens Alterra, noodzakelijk. Alterra oppert in dit verband overigens dat het instrument 'beschermde leefomgeving' uit de Flora- en faunawet daarbij een rol kan spelen. Dit instrument wordt in het wetsvoorstel echter ook geschrapt.

Das & Boom wijst er in dit verband op dat het schrappen van het regime voor beschermde natuurmonumenten zelfs nog negatiever voor de natuur zal uitpakken, nu niet alleen het wettelijke beschermingsregime wordt uitgedaan, maar ook het beleidsinstrumentarium ter bescherming van natuur wordt geminimaliseerd. Naast de reeds genoemde beschermde leefomgeving uit de Flora- en faunawet verdwijnen immers ook de beschermde landschaps-

DATUM 10 november 2011
ONS KENMERK 237684.21811.WZW
PAGINA 12 van 12

gezichten uit de Nbw alsmede de nationale landschappen uit de Nota Ruimte.

II. Walvissen

Op grond van artikel 3.33 van het wetsvoorstel is het verboden om zonder vergunning van de minister vanuit een Nederlands schip walvissen te vangen of te doden, dan wel aan boord van een Nederlands schip walvissen te verwerken. Mét vergunning is het vangen, doden en verwerken van walvissen dus wel toegestaan. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat dit artikel voortvloeit uit het Internationaal Verdrag tot Regulering van de Walvisvangst (Washington, 2 december 1946) en de daarbij horende Uitvoeringsovereenkomst Internationaal Verdrag tot Regulering van de Walvisvangst. Artikel 3.33 bevat volgens de memorie van toelichting een verbod op het vangen en doden vanuit een Nederlands vaartuig buiten EU-wateren, waarop in uitzonderlijke gevallen een uitzondering kan worden gemaakt.

Das & Boom acht het onbegrijpelijk dat het wetsvoorstel, overigens in navolging van de Wet op de Walvisvangst en de huidige Flora- en faunawet, het (wederom) mogelijk acht dat walvissen legaal worden gevangen, gedood en verwerkt. Zoals (nota bene) in de memorie van toelichting staat vermeld, geldt sinds 1985 een moratorium op alle commerciële walvisvangst, komen alle walvissoorten voor op bijlage A van de CITES verordening, en geldt voor alle walvisachtigen op grond van de Habitatrictlijn een strikt beschermingsregime. Nederland is tegen de walvisjacht. De Nederlandse positie is, evenals de EU-positie, onveranderd gericht op het behoud van het moratorium.⁸ Tijdens de vergadering van de Internationale Walvisvaart Commissie in juni 2010 te Agadir, Marokko, heeft Nederland nog nadrukkelijk gepleit voor het in stand houden van het moratorium op commerciële jacht op walvissen en zich uitgesproken tegen het jagen op kwetsbare populaties in reservaten. Ook de Europese Commissie veroordeelt de walvisvangst, zowel in Europese wateren als internationaal.⁹ Das & Boom meent dan ook dat het wetsvoorstel ten onrechte voorziet in de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen voor het vangen, doden en verwerken van walvissen.

⁸ Vb. Kamerstukken II, 2010–2011, 32 502, nr. 2; Kamerstukken II, 2010–2011, 32 201, nr. 18.

⁹ Vb.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/896&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en;>

Bijlage 2



AANTEKENEN

AAN Centrum Publieksparticipatie
Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
Postbus 30316
2500 GH 's-GRAVENHAGE

VAN [REDACTED]
Advocaat
TELEFOON [REDACTED]
FAX [REDACTED]
E-MAIL [REDACTED]

BEZOEKADRES Bijster 1
4817 HX BREDA
POSTADRES Postbus 4714
4803 ES BREDA
Nederland
INTERNET www.akd.nl

DATUM 1 september 2011
ONDERWERP Zienswijze Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte,
MER en aanvulling Amvb Ruimte
UW KENMERK -
ONS KENMERK 237684.19680 wzw

Geachte heer, mevrouw,

Namens de Stichting Das & Boom, statutair gevestigd te (6573DG) Beek-Ubbergen en kantoorhoudende te (6573DG) Beek-Ubbergen aan de Rijksweg 174, die te dezer zake woonplaats kiest te mijnen kantore te (4817 HX) Breda aan de Bijster 1, maak ik hierbij en derhalve tijdig een zienswijze kenbaar inzake de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (hierna: "Ontwerp Structuurvisie"), het bijbehorende milieueffectrapport (hierna: "MER") en het Ontwerpbesluit wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (eerste aanvulling) (hierna: "aanvulling Amvb Ruimte"), die momenteel ter inzage liggen.

Deze zienswijze betreft de voorgenomen herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: "EHS") en de gevolgen daarvan voor de biodiversiteit c.q. de gunstige staat van instandhouding van beschermde dier- en plantensoorten. Alvorens in te gaan op de inhoudelijke kant van deze zienswijze zullen kort de voor deze zienswijze relevante onderdelen van de Ontwerp Structuurvisie en de aanvulling Amvb Ruimte worden weergegeven.

I. Relevante onderdelen Ontwerp Structuurvisie en aanvulling Amvb Ruimte

In de Ontwerp Structuurvisie schetst het Rijk ambities tot 2040 en doelen, belangen en opgaven tot 2028. Voor de middellange termijn (2028) worden drie hoofddoelen geformuleerd om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden. Hoofddoel 3 luidt:

Het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn.

Een leefbare en veilige samenleving vraagt volgens de Ontwerp Structuurvisie om een goede milieukwaliteit, waterveiligheid en zoetwatervoorziening, bescherming van cultureel erfgoed en unieke natuurlijke waarden en locaties voor landsverdediging. Hoofddoel 3 gaat dan ook, onder meer, over het onderwerp "natuur" en meer in het bijzonder over de (uitwerking van de) soortenbeschermingsverplichtingen waaraan Nederland zich in internationaal en Europees verband heeft gecommitteerd.

DATUM 1 september 2011
ONS KENMERK 237684.19680 WZW
PAGINA 2 van 16

Volgens de Ontwerp Structuurvisie zijn vanuit ruimtelijk oogpunt twee zaken essentieel om flora- en faunasoorten in staat te stellen om op lange termijn te overleven en zich te ontwikkelen: het behoud van leefgebieden en de mogelijkheden om zich te kunnen verplaatsen tussen leefgebieden. Erkend wordt dat Nederland zich met het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Bonn en het Verdrag van Bern, en de Vogel- en Habitatrichtlijnen heeft ge-committeerd aan afspraken over soorten (flora en fauna) en leefgebieden van soorten (habitats) en dat het Rijk verantwoordelijk is voor het nakomen van die aangegane verplichtingen.¹

Voor elk van de drie hoofddoelen worden in de Ontwerp Structuurvisie onderwerpen van nationaal belang benoemd, waarmee het Rijk beoogt aan te geven waarvoor het verantwoordelijk is en waarop het resultaten wil boeken. Voor wat betreft hoofddoel 3 wordt bij het onderwerp natuur als nationaal belang, onder meer, benoemd:

Nationaal belang 11

Ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten

Dit "nationaal netwerk van natuur" is de herijkte EHS, die binnen door het Rijk gestelde kaders moet worden begrensd, beschermd en onderhouden door de provincies. De herijkte EHS moet uiterlijk in 2018 door de provincies zijn gerealiseerd. De Natura 2000-gebieden, de twintig Nationale Parken, de Noordzee en de grote wateren maken deel uit van de EHS, waarbij de wateren vallen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk.

De herijkte EHS zal zo'n 100.000 hectare kleiner zijn dan de oorspronkelijk beoogde EHS.² De robuuste verbindingen zijn geschapt.³ Ook de bestemming en nadere ontwikkeling van leefgebieden van (inter)nationaal beschermde soorten is vervallen, evenals de indicatieve begrenzing EHS.⁴ Volgens de Ontwerp Structuurvisie is de herijkte EHS (desalniettemin) de belangrijkste Nederlandse bijdrage aan het keren van de internationale achteruitgang van biodiversiteit. De mogelijkheid voor soorten om zich tussen natuurgebieden te verplaatsen wordt volgens de Ontwerp Structuurvisie vooral gerealiseerd via landbouwgebied en ander particulier beheerd groengebied. Het Rijk zet in op verduurzaming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna: "GLB"), waarmee grondeigenaren kunnen worden gestimuleerd een groenblauwe dooradering van het landschap te realiseren door bijvoorbeeld natuurlijke akkerranden, sloten, recreatieve routes en kavelafscheidings. Ook rondt het Rijk het Meerjarenprogramma Ontsnippering af voor het opheffen van knelpunten tussen de nationale EHS en bestaande rijksinfrastructuur. Daarnaast wordt nieuwe infrastructuur ingepast binnen de wettelijke eisen aan inpassing van infrastructuur. Het 'nee, tenzij'-regime blijft – op

¹ Ontwerp Structuurvisie, p. 27, 46, 51; Toelichting aanvulling Amvb Ruimte, p. 7.

² MER, p. 50.

³ Ontwerp Structuurvisie, p. 53.

⁴ Ontwerp Structuurvisie, p. 96.

DATUM 1 september 2011
 ONS KENMERK 237684.19680 wzw
 PAGINA 3 van 16

land – van kracht.

Per nationaal belang worden in de realisatieparagraaf de instrumenten uitgewerkt die hiervoor worden ingezet. Voor elk rijksbelang worden vier rijksinstrumenten – kaders, bestuurlijke afspraken, financieel en kennis – in acties verwoord. Voor wat betreft Nationaal belang 11 bevat de realisatieparagraaf de volgende instrumenten en acties⁵:

<i>Nationaal belang 11: Ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten</i>	
Instrument	Uitwerking
Kaders	<ul style="list-style-type: none"> • AMvB Ruimte: ruimtelijke bescherming nationale EHS (op land) in een 'nee, tenzij-regime', inclusief saidobenedering, kleinschalige herbegrenzing en compensatie (gezamenlijke uitwerking van Rijk en provincies); • Natuurbeschermingswet: Natura 2000 gebieden (ca 50% van de EHS); • Biodiversiteitsverdrag en Europese Vogel- en Habitat richtlijnen; • PKB 3de Nota Waddenzee: borging natuurwaarden.
Bestuurlijke Prestatieafspraken	<ul style="list-style-type: none"> • Decentralisatie uitvoering/beheer en financiering herijkte EHS (ILG) aan provincies in bestuursakkoord natuur; • Afspraken over inpassing bij aanleg, verbreding, grootschalig onderhoud van infrastructuur in de MIRT-overleggen; • Ontwikkelen visie op natuur samen met provincies.
Financieel	<ul style="list-style-type: none"> • Inzetten op verduurzaming van het Europese Landbouwbeleid (GLB), waaronder beloning van (bovenwettelijke) maatschappelijke prestaties op het terrein van bijvoorbeeld natuur, milieu, waterbeheer en landschap. Inzet op particulier beheer en financiering vanuit de markt; • Uitvoeren Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO).
Kennis	<ul style="list-style-type: none"> • Inzet kennisontwikkeling ten aanzien van natuur en het bereiken van de (inter)nationale natuurdoelen; • Monitoring van de beleidsvoortgang en doelbereiking aangaande de herijkte nationale EHS door het PBL; • Monitoring van de beleidsuitvoering en de beleidsprestaties ('output') door de provincies.

De ruimtelijke bescherming van de herijkte EHS is dus voorzien in de Amvb Ruimte. In de aanvulling Amvb Ruimte wordt daartoe een gewijzigd planologisch regime voorgesteld. Dit regime bestaat uit vier elementen:

1. de (her)begrenzing van de gebieden (voor zover gelegen op land) wordt bepaald door de provincies (artikel 2.10.2, eerste lid, art. 2.10.5);

⁵ *Ontwerp Structuurvisie, p. 27, 90.*

2. de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden worden aangewezen door de provincies (artikel 2.10.3, eerste lid);
3. het inhoudelijk beschermingsregime wordt binnen door het Rijk vastgestelde kaders door de provincies vastgelegd in een provinciale verordening (artikel 2.10.3, tweede lid, art. 2.10.4);
4. door opname van de begrenzing, de wezenlijke kenmerken en waarden, en het beschermingsregime in een provinciale verordening verzekeren de provincies de doorwerking in gemeentelijke bestemmingsplannen en de voorschriften daarbij.

