



De wettelijke basis voor het nemen van beschermingsmaatregelen voor habitats buiten het Natura 2000-netwerk

28 maart 2022

Een belangrijk onderdeel van de Actualisatie Natura 2000 is het aandacht vragen voor de bijdrage van de voorkomens buiten de Natura 2000-gebieden voor (het bereiken van) een gunstige staat van instandhouding. Bij het borgen van de bescherming en de maatregelen wordt de vraag gesteld wat daarvoor de wettelijke basis is.

In deze notitie worden eerst relevante passages uit Habitatrichtlijn geciteerd en vervolgens worden juridische conclusies getrokken. De meest relevante passages uit de citaten zijn gecursiveerd.

Relevante passages uit de Habitatrichtlijn

Artikel 1

In deze richtlijn wordt verstaan onder

a) instandhouding: een *geheel van maatregelen* die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in de letters e) en i);

[...]

e) *staat van instandhouding* van een natuurlijke habitat: de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten *op het in artikel 2 bedoelde grondgebied*.

Artikel 2

1. Deze richtlijn 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* van de Lid-Staten waarop het Verdrag van toepassing is.

2. *De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.*

Artikel 3

1. Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, *Natura 2000* genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, *moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.*

2. Elke Lidstaat draagt bij aan de totstandkoming van Natura 2000 al naar gelang van de aanwezigheid op zijn grondgebied van de typen natuurlijke habitats en habitats van soorten als bedoeld in lid 1. Hij *wijst* daartoe, overeenkomstig artikel 4 en met inachtneming van de doelstellingen van lid 1, *gebieden als speciale beschermingszones aan.*

3. *Waar zij zulks nodig achten, streven de Lidstaten naar bevordering van de ecologische coherentie van Natura 2000 door het handhaven en in voorkomend geval ontwikkelen van de in artikel 10 genoemde landschapselementen die van primair belang zijn voor de wilde flora en fauna.*

Artikel 6

1. De Lidstaten treffen voor de *speciale beschermingszones* de nodige instandhoudingsmaatregelen

Artikel 9

De Commissie *evalueert* volgens de procedure van artikel 21 periodiek de *bijdrage van Natura 2000 tot de verwezenlijking van de in de artikelen 2 en 3 genoemde doelstellingen*.

Artikel 10

Wanneer de Lidstaten zulks in verband met hun ruimtelijkeordeningsbeleid en hun ontwikkelingsbeleid nodig achten, en met name om *Natura 2000 ecologisch meer coherent te maken*, streven zij ernaar een adequaat beheer te bevorderen van *landschapselementen* die van primair belang zijn voor de wilde flora en fauna.
Het gaat daarbij om elementen die door hun *lineaire en continue structuur* (zoals waterlopen met hun oevers of traditionele systemen van terreinbegrenzing) of hun *verbindingsfunctie* (zoals vijvers of bosjes) essentieel zijn voor de migratie, de geografische verdeling en de genetische uitwisseling van wilde soorten.

Juridische uitleg van de noodzaak om maatregelen te treffen buiten het Natura 2000-netwerk

Er is discussie geweest over de vraag of de gunstige staat van instandhouding (hierna: gSvI) gekoppeld is aan het Natura 2000-netwerk. Als het antwoord 'ja' zou zijn, kan dat twee kanten op worden uitgelegd: a) alle voorkomens van een habitattype of soort moeten aangewezen worden (wat nu zelden het geval is) of b) de voorkomens buiten Natura 2000 doen er niet toe (want de voorkomens erbinnen zijn voldoende).

De EC heeft deze discussie beslecht in het document 'Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive' (DocHab-04-03/03 rev.3)¹. Daarin staat op pagina 5: "The concept of FCS² is not limited to the Natura 2000 network. The definition of FCS for habitats and species in Article 1 indicates clearly that the *overall situation* of species and habitats needs to be assessed and monitored (see Article 11) in order to judge if it is favourable or not. To assess and evaluate the conservation status of habitats and species *within* the Natura 2000 network is not sufficient, especially when considering that the occurrences of most habitats and Annex II species are only partly covered by the network. There has been debate on whether the Natura 2000 network contributes to FCS for Annex I and II interests or is sufficient on its own. From the viewpoint of DG Environment, and confirmed by legal advice, the Habitats directive *as a whole* with all the instruments it provides for has the objective to reach favourable status (FCS) for all habitats and species listed in the annexes of the directive. This is spelled out in its Article 2.2. However for Annex I habitats and for species only listed on Annex II the Natura 2000 network is the only mechanism required by the directive. Results from monitoring & surveillance and from the *"periodical review of the contribution of Natura 2000 to the objectives set out in Article 2 and 3"* as foreseen in Article 9 of the Directive may show a need to adapt the network."

Nu daarmee het doel duidelijk is (alle voorkomens zijn relevant voor de staat van instandhouding en dragen dus bij aan het bereiken van de gSvI), is vervolgens de vraag welke maatregelen (inclusief het beschermingsregime) dan worden voorgeschreven in de HR. Hetzelfde document is daar - blijkens het citaat - duidelijk over: het enige 'mechanisme' dat is *voorgeschreven*, is het beschermen van Natura 2000-gebieden (art. 3)³.

