

Habitat- en Vogelrichtlijn (EU)

1. Algemeen

De **Vogelrichtlijn** (Richtlijn 79/409/EG van de Raad van 2 april 1979) heeft als doel de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan. De Vogelrichtlijn voorziet in de bescherming van met name genoemde soorten die op basis van de volgende criteria zijn gekozen en in een bijlage (bijlage 1) van de richtlijn zijn samengevoegd. Dit zijn soorten die:

- dreigen uit te sterven,
- gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen in het leefgebied,
- als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen,
- vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen.

Verder zijn lidstaten verplicht geregeld voorkomende trekvogels, trekvogels die in een gebied de zogenoemde 1% norm halen, te beschermen.

Er is geen onderscheid gemaakt in de beschermingsstatus van al deze soorten. Ter bescherming van al deze soorten wijst de Vogelrichtlijn speciale beschermingszones aan. De Lidstaten wijzen deze gebieden zelf aan en melden de aanwijzing bij de EU.

De **Habitatrichtlijn** (Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992) heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied. De Habitatrichtlijn is in feite complementair aan de Vogelrichtlijn. Met de Habitatrichtlijn wordt de vorming van een coherent ecologisch netwerk van speciale beschermingszones (Natura 2000) beoogd waarbinnen ook de speciale beschermingszones zoals bedoeld in de Vogelrichtlijn vallen. De aanwijzing van speciale beschermingszones voor Habitatrichtlijn geschiedt anders dan bij de Vogelrichtlijn. Lidstaten kiezen gebieden die in aanmerking komen en melden deze aan bij de EU. De EU stelt dan een lijst van gebieden samen die van communautair belang zijn en vanaf dat moment gelden de bepalingen van Artikel 6, leden 2,3 en 4 van Habitatrichtlijn voor deze gebieden. Daarna wijzen de Lid-Staten de gebieden aan als Habitatrichtlijn gebieden en op dat moment gelden ook de bepalingen van Artikel 6 lid 1 voor deze gebieden.

De Habitatrichtlijn kent een systeem van bescherming van natuurlijke habitats (bijlage 1) en bescherming van de habitats van bedreigde soorten planten en dieren, met uitzondering van vogels (bijlage 2, 4 en 5). De soorten worden onderverdeeld in soorten van *communautair* belang (bijlage 2), soorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd (bijlage 4) en soorten van communautair belang waarvoor het onttrekken aan de natuur en de exploitatie aan beheersmaatregelen kunnen worden onderworpen (bijlage 5). Verder kent de Habitatrichtlijn *prioritaire* habitats en soorten die in al deze bijlagen met een (*) zijn gemarkeerd, welke een hogere status van bescherming genieten dan de habitats en soorten die alleen als van communautair belang zijn aangemerkt.

2. Aanmelding/Aanwijzing van de Westerschelde

Op 24 maart 2000 is een groot deel van de Westerschelde definitief aangewezen onder de Vogelrichtlijn, namelijk vanaf de teen van de dijk tot NAP -10 m, dus de schorren, slikken, platen en ondiep water gebieden, zonder de vaargeulen. De aanwijzing heeft plaatsgevonden op basis van het voorkomen van de vogelsoorten in Tabel 1.

Tabel 1: Vogelsoorten voor welke Westerschelde als vogelrichtlijngebied is aangewezen. (Soorten zonder een nummer zijn de soorten die binnen Westerschelde de zogenoemde 1% norm halen)

Grauwe Gans	Zilverplevier	Wulp
Bergeend	Kanoetstrandloper	Tureluur
Scholekster	Drieteenstrandloper	Grote Stern ^{1,2}
Kluut ¹	Bonte strandloper	Visdief ^{1,2}
Bontbekplevier	Rosse Grutto ¹	Dwergstern. ^{1,2}



005526 2001 PZDB-R-01033
Habitat- en Vogelrichtlijn (EU)

¹ Soorten van bijlage 1 van de Vogelrichtlijn.

² Het gebied is een van de 5 belangrijkste broedplaatsen voor de soort.

De Westerschelde is in 1998 aangemeld als speciale beschermingszone volgens de Habitatrichtlijn. Formeel gelden de bepalingen van artikel 6 voor de habitats en soorten waarvoor het gebied is aangemeld nog niet. De lidstaten mogen echter het beleid van de EU niet frustreren. In dit kader is het verstandig in afwachting van de definitieve aanwijzing het gebied te behandelen alsof het reeds onder de Habitatrichtlijn valt.