Dit regime is niet definitief. Uit de Toelichting op de aanvulling Amvb Ruimte volgt namelijk dat het regime de inzet is van het Rijk voor het nog te sluiten deelbestuursakkoord natuur tussen Rijk en provincies waarin de kaders voor de herijkte EHS moeten worden vastgelegd. Het regime in de Amvb Ruimte zal eventueel overeenkomstig dit nog te sluiten bestuursakkoord worden aangepast. Dan zal, aldus de Toelichting, tevens inzicht worden verschaft in de omvang van de herijkte EHS en de milieueffecten en bedrijfseffecten van de herijking.

II. Zienswijze

A. Terinzagelegging komt te vroeg

Het voorgestelde regime voor de herijkte EHS loopt, zoals gezegd, op de muziek vooruit aangezien het (slechts) de inzet betreft van het Rijk voor het nog te sluiten deelbestuursakkoord natuur. Dit betekent dat, indien het deelbestuursakkoord niet wordt vastgesteld, of indien de afspraken omtrent de EHS anders uitpakken dan het Rijk voor ogen staat, er een onjuist uitgangspunt ten grondslag heeft gelegen aan de Ontwerp Structuurvisie en de aanvulling Amvb Ruimte. Dit betekent dat de Ontwerp Structuurvisie en de aanvulling Amvb Ruimte te vroeg ter inzage zijn gelegd, althans dat de Ontwerp Structuurvisie en de aanvulling Amvb Ruimte in ieder geval opnieuw ter inzage moeten worden gelegd indien in het bestuursakkoord afspraken omtrent de EHS worden opgenomen die afwijken van hetgeen het Rijk momenteel voorziet.

B. Internationale en Europeesrechtelijke soortenbeschermingsverplichtingen

Hieronder zal worden ingegaan op de verschillende soortenbeschermingsverplichtingen waaraan Nederland zich in internationaal en Europees verband heeft gecommitteerd en zal worden toegelicht dat en waarom de herijking van de EHS strijdig is met deze verplichtingen. Geconcludeerd zal worden dat de Ontwerp Structuurvisie en de aanvulling Amvb Ruimte niet, althans niet in ongewijzigde vorm, vastgesteld kunnen worden.

Nederland is partij bij het Biodiversiteitsverdrag dat onder meer als doel heeft het behoud van de biodiversiteit, en Verdrag van Ramsar op grond waarvan watergebieden van internationale betekenis afgebakend en beschermd moeten worden. Nederland is ook partij bij het Verdrag van Bonn dat erop is gericht bescherming te verlenen aan wilde diersoorten die trekken over Nederlands grondgebied of binnen de Nederlandse rechtsmacht. Voorts is Nederland partij bij het Verdrag van Bern, op grond waarvan Nederland is gehouden passende

DATUM 1 september 2011
ONS KENMERK 237684.19680 wzw
PAGINA 5 van 16

en noodzakelijke maatregelen te nemen in de vorm van wetten en voorschriften om de leefmilieus van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen en om de bedreigde natuurlijke leefmilieus in stand te houden. Bij zijn beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en ontwikkeling dient Nederland rekening te houden met de behoeften van de instandhouding van dit leefmilieu ten einde iedere achteruitgang zo veel mogelijk te vermijden of te verminderen. Voorts dient Nederland passende en noodzakelijke maatregelen in de vorm van wetten en voorschriften te nemen om te zorgen voor bijzondere bescherming van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten genoemd in de bijlagen bij het Verdrag van Bern.

Op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen is Nederland gehouden maatregelen te nemen met als doel de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Nederland dient de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter a), vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Behalve soortenbeschermingsverplichtingen, vloeit uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen ook de verplichting voort tot het realiseren van het Natura 2000 netwerk. Het Natura 2000 netwerk bestaat uit gebieden met in bijlage I van de Habitatrichtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II van de Habitatrichtlijn genoemde soorten. Natura 2000 gaat dus over *gebiedsbescherming* (habitats). Van belang is dat niet alle soorten uit bijlage IV van de Habitatrichtlijn ook voorkomen op bijlage II van de Habitatrichtlijn (vb. de Europese hamster, *Cricetus cricetus*). Dat betekent dat de leefgebieden (habitats) van strikt beschermde diersoorten niet steeds via Natura 2000 worden beschermd, zodat aanvullende maatregelen (door middel van de EHS) noodzakelijk zijn.

C. Ecologische hoofdstructuur

De EHS is geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan uit 1990 en sindsdien verschillende keren bevestigd, onder andere in het Structuurschema Groene Ruimte, de kabinetsnota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" en de Nota Ruimte. De belangrijkste doelstelling van de EHS is behoud en herstel van de biodiversiteit conform de verplichtingen die voortvloeien uit het Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag van Bern en mede daarop gebaseerde nadere afspraken door middel van het realiseren van een samenhangend netwerk van onderling verbonden natuurgebieden. De EHS beoogt het zekerstellen in 2020 van de condities van instandhouding voor alle in 1982 (jaar van inwerkingtreding Verdrag van Bern) van nature in Nederland voorkomende soorten (alsmede om de teruggang van de biodiversiteit in 2010 te hebben gestopt). In de recente Memorie van Toelichting bij de "Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2011"⁶, werd de beleidsdoelstelling als volgt verwoord:

"Uitgangspunten uit het Biodiversiteitsverdrag en het genoemde verdrag van Bern (zie hiervoor) zijn verwerkt in de volgende doelstelling uit de nota «Natuur voor men-

⁶ Kamerstukken 2010/2011, 32 500 XIV, nr. 2.

sen, mensen voor natuur» (2000): in 2020 zijn voor alle in 1982 in Nederland van nature voorkomende soorten en populaties de condities voor instandhouding duurzaam aanwezig. De doelstelling is sindsdien bevestigd in «Agenda voor een vitaal platteland: meerjarenprogramma 2007-2013» (2006), het beleidsprogramma 2008-2011 «Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd» (2008) en verschillende LNV-begrotingen vanaf 2006. Ook was de doelstelling uitgangspunt in het recente Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Natuur. Het tijdpad van de doelstelling, 2020, valt inmiddels samen met die van de recent door de EU-Milieuraad gekozen doelstelling (zie hiervoor).

Een belangrijke pijler bij nastreven van de doelstellingen is de sinds 1990 in gang gezette realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Ongeveer 40% van de EHS is tevens onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn van de EU aangewezen als Natura 2000-gebied. Samen met aanpalend beleid, waaronder milieubeleid en klimaatadaptatiebeleid, worden zo condities geschapen voor duurzame instandhouding van ecosystemen en soorten in Nederland.”

De Natura 2000-gebieden die ingevolge de gebiedsbeschermingsbepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen speciale bescherming genieten, maken onderdeel uit van de EHS (ongeveer 40 of 45%), maar de EHS als geheel (die dus veel groter is dan alleen de Natura 2000-gebieden) moet na realisatie een samenhangend netwerk vormen. Dat is van groot belang om ervoor te zorgen dat de ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijnen beschermde planten- en diersoorten in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht en gehouden, oftewel om eveneens te voldoen aan de soortenbeschermingsbepalingen uit die richtlijnen. Een belangrijke opgave van het EHS-beleid is daarom het versterken van de samenhang binnen het netwerk. Juist aan deze verplichting is tot nu toe veel te weinig aandacht besteed en dat klemt te meer, nu er ingevolge de Ontwerp Structuurvisie en de aanvulling Amvb Ruimte van een samenhangend netwerk definitief geen sprake meer zal zijn.

Aanvankelijk werd die samenhang vormgegeven door de beoogde aanleg van zo'n 220 ecologische verbindingzones tussen de kerngebieden van de EHS. Mede omdat er bij gebrek aan middelen om de EHS in volle omvang ook qua eigendom veilig te stellen op vrijwillige basis tevens gronden van derden (beheersgebieden) aan de EHS werden toegevoegd, waren deze 220 verbindingzones bittere noodzaak om een gesloten netwerk te kunnen realiseren, waarbinnen de beschermde dier- en plantensoorten zich kunnen verspreiden en onderling met elkaar in contact kunnen komen, wat weer nodig is om in een duurzaam gunstige staat van instandhouding te kunnen voortbestaan. Hoewel Nederland zich ter onderbouwing van de stelling dat zij aan de internationale en Europeesrechtelijke soortenbeschermingsverplichtingen voldeed, op dit samenhangende netwerk, inclusief 220 verbindingzones beriep, zijn deze grote aantallen subtiele verbindingzones later vervangen door twaalf robuuste ecologische verbindingen tussen belangrijke en omvangrijke EHS-gebieden. Dat was volgens de Nederlandse regering van groot belang, mede in verband met de zich voordoende klimaatveranderingen. Ook volgens de derde voortgangsrapportage inzake de EHS over het

DATUM 1 september 2011
ONS KENMERK 237684.19680 WZW
PAGINA 7 van 16

rapportagejaar 2009 is de aanleg van twaalf robuuste verbindingen in de EHS (gezamenlijk 27.000 hectare) van essentieel belang voor de realisatie van de EHS als samenhangend netwerk van natuurgebieden. Zonder deze verbindingen kan er geen goed netwerk bestaan waarin diersoorten tussen de natuurgebieden kunnen migreren. Een samenhangende EHS is noodzakelijk voor het bereiken van de genoemde biodiversiteitsdoelstellingen. De robuuste verbindingen tussen de kerngebieden die zorgen voor leefgebieden van voldoende omvang en uitwisseling tussen soorten, zijn dan ook een integraal onderdeel van de EHS-realisatie, aldus nog steeds de genoemde voortgangsrapportage. Zoals gezegd kan daarbij al de kanttekening worden gemaakt dat deze twaalf verbindingen, ook al zouden deze robuust uitgevoerd worden, nimmer tot hetzelfde samenhangende netwerk konden leiden als met de aanvankelijk beoogde en noodzakelijk geachte 220 verbindingzones het geval was.

In een recent op verzoek van de Tweede Kamer der Staten-Generaal onder eindverantwoordelijkheid van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Universiteit Maastricht (UM) uitgevoerde beleidsstudie, getiteld "Natura 2000 in Nederland, Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen", wordt het belang van de EHS naast Natura 2000 nog eens onderschreven (p. 12):

"De te realiseren doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen kunnen echter niet alleen met het instrument van de Natura 2000-gebieden worden gehaald. Er bestaat dus een Europeesrechtelijke noodzaak om voor de doelen relevante natuur ook buiten de Natura 2000-gebieden te beschermen en te herstellen, met name in de EHS."

D. Herijkte EHS geen effectief natuurnetwerk en strijdig met internationale en Europeesrechtelijke soortenbeschermingsverplichtingen

De herijkte EHS is, nu van de aanvankelijk beoogde uitbreiding met circa 250.000 hectare ongeveer de helft niet zal worden gerealiseerd en na de 220 verbindingzones nu ook de twaalf robuuste verbindingen geschrapt worden, geen nationaal natuurnetwerk waarmee strikt beschermde flora- en faunasoorten in staat worden gesteld om op lange termijn te overleven en zich te ontwikkelen. Door middel van de herijkte EHS zullen de in Nederland voorkomende beschermde flora- en faunasoorten ook niet in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht en in staat worden gesteld om voort te bestaan. De herijkte EHS is daarmee in strijd met de ambities en doelen uit de Ontwerp Structuurvisie zelf, alsmede met de soortenbeschermingsverplichtingen waaraan Nederland zich ingevolge internationaal en Europees recht heeft gecommitteerd. Ter toelichting wijst Das & Boom op het volgende:

D.1. Netwerkfunctie EHS ondermijnd, biodiversiteitsdoelstellingen buiten bereik

In de herijkte EHS die qua omvang al veel kleiner zal worden dan beoogd en noodzakelijk was, worden na de 220 verbindingzones nu ook de robuuste verbindingen geschrapt. Ook stelt de Ontwerp Structuurvisie dat de term "netwerk" niet noodzakelijkerwijs betekent dat

DATUM 1 september 2011
ONS KENMERK 237684.19680 WZW
PAGINA 8 van 16

natuurgebieden fysiek verbonden zijn door bijvoorbeeld ecologische verbindingen.⁷ Er is volgens de Ontwerp Structuurvisie namelijk ook sprake van een netwerk wanneer kleinere natuurgebieden als 'stapstenen' fungeren om migratie tussen grotere gebieden mogelijk te maken of als soorten zich kunnen verplaatsen via agrarisch gebied. In het MER (p. 6) wordt in dit verband gesteld dat herijking van de EHS betekent dat minder hectaren natuur zullen worden gerealiseerd, waardoor natuurgebieden mogelijk in mindere mate met elkaar worden verbonden en een minder uitgebreid samenhangend natuurnetwerk ontstaat.

In de eerste plaats is de herijkte EHS hiermee strijdig met de constatering in de Ontwerp Structuurvisie zelf dat het essentieel is dat flora- en faunasoorten zich kunnen verplaatsen tussen leefgebieden om op de lange termijn te kunnen overleven. Belangrijker is dat de netwerkfunctie van de EHS die van essentieel belang is voor het bereiken van de biodiversiteitsdoelstellingen en voor het effectief beschermen van soorten wordt ondermijnd. Bij wege van voorbeeld wijst Das & Boom in dit verband op de otter die voor zijn duurzaam voortbestaan in Nederland afhankelijk is van de realisatie van (robuuste) verbindingzones (Natte As / Groene Ruggengraat)⁸, maar de noodzaak van goede verbindingzones geldt evenzeer voor grote aantallen andere zoogdieren (zoals de hamster, de hazelmuis en de eikelmuis), reptielen en amfibieën (zoals de boomkikker) en ongewervelden. Voorts wijst Das & Boom op het volgende:

Vooruitlopend op de provinciale uitwerking van de herijkte EHS, zijn in het MER de mogelijke effecten van de herijkte EHS op hoofdlijnen beschreven. Uit het MER volgt geenszins dat de biodiversiteitsdoelstellingen met een gekortwiekt natuurnetwerk zonder verbindingzones ook wel kunnen worden bereikt. Integendeel, het MER wijst juist in de tegenovergestelde richting. Volgens het MER zal door de herijking van de EHS de uiteindelijke omvang van het samenhangende natuurnetwerk afnemen ten opzichte van het oorspronkelijke concept, waardoor op termijn de verspreiding en uitwisseling van soorten in sommige gebieden moeizamer kan worden, wat een nadelig effect kan hebben op de instandhouding van bepaalde soorten en kwaliteit van leefgebieden (p. 7). Als gevolg van de herijking van de EHS, en als gevolg van het schrappen van robuuste verbindingen, kunnen op lange termijn (2040) voor bepaalde soorten negatieve effecten optreden, aldus het MER (p. 7, 56). Naar de mening van Das & Boom wordt hiermee voor een aantal soorten overigens nog een te optimistisch beeld geschetst: voor soorten als de hamster⁹, de otter en het korhoen zijn

⁷ Voetnoot 43 op p. 53 van de Ontwerp Structuurvisie.

⁸ Kansen voor de otter in de regio Nieuwkoopse Plassen – Reeuwijkse Plassen – Krimpenerwaard Een haalbaarheidsstudie, Alterra (Alterra rapport 1822, ISSN 1566-7197), gepubliceerd: 5 maart 2009.

⁹ Zie voor wat betreft de hamster in dit verband ook het recente vonnis van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (Vz. Rb 's Gravenhage, 29 augustus 2011, LJN: BR6099) waarin werd geoordeeld: "Dat verbindingzones noodzakelijk zijn, is evident en blijkt ook uit het Alterra-rapport. Uit punt 5.3 van dat rapport, als geciteerd onder 1.8., volgt dat in het verleden juist de keuze is gemaakt voor minder, maar beter verbonden leefgebieden voor de hamster. Een beperking van verbindingzones levert een reële bedreiging op voor de staat van Instandhouding van de hamster."

DATUM 1 september 2011
ONS KENMERK 237684.19680 wzw
PAGINA 9 van 16

deugdelijke verbindingzones op zeer korte termijn noodzakelijk om uitsterven in Nederland te voorkomen.

Het MER (p. 54) concludeert voorts dat:

- het percentage doelsoorten dat in 2040 nog duurzaam kan voorkomen in de herijkte EHS vermoedelijk van 50% (geplande EHS) zakt tot onder de 50%;
- robuuste verbindingen bijdragen aan de klimaatbestendigheid van het nationale natuurnetwerk doordat ze ruimtelijke knelpunten oplossen;
- klimaatverandering voor een deel van de reeds aanwezige doelsoorten betere levensomstandigheden betekent, maar dat ca. 75% van de soorten die in bos- en moeras-systemen leven zonder robuuste verbindingen niet van deze verbeteringen zal kunnen profiteren, omdat ze zich niet ruimtelijk kunnen aanpassen, terwijl slechts een deel kan worden geholpen met groenblauwe dooradering;
- robuuste verbindingen, soorten die nu nog ten zuiden van ons land voorkomen in staat stellen zich bij klimaatverandering in Nederland te vestigen, dat van deze nieuwkomers 80-90% profiteert van robuuste verbindingen en 50-60% van zones met groenblauwe dooradering, en dat deze nieuwkomers van belang kunnen zijn om het functioneren van ecosystemen op niveau te houden, daar waar soorten door klimaatverandering verdwijnen.

In het MER zijn de mogelijke effecten van de herijkte EHS beschreven met behulp van een bandbreedte. Aan het ene uiteinde van de bandbreedte is het scenario onderzocht waarbij decentrale overheden aanvullend op de herijkte EHS geen extra natuur aanwijzen en aan het andere uiteinde is het scenario onderzocht waarbij decentrale overheden dit wel doen (p. 6, 50). In feite gaat het dus niet over bandbreedtes binnen de herijkte EHS, maar om bandbreedtes die provincies – vrijwillig – bovenop de herijkte EHS kunnen realiseren. In zoverre worden met het MER dus ten onrechte niet de gevolgen van verschillende alternatieven van het aan de orde zijnde Rijksbeleid in beeld gebracht. Binnen de genoemde bandbreedtes zijn drie mogelijke scenario's onderzocht:

1. een herijkte EHS aangevuld met een deel van de geplande robuuste verbindingen;
2. een herijkte EHS aangevuld met groenblauwe dooradering in plaats van de robuuste verbindingen in situatie 1;
3. de herijkte EHS zonder additionele inspanningen van de provincies.

Deze scenario's zijn vergeleken met de referentiesituatie, waarin autonoom beleid en ontwikkelingen zijn doorgetrokken tot 2040, waaronder de volledige realisatie van de EHS. Het MER komt tot de conclusie dat scenario 1 ten opzichte van de autonome ontwikkeling nagenoeg neutraal is, scenario 3 leidt tot negatieve effecten, en scenario 2 zich ergens daar tussenin bevindt (p. 6, 51). Uit het MER volgt dus klip en klaar dat de herijkte EHS (scenario 3) tot negatieve effecten leidt en dus strijdig is met internationaal en Europees recht!

Een herijkte EHS, waarbij geen additionele inspanningen door de provincies worden verricht, behoort juridisch dus niet tot de mogelijkheden. Dat betekent dat de Ontwerp Structuurvisie

DATUM 1 september 2011
ONS KENMERK 237684.19680 wzw
PAGINA 10 van 16

en de aanvulling Amvb Ruimte, die uitgaan van een herijkte EHS zonder dat (reeds) sprake is van een bestuursakkoord waarin de benodigde additionele inspanningen van de provincies zijn geborgd, ook niet tot de mogelijkheden behoren. Niet verzekerd is immers dat aan de internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen kan (laat staan zal) worden voldaan.

De negatieve effecten van de herijkte EHS zullen zelfs nog groter zijn dan waarvan in het MER wordt uitgegaan. In het MER wordt namelijk een verkeerde referentiesituatie gehanteerd. In het MER wordt als autonome ontwikkeling beschouwd dat de EHS ná 2018, maar vóór 2040 is gerealiseerd. Tegen deze autonome ontwikkeling worden de effecten van de herijkte EHS afgezet. Uitgangspunt van het huidige EHS beleid is echter dat de EHS *in 2018* is gerealiseerd. De uitvoering van het huidige EHS beleid laat weliswaar dusdanig te wensen over dat deze doelstelling niet zal worden gehaald, maar dat betekent niet dat effecten van de herijkte EHS mogen worden afgezet tegen de effecten van falende uitvoering. Een dergelijke vergelijking geeft geen eerlijk en transparant beeld van de effecten van de herijkte EHS ten opzichte van het huidige EHS beleid. Bovendien is Nederland al sedert tientallen jaren verplicht om strikt beschermde diersoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden en daartoe is, ook volgens Nederland zelf, een voldoende groot en samenhangend netwerk noodzakelijk. Deze referentiesituatie is (dan) ook strijdig met de keer op keer bevestigde doelstelling van het Nederlandse natuurbeleid (zie hiervoor onder C.) inhoudende dat reeds in 2020 voor alle in 1982 in Nederland van nature voorkomende soorten en populaties de condities voor instandhouding duurzaam aanwezig dienen te zijn.

Het voornemen van het kabinet om de mobiliteit van soorten tussen natuurgebieden op een andere manier te bevorderen doet aan het voorgaande niet af. Op geen enkele wijze is immers onderbouwd of geborgd dat verduurzaming van het GLB en groenblauwe dooradering van het landschap plaats zal vinden, laat staan dat er een begin van een onderbouwing is dat de biodiversiteitsdoelstellingen daarmee kunnen worden gerealiseerd. Integendeel, in het MER valt juist te lezen dat groenblauwe dooradering voor soorten van natte heide weinig kansen biedt, dat in groenblauwe dooradering grotere gebieden ontbreken die de doorstroom goed op gang houden, dat soorten met geringe mobiliteit daardoor minder goed gefaciliteerd worden en dat groenblauwe dooradering dus minder effectief is dan robuuste verbindingen (p. 51). Bovendien wordt er al jaren over groenblauwe dooradering gesproken, terwijl daarvan tot nu toe nauwelijks iets terecht gekomen is. Niet valt derhalve in te zien dat dit in de nabije toekomst wel zal gebeuren, nu daarvoor ook nog eens nauwelijks budget beschikbaar wordt gesteld.

De herijkte (lees: drastisch versoberde) EHS is (dan ook) niet het juiste instrument om de in Nederland voorkomende beschermde flora- en faunasoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te laten voortbestaan. Zelfs met het bestaande EHS beleid werden de biodiversiteitsdoelstellingen al niet gehaald. Dat zou ingevolge de al genoemde verdragen en richtlijnen juist moeten betekenen dat er nog extra maatregelen getroffen worden om de doelstellingen alsnog te bereiken in plaats van zelfs nog veel minder voor

DATUM 1 september 2011
ONS KENMERK 237684.19680 wzw
PAGINA 11 van 16

deze soorten te doen. In het rapport van PBL, "Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quick Scan van varianten" van februari 2011, waarin een aantal scenario's voor de herijking van de EHS wordt uitgewerkt en beoordeeld op de effecten op biodiversiteit, valt te lezen dat met name de (bedreigde) Rode lijstsoorten die veelal extra bescherming genieten, sinds 1997 nog aanzienlijk achteruitgegaan zijn. Ongeveer 65% van de Habitatrichtlijnsoorten heeft een dalende populatietrend en ongeveer 25% van de Vogelrichtlijnsoorten (p. 27). Het PBL constateert:

"Ongeacht de keuze van instrumenten (beheer, inrichting, verwerving) zal geen van de door het ministerie van EL&I aangedragen varianten voldoende zijn om duurzaam behoud en herstel van soorten en habitattypen mogelijk te maken" (p. 11)

en

"Als 75 tot 100 miljoen euro volledig wordt ingezet voor natuurbeheer binnen de EHS, kan de helft tot twee derde van de natuurgebieden worden beheerd. In overige gebieden zal de natuurkwaliteit teruglopen. Dit laat enerzijds zien dat veel natuur in Nederland, zeker bij de huidige milieu- en ruimtecondities, afhankelijk is van natuurbeheer. Anderzijds laat dit zien dat de maximaal beschikbare rijksmiddelen onvoldoende zijn om extra verslechtering tegen te houden. Die extra verslechtering geldt zeker voor beschermde soorten: 85 procent van de soorten van de VHR en typische soorten van de beschermde habitattypen laat een verslechtering zien (figuur 4.3)."

De opmerking in het MER (p. 7) dat op korte termijn (binnen enkele jaren) geen significant negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden worden verwacht, omdat de tot nu toe gerealiseerde EHS (inclusief de Natura 2000-gebieden) door de herijking niet wordt aangetast, raakt in dit verband kant noch wal. Niet alleen gaat het voorbij aan het feit dat de soortenbeschermingsverplichtingen verder reiken dan Natura 2000, maar ook miskent het dat (de uitvoering van) het huidige EHS beleid al dusdanig onder de maat was dat een dalende populatietrend zelfs niet werd voorkomen. Het gevolg van het herijkte EHS beleid zal, gelet op het voorgaande, zijn dat algemeen in Nederland voorkomende soorten bedreigd zullen raken, kwetsbare soorten met uitsterven bedreigd zullen worden en bedreigde soorten zullen uitsterven. Het moge duidelijk zijn dat dit in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit het Biodiversiteitsverdrag, de Verdragen van Bonn, Bern en Ramsar en de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Uit het genoemde PBL-rapport volgt echter dat het wel degelijk mogelijk is om, zeker op de langere termijn, duurzaam behoud van beschermde soorten te realiseren:

"Berekeningen van andere dan de hier gepresenteerde varianten laten zien dat met een robuustere ruimtelijke EHS aan langetermijndoelen is te voldoen (MNP 2007; Opdam & Wieringa 2011). Deze varianten liggen buiten de uitgangspunten van de herijking (bijlage 1). Uit die analyses blijkt 728.500 hectare natuur, mits aaneengesloten, voldoende te zijn om 95 procent van de internationaal zeer belangrijke natuur duurzaam te behouden" (p. 42/43).

DATUM 1 september 2011
ONS KENMERK 237684.19680 wzw
PAGINA 12 van 16

De conclusie is derhalve dat met voortzetting van het bestaande EHS beleid voor een zeer belangrijk deel aan de (Europees- en internationaalrechtelijke) verplichting tot behoud en/of herstel van een gunstige staat van instandhouding van beschermde dier- en plantensoorten kan worden voldaan. Daarbij is echter wel een essentiële voorwaarde dat er sprake zal zijn van een duurzaam samenhangend netwerk. Daarvan was door het vervangen van 220 subtiële ecologische verbindingzones door twaalf robuuste verbindingen al veel minder sprake, maar indien ook die robuuste verbindingen worden geschrapt, is er van een netwerk geen sprake meer, laat staan dat het een duurzaam samenhangend netwerk zou zijn. Voor de goede orde merkt Das & Boom (zie ook hierna sub D.5) op dat het beschikken over beperkte financiële middelen geen reden is om niet aan de internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen tot strikte bescherming van dier- en plantensoorten te voldoen.

D.2. Vervallen leefgebiedenbenadering strijdig met soortenbeschermingsverplichtingen

Een volgend probleem in de Ontwerp Structuurvisie betreft het – tussen neus en lippen door – laten vervallen van de leefgebiedenbenadering. Ter uitvoering van de soortenbeschermingsverplichtingen werd in Nederland in eerste instantie vooral met soortenbeschermingsplannen gewerkt. Omdat dit traditionele soortenbeleid onvoldoende bleek bij te dragen aan de realisatie van de biodiversiteitsdoelstellingen – de maatregelen waren teveel gericht op individuele soorten en te geïsoleerd ten opzichte van andere maatregelen, beleid en plannen in het landelijk gebied – werd in 2007 gekozen voor een andere strategie: de leefgebiedenbenadering. De leefgebiedenbenadering staat voor een bundeling van te beschermen soorten binnen bepaalde typen van gebieden (habitats), waardoor voor een grote groep van bedreigde soorten in een bepaalde omgeving een samenhangend pakket van activiteiten wordt gebundeld. Het soortenbeleid verschoof daarmee van een benadering gericht op individuele soorten naar het creëren en instandhouden van leefgebied voor een grote groep soorten die vergelijkbare maatregelen verlangt.¹⁰ Deze leefgebiedenbenadering doet (onder meer) recht aan het Verdrag van Bern dat zich zoals hierboven opgemerkt richt op de bescherming van leefmilieus.

De leefgebiedenbenadering wordt in de Ontwerp Structuurvisie echter – zonder enige toelichting – geschrapt.¹¹ Aangezien de leefgebiedenbenadering nog slechts enkele jaren geleden werd geïntroduceerd als noodzakelijk instrument om de biodiversiteitsdoelstellingen te realiseren, concludeert Das & Boom dat de biodiversiteitsdoelstellingen door het – ongemotiveerd – schrappen van de leefgebiedenbenadering (nog) verder buiten bereik raken. Ook op dit punt constateert Das & Boom strijdigheid met de soortenbeschermingsverplichtingen.

¹⁰ De leefgebiedenbenadering, Een nieuwe Beleidsstrategie voor Soorten, LNV, September 2007.

¹¹ Ontwerp Structuurvisie, p. 96: Bestemming en nadere ontwikkeling leefgebieden van (inter) nationaal beschermde soorten: Is vervallen.

DATUM 1 september 2011
ONS KENMERK 237684.19680 wzw
PAGINA 13 van 16

D.3. Decentralisatie zorgt voor verdere uitholling

De (her)begrenzing van de EHS, de wezenlijke kenmerken en waarden van de betreffende gebieden, en het inhoudelijk beschermingsregime zullen voortaan worden bepaald en vastgesteld op provinciaal niveau. Het realiseren en beschermen van de EHS en – daarmee – het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van beschermde dier- en plantensoorten, leent zich echter niet voor besluitvorming op provinciaal niveau.

De EHS moet een duurzaam samenhangend netwerk vormen waarmee Internationaal en Europeesrechtelijk beschermde planten- en diersoorten door middel van migratie in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht en kunnen voortbestaan in hun natuurlijke verspreidingsgebied in Nederland (wat verspreid kan liggen over verschillende provincies). Door de besluitvorming over de EHS te versnipperen over de verschillende provincies, is echter niet verzekerd dat deze besluitvorming zal leiden tot een samenhangend netwerk, laat staan dat dit netwerk dusdanig zal zijn beschermd dat de gunstige staat van instandhouding is geborgd. Bovendien acht Das & Boom het niet aannemelijk dat er bij alle provincies voldoende kennis over de ecologie en populaties van de verschillende strikt beschermde soorten aanwezig is om een adequate bescherming te realiseren, waartoe bovendien ook nog de nodige afstemming tussen de provincies vereist zal zijn, omdat veel soorten in meerdere provincies voorkomen. De Ontwerp Structuurvisie noch de aanvulling Amvb Ruimte bevatten bepalingen over deze onderlinge afstemming en de borging van de samenhang. De kans dat de Europees- en internationaalrechtelijke verplichtingen, waarvoor de Staat eindverantwoordelijke is en blijft, op die manier alsnog nagekomen zullen worden, wordt alleen maar kleiner. Dat klemt te meer, daar de Staat nu al niet ingrijpt als er op provinciaal niveau besluiten genomen worden waardoor strikt beschermde soorten niet voor uitsterven worden behoed (zoals in Overijssel ten aanzien van het korhoen). Bovendien vraagt Das & Boom zich af hoe de handhaving van de betreffende bepalingen geregeld zal worden. Zij vreest dat non-gouvernementele organisaties het nog drukker zullen krijgen.

De versnippering wrekt zich zelfs nog sterker waar het aankomt op de formulering van het inhoudelijk beschermingsregime. In het 'nee, tenzij'-regime wordt getoetst of een bepaalde bestemming leidt tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden in het betreffende gebied. Om de planten- en diersoorten effectief te beschermen is het derhalve van cruciaal belang dat de wezenlijke kenmerken en waarden van de betreffende EHS gebieden in samenhang worden gezien en aangewezen. De Ontwerp Structuurvisie en de aanvulling Amvb Ruimte bevatten echter evenmin bepalingen over de onderlinge afstemming van dit inhoudelijk beschermingsregime, dat dus per provincie verschillend en zelfs tegenstrijdig kan zijn.

Gelet op de voortgang van het nog te sluiten deelbestuursakkoord natuur tussen Rijk en provincies waarin de kaders voor de herijkte EHS moeten worden vastgelegd, acht Das & Boom het sowieso prematuur dat in de Ontwerp Structuurvisie en de aanvulling Amvb Ruimte van decentralisatie van de EHS wordt uitgegaan. Hoewel de Staat al vanaf eind vorig jaar

DATUM 1 september 2011
ONS KENMERK 237684.19680 wzw
PAGINA 14 van 16

met het Interprovinciaal Overleg (IPO) over de decentralisatie van het natuurbeleid in gesprek is, lijkt er tot nu toe weinig resultaat geboekt te worden. De discussies over de vraag wie er in de toekomst verantwoordelijk zal zijn, zijn, zo begrijpt Das & Boom, nog geenszins opgelost. Bij wege van voorbeeld verwijst Das & Boom naar de verwickelingen rondom het hamsterdossier (*Cricetus cricetus*). Das & Boom begrijpt van de provincie Limburg dat er over het hamsterdossier helemaal nog niet concreet gesproken is in het kader van het bestuursakkoord. Het voorgaande geldt evenzeer en wellicht zelfs nog meer voor andere soorten waarvan het natuurlijke verspreidingsgebied zich over verschillende provincies uitstrekt, zoals de otter, de boommarter, het korhoen, en de boomkikker, om maar enkele voorbeelden te noemen.

Gelet op het voorgaande concludeert Das & Boom dat de (gebrekkige uitwerking van de) voorgenomen decentralisatie strijdig is met de internationale en Europeesrechtelijke soortenbeschermingsverplichtingen. De benodigde afstemming en nationale regie ontbreken. In dit verband vraagt Das & Boom zich overigens ook af welk belang eigenlijk wordt gediend met deze decentralisatie. Aangezien de soortenbeschermingsverplichtingen vastliggen in internationale en Europese verdragen en de Staat voor de uitvoering daarvan verantwoordelijk is, hebben provincies niet de vrijheid daaraan een eigen invulling te geven, ook niet (of beter gezegd zeker niet) om provinciale budgettaire redenen. De Staat zal dus voortdurend over de schouders van de provincies mee moeten kijken en znodig moeten bijsturen om te verzekeren dat de verplichtingen correct worden nageleefd. Zelfs indien de benodigde afstemming en nationale regie alsnog zouden worden ingevoerd, komt het Das & Boom voor dat schaken op 12 borden meer tijd en geld kost en minder efficiënt is, dan het schaken op 1 bord.

D.4. Bescherming potentiële natuurwaarden in agrarisch gebied

Daarbij komt dat de definitie van wezenlijke kenmerken en waarden op zichzelf al in de weg staat aan een effectieve soortenbescherming. "Wezenlijke kenmerken en waarden" zijn als volgt gedefinieerd:

"voor gebieden met een agrarische bestemming de aanwezige natuurwaarden en voor gebieden met een andere bestemming de aanwezige en potentiële natuurwaarden, gebaseerd op de mede in het licht van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen beoogde beheertypen voor het gebied en de daarvoor vereiste bodem- en watercondities."

Voor gebieden met een agrarische bestemming hoeft derhalve geen rekening te worden gehouden met potentiële natuurwaarden. Das & Boom wijst erop dat het aanwijzen van potentiële natuurwaarden wel degelijk noodzakelijk kan zijn voor een effectieve soortenbescherming. Bij wege van voorbeeld verwijst Das & Boom (wederom) naar de situatie van de hamster in Nederland, een soort vermeld op bijlage 2 bij het Verdrag van Bern en op bijlage IV bij de Habitatrichtlijn en als zodanig een strikt beschermde diersoort. De hamster is afhankelijk van hamstervriendelijk beheerde akkers met gewassen als wintertarwe, zomergraan, luzerne en bladrammenas, die niet (te vroeg) geoogst worden. Om de hamster in Nederland

DATUM 1 september 2011
ONS KENMERK 237684.19680 wzw
PAGINA 15 van 16

in staat te stellen duurzaam te overleven, dient het areaal hamstervriendelijk beheerde akkers nog aanzienlijk uitgebreid te worden.¹² Om deze soort effectief te kunnen beschermen is het derhalve wel degelijk noodzakelijk dat potentiële natuurwaarden in agrarisch gebied worden aangewezen (en vervolgens gerealiseerd). De Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern verplichten Nederland daartoe.¹³ Ook op dit punt kan dit voorbeeld overigens nog met vele andere soorten, zoals diverse weidevogels, struweelvogels, uilen, de hazelmuis, de kamsalamander en de boomkikker, worden uitgebreid.

D.5. Beperke financiële middelen geen rechtvaardiging

Das & Boom wijst erop dat het argument dat slechts beperkte financiële middelen beschikbaar zijn door het Europese Hof van Justitie niet geaccepteerd zal worden als reden om geen maatregelen te nemen om de gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten te bereiken of (verder) kwaliteitsverlies te voorkomen. Zie in dit verband ook het hierboven genoemde – op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde – rapport "Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen", waarin wordt gesteld (p. 29, 34):

"Dat onvoldoende personele of financiële middelen ter beschikking staan of stonden om maatregelen te nemen die op zich mogelijk zijn teneinde kwaliteitsverlies te voorkomen of dat de gelden binnen een voor natuurbescherming voorziene begrotingspost waren uitgeput, zal het Hof van Justitie bijvoorbeeld niet aanvaarden. Het Hof van Justitie heeft een beroep op onmogelijkheid of op het feit dat een lidstaat alles gedaan had wat redelijkerwijs mogelijk was nog nooit aanvaard."¹⁴

en

"Juridische, politieke, financiële of praktische moeilijkheden die de nakoming meebrengt zijn als rechtvaardiging om niet aan een resultaatverplichting te voldoen tot nu toe door het Hof steevast afgewezen."

en

"Dit betekent dat in ieder geval het enkele feit dat een begrotingspost is uitgeput geen voldoende argument is om maatregelen achterwege te laten, en dat de disproportionaliteit van maatregelen slechts in extreme gevallen voor het Hof voldoende zal zijn. Men dient dus zeer voorzichtig te zijn met het argument dat ecologisch noodzakelijke maatregelen teneinde een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitat binnen het netwerk te bereiken niet genomen zouden hoeven te worden om-

¹² "Perspectieven voor een duurzame bescherming van de hamster in Nederland", Alterra (Alterra-rapport 2022, ISSN 1566-7197).

¹³ Zie in dit verband ook de conclusie van A-G Kokott van 20 januari 2011, C-383/09, BR 2011/58 en de uitspraak van het HvJ EG van 9 juni 2011, C-383/09 (Commissie/Frankrijk).

¹⁴ Vb. HvJ EG 18 juni 2002, zaak C-60/01, Commissie / Frankrijk; HvJ EG 14 november 2002, zaak C-316/00, Commissie / Ierland, waarin een beroep van een lidstaat inhoudende dat het alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen had genomen van de hand werd gewezen omdat het voorgeschreven resultaat niet was bereikt; HvJ EG 2 juli 2002, zaak C-499/99, Commissie / Spanje, en HvJ EG 12 mei 2005, zaak C-415/03, Commissie / Griekenland.

DATUM 1 september 2011
ONS KENMERK 237684.19680 WZW
PAGINA 16 van 16

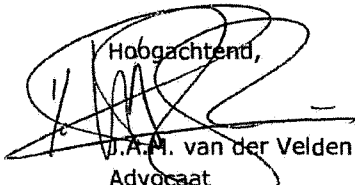
dat deze maatregelen – volgens de lidstaat – disproportionele lasten met zich brengen. Een andere vraag is welk politiek risico Nederland loopt indien bijvoorbeeld de achteruitgang van de kwaliteit van een bepaald gebied zou worden geaccepteerd omdat het voorkomen van deze achteruitgang als te kostbaar wordt ingeschat.”

III. Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat Nederland met de voorgenomen herijking van de EHS, waarbij nog geenszins sprake is van een bestuursakkoord waarin de – ook volgens het ten behoeve van de Ontwerp Structuurvisie opgestelde MER – benodigde additionele inspanningen van de provincies zijn geborgd, in strijd handelt met de internationale en Europeesrechtelijke verplichting tot het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit en tot het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van beschermde dier- en plantensoorten.

Gelet op het voorafgaande verzoekt Das & Boom de ministers om de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het Besluit tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (eerste aanvulling) zodanig gewijzigd vast te stellen dat (alsnog) aan het in deze zienswijze gestelde wordt voldaan. Daartoe is in ieder geval, zonder volledigheid te betrachten, vereist dat:

- ofwel de 12 robuuste verbindingen ofwel de oorspronkelijke 220 verbindingzones (alsnog) worden gerealiseerd;
- de EHS (alsnog) in zijn oorspronkelijke omvang zal worden gerealiseerd dan wel de externe werking van het beschermingsregime opnieuw wordt ingevoerd;
- van het schrappen van de leefgebiedenbenadering wordt afgezien;
- wordt geborgd dat op nationaal niveau afstemming plaatsvindt over de aanwijzing van de wezenlijke kenmerken van nationaal belang.


Hoogachtend,
J.A.M. van der Velden
Advocaat
AKD

Bijlage 3



AANGETEKEND

AAN De leden van Provinciale Staten
van alle twaalf provincies

VAN [REDACTED]
Advocaat

TELEFOON [REDACTED]

FAX [REDACTED]

E-MAIL [REDACTED]

BEZOEKADRES Bijster 1
4817 HX BREDA

POSTADRES Postbus 4714
4803 ES BREDA
Nederland

INTERNET www.akd.nl

DATUM 5 oktober 2011
ONDERWERP Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur
UW KENMERK -
ONS KENMERK 237684.21811.wzw.vdv

Geachte heer/mevrouw,

Namens de Stichting Das & Boom te Beek-Ubbergen ("Das & Boom") vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Op 20 september jl. hebben het rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur ("Onderhandelingsakkoord") gesloten, waarmee invulling wordt gegeven aan het voornemen uit het regeerakkoord om het natuurbeleid te decentraliseren naar de provincies. Uit het Onderhandelingsakkoord blijkt dat de provincies tot uiterlijk 24 december 2011 de tijd hebben om van Provinciale Staten goedkeuring te verkrijgen voor het Onderhandelingsakkoord. Met het oog hierop wenst Das & Boom u, mede onder verwijzing naar de brief van 6 juni 2011 van haar voorzitter en de algemeen directeur van de Vereniging Natuurmonumenten (zie bijlage 2 bij deze brief), op het volgende te wijzen.

Uit het Onderhandelingsakkoord, alsmede uit de kamerbrief van 21 september jl. over het Onderhandelingsakkoord, blijkt dat het rijk en het IPO ervan uit gaan dat de gemaakte afspraken in lijn zijn met de internationale verplichtingen van Nederland ten aanzien van natuur. Daarbij wordt met name gerefereerd aan de verplichtingen ten aanzien van Natura 2000. Deze aanname is echter volstrekt onjuist. De afspraken zijn in strijd met soortenbeschermingsverplichtingen waaraan de Staat der Nederlanden zich in internationaal en Europees verband heeft gecommitteerd. Deze verplichtingen strekken (veel) verder dan Natura 2000 en zelfs verder dan de (oorspronkelijk beoogde) Ecologische Hoofdstructuur ("EHS").

Daarbij komt dat de uitvoering van de soortenbeschermingsverplichtingen die ingevolge het Verdrag van Bern betrekking hebben op **alle** in 1982 van nature in Nederland voorkomende planten- en diersoorten, tot op heden dusdanig onder de maat is geweest, dat sprake is van ernstig achterstallig onderhoud, zodat op grond van die soortenbeschermingsverplichtingen op korte termijn extra maatregelen genomen moeten worden. Uit de afspraken over de herijking van de EHS en het vervallen van een groot aantal Rijkstaken kan echter worden afge-

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 2 van 13

leid dat het rijk en het IPO juist voornemens zijn om *minder* maatregelen te nemen, althans dat de Staat slechts voor een beperkt aantal maatregelen geld beschikbaar stelt. De strijdigheid met de soortenbeschermingsverplichtingen wordt hiermee alleen maar groter.

Indien uw provincie, zoals beoogd in het Onderhandelingsakkoord, de zorg voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna op zich neemt, zal uw provincie verantwoordelijk en – daarmee – aanspreekbaar worden voor het uitvoeren van de soortenbeschermingsverplichtingen inclusief het achterstallig onderhoud dat daarmee samenhangt. Gelet op de financiële afspraken in het Onderhandelingsakkoord zullen de hiermee gepaard gaande kosten (grotendeels) voor rekening van uw provincie komen.

Dat die kosten enorm kunnen oplopen, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat, zoals de provincie Limburg heeft berekend, alleen al voor het nemen van de minimaal noodzakelijke maatregelen om de hamster niet (opnieuw) te laten uitsterven in Nederland ruim € 2 miljoen per jaar nodig is. Omdat er momenteel meer dan 650 soorten in Nederland in een verre van gunstige staat van instandhouding verkeren, is duidelijk dat de ingevolge het Onderhandelingsakkoord door het Rijk beschikbaar gestelde middelen verre van toereikend zullen zijn.

Bovendien zijn de beschermde soorten en natuurgebieden niet evenredig over Nederland verdeeld en zullen provincies als Limburg, waar om geomorfologische redenen relatief veel te beschermen soorten voorkomen, en Gelderland, waar relatief veel nationale parken en landschappen en Natura 2000-gebieden zijn, veel meer kosten moeten maken om aan de genoemde verplichtingen te voldoen dan in sommige andere provincies het geval zal zijn. Daarmee lijkt in het Onderhandelingsakkoord echter geen rekening te zijn gehouden.

Hieronder wordt een en ander kort toegelicht. Voor een uitgebreidere toelichting op een aantal van de onderwerpen die hieronder aan de orde komen wordt verwezen naar bijlage 1 bij deze brief.

Internationale soortenbeschermingsverplichtingen

Nederland is partij bij het Biodiversiteitsverdrag dat onder meer als doel heeft het behoud van de biodiversiteit, het Verdrag van Ramsar op grond waarvan watergebieden van internationale betekenis afgebakend en beschermd moeten worden, en het Verdrag van Bonn dat erop is gericht bescherming te verlenen aan wilde diersoorten die trekken over Nederlands grondgebied of binnen de Nederlandse rechtsmacht. Voorts is Nederland partij bij het Verdrag van Bern, op grond waarvan Nederland is gehouden passende en noodzakelijke maatregelen te nemen in de vorm van wetten en voorschriften om de leefmilieus van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen en om de bedreigde natuurlijke leefmilieus in stand te houden. Deze beschermingsverplichting geldt ten aanzien van de leefmilieus van *alle* in 1982 in het wild voorkomende dier- en plantensoorten. Aan de leefmilieus van soorten genoemd in de bijlagen I en II bij het Verdrag moet daarbij in het bijzonder aandacht worden besteed. Daarnaast dient Nederland passende en noodzakelijke maat-

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 3 van 13

regelen te nemen om te zorgen voor bijzondere bescherming van de in het wild voorkomende soorten genoemd in de bijlagen bij het Verdrag van Bern.

Op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen is Nederland gehouden maatregelen te nemen met als doel de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. De *gebieds*-beschermingsverplichting betreft de verplichting tot het realiseren van het Natura 2000 netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I Habitatrichtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II Habitatrichtlijn genoemde soorten. Voor wat betreft de *soorten*bescherming dient Nederland de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter a) Habitatrichtlijn vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Uit het gegeven dat de diersoorten moeten worden beschermd in hun natuurlijke verspreidingsgebied volgt dat bescherming binnen Natura 2000 alleen niet voldoende is. In dit kader is eveneens van belang dat niet alle soorten uit bijlage IV Habitatrichtlijn ook voorkomen op bijlage II van de Habitatrichtlijn (vb. de Europese hamster, *Cricetus cricetus*). (Ook) dat betekent dat de leefgebieden (habitats) van beschermde diersoorten niet steeds via Natura 2000 worden beschermd. Aanvullende maatregelen (onder meer door middel van de EHS) zijn derhalve noodzakelijk om aan deze richtlijnen te voldoen.

Das & Boom wijst erop dat tenminste 650 soorten (zie de verschillende Rode lijsten en rapporten van Alterra en het Planbureau voor de Leefomgeving) in Nederland zich op dit moment in een *verre van* gunstige staat van instandhouding bevinden, wat met name wordt veroorzaakt door het feit dat de leefmilieus van veel van deze soorten niet adequaat worden beschermd. Aangezien de verplichting tot het beschermen van (de leefmilieus van) deze soorten al sinds 1982 op de Staat der Nederlanden rust, is de Staat der Nederlanden ten aanzien van veel soorten dus op dit moment al ernstig in gebreke.

Ecologische Hoofdstructuur

De EHS is in de eerste plaats van belang om te kunnen voldoen aan de verplichting om de leefmilieus van *alle* in 1982 in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen (Verdrag van Bern). De reikwijdte van deze verplichting strekt immers (veel) verder dan Natura 2000. Deze verplichting strekt zelfs nog verder dan de EHS, aangezien ook met de EHS nog niet wordt voorzien in de bescherming van de leefmilieus van al deze soorten. Bij wege van voorbeeld verwijst Das & Boom naar de hamster (ook beschermd in-gevolge de Vogel- en Habitatrichtlijnen) die voor zijn voortbestaan in Nederland afhankelijk is van hamstervriendelijk beheer van gronden in Limburg die buiten Natura 2000 en buiten de EHS vallen.

In de tweede plaats is de EHS van belang om te kunnen voldoen aan de verplichting om beschermde soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden (Vogel- en Habitatrichtlijnen). De EHS moet na realisatie een samenhangend netwerk vormen

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 WZW
PAGINA 4 van 13

waardoor de verschillende natuurgebieden (o.a. Natura 2000) met elkaar worden verbonden. De verbindingszones zorgen voor leefgebieden van voldoende omvang en uitwisseling tussen soorten, wat van cruciaal belang is voor het kunnen bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding. Bij wege van voorbeeld wijst Das & Boom op de otter die voor zijn duurzaam voortbestaan in Nederland afhankelijk is van de realisatie van (robuuste) verbindingszones (Natte As / Groene Ruggengraat), maar de noodzaak van goede verbindingszones geldt evenzeer voor grote aantallen andere zoogdieren (zoals de hamster, de hazelmuis en de eikelmuis), vogels (zoals het korhoen), reptielen en amfibieën (zoals de boomkikker) en ongewervelden. Voor verschillende soorten, zoals de hamster, de otter en het korhoen zijn deugdelijke verbindingszones op zeer korte termijn noodzakelijk om uitsterven in Nederland te voorkomen.

De netwerkfunctie van de EHS wordt desalniettemin steeds verder afgebroken. Aanvankelijk werd de samenhang binnen het netwerk vormgegeven door de beoogde aanleg van zo'n 220 subtiele ecologische verbindingszones tussen de kerngebieden van de EHS. De 220 subtiele verbindingszones werden later vervangen door twaalf robuuste ecologische verbindingen tussen belangrijke en omvangrijke EHS-gebieden. De samenhang in het netwerk werd hiermee weliswaar al ten dele ondermijnd, maar in ieder geval werd nog voorzien in enige vorm van verbindingszones. In het Onderhandelingsakkoord worden echter ook de robuuste verbindingszones geschrapt. Daarbij komt dat de herijkte EHS ook nog eens fors kleiner wordt dan oorspronkelijk beoogd, terwijl de biodiversiteitsdoelstellingen met de oorspronkelijke EHS al niet werden gehaald. Dat betekent volgens de genoemde verdragen en richtlijnen dat er juist *extra maatregelen* getroffen moeten worden, in plaats van minder. Das & Boom wijst er in dit verband op dat (ook) uit het milieueffectrapport ("MER") behorende bij de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte ("Ontwerp Structuurvisie"), volgt dat de herijkte EHS strijdig is met internationaal en Europees recht en dat additionele inspanningen door de provincies noodzakelijk zijn. Uit niets blijkt dat hiermee in het Onderhandelingsakkoord rekening is gehouden.

Consequenties Onderhandelingsakkoord

Het Onderhandelingsakkoord maakt de provincies (onder meer) verantwoordelijk voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna. Indien u met het Onderhandelingsakkoord instemt, betekent dit dat uw provincie een erfenis van achterstallig onderhoud overneemt en dat uw provincie verantwoordelijk en – daarmee – aanspreekbaar wordt voor het uitvoeren van de genoemde soortenbeschermingsverplichtingen, die dus veel verder strekken dan Natura 2000 en de (herijkte) EHS. Aangezien de financiële afspraken in het Onderhandelingsakkoord al niet of nauwelijks voldoende zullen zijn om de kosten voor realisatie en beheer van de herijkte EHS te dekken, zullen de bedoelde kosten (grotendeels) voor rekening van uw provincie komen.

Das & Boom wijst er in dit verband op dat het Onderhandelingsakkoord ook tekort schiet waar het de verdeling van de financiële middelen over de provincies betreft, aangezien op

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 5 van 13

geen enkele manier rekening wordt gehouden met de soortendichtheid en de staat van instandhouding in de verschillende provincies en – daarmee – met de onderling verschillende omvang van maatregelen en kosten waar de provincies straks voor aan de lat staan. Tevens gaat het Onderhandelingsakkoord eraan voorbij dat de kosten, vanwege de noodzaak om overlegstructuren in te richten, ten gevolge van de decentralisatie zelfs nog hoger zullen zijn dan wanneer (uitsluitend) sprake zou zijn van een nationale regie.

In het Onderhandelingsakkoord is opgenomen dat het rijk de provincies zal aanspreken op het niet realiseren van de internationale verplichtingen en eventuele consequenties daarvan aan de provincies zal doorvertalen (vb. boetes opgelegd door Europa). De bepaling dat het rijk dit uitsluitend zal doen wanneer sprake is van nalatigheid van de provincies biedt in dit verband geen soelaas. Het Onderhandelingsakkoord gaat er namelijk vanuit dat alleen sprake is van nalatigheid wanneer de provincies niet handelen conform de punten uit het Onderhandelingsakkoord. Hierboven is uiteengezet dat de internationale verplichtingen veel meer verlangen dan het Onderhandelingsakkoord, dat zelfs op dit moment al sprake is van nalatigheid en dat deze nalatigheid door het Onderhandelingsakkoord alleen maar wordt verergerd. Voorts biedt de opgenomen passage geen enkele vrijwaring tegen aanspraken door derden. Voor de goede orde wijst Das & Boom u er op dat indien het natuurbeleid inderdaad aan de provincies zal worden overgedragen, zoals beoogd in het Onderhandelingsakkoord, (ook) zij uw provincie zal aanspreken op de alsdan op u rustende internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten, zoals Das & Boom thans de Staat c.q. de staatssecretaris daarop aanspreekt. In dat kader is wellicht nog van belang om te vermelden dat het (beweerdelijk) niet beschikken over voldoende financiële middelen geen argument is om niet aan de internationaal- en Europeesrechtelijke verplichting tot strikte bescherming van soorten te hoeven voldoen.¹ Indien uw provincie deze verplichtingen van de Staat zou overnemen, zult u zich daarop derhalve nimmer kunnen beroepen.

Gelet op het voorgaande raadt Das & Boom u ten sterkste af om in te stemmen met het Onderhandelingsakkoord. Benadrukt zij nogmaals dat de Staat der Nederlanden verantwoordelijk is voor het nakomen van de genoemde internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten en niet de afzonderlijke provincies.

Uw spoedige reactie zie ik met belangstelling tegemoet. Desgewenst is Das & Boom graag bereid om nader met u te overleggen over de inhoud van deze brief.

¹ Zie in dit verband ook het – op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde – rapport "Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen" (p. 29, 34) en de daar opgenomen verwijzingen naar relevante uitspraken van het Hof van Justitie.

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 6 van 13

Hoogachtend,


Advocaat
AKD

- Cc. - Gedeputeerde Staten van alle twaalf provincies
- Interprovinciaal overleg
- Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, dhr. H. Bleker
- Vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Bijlage 1 – Nadere toelichting

Ecologische Hoofdstructuur

De belangrijkste doelstelling van de EHS, die werd geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan uit 1990 en sindsdien verschillende keren is bevestigd², is behoud en herstel van de biodiversiteit conform de verplichtingen die voortvloeien uit het Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag van Bern en mede daarop gebaseerde nadere afspraken, door middel van het realiseren van een samenhangend netwerk van onderling verbonden natuurgebieden. De EHS heeft tot doel het zekerstellen in 2020 van de condities van instandhouding voor **alle** in 1982 (jaar van inwerkingtreding Verdrag van Bern) van nature in Nederland voorkomende soorten (alsmede om de teruggang van de biodiversiteit in 2010 te hebben gestopt).³ De Natura 2000-gebieden die ingevolge de *gebieds*beschermingsbepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen speciale bescherming genieten, maken onderdeel uit van de EHS (ongeveer 40 of 45%), maar de EHS als geheel is veel groter dan alleen de Natura 2000-gebieden.

De EHS is in de eerste plaats van belang om te kunnen voldoen aan de verplichting om de leefmilieus van **alle** in 1982 in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen (Verdrag van Bern). De reikwijdte van deze verplichting strekt immers (veel) verder dan Natura 2000. Deze verplichting strekt zelfs nog verder dan de EHS, aangezien ook met de EHS nog niet wordt voorzien in de bescherming van de leefmilieus van al deze soorten. In de tweede plaats is de EHS van belang om te kunnen voldoen aan de *soorten*beschermingsbepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen. De EHS moet na realisatie een samenhangend netwerk vormen waardoor de verschillende natuurgebieden (o.a. Natura 2000) met elkaar worden verbonden. Dat is van groot belang om ervoor te zorgen dat de ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijnen *beschermde* planten- en diersoorten in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht en gehouden. Een belangrijke opgave van het EHS-beleid is daarom het versterken van de samenhang binnen het netwerk. Juist aan deze verplichting is tot nu toe veel te weinig aandacht besteed en dat klemt te meer, nu er ingevolge de herijking van de EHS en het vervallen van de robuuste verbindingen van een samenhangend netwerk definitief geen sprake meer zal zijn.

Aanvankelijk werd die samenhang binnen het netwerk vormgegeven door de beoogde aanleg van zo'n 220 ecologische verbindingzones tussen de kerngebieden van de EHS. Mede omdat er bij gebrek aan middelen om de EHS in volle omvang ook qua eigendom veilig te stellen op vrijwillige basis tevens gronden van derden (beheersgebieden) aan de EHS werden toegevoegd, waren deze 220 verbindingzones bittere noodzaak om een gesloten netwerk te kunnen realiseren, waarbinnen de beschermde dier- en plantensoorten zich kunnen

² O.a.: *Structuurschema Groene Ruimte, kabinetsnota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" en Nota Ruimte.*

³ *Zie ook de recente Memorie van Toelichting bij de "Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2011", Kamerstukken 2010/2011, 32 500 XIV, nr. 2.*

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 8 van 13

verspreiden en onderling met elkaar in contact kunnen komen, wat weer nodig is om in een duurzaam gunstige staat van instandhouding te kunnen voortbestaan. Hoewel Nederland zich ter onderbouwing van de stelling dat zij aan de internationale en Europeesrechtelijke soortenbeschermingsverplichtingen voldeed, op dit samenhangende netwerk, inclusief 220 verbindingszones beriep, zijn deze grote aantallen subtiele verbindingszones later vervangen door twaalf robuuste ecologische verbindingen tussen belangrijke en omvangrijke EHS-gebieden. Dat was volgens de Nederlandse regering van groot belang, mede in verband met de zich voordoende klimaatveranderingen. Ook volgens de derde voortgangsrapportage inzake de EHS over het rapportagejaar 2009 is de aanleg van twaalf robuuste verbindingen in de EHS (gezamenlijk 27.000 hectare) van essentieel belang voor de realisatie van de EHS als samenhangend netwerk van natuurgebieden. Zonder deze verbindingen kan er geen goed netwerk bestaan waarin diersoorten tussen de natuurgebieden kunnen migreren. Een samenhangende EHS is noodzakelijk voor het bereiken van de genoemde biodiversiteitsdoelstellingen. De robuuste verbindingen tussen de kerngebieden die zorgen voor leefgebieden van voldoende omvang en uitwisseling tussen soorten, zijn dan ook een integraal onderdeel van de EHS-realisatie, aldus nog steeds de genoemde voortgangsrapportage. Zoals gezegd kan daarbij al de kanttekening worden gemaakt dat deze twaalf verbindingen, ook al zouden deze robuust uitgevoerd worden, nimmer tot hetzelfde samenhangende netwerk konden leiden als met de aanvankelijk beoogde en noodzakelijk geachte 220 verbindingszones het geval was. In een recent op verzoek van de Tweede Kamer der Staten-Generaal onder eindverantwoordelijkheid van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Universiteit Maastricht (UM) uitgevoerde beleidsstudie, getiteld "Natura 2000 in Nederland, Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen", wordt het belang van de EHS naast Natura 2000 nog eens onderschreven (p. 12):

"De te realiseren doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen kunnen echter niet alleen met het instrument van de Natura 2000-gebieden worden gehaald. Er bestaat dus een Europeesrechtelijke noodzaak om voor de doelen relevante natuur ook buiten de Natura 2000-gebieden te beschermen en te herstellen, met name in de EHS."

De netwerkfunctie van de EHS is dus van essentieel belang voor het bereiken van de biodiversiteitsdoelstellingen en voor het effectief beschermen van soorten. Bij wege van voorbeeld wijst Das & Boom in dit verband op de otter die voor zijn duurzaam voortbestaan in Nederland afhankelijk is van de realisatie van (robuuste) verbindingszones (Natte As / Groene Ruggengraat)⁴, maar de noodzaak van goede verbindingszones geldt evenzeer voor grote aantallen andere zoogdieren (zoals de hamster, de hazelmuis en de eikelmuis), vogels (zoals het korhoen), reptielen en amfibieën (zoals de boomkikker) en ongewervelden. Voor verschillende soorten, zoals de hamster⁵, de otter en het korhoen zijn deugdelijke verbin-

⁴ *Kansen voor de otter in de regio Nieuwkoopse Plassen – Reeuwijkse Plassen – Krimpenerwaard Een haalbaarheidsstudie, Alterra (Alterra rapport 1822, ISSN 1566-7197), gepubliceerd: 5 maart 2009.*

⁵ *Zie voor wat betreft de hamster in dit verband ook het recente vonnis van de voorzieningenrechter van de rechtbank*

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 9 van 13

dingszones op zeer korte termijn noodzakelijk om uitsterven in Nederland te voorkomen.

Herijking EHS

De netwerkfunctie van de EHS wordt desalniettemin steeds verder afgebroken. In het Onderhandelingsakkoord worden namelijk, in het kader van de herijking van de EHS, ook de robuuste verbindingzones geschrapt. Daarbij zal de herijkte EHS fors kleiner zijn dan de oorspronkelijk beoogde EHS. De herijkte EHS is, nu van de aanvankelijk beoogde uitbreiding met circa 250.000 ha nog slechts 17.000 ha natuur verworven en 40.000 ha ingericht zal worden en na de 220 verbindingzones nu ook de twaalf robuuste verbindingen geschrapt worden, geen natuurnetwerk waarmee de in Nederland voorkomende beschermde flora- en faunasoorten in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht en in staat worden gesteld om voort te bestaan. De herijkte EHS is daarmee in strijd met de soortenbeschermingsverplichtingen waaraan Nederland zich ingevolge internationaal en Europees recht heeft gecommitteerd.

Das & Boom wijst er in dit verband op dat ook in het milieueffectrapport ("MER") behorende bij de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte ("Ontwerp Structuurvisie"), is gewaarschuwd voor de nadelige effecten van de herijking van de EHS op de instandhouding van bepaalde soorten en kwaliteit van leefgebieden. Sterker, uit dit MER volgt klip en klaar dat de herijkte EHS tot negatieve effecten leidt en strijdig is met internationaal en Europees recht!⁶ Additionele inspanningen door de provincies zijn daarom, ook volgens het MER, noodzakelijk.

De herijkte (lees: drastisch versoberde) EHS is (dan ook) volstrekt onvoldoende om de in Nederland voorkomende beschermde flora- en faunasoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te laten voortbestaan of zelfs maar om (verdere) achteruitgang van soorten te voorkomen. Zelfs met het bestaande EHS beleid werden de biodiversiteitsdoelstellingen al niet gehaald. Dat zou ingevolge de al genoemde verdragen en richtlijnen juist moeten betekenen dat er nog extra maatregelen getroffen worden om de doelstellingen alsnog te bereiken in plaats van zelfs nog veel minder voor deze soorten te doen. In het rapport van PBL, "Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quick Scan van varianten" van februari 2011, waarin een aantal scenario's voor de herijking van de EHS wordt uitgewerkt en beoordeeld op de effecten op biodiversiteit, valt te lezen dat met name de (be-

Den Haag (Vz. Rb 's Gravenhage, 29 augustus 2011, LJN: BR6099) waarin werd geoordeeld: "Dat verbindingzones noodzakelijk zijn, is evident en blijkt ook uit het Alterra-rapport. Uit punt 5.3 van dat rapport, als geciteerd onder 1.8., volgt dat in het verleden juist de keuze is gemaakt voor minder, maar beter verbonden leefgebieden voor de hamster. Een beperking van verbindingzones levert een reële bedreiging op voor de staat van instandhouding van de hamster."

⁶ MER p. 6, 7, 51, 54, 56. Das & Boom heeft in dit verband op 1 september 2011 een zienswijze kenbaar gemaakt inzake de Ontwerp Structuurvisie, het bijbehorende MER en het Ontwerpbesluit wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (eerste aanvulling), waarin nader is ingegaan op de inhoud van het MER. Das & Boom verwijst op dit punt naar de zienswijze die kan worden geraadpleegd op <http://www.dasenboom.nl/pdf/zienswijze.pdf>.

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 10 van 13

dreigde) Rode lijstsoorten die veelal extra bescherming genieten, sinds 1997 nog aanzienlijk achteruitgegaan zijn. Nu reeds heeft 65% van de Habitatrichtlijnsoorten een dalende populatietrend en 25% van de Vogelrichtlijnsoorten (p. 27). Het PBL constateert:

"Ongeacht de keuze van instrumenten (beheer, inrichting, verwerving) zal geen van de door het ministerie van EL&I aangedragen varianten voldoende zijn om duurzaam behoud en herstel van soorten en habitattypen mogelijk te maken" (p. 11)

en

"Als 75 tot 100 miljoen euro volledig wordt ingezet voor natuurbeheer binnen de EHS, kan de helft tot twee derde van de natuurgebieden worden beheerd. In overige gebieden zal de natuurkwaliteit teruglopen. Dit laat enerzijds zien dat veel natuur in Nederland, zeker bij de huidige milieu- en ruimtecondities, afhankelijk is van natuurbeheer. Anderzijds laat dit zien dat de maximaal beschikbare rijksmiddelen onvoldoende zijn om extra verslechtering tegen te houden. Die extra verslechtering geldt zeker voor beschermde soorten: 85 procent van de soorten van de VHR en typische soorten van de beschermde habitattypen laat een verslechtering zien (figuur 4.3)."

Het gevolg van het herijkte EHS beleid zal, gelet op het voorgaande, zijn dat algemeen in Nederland voorkomende soorten kwetsbaar en/of bedreigd zullen raken, kwetsbare soorten met uitsterven bedreigd zullen worden en bedreigde soorten zullen uitsterven. Het moge duidelijk zijn dat dit in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit het Biodiversiteitsverdrag, de Verdragen van Bonn, Bern en Ramsar en de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Uit het genoemde PBL-rapport volgt echter ook dat het wel degelijk mogelijk is om, zeker op de langere termijn, duurzaam behoud van beschermde soorten te realiseren:

"Berekeningen van andere dan de hier gepresenteerde varianten laten zien dat met een robuustere ruimtelijke EHS aan langetermijndoelen is te voldoen (MNP 2007; Opdam & Wieringa 2011). Deze varianten liggen buiten de uitgangspunten van de herijking (bijlage 1). Uit die analyses blijkt 728.500 hectare natuur, mits aaneengesloten, voldoende te zijn om 95 procent van de internationaal zeer belangrijke natuur duurzaam te behouden" (p. 42/43).

De conclusie is derhalve dat met voortzetting van het bestaande EHS beleid voor een zeer belangrijk deel aan de (Europees- en internationaalrechtelijke) verplichting tot behoud en/of herstel van een gunstige staat van instandhouding van beschermde dier- en plantensoorten kan worden voldaan. Daarbij is echter wel een essentiële voorwaarde dat er sprake zal zijn van een duurzaam samenhangend netwerk. Daarvan was door het vervangen van 220 subtiële ecologische verbindingzones door twaalf robuuste verbindingen al veel minder sprake, maar indien ook die robuuste verbindingen worden geschrapt, is er van een netwerk geen sprake meer, laat staan dat het een duurzaam samenhangend netwerk zou zijn.

Soortenbeschermingsverplichtingen strekken verder dan Natura 2000 en EHS

Bij wege van voorbeeld verwijst Das & Boom naar de hamster die voor zijn voortbestaan in Nederland afhankelijk is van hamstervriendelijk beheer van gronden in Limburg die buiten

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 11 van 13

Natura 2000 en buiten de EHS vallen. Vanaf 1996 heeft Das & Boom de Staat bij herhaling verzocht om adequate maatregelen te nemen om te voorkomen dat de hamster in Nederland zal uitsterven. Recentelijk heeft Das & Boom zich echter genoodzaakt gezien om de Staat in dit verband in rechte te betrekken, met als resultaat dat nu rechtens vaststaat welke maatregelen de Staat dient te nemen ten behoeve van het realiseren van een stabiele hamsterpopulatie in Limburg, dat de Staat het ten behoeve van de hamster opgezette fokprogramma moet voortzetten evenals activiteiten op het gebied van de monitoring, en dat de verbindingzones tussen het hamstervriendelijk beheerd areaal met 50 hectare moeten worden uitgebreid.⁷

Consequenties Onderhandelingsakkoord

De Staat der Nederlanden is verantwoordelijk voor het nakomen van de hiervoor beschreven internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten. Indien het natuurbeleid zal worden gedecentraliseerd naar de provincies, zal de verantwoordelijkheid voor het nakomen van de verplichtingen echter bij de provincies komen te berusten en zullen de provincies de uitvoering van deze verplichtingen ook moeten financieren. Het takenpakket dat aan de provincies wordt overgedragen houdt niet op met de realisatie van de herijkte EHS. Ook de zorg voor de biodiversiteit door het treffen van passende maatregelen voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna, m.n. genoemd in de Vogel- en Habitatrichtlijnen, wordt naar de provincies gedecentraliseerd (Bijlage 1 bij het Onderhandelingsakkoord).

Gelet op het voorgaande kan worden vastgesteld dat de aangegeven verplichtingen veel meer inhouden dan het verwerven van 17.000 ha, en het inrichten van 40.000 ha natuur (zonder verbindingzones). Das & Boom benadrukt in dit verband dat uit de genoemde verdragen en richtlijnen niet alleen de verplichting voortvloeit om adequaat beheer te voeren, maar ook om een maatregelenpakket vast te stellen en uit te (laten) voeren dat toereikend is om beschermde diersoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en/of te houden. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt namelijk dat de omzetting van artikel 12, eerste lid, van de Habitatrichtlijn de lidstaten niet alleen verplicht tot vaststelling van een volledig wettelijk kader, maar ook tot het treffen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen.⁸ Tevens vooronderstelt het systeem van strikte bescherming het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen.⁹

Aangezien de financiële afspraken in het Onderhandelingsakkoord echter al niet of nauwelijks voldoende zullen zijn om de kosten voor realisatie en beheer van de herijkte EHS te

⁷ Vz. Rb 's Gravenhage, 29 augustus 2011, LJN: BR6099.

⁸ HvJ EG 9 juni 2011, C-383/09, punt 19 (Commissie/Frankrijk); HvJ 11 januari 2007, C-183/05, Jur.. p. I-137, punt 29 (Commissie/Ierland).

⁹ HvJ EG 9 juni 2011, C-383/09, punt 20 (Commissie/Frankrijk); HvJ 11 januari 2007, C-183/05, Jur.. p. I-137, punt 30 (Commissie/Ierland).

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 WZW
PAGINA 12 van 13

dekken, zullen de met de bedoelde maatregelen gepaard gaande kosten (grotendeels) voor rekening van de provincies komen. Teneinde aan de verplichtingen te voldoen zal (tenminste) de EHS (alsnog) in zijn oorspronkelijke omvang moeten worden gerealiseerd en ofwel de twaalf robuuste verbindingen ofwel de oorspronkelijke 220 verblindingszones (alsnog) moeten worden gerealiseerd. Voorts zullen de provincies het achterstallig onderhoud voor hun rekening moeten nemen.

Uit uitspraken van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie n het kader van de procedure inzake de hamster, hiervoor genoemd, kan worden afgeleid dat het inderdaad de bedoeling is dat alle kosten naar de provincies worden overgeheveld. Zo schreef de Staatssecretaris bij brief van 16 juni 2011 (bijlage 3 bij deze brief):

*"Zoals vermeld in het regeerakkoord wordt het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Dat impliceert dat ook het dossier van de herintroductie van de hamster (*Cricetus cricetus*) geheel zal worden overgedragen aan de provincie Limburg, inclusief fokprogramma, monitoring en beheermaatregelen."*

Das & Boom wijst er in dit verband op dat het Onderhandelingsakkoord ook tekort schiet waar het de verdeling van de financiële middelen over de provincies betreft. De hoeveelheid te beschermen soorten en de staat van instandhouding van deze soorten verschilt (uiteraard) per provincie. Dat betekent dat ook de omvang van de te nemen maatregelen en de daarmee gepaard gaande kosten (aanzienlijk) kunnen verschillen per provincie. Uit niets blijkt dat in het Onderhandelingsakkoord zelfs maar is gezocht naar een 'eerlijke' verdeling van de (toch al veel te beperkt beschikbaar gestelde) financiële middelen. Dat betekent dat provincies waar de soortendichtheid hoog is en/of het met de staat van instandhouding slecht gesteld is, de hoogste lasten moeten dragen. Dit klemt des te meer waar het de dunner bevolkte provincies betreft, ervan uitgaande dat een groot deel van de kosten in dat geval (uiteindelijk) door de provinciale bevolking moet worden opgehoest.

De uiteindelijke kosten van de nakoming van de internationale verplichtingen zullen zelfs nog hoger zijn dan wanneer (uitsluitend) sprake zou zijn van een nationale regie. Tussen de verschillende provincies zullen namelijk de nodige overlegstructuren moeten worden ingericht, met alle kosten van dien. Indien de provincies ieder voor zich de uitvoering van de genoemde verplichtingen op hun grondgebied op zich nemen, is immers niet verzekerd dat dit zal leiden tot een samenhangend netwerk, laat staan dat dit netwerk dusdanig zal zijn beschermd dat de gunstige staat van instandhouding van de soorten is geborgd. Omdat veel soorten in meerdere provincies voorkomen, zal voortdurend afstemming moeten plaatsvinden over de onderlinge samenhang van de gebieden en de borging daarvan. Daarbij zal de Staat hoe dan ook voortdurend over de schouders van de provincies mee (moeten) kijken. De soortenbeschermingsverplichtingen liggen immers vast in internationale en Europese verdragen voor de uitvoering waarvan de Staat eindverantwoordelijk is en de provincies hebben niet de vrijheid om daaraan een eigen invulling te geven, ook niet (of beter gezegd zeker niet) om provinciale budgettaire redenen.

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 WZW
PAGINA 13 van 13

In het Onderhandelingsakkoord is opgenomen dat het rijk de provincies zal aanspreken op het niet realiseren van de internationale verplichtingen en eventuele consequenties daarvan aan de provincies zal doorvertalen (vb. boetes opgelegd door Europa). De bepaling dat het rijk dit uitsluitend zal doen wanneer sprake is van nalatigheid van de provincies biedt in dit verband geen soelaas. Het Onderhandelingsakkoord gaat er namelijk vanuit dat alleen sprake is van nalatigheid wanneer de provincies niet handelen conform de punten uit het Onderhandelingsakkoord. Hierboven is uiteengezet dat de internationale verplichtingen veel meer verlangen dan het Onderhandelingsakkoord, dat zelfs op dit moment al sprake is van nalatigheid en dat deze nalatigheid door het Onderhandelingsakkoord alleen maar wordt verergerd. Voorts biedt de opgenomen passage geen enkele vrijwaring tegen aanspraken door derden. Das & Boom zal niet aarzen om de provincies aan te spreken op de alsdan op hen rustende internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten. In dat kader zij vermeld dat het (beweerdelijk) niet beschikken over voldoende financiële middelen geen argument is om niet aan de internationaal- en Europeesrechtelijke verplichting tot strikte bescherming van soorten te hoeven voldoen, zodat de provincies zich daarop nimmer kunnen beroepen.¹⁰

¹⁰ Zie in dit verband ook het – op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde – rapport "Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen" (p. 29, 34) en de daar opgenomen verwijzingen naar relevante uitspraken van het Hof van Justitie.

Bijlage 2

Aan de Leden van Gedeputeerde Staten en
Provinciale Staten van de provincies

Datum 6 juni 2011
Behandeld door Decentralisatie natuurbeleid
Doorkiesnummer
Ons kenmerk
Onderwerp

Geachte leden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten,

Met deze brief willen wij u attenderen op de risico's voor uw provincie van de ontwikkelingen op het gebied van de decentralisatie van het natuurbeleid.

Rijk en provincies werken momenteel aan de zogenaamde herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Dat leidt tot de nodige discussie over geld, aanpak en verantwoordelijkheden. Staatssecretaris Bleker en het IPO hebben vijf werkgroepen ingesteld die adviezen aandragen om de herijking vorm te geven. Los van onze mening over de overige adviezen, vragen wij nu speciaal uw aandacht voor een door het rijk voorgestelde maatregel met betrekking tot decentralisatie van rijkstaken naar de provincies.

Wij hebben sterke aanwijzingen dat het rijk overweegt om de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid grotendeels bij de provincies neer te leggen. Provincies krijgen dan de verantwoordelijkheid om op hun grondgebied te zorgen voor het behoud van biodiversiteit en voor het treffen van passende maatregelen, met name voor instandhouding van soorten en habitats waarvoor Nederland EU-verplichtingen heeft. Dit terwijl het Planbureau voor de Leefomgeving heeft aangetoond dat het rijksbudget en het rijksbeleid nu al onvoldoende zijn om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen, laat staan na de voorgenomen bezuiniging van 60%. Om aan die verplichtingen te voldoen zijn kostbare maatregelen nodig.

De Europese Commissie zal financiële sancties opleggen bij het niet nakomen van de Europese verplichtingen. Dat kan gaan om enkele tonnen per dag. Niet uitgesloten is dat het rijk deze boete uiteindelijk op het bordje van de provincies legt, op grond van de overeengekomen decentralisatie. Daarnaast lopen provincies het risico dat derden hen juridisch aansprakelijk gaan stellen voor het niet realiseren van internationale verplichtingen ten aanzien van biodiversiteit.

Het komt er dus op neer dat het rijk probeert haar verantwoordelijkheid voor achterstallig onderhoud bij de provincies neer te leggen, inclusief de bijbehorende kosten en eventuele boetes. Een opvatting over besturen die niet de onze is, die ten koste kan gaan van de natuur en die voor de provincies grote financiële risico's met zich mee brengt.

Aan : Aan de Leden van Gedeputeerde Staten en
Datum : 6 juni 2011
Ons kenmerk : 21120 050 WH/ek
Onderwerp : Decentralisatie natuurbeleid

pagina 2/2

Wij adviseren u daarom alleen met bovenstaand rijksvoorstel in te stemmen als daarvoor volledige financiële dekking is. Dit in het belang van uw provincie, maar vooral ook in het belang van de natuur die daar anders de dupe van wordt.

Namens Natuurmonumenten,



ir. J.J. de Graeff
Algemeen Directeur

Namens Das & Boom,

Jaap Dirkmaat
Voorzitter

cc:
IPO – heer G. Beukema
EL&I – staatsecretaris H. Bleker
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage 3

ONTVANGEN 20 JUN 2011



Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

AKD advocaten
Postbus 4714
4803 ES BREDA

**Directie Natuur, Landschap
en Platteland**
Team Biodiversiteit
Prins Clauslaan 8
2595 AJ Den Haag
Postbus 20401
2500 EK Den Haag
www.rijksoverheid.nl/eleni

Onze referentie
208385

Uw referentie
237684.19680 vdv/hs

Datum **16 JUNI 2011**
Betreft Dreigend (opnieuw) uitsterven hamster. Handhaving
Hamsterherstelprogramma.

Geachte heer Van der Velden,

Naar aanleiding van uw hierboven vermelde brief bericht ik u het volgende.

Zoals vermeld in het regeerakkoord wordt het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Dat impliceert dat ook het dossier van de herintroductie van de hamster (*Cricetus cricetus*) geheel zal worden overgedragen aan de provincie Limburg, inclusief fokprogramma, monitoring en beheermaatregelen. Het hamsterdossier maakt onderdeel uit van het pakket aan afspraken die in het bestuurlijk overleg met de provincies nog moeten worden vastgelegd. Ik wil het overleg met de provincies niet voor de voeten lopen. Ik kan u daarover nu dan ook geen concrete nadere mededelingen doen.

Het spreekt voor zich dat het mijn intentie is om aan internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen te voldoen. Uw veronderstelling dat het tegendeel het geval zou zijn is onjuist. Dat uw cliënt heeft gemeend om over het dossier van de herintroductie van de hamster een klacht bij de Europese Commissie te moeten deponeren, acht ik daarom prematuur.

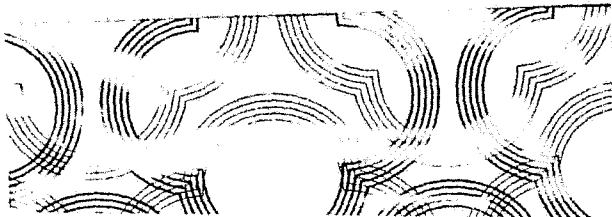
dr. Henk Bleker
Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie





POSTBUS 4714 4803 ES Breda

Pays-Bas

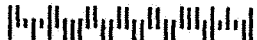


post Herstel/Retour
 ↳ Herstellen aan geadresseerde - Correct to addressee
 Reden retour - Reason return
 Geen/volle brievenbus - No/full mailbox
 Vertrokken/onbewoond - Moved/uninhabited
 Onvolledig/foutief adres/postcode - Incorrect address
 Geweigerd/niet afgehaald - Refused/unclaimed

2520EK 20401

Nederlandse Postzode, of tekst BTNL

Huisnr + Toevoeging of Postbus/Antw nr.



Aangetekend

indé
NL



3S RRRB 5694167

3S RRRB 5694167

3S RRRB 5694167