¹

<https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Bibliotheek/Europa/EC%202005%20Assessment%2C%20monitoring%20reporting%20conservation%20status.pdf>

² Favourable Conservation Status

³ Artikel 10 dient daar hooguit indirect voor. Het gaat daarin over verbindingsstructuren (lineair of in de vorm van stapstenen) om het netwerk coherenter te maken. Maar de voorkomens van habitattypen en soorten buiten

Nu de gSvI mede afhankelijk is van voorkomens en maatregelen buiten N2000, maar de HR níet vereist dat je die maatregelen (naar eigen inzicht) buiten N2000 treft, zou de conclusie getrokken kunnen worden dat er dús geen juridische basis is voor maatregelen buiten Natura 2000. Maar dan zou je het jezelf onmogelijk maken om de gSvI (voor de meeste habitats en soorten) te bereiken. Want dan zeg je enerzijds dat die maatregelen helemaal niet behoren tot de verplichting, maar het resultaat wél. Dan ontstaat kortsluiting.

Daarom is het logisch om het doel voorop te stellen en de benodigde maatregelen daarvan af te leiden. Het woord "required" in de EC-uitleg is in dit verband dus bedoeld als: het beschermen van Natura 2000-gebieden is het enige instrument dat daadwerkelijk in de HR-tekst is opgenomen om verplicht in te zetten, maar *zonder* dat dit *in mindering* komt op het vereiste van art. 1 en 2. Want uit die artikelen vloeit noodzakelijkerwijs voort dat ook voorkomens buiten N2000 worden beschermd (dat is alleen dán niet het geval als er geen voorkomens buiten N2000 zijn óf dat een habitatype of soort zodanig is toegenomen dat de voorkomens binnen N2000 al voldoende zijn voor de gSvI).

De vraag kan gesteld worden of art. 2.2. ("op grond van deze richtlijn genomen maatregelen") óók bedoelt: de maatregelen buiten N2000 die nodig zijn voor de gunstige staat van instandhouding binnen de lidstaat (art. 1.a in combinatie met 1.e). Argument hiervoor is dat "op grond van deze richtlijn genomen maatregelen" een bredere formulering is dan als er had gestaan: "De *in* deze richtlijn *genoemde* maatregelen". De 'grond' van de genomen maatregelen buiten het netwerk is dan dus art. 1 – oftewel: als we een heideveld (met H4030 etc.) buiten N2000 goed beheren, dan is dat een maatregel op grond van art. 1 van de richtlijn.

Deze interpretatie blijkt echter niet voor de hand te liggen. Wat in de Habitatrichtlijn *mist*, is een expliciete algemene *opdracht* voor de lidstaten *om maatregelen te treffen voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding*. In de Vogelrichtlijn is zo'n algemene opdracht wel opgenomen (in art. 3⁴), hoewel in de VR het begrip gSvI niet expliciet voorkomt.

Nu zit er als het ware een gat tussen het te bereiken doel (gSvI) en de concrete uitwerking in maatregelen, die gekoppeld zijn aan instandhoudingsdoelen in Natura 2000-gebieden: de noodzakelijke, maar niet expliciet voorgeschreven (beschermings)maatregelen.

Voor zover er overlap is tussen de soorten van bijlage IV (soortenbescherming) en bijlage II (gebiedenbescherming) kan er overigens geen twijfel zijn over de verplichting op grond van de Habitatrichtlijn zo nodig ook buiten Natura 2000 maatregelen te treffen. Zie bijvoorbeeld het arrest in de Franse hamsterzaak van 9 juni 2011 (zaak C-383/09)⁵ en de daar genoemde Griekse zaak over de zeeschildpadden⁶. Deze overlap geldt niet voor álle soorten en bestaat sowieso niet voor habitattypen.

In zijn algemeenheid echter, zal het nemen van maatregelen voor de voorkomens buiten Natura 2000 moeten worden verondersteld op grond van de doelstellingen van de HR. Dit volgt ook uit het loyaliteitsbeginsel van artikel 4 VWEU. Ook Backes neemt een juridische verplichting op dit punt aan, al werkt hij de grondslag daarvoor niet verder uit⁷.

N2000 vallen dus niet onder reikwijdte van art. 10 (hoewel ernaar verwezen wordt in art. 3.3 en ondanks de 'aanmoediging' die artikel 10 bevat volgens het antwoord op vraag 55 in [F.A.Q. - Environment - European Commission \(europa.eu\)](#), waarin het belang van maatregelen buiten de Natura 2000-gebieden wordt erkend).

⁴ "Met inachtneming van de in artikel 2 genoemde eisen nemen de lidstaten *alle nodige maatregelen* om voor alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van *leefgebieden* en een voldoende omvang ervan te beschermen, *in stand te houden of te herstellen*."

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0383&from=NL>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CJ0103&from=SV>

⁷ Blz 11-12 in: Backes e.a. (2011): Natura 2000 in Nederland - Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen (https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/Natura_2000_WEB.pdf).

De juridische verplichting vloeit ook voort uit het Verdrag van Bern (Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, Bern, 19-09-1979), waaraan de Habitatrictlijn mede invulling geeft. Nederland is direct partij bij dat verdrag. Het verdrag voorziet in artikel 4 in een heel brede verplichting tot bescherming van de leefmilieus van bedreigde dieren en plantensoorten in het licht van de eveneens brede doelstelling in artikel 1 van dat verdrag om een gunstige staat van instandhouding te bereiken. Die verplichting is niet gekoppeld aan het door de EU zelf bedachte instrument van een Natura 2000-netwerk, maar staat daar los van.

En ten slotte moet ook worden gewezen op artikel 1.12, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, dat een verplichting bevat voor de provincies om de in bijlagen I en II opgenomen habitattypen en soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen.