

Zie verzendlijst

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
Vogelrichtlijn; beslissing op bezwaar; Waddeneilanden/ Noordzeekustzone/ Breebaart		070 - 3784226	

Bij besluit van 24 maart 2000 (Stcrt. 31 maart 2000, nr. 65) is in het kader van Richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (hierna aangeduid als Vogelrichtlijn), welke is gepubliceerd in PbEG, nr. L 103 het gebied **Waddeneilanden/ Noordzeekustzone/ Breebaart** (hierna ook: WNB) aangewezen als speciale beschermingszone.

Op 26 maart 2004 heb ik op de hiertegen ingediende bezwaren beslist, waarbij ik het door de Waddenvereniging ingediende bezwaarschrift niet-ontvankelijk heb verklaard. Tegen dit besluit is door de Waddenvereniging beroep ingesteld. Op 22 december 2004 heeft de Afdeling mijn besluit vernietigd, (zaaknr. 200403799/1). Dat betekent dat ik met betrekking tot alle ingediende bezwaren een nieuw besluit dien te nemen.

1. Bezwaren tegen de aanwijzing als speciale beschermingszone

Binnen de wettelijke termijn voor het indienen van een bezwaarschrift hebben de volgende (rechts)personen of instellingen een bezwaarschrift ingediend tegen de aanwijzing van het gebied als speciale beschermingszone als bedoeld in de Vogelrichtlijn:

1. Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging te Amersfoort (hierna ook: KNJV);
2. Wildbeheereenheid Ameland te Nes Ameland (hierna ook: WBE Ameland);
3. Wildbeheereenheid Texel te Texel;
4. De heer J.J. Groen te Leiden;
5. Vereniging van Windturbine eigenaren Friesland te Franeker (hierna ook: VWF);
6. Nederlandse Vereniging van ondernemingen in de bedrijfstak waterrecreatie te Edam (hierna: Hiswa);
7. Vereniging van Recreatieondernemers Nederland te Arnhem (hierna ook: Recron);
8. Noord Nederlandse Watersport Bond te Bolsward (hierna ook: NNWB);
9. Koninklijk Nederlands Watersport Verbond te Bunnik (hierna ook: KNWV);
10. Noordelijke Land- en Tuinbouw Organisatie te Drachten (hierna ook: NLTO);
11. Productschap Vis te Rijswijk;
12. N.V. Nederlandse Gasunie te Groningen (hierna: Gasunie);
13. Nederlandse Vereniging van Zandwinners te Leidschendam (hierna ook: NVZ);
14. Federatie Particulier Grondbezit te Zeist (hierna ook: FPG);
15. Zwemparadijs Calluna (hierna ook: het Recreatiebedrijf);

Noordzeekustzone

-
16. Terschelling Recreatie De Riesen B.V., Terschelling Recreatie Tjermelân B.V. en Terschelling Recreatie Noordkaap te Terschelling (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 17. Kustpark Texel te De Koog (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 18. De Holm B.V. te Hollum (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 19. Duinkampeerterein Kogerstrand te De Koog (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 20. Duinkampeerterein Loodsmansduin te Den Hoorn (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 21. Familiekampeerterein Om de Noord te de Koog (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 22. Camping De Lepelaar B.V. te Sint Maartensvlotbrug (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 23. Recreatiepark 'De Wierde' B.V. te Den Oever (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 24. Groepsvakantiehuis Jonkersbergen te Den Hoorn (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 25. Koninklijke Watersportvereniging 'De Kaag' te Warmond (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 26. Camping 'De Zwaluw' te Julianadorp (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 27. Camping De Woudhoeve B.V. te Egmond (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 28. Groepsverblijf 'Jeugdhôtel de Zilvermeeuw' te De Koog (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 29. V.O.F. De Koorn-aar te Den Burg (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 30. Maatschappij tot exploitatie van Onroerende Goederen op het Oosteinde, Oerd en Neerlands Reid B.V. te Buren (hierna ook: de Maatschappij);
 31. AMEV Levensverzekeringsmaatschappij N.V. te Utrecht (hierna ook: Fortis);
 32. het College van Burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling te Terschelling West (hierna ook: de gemeente Terschelling);
 33. Watersportcentrum De Leeuwenbrug B.V. te Harlingen (hierna ook: de Jachthaven);
 34. Koninklijke Marine Jachtclub te Den Helder (hierna ook: de Jachthaven);
 35. H.K. v.d. Wielen te Terschelling Midsland (hierna ook: individuele jager);
 36. J. Rittersma te Zwolle (hierna ook: individuele jager);
 37. Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. te Assen (hierna ook: de NAM);
 38. Conyplex B.V. te Medemblik (hierna ook: het Recreatiebedrijf);
 39. Mts. J.R.J. & R. Hamminga te Pieterburen (hierna ook: individuele landbouwer);
 40. J.C. & C.P. Hagen te Schiermonnikoog (hierna ook: individuele landbouwer);
 41. J.M. van den Berg te Den Burg;
 42. J. van 't Leven te Terschelling (hierna ook: individuele jager);
 43. Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee te Harlingen (hierna ook: Waddenvereniging).

De bezwaarschriften zijn in handen gesteld van de Commissie voor de bezwaarschriften. Alle bezwaarden zijn destijds door die Commissie in de gelegenheid gesteld hun bezwaarschrift nader toe te lichten tijdens daartoe gehouden hoorzittingen.

Naar aanleiding van vragen van de Commissie voor de bezwaarschriften aan de directeur van de Directie Natuurbeheer over enkele specifieke bezwaren, is aan bureau Alterra, Research instituut voor de Groene Ruimte, gevraagd een nader onderzoek te doen naar de aanwijzing van het onderhavige gebied als speciale beschermingszone. Alterra heeft zijn bevindingen neergelegd in het rapport (nr. 328), 'Nadere toetsing van aanwijzing en begrenzing van negen Vogelrichtlijngebieden'.

Bezwaarden zijn in de gelegenheid gesteld hun reacties op dit rapport kenbaar te maken.

2. Bezwaren tegen de aanwijzing voor opname in de lijst van wetlands

Voorts is het gebied Waddeneilanden/ Noordzeekustzone/ Breebaart bij besluit van 24 maart 2000 (Stcrt. 31 maart 2000, nr. 65) aangewezen voor opname in de lijst van watergebieden van internationale betekenis (wetlands) in het kader van de in 1971 te Ramsar (Iran) tot stand gekomen Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis (Trb. 1975, 84 en Trb. 1980, 90; hierna: Wetlands-Conventionie).

De onderhavige beslissing ziet alleen op de bezwaren die zijn ingediend tegen de aanwijzing van het gebied WNB als speciale beschermingszone. Bezwaarden hebben inmiddels een separate beslissing ontvangen, voor zover hun bezwaarschrift was gericht tegen de aanwijzing voor opname in de lijst van wetlands.

Juridisch kader

1. Algemeen

De Vogelrichtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europees grondgebied van de lidstaten. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan. De Vogelrichtlijn verplicht de lidstaten voor leefgebieden van alle hiervoor genoemde vogelsoorten diverse maatregelen te nemen. Voor een aantal vogelsoorten zijn speciale beschermingsmaatregelen verplicht: het aanwijzen van speciale beschermingszones.

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna de Habitatrictlijn) 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 lidstaten. Ook op grond van deze richtlijn wijzen de lidstaten speciale beschermingszones aan. Tezamen met de speciale beschermingszones, die zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn, vormen deze speciale beschermingszones Natura 2000, een coherent Europees netwerk van speciale beschermingszones. Nederland is gehouden binnen haar grondgebied de totstandkoming van Natura 2000 te bevorderen en dit netwerk duurzaam te beschermen.