Bij ingrepen in en rondom de speciale beschermingszones moet het voorzorgsprincipe worden gehanteerd. De consequentie hiervan is dat alle ruimtelijke ingrepen in de Westerschelde die een significant effect kunnen hebben op de estuariene habitats of karakteristieke soorten van de Westerschelde, moeten worden getoetst aan deze twee richtlijnen. De noodzaak voor deze toetsing en hoe deze moet geschieden is aangegeven in artikel 6 van de Habitatrichtlijn. De leden 2, 3 en 4 van dit artikel zijn tevens van toepassing op de Vogelrichtlijngebieden door een schakelbepaling vastgesteld in artikel 7 van dezelfde richtlijn.

3. Procedures

3.1 Wat de procedure moet waarborgen

Waar het uiteindelijk om draait in de speciale beschermingszones, is dat:

- de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten (dit zijn toch ook natuurlijke habitats, kan verwarring opleveren) niet verslechtert, en
- er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen, voorzover die factoren significante effecten kunnen hebben.

Het gaat er dus niet in de eerste plaats om of het project zelf wel of niet binnen zo'n beschermingszone ligt. Van primair belang is de vraag of een project gevolgen heeft voor zo'n beschermingszone, ook al ligt het project zelf buiten de beschermingszone. Dit wordt - in het dagelijkse spraakgebruik, niet in de richtlijn zelf - aangeduid met het begrip 'externe werking'.

Bovenstaande wordt duidelijk uit de eerste zin van lid 3, Artikel 6 van de Habitatrichtlijn. "Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied." Hier wordt dus gesproken over het effect van een plan of project voor een beschermd gebied en niet of het plan of project zich binnen of buiten het gebied bevindt.

De Habitatrichtlijn beschouwt de instandhouding van een soort gunstig als:

- uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en
- het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en
- er een voldoende groot habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

Hier geldt het zogenoemde '*voorzorgsbeginsel*'. Dit betekent dat niet de zekerheid maar de mogelijkheid op het optreden van significante effecten in een beschermingszone al een beoordeling noodzakelijk maakt.

3.2 Welke stappen

Als er zekerheid bestaat dat een project de *natuurlijke kenmerken* van het gebied *niet zal aantasten* en als er dan vervolgens voldoende inspraakmogelijkheid is geboden, kunnen bevoegde instanties een project toestemming verlenen.

Ieder project dat *significante* gevolgen kan hebben voor zo'n beschermingszone moet daarom allereerst *passend* worden beoordeeld, waarbij rekening wordt gehouden met de *instandhoudingsdoelstelling* van het *specifieke* gebied. Als uit de beoordeling blijkt dat een project *significante* (negatieve) gevolgen kan/zal hebben moet eerst gekeken worden of er alternatieven mogelijk zijn die die effecten niet zullen hebben. Zijn er geen alternatieven voorhanden, dan mag het project alleen doorgang vinden wanneer er *dwingende redenen van openbaar belang* zijn voor het project met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. In dat geval moeten *alle nodige mitigerende en/of compenserende* maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 behouden blijft.

De hierboven *cursief* weergegeven begrippen komen alle uit de Habitatrichtlijn. Wat de begrippen precies inhouden is niet verder in de richtlijn omschreven. Ook op nationaal niveau zijn deze begrippen nog niet uitgekristalliseerd. Wordt er gewerkt aan een Nationale Handleiding? Zo ja, dan even noemen.

Wat betreft het begrip compensatie zijn er verschillen met het Nederlandse Structuurschema Groene Ruimte (SGR):

- compensatie hoeft niet per se op basis van een 1 op 1 verhouding qua areaal en kwaliteit; kwaliteitsverbetering is toegestaan mits de samenhang van Natura 2000 in stand blijft.
- compensatie moet feitelijk en fysiek gebeuren; financiële compensatie behoort niet tot de mogelijkheden.
- compensatie hoeft niet per se in of in de directe omgeving van het gebied waar de ingreep effecten op heeft, wederom mits de samenhang van Natura 2000 in stand blijft.

het domino-effect speelt geen rol voor de Habitatrichtlijn: schadelijke effecten die optreden bij compensatie, moeten ook weer worden gecompenseerd. Lid-Staten mogen echter striktere regels hanteren als de Europese richtlijnen en het domino-effect is dan ook niet toegestaan volgens de SGR.

Inbedding in Nederlandse regelgeving

Momenteel wordt erop gestudeerd hoe artikel 6 van de Habitatrichtlijn het beste in de Nederlandse wetgeving kan worden verankerd. Naar verwachting kan dit in 2001 worden afgerond. Zolang dit niet het geval is zijn de richtlijnen rechtstreeks geldig. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is met de omzetting van deze richtlijnen in nationale wetgeving belast. Het Ministerie stelt dat de toetsing en beoordeling volgens artikel 6 moet plaatsvinden binnen de vergunningen die worden aangevraagd. Het bevoegd gezag in dit verband is de instantie die de desbetreffende vergunning verleent. In de interpretatiegids van artikel 6 wordt ook aangegeven dat met de term "bevoegde nationale instanties" niet alleen de nationale overheid, maar ook de lokale overheden worden bedoeld.

In artikel 6 is geen bepaling opgenomen wanneer, hoe of hoelang inspraakmogelijkheden moeten worden geboden. Het ligt echter voor de hand dat een beoordeling dezelfde stappen doorloopt als de vergunningsprocedure waarin deze is ingebed en open staat voor inspraak volgens de eisen van de desbetreffende vergunning. Dit zijn echter interpretaties van artikel 6 die door jurisprudentie moeten worden bevestigd. Andere interpretaties kunnen niet worden uitgesloten. Jurisprudentie is nu nog schaars. Voor zover wel beschikbaar spreekt hieruit in ieder geval de noodzaak voor een beoordeling.

3.3 Consequenties van de richtlijnen voor het project Zeeweringen

Veiligheid van het land tegen overstromingen is een dwingende reden van openbaar belang waardoor ingrepen in prioritaire habitats of habitats van prioritaire soorten zijn toegestaan. Daarom kan het project Zeeweringen worden uitgevoerd zonder dat eerst een uitvoerige onderbouwing van het belang van aanpassingswerken aan de zeeweringen hoeft te worden gegeven of alternatieven moeten worden bestudeerd. Dit ontslaat het project echter niet van een inschatting/beoordeling van de (te verwachten) effecten en de mitigatie- en compensatieplicht mochten zich significante effecten voordoen. Gedeputeerde Staten van de Provincie Zeeland hebben schriftelijk bevestigd dat er voor het project geen Milieueffectrapportage hoeft te worden uitgevoerd, *mits* er wel een beoordeling plaatsvindt van te verwachten negatieve effecten op het Westerschelde ecosysteem en er een zorgvuldige belangenafweging plaatsvindt. Alle bij het project betrokken partijen hebben daarom gezamenlijk een zogeheten Milieu-inventarisatie Westerschelde opgesteld. Deze inventarisatie (die regelmatig wordt bijgesteld naar aanleiding van de nieuwste gegevens en inzichten) vormt het uitgangspunt voor de uit

te voeren werken. Rijkswaterstaat is opdrachtgever voor de werken; de Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer van de zeeweringen en het maken van een integrale belangenafweging.

De aanpassingswerken voor de zeeweringen staan niet ter discussie. Als extra maatregel worden bij de werken *verharde* onderhoudspaden aangelegd. Deze kunnen in beginsel tevens worden gebruikt voor recreatief medegebruik, zodat mensen meer van de natuur en het water kunnen genieten. Recreatief medegebruik van de onderhoudspaden vormt echter geen essentieel onderdeel van de maatregelen voor het waarborgen van de veiligheid tegen overstromingen. Het is in die zin geen activiteit van groot openbaar belang zoals bedoeld in de Habitat- en Vogelrichtlijn. Als een ingreep die aan de voorwaarden van de Habitatrichtlijn voldoet wordt uitgevoerd moet ook de schade die hierdoor wordt veroorzaakt gemitigeerd en/of gecompenseerd worden.

Bij het project Zeeweringen vinden de werkzaamheden direct grenzend aan de speciale beschermingszones plaats. De oevers (inclusief de zeeweringen) maken echter integraal onderdeel uit van het Westerschelde ecosysteem, zowel wat betreft planten als een aantal diersoorten, waaronder vogels. De Westerschelde vervult verschillende functies voor vogels, onder andere als broedgebied, foerageergebied en pleisterplaats tijdens de trek. Deze functies zijn afhankelijk van meerdere factoren. De hvp (=hoogwatervluchtplaats) functie van de dijken is belangrijk voor een groot aantal (volgens de Europese richtlijnen te beschermen) vogelsoorten. Verstoring van deze functie zal dan ook effecten hebben op de vogelfunctie van de Westerschelde. Mitigatie of compensatie van het verlies aan belangrijke hvp's is een moeilijk tot in sommige gevallen onmogelijke aangelegenheid, denk aan vogelsoorten die voor het overtijen *uitsluitend* zijn aangewezen op buitendijkse gebieden.

Door mogelijke effecten van de werken op de vogels die binnen Westerschelde voorkomen is het noodzakelijk dat er een passende beoordeling van die (te verwachten) effecten wordt gemaakt. De focus van deze beoordeling ligt op de functie van de dijken voor de vogelsoorten waarvoor (delen van de) Westerschelde als speciale beschermingszone(s) is (zijn) aangewezen door de Europese Commissie. Als blijkt dat er door toedoen van de werken aan de dijken een significante verslechtering van de vogelfunctie van de Westerschelde plaats kan vinden moeten de nodige maatregelen worden genomen om deze achteruitgang te voorkomen (bestuderen van alternatieven) of te minimaliseren (mitigeren). Als mitigeren niet mogelijk is of na mitigatie nog steeds significante effecten overblijven moer er gecompenseerd worden.

Recreatief medegebruik van de buitendijks gelegen verharde onderhoudspaden is langs een aantal dijktrajecten mogelijk zonder dat daarbij (significante) negatieve effecten zullen optreden op de te beschermen vogelsoorten. In die gevallen is het aan te bevelen de onderhoudspaden open te stellen voor recreatief medegebruik. Op een aantal trajecten zijn die effecten wel te verwachten als gevolg van recreatief medegebruik. In die gevallen is er een goed alternatief voorhanden, namelijk aansluiting van de buitendijks gelegen verharde onderhoudspaden op binnendijks gelegen infrastructuur (fietsen, wandelen, skeeleren,...). Ook een aantrekkelijk alternatief: er ontstaat een afwisselend traject voor recreanten waarbij genoten kan worden van binnendijkse en buitendijkse cultuurhistorische en natuurwaarden. Op die trajecten kan, afhankelijk van de aard en omvang van de effecten, recreatief medegebruik niet of beperkt (bijvoorbeeld buiten het broedseizoen of alleen wandelaars) plaatsvinden.

Belangrijke broedplaatsen voor bontbek- en strandplevier moeten in dit licht tevens worden ontzien. Het RIKZ werkdocument 'Nieuwe dijkbekleding Westerschelde en vogels' (Meininger, 2001) is een uitwerking van bovenstaand verhaal. Als de conclusies en aanbevelingen uit dit werkdocument worden gevolgd, dan wordt een passende invulling gegeven aan de implementatie van Habitat- en Vogelrichtlijn. De wijze van afsluiting van bepaalde trajecten verdient wel nadere aandacht en in sommige gevallen heroverweging. Er zijn signalen dat deze niet in alle gevallen voldoen aan de gestelde doelstelling: verstoring wordt niet in alle gevallen afdoende voorkomen of beperkt.

In de Nederlandse Flora- en faunawet (nog niet in werking getreden, waarschijnlijk in 2001) krijgen alle vogelsoorten die in de Europese Unie voorkomen, met uitzondering van gedomesticeerde dieren, een wettelijke bescherming. Bovendien staan de Bontbekplevier en de Strandplevier op de nationale Rode Lijst van kwetsbare en bedreigde vogelsoorten. Overheidsinstellingen horen rekening te houden met de diersoorten uit deze lijst bij het uitvoeren van werken.

Bronnen:

- De Raad van de Europese Unie, 1979. Richtlijn 79/409/EG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.
- De Raad van de Europese Unie, 1985. Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.
- De Raad van de Europese Unie, 1992. Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
- Europese Commissie - DG Milieu, 2000. Beheer van "Natura 2000-gebieden". De bepalingen van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)
- Ministeries van LNV en VROM, 1995. Structuurschema Groene Ruimte, deel 4: Planologische Kernbeslissing.
- Resource Analysis, 2000. Eisen aan een Strategie voor natuurcompensatie bij een mogelijke verdieping in het Schelde-estuarium. Advies in het kader van de Langetermijnvisie Schelde.
- Agro Consultancy, 2000. De toepassing van het voorzorgsbeginsel in de mariene wateren.
- RIKZ werkdocument Meininger, P.L., 2001. Nieuwe dijkbekleding Westerschelde en vogels.