



Steunpunt Natura 2000

Toepassing begrippenkader Natuurbeschermingswet 1998

*Intern werkdocument voor opstellers beheerplannen
Natura 2000 en vergunningverleners Nb-wet*

Datum 17-09-2007

Auteur

Steunpunt Natura 2000

Disclaimer

Dit document is een intern werkdocument van en voor het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het opstellen van beheerplannen Natura 2000 en vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Het is een levend document dat regelmatig een update zal kennen. Er kunnen geen enkele rechten aan de inhoud van dit document worden ontleend.

Steunpunt Natura 2000
p/a LNV Directie Kennis
Postbus 482
6710 BL EDE
tel. 0318 822970
email. SteunpuntN2000@minInv.nl

Inhoudsopgave

Woord vooraf.....	5
Doel.....	5
Status.....	5
1. Begrip bestaand gebruik.....	7
1.1 Belang van het begrip voor het beheerplan en de vergunningverlening.....	7
1.2 Begripsomschrijving bestand gebruik volgens de Natuurbeschermingswet 1998.....	7
1.3 Toepassing van het begrip bestaand gebruik.....	8
1.4 Aandachtspunten bij de toepassing van het begrip bestaand gebruik.....	9
2. Begrip Significantie.....	11
2.1 Belang van het begrip voor beheerplan en vergunningverlening.....	11
2.2 Begripsomschrijving significantie volgens de Natuurbeschermingswet 1998/jurisprudentie ...	11
2.3 Toepassing van het begrip significantie.....	12
2.4 Aandachtspunten bij toepassing van het begrip significant.....	13
3. Begrip Cumulatie.....	15
3.1 Belang van het begrip voor beheerplan en vergunningverlening.....	15
3.2 Begripsomschrijving cumulatie volgens de Natuurbeschermingswet 1998.....	15
3.3 Toepassing van het begrip cumulatie.....	15
3.4 Aandachtspunten voor de omgang met het begrip cumulatie.....	16
4. Begrip Externe werking.....	17
4.1 Belang van het begrip voor beheerplannen en vergunningverlening.....	17
4.2 Begripsomschrijving externe werking volgens de Natuurbeschermingswet 1998/ jurisprudentie.....	17
4.3 Toepassing van het begrip externe werking.....	17
BIJLAGE 1.....	19
BIJLAGE 2.....	21

Woord vooraf

Voorliggend document is een product van het Steunpunt Natura 2000. Het is geschreven door én voor de bevoegde gezagen die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden en/of verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998.

De doelgroep bestaat uit degenen van het bevoegd gezag die in praktijk het beheerplan voor Natura 2000 (laten) opstellen, en/of vergunning verlenen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998.

Dit document behandelt een aantal cruciale begrippen uit de Natuurbeschermingswet: bestaand gebruik, significantie, cumulatie en externe werking. Deze begrippen zijn leidend in de uitwerking van verschillende stappen in het Natura 2000-proces: opstellen beheerplannen en verlening van Nb-wet vergunningen.

Uitgangspunt bij de toepassing van deze begrippen uit de Natuurbeschermingswet 1998 is dat Nederland niet 'op slot' gaat en dat zoveel mogelijk bestaande activiteiten in en in de omgeving van Natura 2000 gebieden voortgezet kunnen worden.

Doel

Het doel van het document is eenduidigheid in de toepassing van de begrippen aan te brengen. Voor het kunnen lezen en gebruiken van dit document wordt enige kennis van Natura 2000 en de Natuurbeschermingswet verondersteld geacht. Er wordt dan ook geen uitgebreide inleiding op Natura 2000 en de Natuurbeschermingswet 1998 gegeven. Het document is uitdrukkelijk bedoeld als praktisch hulpmiddel (werkdocument) voor diegenen voor wie deze materie dagelijkse kost is, en dient als aanvulling op de bestaande 'Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998' en de 'Handreiking Beheerplannen Natura 2000-gebieden'.

Status

Alle begripsomschrijvingen zijn opgesteld met de kennis en ervaringen van dit moment, afgestemd op de jurisprudentie van dit moment. Dit product heeft *geen* juridische status en moet gelezen worden als een *intern werkdocument* voor het bevoegd gezag. Betrokken bevoegde gezagen maken in de Regiegroep Natura 2000 de afspraak de begrippen in het kader van Natura 2000-beheerplannen en vergunningverlening Natuurbeschermingswet 1998 tot nadere order te zullen hanteren op de wijze zoals hierna omschreven. Hiermee wordt de eenduidigheid en duidelijkheid van bevoegd gezag naar initiatiefnemers en maatschappelijke organisaties bevorderd.

Nieuwe inzichten of nieuwe jurisprudentie kan aanleiding geven tot wijzigingen in dit werkdocument. Indien dit het geval is zal een nieuwe versie van dit document uitgebracht worden, en verspreid via het Steunpunt Natura 2000.

Vragen, opmerkingen of aanvullingen op dit document kunt u doorgeven aan het Steunpunt Natura 2000.

1. Begrip bestaand gebruik

1.1 Belang van het begrip voor het beheerplan en de vergunningverlening

De bestuurlijke insteek is het streven naar zo veel mogelijk ruimte voor continuering van bestaand gebruik binnen de voorwaarden die de instandhoudingsdoelen daaraan stellen. Bevoegde gezagen spreken af hoe zij bestaand gebruik in de beheerplannen zullen behandelen en reguleren.

Met het Kokkelvisserijarrest¹ is duidelijk geworden dat ook bestaand gebruik vergunningplichtig kan zijn op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Hierbij is het van belang om onderscheid te maken tussen het begrip bestaand gebruik en het begrip project (zie bijvoorbeeld de discussie en uitspraak rond de kokkelvisserij). In bijlage 1 is het begrip project nader gedefinieerd. Vanaf het moment van de uitspraak van het Europees Hof is er onduidelijkheid over de precieze interpretatie van het begrip bestaand gebruik.

In zijn brief van 1 september 2006 heeft de minister van LNV de Tweede Kamer geïnformeerd hoe hij het bestaand gebruik benadert cq. wil benaderen. Onder meer heeft hij op het punt van bestaand gebruik een wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 aangekondigd. Deze wetwijziging ligt thans ter behandeling bij de Tweede Kamer. Uitgangspunt wordt dat het bestaand gebruik niet nu maar pas in de beheerplannen Natura 2000 geregeld/getoetst wordt.

Bestaand gebruik dat betrekking heeft op een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura2000-gebied, maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura2000-gebied (art. 19d, lid 3 Natuurbeschermingswet 1998), zal niet gedoogd kunnen worden onder verwijzing naar de brief van de minister van LNV van 1 september 2006.

In de beheerplannen zal worden aangegeven welke typen activiteiten vallend onder bestaand gebruik na toetsing zonder meer zijn toegestaan, welke typen activiteiten na toetsing onder voorwaarden kunnen worden voortgezet en voor welke typen activiteiten een vergunning nodig is. Voor bestaand gebruik dat al dan niet onder voorwaarden volgens het beheerplan kan worden voortgezet is geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig.

Het is de bedoeling dat het bestaand gebruik grotendeels vergunningvrij (voor zover verantwoord) kan worden voortgezet na het opstellen van de beheerplannen, door het daarin op te nemen. Voordeel is dat dit zo min mogelijk onrust geeft bij de huidige gebruikers. Mogelijk risico van het zoveel mogelijk regelen in het beheerplan is dat dit extra reactie kan opleveren in het beheerplantraject en extra inspraakreacties op het uiteindelijke beheerplan. Het is echter de verwachting dat in een beperkt aantal gevallen er sprake is van negatieve gevolgen als gevolg van het bestaand gebruik. Dit geldt te meer voor de externe werking van bestaand gebruik, enkele uitzonderingen daargelaten (zoals ammoniakdepositie).

1.2 Begripsomschrijving bestaand gebruik volgens de Natuurbeschermingswet 1998

In artikel 1 van de Natuurbeschermingswet 1998 worden een aantal begrippen nader gedefinieerd. Artikel 1, onder n, beschrijft het bestaande gebruik als volgt:

"n. bestaand gebruik: een activiteit, die al dan niet jaarlijks vergunning behoeft, en op het moment van aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument of ter uitvoering van richtlijn (EEG) nr. 79/409 en richtlijn (EEG) nr. 92/43 bestond en sedertdien onafgebroken heeft plaatsgevonden."

¹ Arrest d.d. 7 september 2004 van het Europees Hof in zaak C-127/02

Bij de Tweede Kamer is een voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 ingediend (Kamerstukken II 2006/07, 31 038, nr. 2) dat onder meer voorziet in de wijziging van onderdeel n van artikel 1. Het voorstel is dit onderdeel als volgt te wijzigen:

"n. bestaande gebruik:

1. iedere handeling die op 1 oktober 2005 werd verricht en sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd, en;
2. iedere handeling die na oktober 2005 is aangevangen en werd verricht op het moment van aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument, op het moment van aanwijzing van een gebied ter uitvoering van artikel 4 van richtlijn 79/409/EEG of op het moment van aanmelding van een gebied bij de Europese Commissie ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, van richtlijn 92/43/EEG en die sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd.

Als peildatum in het wetsvoorstel bestaand gebruik (ingediend mei 2007) wordt dus gekozen voor 1 oktober 2005, deze datum geldt ook voor de beschermde natuurmonumenten. Dit wetsvoorstel is echter nog niet aangenomen. Op grond van de huidige Natuurbeschermingswet (en jurisprudentie) wordt uitgegaan van het moment van aanwijzing. Voor zolang de wijziging van het wetsvoorstel nog niet is aangenomen, geldt voor de Vogelrichtlijngebieden die al waren aangewezen de oude aanwijzingsdatum. In bijlage 2 is het onderdeel definitie bestaand gebruik opgenomen uit de Memorie van toelichting behorend bij het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998.

Hoewel er in de wet een begripsbepaling van het bestaande gebruik is opgenomen, moet geconstateerd worden dat hiermee nog niet volstrekt duidelijk is welke activiteiten vallend onder bestaand gebruik nu wel en welke niet getoetst moeten worden. Door díe activiteiten te beschrijven en te toetsen waarvan redelijkerwijs (bijvoorbeeld op basis van onderzoeksgegevens of expert judgement) aangenomen kan worden dat ze van invloed zijn op de wettelijk beschermde waarden van een gebied, wordt maximale duidelijkheid geboden.

1.3 Toepassing van het begrip bestaand gebruik

Om bestaand gebruik als niet vergunningplichtig in het beheerplan op te nemen, moet een inhoudelijke toets aan de naar ruimte en tijd uitgewerkte instandhoudingsdoelstellingen hebben plaats gevonden. Naast de instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen en soorten dient hierbij ook rekening gehouden te worden met de "verbrede" doelstellingen vanuit de "oude" natuurmonumenten.

In een beheerplan mogen activiteiten behorend tot het bestaande gebruik die voldoen aan de volgende voorwaarde, niet vergunningplichtig verklaard worden onder de Natuurbeschermingswet 1998:

van de activiteiten behorend tot het bestaande gebruik is toetsbaar dat zij, gedurende de looptijd van het beheerplan, niet de kwaliteit van habitattypen kunnen verslechteren of soorten significant kunnen verstoren, al dan niet na toepassing van mitigerende maatregelen

Het kan zijn dat een activiteit alleen in combinatie met algemene mitigerende maatregelen geen schade toebrengt aan de instandhoudingsdoelstellingen. In dat geval moeten ook de mitigerende maatregelen in het beheerplan worden opgenomen.

Hierbij moet bedacht worden dat een beheerplan geen dwingende maatregelen of voorwaarden aan derden kan opleggen. Gegarandeerd moet worden dat deze mitigerende maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door vastlegging middels een overeenkomst, een verordening of via andere plannen.

Hiermee rekening houdend kan bestaand gebruik grofweg in de volgende vier categorieën worden ingedeeld:

1. In beheerplan zonder voorwaarden: dit betreft bestaande activiteiten waarvan wordt aangenomen dat ze geen negatieve effecten hebben op instandhoudingsdoelstellingen. Deze activiteiten kunnen in het beheerplan worden opgenomen.
2. In beheerplan met voorwaarden (mitigatie): Dit zijn bestaande activiteiten die leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de aangewezen habitattypen of de natuurlijke habitats van de aangewezen soorten, of een storende factor zijn voor de soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben. Een verslechtering of verstoring kan worden gemitigeerd indien het activiteiten betreft die aan algemene voorwaarden kunnen worden verbonden (zoals tijdelijkheid, ruimtelijke zonering, seizoensperiode, vermindering intensiteit en dergelijke) waardoor deze activiteiten niet structureel zullen en kunnen inwerken op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

Voorbeelden van categorie 1 en 2 zijn:

- a. beheer en onderhoudsactiviteiten ten behoeve van een instandhoudingsdoelstel, voor zover ze geen andere instandhoudingsdoelstelling negatief beïnvloeden;
 - b. activiteiten die met tussenpozen herhaald worden, waarvan vaststaat dat ze geen verslechterende of significant verstorende effecten hebben, ook als dat niet steeds op dezelfde wijze of locatie gebeurt, al dan niet met mitigatie;
 - c. losse activiteiten, waarvan vaststaat dat ze geen verslechterende of significant verstorende werking hebben, al dan niet met mitigatie;
 - d. ontwikkelingsruimte voor activiteiten gedurende de looptijd van het beheerplan (is groei nog mogelijk van het omschreven bestaande gebruik en zo ja, in welke mate, vergelijkbaar met "geluidsruimte")
3. Niet in beheerplan maar vergunningplichtig: Idem als 2 echter het betreft bestaande activiteiten waarbij negatieve effecten niet gemitigeerd kunnen worden. Dit is aan de orde wanneer in het voorbereidingsproces blijkt dat het gebruik niet in het beheerplan past, omdat het niet mogelijk is met algemene regels voorwaarden te formuleren voor voortzetting van het bestaand gebruik. Dat gebruik wordt dan buiten het beheerplan gehouden en kan alleen via een afzonderlijke vergunningprocedure alsnog onder voorwaarden (mitigatie) worden toegestaan. Het kan hierbij gaan om de volgende type activiteiten:
 - a. activiteiten die mogelijk realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen (habitattypen of soorten) belemmeren ook na uitvoering van algemene mitigerende maatregelen;
 - b. activiteiten die mogelijk de oorzaak zijn van achteruitgang van soorten of habitattypen in het verleden (dus ondanks dat de activiteit al plaatsvindt in het gebied, bijvoorbeeld mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee);
 - c. uitbreiding of intensivering van bestaand gebruik groter dan de aangegeven ontwikkelingsruimte (of als er geen ontwikkelingsruimte is vastgesteld).
 4. Niet in beheerplan en ook geen vergunning: tot deze groep behoren activiteiten waarvan de significante negatieve effecten vanwege bijzondere omstandigheden niet met algemene of bijzondere voorwaarden in een afzonderlijke vergunningprocedure zijn op te heffen. Deze activiteit zal in zo'n (uitzonderlijk) geval niet kunnen worden voortgezet.

1.4 Aandachtspunten bij de toepassing van het begrip bestaand gebruik

Vanuit de werksessies, die er op de door het Steunpunt Natura2000 georganiseerde bijeenkomst op 24 april jl. hebben plaats gevonden, zijn de volgende aandachtspunten naar voren gebracht:

1. Beschrijf het bestaande gebruik zo goed mogelijk naar omvang, ruimte en intensiteit;
2. Beschrijf niet alleen reguliere (onderhouds)werken, maar zo mogelijk ook periodieke (onderhouds)werken (bijvoorbeeld zandsuppleties);
3. Toets het geïnventariseerde bestaande gebruik op zijn compleetheid en volledigheid door dit voor te leggen aan relevante (maatschappelijke) partijen en organisaties;

4. Borg de toetsing van het bestaande gebruik aan de instandhoudingsdoelstellingen en "verbrede" doelstellingen door deze voor te leggen aan relevante (maatschappelijke) partijen en organisaties;
5. Besteed in de voorlichting aandacht aan het belang dat een eigenaar/gebruiker kan hebben bij het opnemen van zijn bestaande gebruik in het beheerplan;
6. Neem, voor zover mogelijk, ontwikkelingsruimte voor bestaand gebruik mee bij de toetsing;
7. Monitor bestaand gebruik voor zover autonome ontwikkelingen niet stuurbaar zijn (bijvoorbeeld toename gebruik toeristisch-recreatieve infrastructuur) zodat op basis van (tussentijdse) evaluatie eventueel bijstelling kan plaats vinden;
8. Beperking van toegankelijkheid van gebieden als mitigerende maatregel vindt plaats middels een toegangsbeperkingsbesluit ex artikel 20 Natuurbeschermingswet 1998.

2. Begrip Significantie

2.1 Belang van het begrip voor beheerplan en vergunningverlening

'Significant' is een Europeesrechtelijk begrip dat is ontleend aan de Habitatrichtlijn. De nationale wetgever heeft maar beperkt ruimte voor nadere invulling of verduidelijking. Nederland kan dus niet zelf het begrip invullen. Echter, een belangrijk uitgangspunt voor Nederland bij het hanteren van het begrip 'significant' is dat Nederland niet 'op slot' gaat. Het uitgangspunt is duidelijkheid bieden, maar met voldoende ruimte voor een nadere (gebiedsspecifieke) invulling. Er moet hierbij worden benadrukt dat, hoewel vergaande algemene kaders duidelijkheid kunnen bieden, deze er ook toe kunnen leiden dat heel stringente keuzes gemaakt moeten worden om juridische risico's te voorkomen. Bij minder vergaande algemene kaders blijft er wellicht een bepaalde mate van onzekerheid bestaan, maar dat geeft aan de andere kant *meer ruimte* voor maatwerk op lokaal niveau. Niet onnodig streng zijn vraagt dus acceptatie van een zekere mate van onduidelijkheid rond de invulling van het begrip significant.

De Leidraad van de Europese Commissie en jurisprudentie hebben al iets meer duidelijkheid verschaft. De toepassing in de praktijk en nieuwe jurisprudentie zullen de komende jaren steeds duidelijker maken hoe het begrip geïnterpreteerd moet worden. In de beoordeling van effecten op hun 'significantie' staat de context centraal: hoe gaat het met een soort/habitatype, wat zijn natuurlijke fluctuaties, wat is de draagkracht van het milieu om deze soort/habitatype in stand te houden, wat zijn de doelstellingen (behoud/uitbreiding/verbetering). Binnen deze context is het mogelijk om ontwikkelingsruimte en –mogelijkheden te bepalen, en niet elke beïnvloeding als 'significant' te beoordelen. Een voorbeeld waarin deze ontwikkelingsruimte is bepaald is het Toetsingskader Ammoniak.

In het beheerplan moeten de (bestaande en nieuwe) activiteiten aangegeven worden die het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet belemmeren of zelfs verbeteren. Een activiteit (inclusief bestaand gebruik) kan echter niet zonder vergunning plaatsvinden als deze significant negatieve gevolgen kan hebben. Ook in vergunningaanvragen (voor activiteiten die niet in het beheerplan zijn opgenomen) moet getoetst worden aan het begrip significant.

2.2 Begripsomschrijving significantie volgens de Natuurbeschermingswet 1998/jurisprudentie

In blauw gemarkeerd zijn de te verwachten wetswijzigingen aangegeven.

"Art. 19f, eerste lid: "Voor projecten [...] die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt de initiatiefnemer [...] een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied."

De genoemde passage moet begrepen worden in het licht van art. 19d, eerste lid: "Het is verboden zonder vergunning [...] projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten [...] kunnen verslechteren of een significant verstoring effect kunnen hebben voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten." Deze wetsteksten sluiten aan bij de uitspraak over kokkelvisserij van het Europese Hof van Justitie (zaak C-127/02, punt 48 van het arrest d.d. 7 september 2004), waarin is gesteld dat "een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar

dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs moet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied.”

Het begrip ‘kwaliteit’ zoals genoemd in artikel 19d, eerste lid, is overigens een samenvattend begrip van de verschillende aspecten die in instandhoudingsdoelstellingen zijn vermeld; er vallen dus ook onder ‘omvang’ en ‘verspreiding’.

2.3 Toepassing van het begrip significantie

De term ‘significant’ is een plaats- en toestandgebonden begrip. Daarom is het slechts ten dele mogelijk daaraan een generiek toepasbare invulling aan te geven².

De toetsingscriteria zijn de zogenaamde instandhoudingsdoelstellingen die bij de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden worden vastgesteld.

Voor de beheerplannen moet getoetst worden aan de instandhoudingsdoelstellingen die in de aanwijzingsbesluiten zijn vastgesteld.

Voor vergunningverlening – in de periode dat de aanwijzingsbesluiten en beheerplannen nog niet definitief zijn – zijn er drie situaties te onderscheiden zijn in de toetsing:

- Deels vallen de gebieden samen met gebieden die reeds zijn aangewezen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn. Op die gebieden moet je toetsen aan de instandhoudingsdoelstellingen van de aanwijzing als Vogelrichtlijngebied.
- Deels gaat het om gebieden die tevens zijn aangewezen als beschermd natuurmonument. Via “richtlijnconforme interpretatie” zijn de bepalingen van de Habitatrichtlijn op deze gebieden van toepassing. In dit geval wordt getoetst “of activiteiten significante gevolgen kunnen hebben voor de natuurlijke kenmerken van het gebied, met het oog waarop het gebied op de door de Europese Commissie vastgestelde lijst is geplaatst” (Afdeling Bestuursrechtspraak 28-02-2007, nr 200604026/1)
- Gebieden die niet overlappen met andere beschermde natuurgebieden, worden beschermd via “rechtstreekse werking” van de Habitatrichtlijn. Ook hier moet je tot de definitieve aanwijzing toetsen aan de waarden waarvoor het gebied op de lijst met gebieden van communautair belang is geplaatst.

Het is echter wel relevant om in alle gevallen ook de meest recente informatie uit de ontwerp aanwijzingsbesluiten te betrekken in de beoordeling van de vergunningaanvraag.

De instandhoudingsdoelen voor habitattypen en soorten zijn beschreven in de volgende termen: behoud of verbetering van kwaliteit, respectievelijk behoud of uitbreiding van oppervlakte (habitattypen) of behoud/uitbreiding van een populatie (soorten) of behoud/uitbreiding omvang leefgebied (soorten). Bij de soorten kan er ook nog vermeld worden dat de populatie moet bestaan uit “ten minste” een bepaald aantal volwassen individuen of (broed)paren; zo’n getal kan gebruikt worden als richtinggevend bij behoud en bij uitbreiding (richtinggevend aangezien er natuurlijke fluctuaties kunnen bestaan, en het minstens zo belangrijk is goede condities voor een soort of habitatype te realiseren als exacte aantallen). Wanneer er bij uitbreiding geen getal staat (zoals bij de habitattypen) is het uit het Aanwijzingsbesluit niet op te maken wat het doel minimaal of maximaal is. In het beheerplan kan die duidelijkheid vervolgens wél gegeven worden.

² Er is wel generieke informatie beschikbaar die zeker bij toepassing op gebiedsniveau toegepast moet worden. Hierbij wordt bedoeld op de informatie uit het zogenaamde Profielendocument waarin de Habitattypen en soorten omschreven zijn inclusief ecologische vereisten en typische soorten.

Voorgesteld wordt de volgende definitie te hanteren:

“Een significant negatief effect is een wezenlijke verslechtering van de kwaliteit en/of vermindering van de omvang van een habitatype zoals bedoeld in het instandhoudingsdoel ten gevolge van menselijk handelen, afhankelijk van de staat van instandhouding en de trends en natuurlijke fluctuaties in omvang/kwaliteit van habitatypen danwel in populatie-omvang van soorten”.

- Bij de behoudsdoelstellingen betekent de definitie dat er geen ‘wezenlijke’ vermindering van kwaliteit, oppervlakte, populatie of leefgebied mag plaatsvinden, al dan niet na toepassing van mitigerende maatregelen. Echter, niet elke vermindering is significant: Wat in het ene gebied als significant aangeduid wordt, betekent niet per definitie ook in een ander gebied significant: “het verlies van 100 m2 habitat kan significant zijn in het geval van een kleine standplaats van zeldzame orchideeën, maar onbeduidend in het geval van een uitgestrekt steppegebied” (citaat Handleiding ‘Beheer van Natura 2000-gebieden’ van de Europese Commissie). Tevens staat in sommige aanwijzingsbesluiten een ‘ten gunste van’-omschrijving: enige afname ten gunste van een verbetering van een bepaalde soort of habitat kan geaccepteerd worden.
Bij de hersteldoelstellingen betekent de definitie dat de realisatie op termijn van de verbeterings- of uitbreidingsdoelstelling niet in gevaar mag komen.
- Bij toepassing van het begrip dient rekening gehouden te worden met trends en natuurlijke fluctuaties. (zie ook 2.4).

De indicatoren voor verstoring en verslechtering worden genoemd in de Leidraad van de Europese Commissie (2000):

Verslechtering van de kwaliteit van een habitat treedt op wanneer in een bepaald gebied de door dit habitat ingenomen oppervlakte afneemt of wanneer het met de specifieke structuur en functies die voor de instandhouding van het habitat op langere termijn noodzakelijk zijn, dan wel met de staat van instandhouding van de met dit habitat geassocieerde typische soorten, in dalende lijn gaat in vergelijking met de begintoestand.

Verstoring van een soort in een gebied treedt op wanneer uit populatiedynamische gegevens betreffende de soort in dat gebied blijkt dat de soort het gevaar loopt, in vergelijking met de begintoestand, niet langer een levensvatbare component van het natuurlijke habitat te zullen blijven.

2.4 Aandachtspunten bij toepassing van het begrip significant

Vanuit de werksessies, die er op de door het Steunpunt Natura2000 georganiseerde bijeenkomst op 24 april jl. hebben plaats gevonden, zijn de volgende aandachtspunten bij toepassing van het begrip naar voren gebracht:

1. Als een vergunning verleend is, maar toch een significant negatief effect optreedt of dreigt op te treden, dan dient het bevoegd gezag de verleende vergunning te herzien.
2. Bij onduidelijkheid over het wel of niet significant zijn van een effect, ondanks het toepassen van de best beschikbare informatie, kan een verplichting aan de initiatiefnemer tot monitoring door het bevoegd gezag een (tijdelijke) oplossing zijn. Als blijkt uit de monitoring dat toch een significant effect dreigt op te treden, dient de verleende vergunning of opname in beheerplan te worden herzien (zie punt 1 Echter ook het voorzorgsbeginsel is van toepassing, zodat deze mogelijkheid met beleid moet worden toegepast. Juridisch minder riskant is het opnemen als vergunningvoorwaarde dat de activiteit moet stoppen dan wel verminderen als uit monitoring blijkt dat een significant effect dreigt op te treden (deze voorwaarde is al opgenomen in de vergunning voor winning van Waddengas).
3. Belangrijke context voor het bepalen of een effect significant is of niet is de natuurlijke fluctuatie. Het ligt vanuit een ecologisch oogpunt voor de hand om behoud en uitbreiding zo te interpreteren dat het gaat om behoud respectievelijk uitbreiding ten opzichte van

het gemiddelde van de voorafgaande jaren, mits dat gemiddelde is ontstaan als gevolg van natuurlijke fluctuaties en het gemiddelde geen (positieve of negatieve) trend vertoont (tenzij expliciet anders vermeld). Als de ingreep in de ontwikkelingen leidt tot een negatieve afwijking van het langjarig gemiddelde wat in het instandhoudingsdoel is bedoeld, dan moet die ingreep als significant negatief worden aangemerkt.

3. Begrip Cumulatie

3.1 Belang van het begrip voor beheerplan en vergunningverlening

Door rekening te houden met cumulatie van effecten wordt beoogd te voorkomen dat een opeenstapeling van op zich kleine effecten uiteindelijk leidt tot significante negatieve effecten. Vaak zijn het juist combinaties van activiteiten die de instandhoudingsdoelstellingen bedreigen (en niet de afzonderlijke activiteiten). Vandaar dat de effecten van activiteiten moeten worden beoordeeld in combinatie met andere projecten of handelingen van bijvoorbeeld reeds plaatsvindende of te verwachten, (nagenoeg) reeds vergunde activiteiten (zgn. cumulatieve effecten).

In het beheerplan wordt cumulatie op het beheerplanniveau getoetst, dat wil zeggen dat de som van alle effecten ten gevolge van activiteiten, effecten van al vergund gebruik en voorgenomen maatregelen niet zullen mogen leiden tot een kwaliteitsverslechtering dan wel oppervlakte-afname van habitattypen of de habitats van soorten en of significant storende factoren op deze soorten.

In de oriëntatiefase (waarin wordt bepaald of een vergunningplicht bestaat, en zo ja, of de vergunningaanvraag via de verstorings- en verslechteringstoets of via een passende beoordeling verloopt), wordt cumulatie altijd bij de beoordeling betrokken (zie blz. 23 Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet).

In de vergunningverlening via een Verstorings- en Verslechteringstoets (van toepassing als uit de oriëntatiefase blijkt dat er kans is op een negatief effect, maar zeker geen significant negatief effect) is het bepalen van cumulatieve effecten formeel niet verplicht: zie blz. 27 Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998. Bij het bepalen van de effecten en het wel of niet significant zijn, dient echter zekerheid over de effecten te zijn. De vraag is of men daar, ook als de effecten an sich niet significant zijn, wel voldoende zekerheid over kan krijgen als er niet naar de cumulatieve effecten wordt gekeken van het desbetreffende projecten in relatie tot andere projecten.

In de vergunningverlening via een Passende Beoordeling (van toepassing als uit de oriëntatiefase blijkt dat er kans is op een *significant* negatief effect) is het bepalen van cumulatieve effecten als onderdeel van de Passende Beoordeling wel verplicht: zie blz. 29 Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998.

3.2 Begripsomschrijving cumulatie volgens de Natuurbeschermingswet 1998

In blauw gemarkeerd zijn de te verwachten wetswijziging aangegeven:

Natuurbeschermingswet, Artikel 19f, lid 1

... of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben ...

Voorgesteld wordt de volgende definitie voor het begrip cumulatie te hanteren:

De effecten van de voorgestelde eigen activiteit op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied in combinatie met de effecten van andere activiteiten en plannen.

3.3 Toepassing van het begrip cumulatie

De effecten van de volgende typen activiteiten, plannen en projecten dienen in onderlinge cumulatie te worden gezien:

- bestaand gebruik³

³ In brede zin, niet alleen volgens de definitie van het op komst zijnde wetsvoorstel (=t.o.v. peildatum van 1 oktober 2005 ongewijzigd bestaand gebruik), maar inclusief het qua omvang of aard van het effect gewijzigd bestaand gebruik en de autonome ontwikkeling van bestaand gebruik.

- de vanaf het moment van gebiedsaanwijzing tot nu in een formeel besluit toegestane en uitgevoerde/in uitvoering zijnde projecten (al dan niet met nauwe effecten), zoals bijvoorbeeld verleende vergunning, ontheffing, bestemmingsplan of peilbesluit;
- andere voorgenomen (indien voorzien is dat het voorgenomen plan of project zal worden vastgesteld) of al door Rijk of Provincie vastgestelde (maar nog niet uitgevoerde) plannen en projecten;
- en vanzelfsprekend het eigen voorgenomen project.

Effecten van dergelijke activiteiten, plannen en projecten buiten het Natura 2000-gebied dienen ook te worden meegenomen, voor zover er sprake is van externe werking. In het beheerplan geldt dat reeds gerealiseerde positieve effecten mogen worden meegerekend.

Voor vergunningverlening geldt dat er op de grondslag van de aanvraag moet worden beslist. Als er positieve effecten zijn die binnen de aanvraag vallen mogen ze worden meegenomen. Voor nieuwe activiteiten zullen alle activiteiten en effecten beoordeeld moeten worden vanuit de vergunningverlening.

Momenteel wordt door het Steunpunt gewerkt aan een voorstel voor een cumulatieve boekhouding en een cumulatieve methodiek voor vergunningverlening en beheerplannen. Hier dienen de activiteiten ontleend te worden tot verstoringcomponenten, die ieder hun eigen effect hebben op de relevante Natura 2000 natuurlijke kenmerken. Verder zal het Steunpunt worden gevraagd na te gaan of bij de al geplande en openbaar vastgestelde plannen ook alle gemeentelijke plannen meegenomen moeten worden. De angst bestaat dat de administratieve druk hiermee te hoog wordt. Anderzijds pleit dat een belangrijke maatregel in het kader van het beheerplan is dat de vigerende bestemmingen opnieuw worden bezien in het licht van de Natura 2000 doelstellingen. In plaats van consolidatie van de bestaande ruimtelijke ordening zou daarbij sprake kunnen zijn van ontwikkelingsplanologie. Nieuwe bestemmingen die negatieve effecten kunnen hebben moeten niet meer worden toegelaten en bestaande met negatieve effecten op den duur vervangen door bestemmingen die wel aan de doelstellingen bijdragen. Vraag is ook hoe autonome ontwikkelingen meegenomen moeten en kunnen worden in de bepaling van cumulatieve effecten, danwel het opsouperen van bepaalde ontwikkelingsruimte.

3.4 Aandachtspunten voor de omgang met het begrip cumulatie

Vanuit de werksessies, die er op de door het Steunpunt Natura2000 georganiseerde bijeenkomst op 24 april jl. hebben plaats gevonden, zijn de volgende aandachtspunten naar voren gebracht:

1. Er dient rekening te worden gehouden met onderlinge wisselwerking tussen effecten, zoals onderlinge versterking of juist afzwakking: 1+1 hoeft niet te leiden tot een effect met grootte 2, maar het kan ook 3 zijn of juist anderhalf.
2. Om problemen bij de bestuursrechter te voorkomen, is het verstandig om veel mee te wegen in de cumulatie bij vergunningverlening.
3. Bij vergunningverlening geldt in principe "Wie het eerst komt, het eerst maalt". Om dit gevecht om de eerste plek te voorkomen kan het opstellen van een raamplan voor te verwachten projecten zinvol zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een RO structuurvisie. Ook kan gewerkt worden met het bepalen van 'ontwikkelingsruimte' waarbinnen activiteiten nog wel (of niet meer) toegestaan kunnen worden.
4. Bij de Beheerplannen dienen wel alle effecten cumulatief te worden bekeken, ook als deze niet significant zijn.

4. Begrip Externe werking

4.1 Belang van het begrip voor beheerplannen en vergunningverlening

Niet alleen activiteiten in een Natura 2000-gebied hebben invloed op de staat van instandhouding van het gebied, ook activiteiten buiten het gebied kunnen de waarden in een gebied beïnvloeden. Dit wordt 'externe werking' genoemd. Er bestaat geen ruimtelijke grens voor externe werking: bepalend zijn de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de soorten en habitattypen in het Natura 2000-gebied, ongeacht de afstand tot het beschermde gebied. Deze 'onbegrensde' geeft maatschappelijk aanleiding tot zorgen en biedt veel ruimte tot interpretaties. Meer eenduidigheid is dan ook gewenst.

De ambitie is dat externe werking de *bestaande* activiteiten zo weinig mogelijk hindert. Bedacht moet worden dat ook de externe werking van het bestaand gebruik getoetst dient te worden, wat plaats vindt bij het opstellen van de beheerplannen. Het begrip bestaand gebruik is hiervoor, in hoofdstuk 1, reeds uitgewerkt.

4.2 Begripsomschrijving externe werking volgens de Natuurbeschermingswet 1998/ jurisprudentie

In de Natuurbeschermingswet 1998 zelf wordt het begrip externe werking als zodanig niet genoemd. In artikel 16, lid 4, wordt gesproken over 'handelingen die buiten een beschermd natuurmonument kunnen worden verricht'. In de memorie van toelichting (TK 28771, nr. 3) wordt het begrip uitgebreider behandeld, waarbij ook een relatie met de artikelen 19d en 19f van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt gelegd:

"De plannen, projecten of andere handelingen als bedoeld in het voorgestelde artikel 19f, behoeven niet in het betreffende vogel- of habitatrictlijngebied zelf te worden gerealiseerd. Het kan ook gaan om plannen, projecten of handelingen die elders, buiten het aangewezen vogel- of habitatrictlijngebied, worden voorzien. Leidend voor het van toepassing zijn van de voorgestelde bepalingen zijn de gevolgen van de uitvoering voor het gebied. Deze zogenoemde externe werking is tot uitdrukking gebracht in het verbod, bedoeld in artikel 19d van het wetsvoorstel. Externe werking geldt ook voor beschermde natuurmonumenten ingevolge artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998. [...] Concrete duiding van activiteiten die, verricht buiten de aangewezen vogel- of habitatrictlijngebieden, negatieve gevolgen voor de natuurwaarden in die gebieden kunnen hebben, zijn niet ten algemene te geven. Dat zal steeds afhangen van zowel de aard van die activiteiten als die van de aard van het betreffende gebied".

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dient, wanneer een plan of project dat betrekking heeft op een gebied dat niet binnen een beschermd natuurmonument of Natura 2000-gebied is gelegen, maar wel significante gevolgen hiervoor kan hebben, aan een passende beoordeling te worden onderworpen: de zogenaamde externe werking.

4.3 Toepassing van het begrip externe werking

Bij het hanteren van het begrip externe werking moeten we onderscheid maken tussen de toepassing daarvan in het kader van beheerplannen of in het kader van vergunningverlening.

Als het gaat om beheerplannen zijn de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied bepalend voor de begrenzing van de externe werking. Op basis daarvan moet worden aangegeven welke mogelijke externe invloeden van belang zijn voor de doelen van het Natura 2000-gebied. Het gaat daarbij dus concreet om aantoonbaar negatieve invloeden, voortvloeiend uit bestaand gebruik, van buiten het N2000-gebied naar binnen, op de condities voor de instandhoudingsdoelstellingen aldaar. Denk daarbij bijvoorbeeld aan

beïnvloeding van de gewenste grond- of oppervlaktewaterkwaliteit of -kwantiteit, of verstoring door geluid. De instandhoudingsdoelstellingen worden geformuleerd in termen van draagkracht / geschiktheid van een gebied voor een bepaalde waarde.

Zoals bij de uitwerking van het begrip bestaand gebruik reeds is aangegeven, is de verwachting dat slechts in een gering aantal gevallen er sprake is van negatieve gevolgen als gevolg van de externe werking van het huidig bestaand gebruik (bijvoorbeeld ammoniakdepositie).

Voor het onderwerp vergunningverlening ligt de situatie iets anders. Hierbij kunnen we te maken hebben met de rol die het omringend gebied vervult binnen de levenscyclus van doelsoorten uit het Natura 2000-gebied. Daarbij is te denken aan fourageer-, rust- en pleisterplaatsen voor mobiele soorten, in relatie tot het betreffende Natura 2000-gebied. Voor de vergunningverlening betekent het dat ook voor activiteiten buiten het gebied een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig kan zijn en eventueel ook een passende beoordeling.

Bij zowel het opnemen van de externe werking van bestaand gebruik in de beheerplannen als bij de vergunningverlening gaat het bij de toetsing om de vraag wat exact de mogelijke negatieve invloeden van het gebruik of de activiteit kunnen zijn, hoe groot deze invloed is, in hoeverre habitattypen en soorten gevoelig zijn voor deze invloeden en of door mitigerende maatregelen de invloeden beperkt kunnen zijn. Als voorbeeld kan dienen een (bestaande) activiteit met een hoge geluidsproductie in de nabijheid van een Natura 2000-gebied dat is aangewezen vanwege het voorkomen van een plantensoort. Duidelijk is dat de geluidsproductie wel van negatieve invloed kan zijn op natuurwaarden, maar niet op de betreffende plantensoort.

Bij het opstellen van de beheerplannen dient het bevoegd gezag de toets uit te voeren (e.e.a. met achtneming van de door de Regiegroep gemaakte afspraken met betrekking tot de opstelling van beheerplannen), bij vergunningverlening de initiatiefnemer. Om onnodige kosten voor initiatiefnemers te voorkomen zal in het vooroverleg met het bevoegd gezag, door dit bevoegde gezag zoveel mogelijk duidelijkheid rond de reikwijdte van de externe werking worden geboden. Daar waar externe werking naar het oordeel niet aan de orde is, is ook geen nader onderzoek nodig.

Vanuit de bevoegde gezagen is het wenselijk nader te bezien of, zoals thans voor het Toetsingskader ammoniak is gedaan, voor bepaalde (bestaande) activiteiten met ander overheden of private partijen bindende afspraken te maken zijn, waarmee naast de ecologische ook een bestuurlijke grens aan de externe werking wordt gegeven. Het Steunpunt wordt gevraagd dit nader uit te werken, waarbij ook de juridische mogelijkheden worden verkend.

BIJLAGE 1

Hoe definiëren wetgeving en jurisprudentie het projectbegrip?

De Natuurbeschermingswet 1998 noch de Vogel- en Habitatrichtlijn geven definities van het projectbegrip uit art. 6 lid 3 HR en art. 19d Natuurbeschermingswet 1998. Het document "Beheer van Natura 2000-gebieden" van de Europese Commissie gebruikt de definitie uit de MER-richtlijn, die het projectbegrip omschrijft als:

- *de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken;*
- *andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.*

Deze definitie wordt ook in de jurisprudentie gehanteerd. Het HvJEG heeft op basis van deze definitie geoordeeld dat mechanische kokkelvisserij een project is (in het beroemde Kokkelvisserijarrest, C-127/02). De ABRvS heeft op basis van deze definitie geoordeeld dat de voorgenomen voortzetting van het gebruik van de Eder- en Ginkelse Heide door de Luchtmobiele Brigade onder het begrip "plan of project" uit art. 6 lid 3 HR valt.

De "Algemene handreiking Natuurbeschermingswet 1998" van het ministerie van LNV zegt over het projectbegrip het volgende:

Door de ruime uitleg van 'project' valt hier bijna elke handeling onder. Het in de wet gemaakte onderscheid tussen projecten en andere handelingen is daarmee van minder belang: bijvoorbeeld het aanleggen van een weg, het bouwen van een stal of de verwezenlijking van een kartbaan – het zijn allemaal handelingen die eveneens een project zijn, omdat het om ingrepen gaat in het natuurlijke milieu of landschap.

BIJLAGE 2

Memorie van toelichting behorend bij het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998

Definitie bestaand gebruik

Bestaand gebruik is in artikel 1, onderdeel n, opnieuw gedefinieerd (artikel I, onderdeel B). Er is voor gekozen om de peildatum te leggen bij het moment van inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Stb. 2005, 195), 1 oktober 2005. Vanaf dat moment wist de initiatiefnemer dat hij een vergunning nodig had om te beginnen met potentieel schadelijke handelingen en projecten, althans had hij dat moeten weten. Wanneer wordt verwezen naar het moment van aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument of Natura 2000-gebied, zoals in de huidige wet, rijst de vraag welke van deze momenten doorslaggevend is op het moment dat een gebied eerst was aangewezen als beschermd natuurmonument voordat aanwijzing als Natura 2000-gebied volgde. De formulering "en sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd" in plaats van "en sedertdien onafgebroken heeft plaatsgevonden" geeft uitdrukking aan het feit dat het ook kan gaan om een activiteit die niet het hele jaar door plaatsvindt maar bijvoorbeeld elk voor- en najaar of éénmaal in de vier jaar. Een wijziging in het gebruik van onbetekenende aard maakt niet dat de handeling niet langer kan worden aangemerkt als bestaand gebruik. Of een wijziging betekenend of onbetekenend is moet worden bepaald in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen. Zo blijft het verbouwen van aardappels in plaats van uien bestaand gebruik. De verkeersnaam op een weg zonder dat de inrichting van de weg wijzigt of er sprake is van een verbreding of andere wijziging (autonome ontwikkeling) is niet aan te merken als een handeling en evenmin als 'project', en valt dus buiten de reikwijdte van de artikelen 19c en 19d van de Natuurbeschermingswet 1998.

Op dit moment bestaat er - met uitzondering van gebieden in de exclusieve economische zone op de Noordzee - geen voornemen om meer of andere gebieden aan te wijzen op grond van artikel 10a dan die waarvan de voorbereidingsprocedure al in gang gezet is dan wel die op de communautaire lijst staan. Het is echter mogelijk dat in de toekomst op basis van wetenschappelijk onderzoek blijkt dat andere gebieden geschikter zijn geworden voor de instandhouding van habitats en soorten en dan zullen die gebieden moeten worden aangewezen. Met betrekking tot die gebieden wordt de peildatum voor het bestaand gebruik gelegd op het moment van aanwijzing, voor zover het gaat om Vogelrichtlijngebieden, of op het moment van aanmelding van het gebied bij de Europese Commissie als het een Habitatrichtlijngebied betreft. Wanneer een gebied zowel kwalificeert onder de Vogelrichtlijn als onder de Habitatrichtlijn is het waarschijnlijk dat het moment van aanwijzing als Vogelrichtlijngebied en het moment van aanmelding als Habitatrichtlijngebied verschilt. In dat geval is het eerste moment waarop duidelijk is dat het gebied bescherming behoeft (aanmelding of aanwijzing) doorslaggevend.

Bij verschillende discussies over de uitvoering van de Natuurbeschermingswet 1998 is door maatschappelijke organisaties naar voren gebracht dat bestaand gebruik gerelateerd moet worden aan de aanwijzing als beschermd natuurmonument. Het is een misvatting te denken dat de keuze voor een referentiemoment om te bepalen wanneer sprake is van bestaand gebruik van belang is voor de vraag of de Habitatrichtlijn goed wordt nageleefd. Plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben moeten passend beoordeeld worden voordat toestemming kan worden verleend. In relatie tot overige activiteiten geldt dat passende maatregelen genomen moeten worden om te voorkomen dat er gelet op de instandhoudingsdoelstellingen een verslechtering van de kwaliteit van habitats of een significante verstoring optreedt. Er is geen enkele reden om de peildatum voor bestaand gebruik bij de aanwijzing van het gebied als vogel- of habitatrichtlijngebied te leggen of bij het moment waarop de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn omgezet had moeten zijn. Al vond

een activiteit plaats voordat de Vogelrichtlijn in werking was getreden, als deze aangemerkt moet worden als project dat significante gevolgen kan hebben dan is vergunningverlening via een passende beoordeling verplicht. Het bekende voorbeeld van een activiteit die al jarenlang plaatsvond en toch moest worden aangemerkt als project is de Kokkelvisserij in de Waddenzee. De enige uitzondering hierop is wanneer de vergunning voor het project is aangevraagd vóórdat de Habitatrichtlijn omgezet had moeten zijn in nationaal recht (zie het arrest van het Hof van 23 maart 2006 in de zaak C-209/04). Omgekeerd geldt ook dat een project dat geen significante gevolgen kan hebben nooit passend beoordeeld hoeft te worden, ook al is dat project aangevangen na 1 oktober 2005. De bouw van een schuurtje naast een huis in een Natura 2000-gebied moet worden aangemerkt als een project. Het is echter onwaarschijnlijk dat er significante gevolgen verbonden zijn aan de bouw van dat schuurtje. De peildatum is relevant voor de vraag hoe in Nederland op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 vorm gegeven wordt aan de Europeesrechtelijke verplichting om passende maatregelen te nemen om te voorkomen dat handelingen een verslechtering of verstoring veroorzaken: via het beheerplan uit de artikelen 19a en 19b (hoewel in de omzettingstabel bij het wetsvoorstel deze artikelen niet genoemd zijn als omzetting van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn kunnen in het beheerplan ook passende maatregelen opgenomen worden), de aanschrijving van artikel 19c, de vergunningplicht van artikel 19d, door de toegang tot het gebied te beperken op grond van artikel 20 of door het nemen van de noodzakelijke maatregelen in het gebied als bedoeld in artikel 21. Alleen bestaand gebruik valt onder de aanschrijvingsbevoegdheid. Handelingen die na 1 oktober 2005 aangevangen zijn vallen onder de vergunningplicht. Het beheerplan is behalve op beheermaatregelen ook primair gericht op bestaand gebruik. De overige instrumenten kunnen zowel voor bestaand gebruik als voor nieuwe handelingen ingezet worden. Zowel voor het antwoord op de vraag of een project significante gevolgen kan hebben als voor het antwoord op de vraag of passende maatregelen genomen moeten worden zijn de instandhoudingsdoelstellingen het referentiekader.