Op grond van de Vogelrichtlijn heeft de Nederlandse regering in de periode 1979 - 1998 diverse maatregelen genomen. De Vogelwet, het wettelijk beschermingskader, is enkele malen aangepast; broed- en leefgebieden werden veiliggesteld onder meer door het aanwijzen van gebieden als beschermd en staatsnatuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet en door aankoop en beheer van natuurterreinen. De belangrijkste vogelgebieden, die op deze wijze waren veiliggesteld, werden aangemerkt als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn. Concreet ging het om 30 gebieden.

Hoewel Nederland meende hiermee in voldoende mate uitvoering te hebben gegeven aan de Vogelrichtlijn, besliste het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op 19 mei

1998 (zaak C-3/96) anders. Nederland kwam volgens het Hof haar verplichtingen op grond van de richtlijn onvoldoende na. Nederland heeft dit erkend en heeft besloten te komen met een versnelde aanwijzing van speciale beschermingszones ingevolge de Vogelrichtlijn. Dit heeft geresulteerd in de 49 aanwijzingsbesluiten van 24 maart 2000.

In 1971 is in Ramsar (Iran) de Wetlands-Conventionie tot stand gekomen (Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels). Watergebieden van internationale betekenis (wetlands) hebben in velerlei opzichten grote betekenis. Zij vormen een natuurlijk bezit van grote economische, culturele, wetenschappelijke en recreatieve waarde en het verlies daarvan is onherstelbaar. Dit hangt onder meer samen met de ecologische functies van wetlands binnen het geheel van de waterhuishoudingen en gebieden met een geheel eigen flora en fauna. Watervogels spelen daarbij een bijzondere rol vanwege hun trek tussen zomer- en wintergebieden en kunnen dan ook als een internationaal bezit worden beschouwd. De partijen bij de Wetlands-Conventionie beogen een halt toe te roepen aan de toenemende aantasting en het verloren gaan van wetlands onder andere door het aanmelden van daarvoor in aanmerking komende watergebieden voor opname in een lijst van watergebieden van internationale betekenis.

2. Regelgeving

2.1 Vogelrichtlijn

Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Vogelrichtlijn dienen de lidstaten alle benodigde maatregelen te nemen om voor alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen.

Artikel 3, tweede lid, van de Vogelrichtlijn bepaalt dat voor de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden in de eerste plaats de volgende maatregelen getroffen dienen te worden:

- a) Instelling van beschermingszones;
- b) Onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones;
- c) Herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen;
- d) Aanleg van biotopen.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Vogelrichtlijn, worden voor de leefgebieden van de in Bijlage I vermelde soorten speciale beschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten. In dat verband wordt gelet op:

- a) soorten die dreigen uit te sterven;
- b) soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied;
- c) soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen;
- d) andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen.

Op grond van artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn nemen de lidstaten soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in Bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop dienen de lidstaten zelf bijzondere aandacht te besteden aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan watergebieden van internationale betekenis.

2.2 Habitatrichtlijn

Op grond van artikel 7 van de Habitatrichtlijn komen de uit artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, vierde lid, eerste zin, van de Vogelrichtlijn voor wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn zijn erkend.

Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn treffen de lidstaten passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

Op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn wordt 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, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied. Hierbij wordt rekening gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

Op grond van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn nemen de lidstaten alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft indien een plan of project - ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied - bij gebrek aan alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang toch moet worden gerealiseerd.

2.3 Natuurbeschermingswet 1998

Ingevolge artikel 27, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 wijst de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gebieden aan ter uitvoering van verdragen of andere internationale verplichtingen met betrekking tot natuur- en landschapsbehoud, voor zover die verdragen of verplichtingen zulks met zich mee brengen.

3. Criteria voor de selectie en methodiek van begrenzing van gebieden, beschrijving in hoofdlijnen¹

De speciale beschermingszones zijn geselecteerd op basis van vogelkundige criteria. Een gebied wordt in het kader van de Vogelrichtlijn als speciale beschermingszone geselecteerd, indien het gebied aan een aantal criteria voldoet. Nadat een gebied is geselecteerd, worden de grenzen daarvan bepaald.

3.1 Criteria voor de selectie van de gebieden

- *Bijlage I-soorten, belangrijkste vijf gebieden*
In Bijlage I van de Vogelrichtlijn zijn in een lijst de vogelsoorten genoemd die bijzonder beschermwaardig zijn (Bijlage I-soorten). De lijst is voor het laatst aangepast in 1997, en telt nu 181 soorten, waarvan er 44 voor Nederland relevant zijn. Van de gebieden waar een Bijlage I-soort volgens de officiële vogeltellingen voorkomt, zijn de vijf gebieden geselecteerd met de hoogste aantallen van die soort, tenzij in het betreffende gebied niet meer dan twee broedparen of vijf exemplaren voorkomen. Gebieden behorend tot de belangrijkste vijf gebieden zijn bij de aanwijzingen als speciale beschermingszone betrokken.
- *1% van de biogeografische populatie bij trekkende watervogels*
Indien bij trekkende watervogels in een gebied minstens 1% van de biogeografische populatie van een soort broedt, ruit, foerageert en/of rust, is het gebied geselecteerd. Dit gebeurt zowel bij trekkende watervogels die op Bijlage I voorkomen als bij trekkende watervogels die niet op Bijlage I voorkomen.
- *aanvullende voorwaarde: 100 hectare met formele natuurstatus*
Een gebied komt alleen voor aanwijzing in aanmerking als er sprake is van minstens 100 ha aaneengesloten gebied met een formele natuurstatus. Op deze wijze worden onder meer gebieden met een tijdelijke geschiktheid voor vogels uitgesloten, zoals braakliggende bouwterreinen en grote aaneengesloten landbouwgebieden. Het criterium is alleen van toepassing bij terrestrische gebieden, dat wil zeggen gebieden die hoofdzakelijk bestaan uit land.

3.2 Methodiek van begrenzing

De grenzen van een speciale beschermingszone worden vastgesteld op basis van het gebruik dat de aanwezige Bijlage I-soorten, trekkende watervogels en/of overige trekkende vogels ervan maken, waarbij wordt uitgegaan van landschapsecologische eenheden en de biotoopeisen van de betreffende vogelsoorten.

Bij de begrenzing wordt voorts ook rekening gehouden met het voorkomen van niet-kwalificerende maar wel in behoorlijke aantallen voorkomende andere Bijlage I-soorten, trekkende watervogels en overige trekvogels. Hierbij zijn de volgende beperkingen gehanteerd.

- Voor vogelsoorten voorkomend op de Bijlage I geldt dat geregeld tenminste 1% van de Nederlandse broedpopulatie aanwezig moet zijn.
- Voor trekkende watervogels geldt dat geregeld tenminste 0,1% van de biogeografische populatie in het gebied aanwezig moet zijn.

¹ Voor een uitvoerige uiteenzetting wordt verwezen naar de Nota van Antwoord Vogelrichtlijn, deel 1, Bijlage I (Ministerie van LNV, directie Natuurbeheer, 23 februari 2000).

-
- Voor overige trekvogels geldt dat geregeld tenminste 1% van de Nederlandse broedpopulatie in een gebied aanwezig is en dat deze vogels voorkomen op de Nederlandse Rode Lijst van bedreigde vogelsoorten. Deze lijst betreft 14 soorten die geconcentreerd in het totaal van de aangewezen en nog aan te wijzen speciale beschermingszones voorkomen.

Samenvatting van de bezwaren

De bezwaren kunnen - samengevat - als volgt worden weergegeven.

1. De **KNJV** en **VWF** voeren aan dat bij de voorbereiding van de aanwijzing zienswijzen zijn ingediend. Hierop is niet adequaat gereageerd. De Nota van Antwoord is niet duidelijk, hetgeen in strijd is met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.
2. De **KNJV** stelt dat eenduidige formulering van de selectiecriteria in het besluit tot aanwijzing van het gebied als speciale beschermingszone ontbreekt, zodat niet duidelijk is welke criteria zijn gebruikt. Uit de stukken blijkt niet eenduidig of een gebied nu wel of niet kan worden aangewezen wanneer er twee broedparen of vijf individuen zijn. Daarnaast worden verschillende omschrijvingen gegeven van watervogels bij de uitleg van het 1%-criterium. Voorts is het begrip 'geregeld minstens 1%' op verschillende manieren gedefinieerd. De definities van het 100 ha-criterium zijn niet eenduidig. Kwestieus is of ter zake van criterium 2 mag worden verwezen naar het advies van de commissie Sepers, nu dat is gebaseerd op de veronderstelling dat criterium 2 slechts ziet op trekkende watervogels.
3. De **KNJV** voert aan dat voor de selectiecriteria van speciale beschermingszones een wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt. Evenmin blijkt dat een onafhankelijke deskundige is geraadpleegd. De commissie Sepers is een ambtelijke commissie, wier advies eenzijdig is en onvoldoende wetenschappelijk is onderbouwd.
4. Inzake de begrenzingscriteria voert de **KNJV** het volgende aan:
 - a. De gehanteerde begrenzingscriteria zijn nieuw en zijn niet nodig omdat de speciale beschermingszones begrensd kunnen worden met behulp van de selectiecriteria. De begrenzingscriteria gaan verder dan noodzakelijk is voor de selectie en begrenzing van de gebieden.
 - b. De keuze voor de begrenzingscriteria is niet onderbouwd. De studies waarnaar in de Nota van Antwoord wordt verwezen zien niet op de keuze voor de begrenzingscriteria zelf, maar betreffen een actualisering van de vogeltelgegevens en een studie naar de leefgebieden van vogels. De commissie Sepers heeft zich evenmin uitgelaten over de begrenzingscriteria. Wel heeft de commissie Sepers enkele problemen gesignaleerd, maar niet bekend is of dit een vervolg heeft gekregen. Naar de begrenzingscriteria is geen wetenschappelijke studie verricht.
 - c. Het derde begrenzingscriterium (overige trekvogels op de Rode Lijst) sluit niet aan bij de selectiecriteria. Het ligt in de rede om bij de begrenzing van de geselecteerde gebieden rekening te houden met het gedrag van de Bijlage I-soorten, de trekkende watervogels en hun populatiedichtheid. Dan nog

is echter onduidelijk waar bepaalde percentages vandaan komen. Vogels die voorkomen op de Rode Lijst worden momenteel al beschermd omdat ze voorkomen in gebieden die zijn aangewezen op grond van het Structuurschema Groene Ruimte. Daarnaast is de Rode Lijst met een ander doel samengesteld op grond van artikel 10 Vogelrichtlijn. Toepassing van het criterium leidt tot ongewenste gevolgen.

- d. De omschrijving van het derde criterium in de Nota van Toelichting verschilt met de tekst uit Bijlage I bij de Nota van Antwoord. Dit is in strijd met het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.
5. De cijfermatige onderbouwing van de aanwijzingen is onvoldoende. De **KNJV** voert ter zake het volgende aan:
 - a. Het is niet mogelijk om te beoordelen op welke concrete onderzoeksgegevens de cijfers van Sovon zijn gebaseerd. Hierdoor ontstaat strijd met het motiveringsbeginsel.
 - b. Er bestaan aanwijzingen dat de vogeltellingen onjuistheden bevatten. De **KNJV** verwijst naar artikelen in de periodiek van Sovon en de Volkskrant. Bezwaarde noemt de aanwijzingen van het gebied Weerter- en Budelerbergen en de Oostelijke Vechtplassen als gebieden waar de tellingen onjuistheden bevatten. Voorts heeft de commissie Sepers in haar advies van 11 januari 1999 kritiek geuit. Omdat grond bestaat voor gereede twijfel aan de juistheid van de gegevens van Sovon mag niet zonder meer verwezen worden naar de conclusies van het Sovon-rapport.
6. Omzetting van de uitzonderingsbepalingen van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn in een algemene maatregel van bestuur heeft nog niet plaatsgevonden. Op dit moment is bovendien onduidelijk welke rechtsgevolgen aan een aanwijzing zijn verbonden. Dat is volgens de **KNJV** strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel. Zij mist een opsomming van de concrete feitelijke gevolgen, hetgeen strijdig is met artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Per aan te wijzen gebied had moeten worden onderzocht of jagers door de aanwijzing onevenredig in hun belangen worden getroffen. Bovendien had moeten worden aangeboden deze nadelen voor de betreffende individuen te beperken, bijvoorbeeld door het aanbieden van een alternatief jachtgebied of door het vaststellen van een andere begrenzing.
7. Het thans bestaande toezicht in de jachtgebieden komt volgens de **KNJV** en de **FPG** de bestaande biodiversiteit ten goede. Niet is aangetoond dat de noodzaak bestaat de jacht in de aangewezen gebieden niet meer te openen. Een groot deel van de wildbeheereenheden zal geen of minder medewerking meer verlenen, zoals het afschieten van predatoren of het uitoefenen van toezicht. Bezwaarde verwijst naar rapporten van het Van Hall instituut/Oranjewoud en IBN. Omdat geen alternatieven worden geboden voor de gevolgen daarvan, zal verslechtering van de huidige situatie optreden. Dat is strijdig met het doel en de strekking van de Vogelrichtlijn.
8. Nu niet is voorzien in een adequate nadeelcompensatieregeling, zijn de aanwijzingen volgens de **KNJV** onrechtmatig. De stelling dat de uitoefening van de

jacht niet kan worden beschouwd als een economisch belang en dat van aantasting van het eigendomsrecht geen sprake is, is onjuist. Een schaderegeling met betrekking tot het bepaalde in artikel 46, derde lid, Flora- en faunawet ontbreekt, hetgeen in strijd is met het Eerste Protocol EVRM.

9. De **wildbeheereenheid Ameland** is van mening dat er geen toepassing is gegeven aan het bepaalde van artikel 3:13, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. In de Wet op de ruimtelijke ordening is namelijk bepaald dat bij planologische kernbeslissingen, structuurplannen, streekplannen en bestemmingsplannen aan een ieder de gelegenheid voor inspraak moet worden gegeven. Door dit recht slechts aan belanghebbenden toe te kennen, acht de wildbeheereenheid Ameland de voorbereiding in strijd met de algemene rechtsbeginselen.
10. De **wildbeheereenheid Ameland** acht het besluit in strijd met de rechtszekerheid omdat de bij het besluit kaart gevoegde kaart dusdanig klein is dat niet kan worden beoordeeld welke gebieden onder Vogelrichtlijn zullen vallen en welke niet.
11. Volgens de **wildbeheereenheid Ameland** is het onduidelijk hoe de sterk verouderde gegevens van het IBA met betrekking tot de vogelstand tot stand zijn gekomen. Er worden telgegevens bijgevoegd, die via de beheersoverleggroep Ameland of via de plaatselijke vogelwachten zijn verkregen. Verder is er onvoldoende gemotiveerd wat de belangrijkste gebieden zijn en op welke wijze de vogelsoorten een rol bij de besluitvorming hebben gespeeld. Tevens wordt er naar de rol gevraagd, die de diverse eigendom- en beheersituaties hierin ten aanzien van de grootte van de gebieden hebben gespeeld.
12. De **wildbeheereenheid Ameland** kan uit het besluit niet opmaken op welke wet- en regelgeving de criteria tot aanwijzing zijn gebaseerd.
13. De **wildbeheereenheid Ameland** stelt dat de jacht geen invloed heeft op de in het wild levende vogelsoorten, die de richtlijn tot doel heeft te beschermen. Het sluiten van de jacht wordt derhalve in strijd geacht met het proportionaliteitsbeginsel en een vorm van détournement de pouvoir. Verder acht de wildbeheereenheid het sluiten van de jacht ook in strijd met de Vogelrichtlijn omdat de richtlijn niet voor alle vogelsoorten de jacht uitsluit.
14. De **wildbeheereenheid Ameland** stelt dat de duinen van Ameland op grond van vier vogelsoorten (Bruine Kiekendief, Blauwe Kiekendief, Velduil en Grauwe Klauwier) worden aangewezen. Op grond van de gegevens waren er maar een beperkt aantal broedparen op het eiland aanwezig en het eiland zou op basis van deze gegevens niet kwalificeren.
15. De **wildbeheereenheid Ameland** stelt dat de agrarische gebieden op Ameland niet voldoen aan de gestelde criteria; tevens ontbreekt een schaderegeling in het besluit en wordt de aanwijzing als instrument gebruikt om de jacht te verbieden. Bovendien hebben de jagers van het eiland gelet op het geïsoleerde karakter van het eiland weinig mogelijkheden voor alternatieven.

-
16. De **wildbeheereenheid Ameland** geeft aan dat er op Ameland weinig draagvlak voor de inperking van het medegebruik van de natuurgebieden aanwezig is en verwijst op dit onderdeel naar een motie van de gemeenteraad van Ameland. De aanwijzing is verder in strijd met trilaterale afspraken met Duitsland en Denemarken waarin is afgesproken dat de menselijke activiteiten niet ondergeschikt maar ten minste nevensgeschikt aan de natuurdoelstellingen zijn.
 17. De **wildbeheereenheid Texel** en de heer **Groen** motiveren hun bezwaarschrift door te verwijzen naar het bezwaarschrift van de KNJV, dat zij verzoeken als herhaald en ingelast te beschouwen.
 18. De beantwoording van de zienswijzen in de Nota van Antwoord heeft volgens de **wildbeheereenheid Texel** en de heer **Groen** geleid tot grote onduidelijkheid. De beantwoording van hun zienswijzen is achterwege gebleven of is niet of niet volledig terug te vinden.
 19. Er is volgens de **wildbeheereenheid Texel** en de heer **Groen** gehandeld in strijd met artikel 27, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Er wordt in zijn algemeenheid weliswaar aangegeven onder welke wettelijke regelingen het gebied valt en welke beheersmaatregelen worden getroffen, maar er wordt niet aangegeven op welke wijze de instandhouding van het gebied wordt verwezenlijkt.
 20. De juistheid van de getalsmatige onderbouwing wordt door de **wildbeheereenheid Texel** en de heer **Groen** betwist. Onduidelijk is waarom in de telperiode nu nog significante tellingen konden plaatsvinden, door wie deze tellingen zijn gedaan en hoe de tellers zijn opgeleid en geïnstrueerd. Verder wordt ontkend dat de getelde aantallen vogels voldoen aan de voor kwalificatie geformuleerde normen.
 21. De **wildbeheereenheid Texel** en de heer **Groen** kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de Ecologische Hoofdstructuur (mede) richtsnoer is geweest voor de aanwijzingen. Daarmee is het richtsnoer van het Europees Hof verlaten dat alleen op basis van ornithologische criteria mag worden geselecteerd. Het is niet noodzakelijk de Ecologische Hoofdstructuur als leidraad te gebruiken omdat het Structuurschema Groene Ruimte hetzelfde afwegingskader kent als de Habitatrichtlijn.
 22. Uitoefening van de jacht is niet strijdig met de doelstelling van de Vogelrichtlijn. De **wildbeheereenheid Texel** en de heer **Groen** verwijzen naar het rapport van Van Hall Instituut/Oranjewoud. Daaruit kan worden geconcludeerd dat een jachtverbod zal leiden tot verslechtering van de huidige situatie. Gezien het bepaalde in artikel 13 van de Vogelrichtlijn is een jachtverbod strijdig met inhoud en doel van deze richtlijn.
 23. Nu al is volgens de **wildbeheereenheid Texel** en de heren **Groen en Van 't Leven** duidelijk dat in speciale beschermingszones economische schade zal ontstaan door het verlies van de mogelijkheid te jagen na de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet. Daarnaast zijn andere vormen van schade denkbaar, als gevolg van

weigerings van vergunningen en waardevermindering van onroerende zaken. Voor betrokkenen kan sprake zijn van onevenredige schade. Omdat op voorhand de aard en de omvang van de schade moeilijk is te bepalen, is het onjuist dat in de Natuurbeschermingswet 1998 geen regeling van nadeelcompensatie is opgenomen. Tevens wordt er op gewezen dat wanneer het bejagen van de vijf wildsoorten niet meer mogelijk is, ook het draagvlak voor de schadebestrijding zal verdwijnen.

24. De Natuurbeschermingswet 1998 ontbeert een regeling ter zake van opheffing van de status van speciale beschermingszone. De motivering om zo'n regeling niet te treffen is volgens de **wildbeheereenheid Texel** en de heer **Groen** onvoldoende. Ieder aanwijzingsbesluit zou moeten zijn voorzien van een periode van instandhouding.
25. De bezwaren van de **wildbeheereenheid Texel** en de heer **Groen** zijn niet als zodanig gericht tegen de uitvoering van de Vogelrichtlijn of tegen het aanwijzen van de speciale beschermingszone als zodanig, maar zijn veeleer gericht tegen de manier waarop de aanwijzing tot stand is gekomen en tegen de gehanteerde selectie- en begrenzingscriteria in het bijzonder.
26. Zowel de **wildbeheereenheid Texel** als de heer **Groen** verzetten zich tegen het feit dat de onderhavige speciale beschermingszone wordt begrensd door de Waddeneilanden, de Noordzeekustzone en de Polder Breebaart. In hun optiek is er sprake van zeven verschillende gebieden, die per gebied verschillende soorten herbergen. Bezwaarden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat alle Waddeneilanden met de omringende wateren gezamenlijk zijn aangewezen omdat de aparte deelgebieden zich niet zouden kwalificeren.
27. De heer **Groen** wijst op het feit dat hij destijds circa 800 ha heeft aangekocht, uitsluitend om aldaar de jacht te kunnen uitoefenen. Inmiddels is hem door de aanwijzing als beschermd natuurmonument van de Hanenplas al een substantieel deel van zijn jachtgenot ontnomen en met het aanwijzen van de speciale beschermingszone wordt zijn jachtveld nog eens met 10 ha verkleind. De heer Groen stelt zich op het standpunt dat er sprake is van gedeeltelijke onteigening zonder een wettelijke titel.
28. De **Recron, Hiswa, KNWV** en de **NNWB** voeren bezwaren aan tegen de wijze waarop de aanwijzing als speciale beschermingszone is verlopen. Gelet op de omvang en het specialistische karakter van de stukken, alsmede de wijze waarop die ter beschikking zijn gesteld, is het tijdsbestek om te reageren - inclusief de extra tijd om de gronden van bezwaar aan te vullen - te kort. Ondanks toezeggingen hebben bezwaarden een aantal stukken niet ontvangen. De opgevraagde informatie wordt bovendien te laat toegezonden en moest in sommige gevallen via andere wegen worden verkregen. Bezwaarden betwijfelen voorts of - gelet op de reactietijd - alle benodigde informatie wel verzameld kon worden. Er bestaat geen actueel en voldoende gedetailleerd beeld van de wijze waarop in andere landen de speciale beschermingszones worden aangewezen.

29. De **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, VWF, FPG, de Recreatiebedrijven, de Jachthavens** en **Van den Berg** maken er bezwaar tegen dat uit het besluit niet valt op te maken welke rechtsgevolgen de aanwijzing heeft voor bestaande en nieuwe activiteiten die niet uitsluitend op de bescherming van vogels zijn gericht. Zij wijzen op de slechter wordende ontwikkelingsmogelijkheden als gevolg van de externe werking. Zij maken bezwaar tegen de bewijslast die op hen zou rusten als gevolg van de aanwijzing. Bezwaarden zijn van oordeel dat van hen niet verlangd kan worden dat zij bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van nieuwe activiteiten aannemelijk moeten maken dat deze niet zullen leiden tot significante verstoring van vogelkundige waarden.
30. De **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, VWF, FPG, de Recreatiebedrijven** en **de Jachthavens** maken bezwaar omdat er voor derden de mogelijkheid bestaat rechtsmiddelen aan te wenden, waardoor activiteiten zouden kunnen worden gefrustreerd. Dit leidt tot onzekerheid en bedreigt het voortbestaan van hun ondernemingen.
31. Daarnaast maken de **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, VWF, FPG, de Recreatiebedrijven, de Jachthavens** en **Van den Berg** bezwaar tegen het gebruik van vage normen, waardoor onduidelijkheid en rechtsonzekerheid ontstaat. Bezwaarden wijzen in dit verband op de brief aan de Tweede Kamer en de brochure 'Opdat vogels blijven vliegen'. Specifiek noemen zij de begrippen 'bestaand gebruik', 'huidig gebruik' en 'significante verstoring'. Te gemakkelijk wordt de feitelijke invulling van deze vage normen overgelaten aan de bestuurspraktijk en de bestuursrechter, hetgeen tot rechtsonzekerheid leidt. Bezwaarden verwachten dat het primair gestelde vogelbelang onnodig scherp zal worden afgewogen.
32. De **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, VWF, FPG, de Recreatiebedrijven, de Jachthavens** en **Van den Berg** maken bezwaar tegen de aanwijzing terwijl het wettelijk kader voor de besluitvorming over de effecten van die aanwijzing nog niet gereed is. Zij betwijfelen of niet de verkeerde volgorde wordt gehanteerd.
33. De **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, VWF, FPG, de Recreatiebedrijven, de Jachthavens** en **Van den Berg** maken bezwaar tegen de verwijzing naar een milieueffectrapport als voorbeeld van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6 Habitatrichtlijn, omdat de kosten daarvoor ongeveer € 45.000,- bedragen.
34. De **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, VWF, FPG, de Recreatiebedrijven, de Jachthavens** en **Van den Berg** hebben bezwaar tegen de criteria die zijn gebruikt bij de aanwijzingen. Zij menen dat artikel 4 Vogelrichtlijn de lidstaten aanzienlijke beleidsruimte geeft. Nederland heeft nagelaten eigen criteria te ontwikkelen. Er is slechts aansluiting gezocht bij de criteria uit het rapport IBA 89 van de ICBP, die ook ten grondslag liggen aan de IBA 94 en die zijn gehanteerd bij de thans aangewezen gebieden. Daarnaast is een criterium overgenomen uit de Wetlands-Conventionie. Voor de keuze voor de criteria doet Nederland een beroep op de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 19 mei 1998. De Vogelrichtlijn en de uitspraak van het Hof verplichten niet om de door Nederland gebruikte criteria te hanteren.

-
35. De **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, VWF, FPG, de Recreatiebedrijven, de Jachthavens** en **Van den Berg** stellen dat er in zijn algemeenheid een groter deel als speciale beschermingszone is aangewezen dan noodzakelijk. Voorts voeren zij aan dat de criteria onjuist zijn toegepast.
36. Ten aanzien van het criterium van de belangrijkste vijf gebieden menen de **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, VWF, FPG, de Recreatiebedrijven, de Jachthavens** en **Van den Berg** dat Bijlage I van de Vogelrichtlijn aan herziening toe is. Bepaalde soorten dienen van Bijlage I te worden afgevoerd, waardoor sommige gebieden de status van speciale beschermingszone verliezen. Kwalificatie als speciale beschermingszone blijkt meer afhankelijk van de oppervlakte dan van de mate waarin relevante concentraties voorkomen. Er worden absolute getallen gehanteerd als maat voor het voorkomen van soorten in gebieden die naar omvang zeer sterk verschillen. Bezwaarden beschouwen dit in ornithologisch opzicht als een fundamentele fout. Zij zijn tevens van oordeel dat het criterium betreffende de belangrijkste vijf gebieden niet goed wordt toegepast omdat dat criterium voor soorten die zowel als broedvogel en als trekvogel voorkomen twee keer wordt toegepast. **FPG** meent dat het aantal van vijf (belangrijkste vijf gebieden) arbitrair is.
37. De **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, FPG, de Recreatiebedrijven, de Jachthavens** en **Van den Berg** vinden dat ten onrechte het 1%-criterium uit de Wetlands-Conventionie is overgenomen in het kader van de Vogelrichtlijn. Er had aansluiting gezocht moeten worden bij criteria van de Habitatrichtlijn. De motivering voor het gebruik van het 1%-criterium rechtvaardigt volgens bezwaarden niet de keuze voor dat criterium, dat internationaal ter discussie staat. Bezwaarden stellen dat geen rekening wordt gehouden met de intentie van artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn, dat de mogelijkheid biedt een aanwijzing achterwege te laten. Sommige gebieden zouden vanwege de beschermingsbehoefte van vogelsoorten genoemd in Bijlage II niet aangewezen hoeven te worden. Op sommige soorten mag volgens de richtlijn zelfs worden gejaagd. Verder keren bezwaarden zich tegen de wijze waarop het 1%-criterium is toegepast. Zij wijzen op verkeerde toepassing bij de kleine zwaan. Een aantal gebieden kwalificeert om die reden niet. Gelet op de seizoensmaxima voor trekvogels zijn dubbeltellingen onvoldoende geëlimineerd. Door toepassing van een correctiefactor op de telgegevens kan dit worden hersteld. Dat betekent dat een aantal gebieden niet meer als speciale beschermingszone kwalificeert. Bovendien is ingeval van de toepassing van de 1%-norm voor trekkende watervogels niet in alle gevallen voldaan aan het vereiste van het regelmatig voorkomen van de soort. Bezwaarden stellen dat het tweede vereiste, verwoord in de Nota van Antwoord, niet consistent is toegepast. Daardoor is een aantal gebieden ten onrechte aangewezen. Rekening houdend met een correctiefactor komen bezwaarden tot de conclusie dat sommige gebieden 'te mager' kwalificeren. Het is een omissie dat geen kritische analyse is uitgevoerd met betrekking tot 'robuustheid' van de kwalificaties ten aanzien van populatieontwikkeling en aanwezigheid van sterker kwalificerende gebieden. Sommige aanwijzingen kunnen dan ook opgeschort of herroepen worden.

-
38. De **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, FPG, de Recreatiebedrijven, de Jachthavens en Van den Berg** stellen dat in Nederland, in vergelijking met andere Europese landen, een relatief groot oppervlak speciale beschermingszones is aangewezen. Het is ornithologisch meer verantwoord om uit te gaan van concentratiegebieden voor de betreffende soorten. Bij de selectie en begrenzing van gebieden is uitgegaan van het - niet nader gedefinieerde – begrip landschapsecologische eenheid en is aan dat begrip - wellicht gevoed door het gebruik van de 1%-norm – een invulling gegeven die is gericht op de maximalisatie van de gebiedsomvang. Kwalificatie als speciale beschermingszone ontstaat zo eerder door de grootte van het gebied, dan door het voorkomen van relevante vogelconcentraties. Bezwaarden opteren voor een andere wijze van aanwijzing.
39. De **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, de Recreatiebedrijven, de Jachthavens en Van den Berg** voeren aan dat ten onrechte niet een bufferzone op het land is toegepast. Zij maken voorts bezwaar tegen de breedte van de zone van 100 meter bij (jacht)havens, die volgens hen minimaal 250 meter moet zijn.
40. De **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, de Recreatiebedrijven en de Jachthavens** willen dat onder bestaand gebruik niet alleen wordt verstaan de feitelijk bestaande activiteiten, maar ook activiteiten met betrekking tot nog niet gerealiseerde nieuwe ontwikkelingen waarvoor al wel overheidstoestemming is gegeven.
41. De **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, de Recreatiebedrijven, de Jachthavens en Van den Berg** menen dat als het resultaat van de gebiedsbegrenzing in oenschouw wordt genomen, blijkt dat enkele gebieden aan een hoofdgebied zijn toegevoegd, zonder landschapsecologische motivering of significante ornithologische versterking.
42. De **Recron, Hiswa, KNWV, NNWB, VWF, FPG, de Recreatiebedrijven, de Jachthavens en Van den Berg** maken bezwaar tegen de omstandigheid dat het aanwijzingsbesluit niet voorziet in een vorm van nadeelcompensatie of schadevergoeding omdat de aanwijzing een nadelige invloed heeft op waarde, gebruik en exploitatiemogelijkheden van de door de aanwijzing getroffen objecten.
43. Er is volgens de **VWF** en de **FPG** geen rekening gehouden met andere belangen, waardoor een ingrijpender effect op het buitengebied heeft plaatsgevonden dan nodig is.
44. De **VWF** en de **FPG** maken bezwaar tegen de wijze waarop de grenzen zijn vastgesteld. De nadere motivering van de selectie en begrenzing in de definitieve aanwijzingsbesluiten, zoals is aangekondigd, is achterwege gebleven. De gekozen begrenzing is te ruim, omdat op de huidige wijze vrijwel altijd aan het 1%-criterium zal worden voldaan terwijl feitelijk slechts een gering deel van het totaal aangewezen gebied daadwerkelijk voor aanwijzing in aanmerking komt. De aanwijzing is naar de opvatting van bezwaarde een ongerechtvaardigde inbreuk op de rechten als eigenaar c.q. gebruiker.

- _____ 45. De **FPG** wijst op problemen die ontstaan bij de inwerkingtreding van artikel 46, derde lid, van de Flora- en faunawet.
46. De rechtsgevolgen behoeven volgens de **NLTO** en de **individuele landbouwers** verduidelijking. Bezwaarden geven aan voorwaarden te hebben gesteld bij hun medewerking aan de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur. Realisering van de Ecologische Hoofdstructuur moet gebaseerd zijn op vrijwilligheid. In gebieden waar de Ecologische Hoofdstructuur gerealiseerd is, moet het bestaand en toekomstig landbouwkundig gebruik onverminderd kunnen worden voortgezet (geen schaduwwerking). De Ecologische Hoofdstructuur mag niet leiden tot beperkingen van het landbouwkundig gebruik in de aangrenzende gebieden (negatieve externe werking). In dit kader heeft de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur in de natuurgebiedsplannen in het werkgebied van de NLTO geen gevolgen voor de bestemming in het kader van de ruimtelijke ordening, het water- en milieubeleid; alle ontwikkelingsmogelijkheden voor de agrarische bedrijven blijven behouden. Op deze wijze heeft de bescherming van de Ecologische Hoofdstructuur, zoals opgenomen in het SGR, haar vertaling gekregen. Bezwaarden vinden dat in de aanwijzingen tot speciale beschermingszones moet worden opgenomen dat de op provinciaal niveau gemaakte afspraken in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur onverkort worden gerespecteerd.
47. Het aanwijzingsbesluit behoeft volgens de **NLTO** en de **individuele landbouwers** verduidelijking omtrent de externe werking. Bezwaarden willen bevestigd zien, dat geen agrarische activiteiten in de omgeving van een speciale beschermingszone plaatsvinden, die significante effecten hebben.
48. De **NLTO** pleit voor evenwicht tussen het te beschermen belang en het instrumentarium voor die bescherming. De Natuurbeschermingswet zou terughoudend moeten worden toegepast en kan niet worden ingezet voor gebieden in agrarisch gebruik. Deze wet is hiertoe een te zwaar instrument. Toepassing ervan zou een miskennis zijn van de agrarische functie van deze gebieden. In het aanwijzingsbesluit moet een passage met die strekking worden opgenomen.
49. Er is volgens de **NLTO** reden voor schadevergoeding als gevolg van het sluiten van de jacht in speciale beschermingszones. Jacht is een op geld waardeerbaar recht. Bezwaarde behoudt zich het recht voor om alle schade als gevolg van het sluiten van de jacht te verhalen op de Staat.
50. Door het sluiten van de jacht zal volgens de **NLTO** de wilddruk toenemen en daarmee ook de schadedruk en de verspreiding van dierziekten. Bezwaarde vertrouwt erop dat ik zal meewerken aan een adequaat preventief faunabeleid in de speciale beschermingszone.
51. De **NLTO** voert aan dat indien de aanwijzing leidt tot beperkingen in het landbouwkundig gebruik, de schade die hieruit voortvloeit zal moeten worden vergoed. Door de aanwijzing is grote druk ontstaan op het draagvlak voor

(agrarisch) natuurbeheer. Beperkingen in het landbouwkundig gebruik zullen dit draagvlak verder ondermijnen.

52. De **individuele landbouwers** geven aan dat de aanwijzing in strijd is met de methode van begrenzing, omdat er geen sprake is van een landschapsecologische eenheid. De aanwijzing bestaat uit een aantal zelfstandige eilanden en een polder aan de vaste wal. Verder is het twijfelachtig of de verbindingselementen tussen deze elementen wel aan de criteria van de Vogelrichtlijn voldoen.
53. De **individuele landbouwers** stellen dat de graslandpercelen intensief worden bemest en beweid. Gezien de structuur, functie en aard van de percelen zijn ze geen belangrijk onderdeel van het ecosysteem van een gebied, waarin beschermde vogels voorkomen. De in de Vogelrichtlijn genoemde soorten zullen volgens bezwaarden voornamelijk te vinden zijn op percelen, die daar speciaal geschikt voor zijn gemaakt. De betreffende graslanden kunnen niet worden gezien als 'meest geschikt'.
54. De **individuele landbouwers** voeren aan dat als gevolg van schaduwwerking ook negatieve gevolgen buiten de grenzen van de speciale beschermingszone zullen optreden. Een bestuursorgaan is echter gehouden tot compensatie van onevenredige – buiten het maatschappelijk risico vallende en op een beperkte groep van burgers drukkende – schade. Bezwaarden zijn van mening, dat zonder een adequate schadevergoedingsregeling, die ook hierop toeziet, de aanwijzing onrechtmatig is.
55. Volgens de **individuele landbouwers** is ten onrechte geen rekening gehouden met andere belangen dan vogelkundige belangen. Alle algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten in acht worden genomen, met name de zorgvuldigheid en de belangenafweging.
56. De **individuele landbouwers** twijfelen aan de objectiviteit van de telgegevens van Sovon. Daarnaast is niet duidelijk of de informatie is vergaard op voldoende wetenschappelijke wijze. Ten aanzien van het criterium van 100 hectare geldt dat een ornithologische onderbouwing ontbreekt. Tenslotte is Nederland niet gehouden aan IBA 94, maar mag Nederland zelf criteria opstellen.
57. Het **Productschap Vis** vindt dat het afwegingskader voor het aanwijzen van gebieden niet voldoende wetenschappelijk is onderbouwd. Het plaatst kanttekeningen bij het gebruik van de volgens hem verouderde IBA-normen en geeft aan het belangrijk te vinden dat er criteria worden vastgesteld, die een wetenschappelijke toetsing kunnen doorstaan.
58. De begrenzingscriteria zijn volgens het **Productschap Vis** arbitrair gekozen. Door 0,1 % van de biogeografische populatie te nemen, zijn de gebieden die belangrijk zijn voor de beroepsvisserij veel te ruim genomen.

-
59. Er bestaat volgens het **Productschap Vis** geen garantie dat de criteria voor aanwijzing niet zullen worden aangescherpt na uitvoering van het monitoringsprogramma na 10 jaar. Onzeker is voorts op welke termijn eventuele veranderingen in aanwijzingen kunnen plaatsvinden en wat de rechtsgevolgen daarvan zijn.
60. Het **Productschap Vis** voert aan dat een planologische kernbeslissing als het SGR niet kan worden beschouwd als een instrument waarmee deugdelijk uitvoering is gegeven aan het toetsingskader van de Vogelrichtlijn.
61. Het **Productschap Vis** vreest dat bestaand gebruik, intensivering van dit gebruik en toekomstig gebruik onder druk komen te staan als gevolg van het ontbreken van een invulling van de begrippen 'significante gevolgen' en 'passende maatregelen'. Ook is er onduidelijkheid over de vraag hoe aangetoond kan worden dat er geen mogelijkheid is voor alternatieve oplossingen en wanneer er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang. Bezwaarde vindt het belangrijk dat er een invulling aan het toetsingskader van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn wordt gegeven. Het vreest dat door diverse administratieve organen dan op een verschillende wijze invulling wordt gegeven aan de diverse begrippen.
62. Het **Productschap Vis** acht het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden omdat de zienswijzen niet hebben geleid tot een wezenlijke verandering, terwijl er voorts geen concrete belangenafweging zichtbaar is. Het doel van de Vogelrichtlijn wordt ten onrechte boven alle andere belangen geplaatst. De belangen van de visserijsector zijn niet of nauwelijks meegewogen. Daarnaast leidt het gemis aan een helder beeld van de rechtsgevolgen en het gemis aan wetenschappelijk verantwoorde ornithologische criteria, samen met het beleidsmatig niet nader invullen van de criteria voor afwegingen, tot schending van het rechtszekerheidsbeginsel.
63. Het **Productschap Vis** verwijst naar de alternatieve methode voor de aanwijzing van speciale beschermingszones van de gemeente Dronten. Bezwaarde is van opvatting dat deze methode had moeten worden meegenomen bij de belangenafweging.
64. Er is volgens het **Productschap Vis** sprake van schending van het evenredigheidsbeginsel, nu niet is voorzien in compenserende maatregelen of in een regeling ter zake van schadevergoeding. Voor een goede belangenafweging moet onderzoek plaatsvinden op grond van artikel 9, eerste lid, onder a, van de Vogelrichtlijn naar maatregelen om schade door vogels aan visserijactiviteiten te beperken of te voorkomen.
65. Artikel 49 Wet op de Ruimtelijke Ordening is volgens het **Productschap Vis** niet het juiste instrument voor schadevergoeding, omdat de schade niet voortvloeit uit planologische besluiten maar uit de aanwijzingsbesluiten of het niet verlenen van vergunningen. Bezwaarde pleit ervoor dat alle benodigde vergunningen en verzoeken om nadeelcompensatie door één instantie worden behandeld. Bezwaarde denkt aan een maatregel waarbij de te voorziene nadelen bij voorbaat worden

gecompenseerd. Onder voorziene schade verstaat het de inkomstenderving van vissers tijdens de procedure van vergunningverlening totdat een vergunning formele rechtskracht krijgt, als ook de schade die ontstaat doordat een vergunning geweigerd wordt.

66. De **Gasunie** voert aan dat in de Nota van Toelichting bij het aanwijzingsbesluit niet expliciet wordt gesproken over het gastransportleidingnet. De Gasunie maakt bezwaar, voor zover de aanwijzing zou betekenen dat het huidige gebruik, te weten onderhoud, vervanging en verlegging van gastransportleidingen, wordt aangetast. Bezwaarde wenst dat onderhoud, vervanging en verlegging als huidig gebruik wordt verstaan en niet onmogelijk wordt gemaakt.
67. **NVZ** stelt in haar bezwaarschrift dat het in verband met de aanwijzing van belang is of zandwinning moet worden aangemerkt als een bestaande activiteit of als een nieuwe activiteit, omdat voor nieuwe activiteiten een zwaarder toetsingsregime geldt dan voor bestaande activiteiten. NVZ vindt dat in de aanwijzing onvoldoende tot uitdrukking komt dat zandwinning binnen de bestaande winlocaties een bestaande activiteit is, zonder dat daaraan afbreuk wordt gedaan door het feit dat zandwinning plaatsvindt op basis van concessies, vergunningen of overeenkomsten die normaliter een beperkte duur hebben.
68. **Mts Hamminga** geeft aan dat voor de toekomst van haar landbouwbedrijf het van belang is dat het bedrijf zich onbelemmerd kan ontwikkelen. Het aanwijzen van deze speciale beschermingszone vormt een bedreiging van het inkomen van de maatschap en haar toekomst.
69. **Fortis** is van mening dat door het hanteren van de huidige criteria een situatie is ontstaan waardoor een zeer grote oppervlakte van Nederland wordt aangewezen als speciale beschermingszone. De criteria dienen te worden gewijzigd waarna het resultaat van de toepassing bestaat uit beschermingszones die de kerngebieden van de populaties van de Bijlage I-soorten omvatten. Nu vallen delen van de gebieden binnen de begrenzing terwijl de relevante populaties niet aanwezig zijn.
70. Volgens **Fortis** zijn de gevolgen van de aanwijzing voor betrokkenen onvoldoende inzichtelijk. Verder spreekt Fortis haar afkeuring uit over het feit dat klaarblijkelijk de bestuursrechter moet gaan uitmaken wat de consequenties van een aanwijzing zijn.
71. Met betrekking tot de onderhavige aanwijzing geeft **Fortis** aan dat de aanwezigheid van de roodkeelduiker en parelduiker in de Noordzee niet belemmerend mag zijn voor de exploitatie van bestaande en nieuw te ontwikkelen bollengrond in de Kop van Noord-Holland.
72. De **individuele jagers** verwijzen naar de bezwaren die wildbeheereenheden hebben ingediend en verzoeken deze als herhaald en ingelast te beschouwen.

-
73. De **individuele jagers** en de **Maatschappij** stellen dat zij als jachthouder na de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet schade zullen lijden. In artikel 46, derde lid, van die wet zal worden bepaald dat de jacht in speciale beschermingszones niet wordt geopend. Het uitoefenen van de jacht kan in dat verband worden gezien als een economisch belang dat voor schadevergoeding in aanmerking komt. Het jachtrecht is op geld waardeerbaar en mitsdien een vermogensrechtelijk recht. De uitholling van een vermogensrecht is in strijd met het Eerste Protocol EVRM en onrechtmatig, zolang in het aanwijzingsbesluit geen regeling voor schadevergoeding is opgenomen.
74. De **Maatschappij** verwacht dat zij door dit besluit een aanzienlijke inkomstenderving zal lijden omdat in de als speciale beschermingszone aangewezen gebieden het jachtrecht niet meer verhuurd kan worden.
75. Verder acht de **Maatschappij** het wenselijk dat de jacht in deze gebieden wordt voorgezet in verband met de te verwachten landbouwschade van konijnen, hazen en andere wildsoorten.
76. Ook spreekt de **Maatschappij** zijn bezorgdheid uit dat door de aanwijzing van de duingebieden op Ameland als speciale beschermingszone de bedrijfsvoering wordt beperkt en dat telkenmale de afwegingen zullen plaatsvinden ten gunste van de vogels.
77. **H.K. v.d. Wielen** is van mening dat de aanwijzing strijdig is met de Verklaring Trilateraal Managementplan, omdat activiteiten ten minste nevensgeschikt aan de natuurdoelstellingen dienen te worden beoordeeld. Er wordt in dit verband verwezen naar de structuurvisie 'Eenheid en verscheidenheid' en op de noodzakelijke betrokkenheid van de eilandbewoners.
78. **H.K. v.d. Wielen** acht het noodzakelijk om een effectenrapportage op te stellen over de te verwachten populatieontwikkelingen van de te beschermen vogels, waaruit moet blijken dat het noodzakelijk is om de duingebieden als speciale beschermingszone aan te wijzen. In dit verband wordt aangegeven dat op Terschelling de Velduil inmiddels niet meer als broedvogel wordt gesignaleerd en dat de nodige beheersmaatregelen ontbreken waardoor de aanwezigheid van aanwezige vogelsoorten op de Waddeneilanden wordt gegarandeerd.
79. De **gemeente Terschelling** geeft in haar bezwaarschrift aan dat het gebied, dat lokaal bekend staat als het Seinpaalduin, buiten de speciale beschermingszone dient te blijven. De gemeente Terschelling is van mening dat het Seinpaalduin niet kwalificeert.
80. Vervolgens heeft de **gemeente Terschelling** bezwaar tegen de externe werking van de Vogelrichtlijn en de wijze waarop hiermee moet worden omgegaan. Zij vindt dat de reikwijdte van de externe werking onbepaald is en laat daardoor nog te veel onduidelijkheden en rechtsonzekerheden achter.

-
81. Verder wijst de gemeente **Terschelling** op het gemis aan financiële compensatie ten behoeve van het uitvoeren van de taken die samenhangen met de aanwijzing van de speciale beschermingszone.
82. De **NAM** verzoekt de Nota van Toelichting van de aanwijzing aan te vullen met de op een kaart aangegeven bestaande boorlocaties. Verder acht de NAM voldoende rechtvaardigheidsgrond aanwezig om een strook van 300 meter rond de locaties waar de mijnbouwactiviteiten plaatsvinden te exclaveren.
83. De **Waddenvereniging** heeft een onderzoek laten instellen door het Bureau Altenburg & Wymenga Ecologisch Onderzoek, getiteld "Vogels Binnendijks" naar waarden van de cultuurgronden in het Nederlandse Waddengebied voor de vogels. In zowel IBA 89 als IBA 94, die in belangrijke mate aan de aanwijzingen ten grondslag hebben gelegen, is aan deze agrarische gebieden rond de Waddenzee geen aandacht besteed. Met het rapport "Vogels Binnendijks" is deze lacune opgevuld. Bij het opstellen van het rapport zijn de beide onderzoekers – Engelmoer & Altenburg - uitgegaan van dezelfde maatstaven als die, welke zijn toegepast bij het aanwijzingsbesluit. Enkel is geen toepassing gegeven aan het 100 ha-criterium. Dit criterium is volgens de Waddenvereniging afgewezen door de commissie Sepers, omdat het niet ornithologisch is. De Waddenvereniging concludeert, dat op één na, alle onderzochte binnendijkse gebieden zich zelfstandig kwalificeren vanwege het 1%-criterium of vanwege het criterium van de belangrijkste vijf gebieden.
84. De **Waddenvereniging** is van mening dat de aanwijzing van de onderhavige speciale beschermingszone in strijd is met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. De Waddenvereniging meent namelijk dat – ofschoon de Staatssecretaris van het rapport van Engelmoer & Altenburg op de hoogte was - er bij de besluitvorming geen rekening met de inhoud van dit rapport is gehouden.
85. Volgens de **Waddenvereniging** is het bestreden besluit in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Door het niet aanwijzen van de kuststrook en van de eilanderpolders met het argument te motiveren, dat deze gebieden tot een andere landschapsecologische eenheid zouden behoren, is het besluit in onvoldoende mate gemotiveerd.
86. De **Waddenvereniging** voert aan, dat de kuststrook - in ieder geval deels – zich zelfstandig kwalificeert als speciale beschermingszone. Zo behoort hoofdtelgebied 13 (Dollard Binnendijks) tot de belangrijkste vijf IBA's in Nederland voor de kwartelkoning, terwijl andere hoofdtelgebieden tot de belangrijkste vijf IBA's behoren voor de kleine zwaan.
87. Verder stelt de **Waddenvereniging** dat het 100 ha-criterium geen strikt ornithologisch criterium is, maar enkel wordt gehanteerd om te voorkomen dat gebieden worden aangewezen. Zij is van mening dat het bestaande gebruik van deze gebieden in strijd kan komen met de eisen die de Vogelrichtlijn stelt. Verder geeft de Waddenvereniging aan dat dit criterium bovendien ondeugdelijk is omdat het een miskennis vormt van de betekenis, die deze gebieden hebben als

rustgebied en hoogwatervluchtplaats. Deze functies staan nog los van de functie als foerageergebied.

88. Vervolgens geeft de **Waddenvereniging** aan dat de agrarische gebieden rond de Waddenzee niet alleen van belang zijn voor ganzensoorten. Uit het rapport van Engelmoer & Altenburg blijkt dat deze gebieden ook van belang zijn voor veel andere door de Vogelrichtlijn beschermde soorten. Ook het 100 ha-criterium is in deze gebieden onjuist toegepast. Zo zijn de eilanderpolders grotendeels aangewezen als kerngebieden in de zin van het Structuurschema Groene Ruimte. Daarmee geldt daar volgens de Waddenvereniging een beschermingsregime dat volgens het bestreden besluit vrijwel identiek is aan dat van de Vogelrichtlijn. De Waddenvereniging is om die reden van mening dat deze gebieden voldoen aan het 100 ha-criterium en concludeert om die reden dat deze gebieden aangewezen dienen te worden.

Naar aanleiding van het rapport van Alterra en de reactie van de directeur van de directie Natuurbeheer daarop zijn – samengevat – de volgende reacties ontvangen:

89. De **wildbeheereenheid Texel** en de heer **Groen** kunnen zich – onder handhaving van hun bezwaren – vinden in de conclusie van de directeur Natuurbeheer.
90. De **Hiswa** brengt naar voren dat zij zwaarwegende opmerkingen heeft aangaande de procedure die is gehanteerd. Er is bij herhaling niet gereageerd op brieven met verzoeken om informatie. Met betrekking tot de Voordelta geeft de Hiswa aan wel op de hoogte te zijn van voornemens tot wijziging van het gebied, maar zelf geen correspondentie ter zake te hebben ontvangen.
91. Met betrekking tot het rapport van Alterra geeft de **Hiswa** aan dat dit niet zorgvuldig is opgesteld, omdat de bezwaren van Hiswa niet in het rapport zijn meegenomen.
92. Tenslotte merkt de **Hiswa** op dat het onzorgvuldig is dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 al aan de Tweede Kamer is aangeboden, terwijl de beslissing op de bezwaren nog niet is genomen.
93. De **KNWV** voert aan dat het rapport van Alterra niet op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, omdat daarin niet alle bezwaren zijn meegenomen. Haar eigen bezwaren en die van andere indieners van bezwaarschriften zijn door Alterra niet beoordeeld. Geen van de ornithologische argumenten in die bezwaarschriften zijn besproken. De KNWV maakt bezwaar tegen een dergelijke onevenwichtige behandeling van de bezwaren. De procedure en het besluit tot wijziging van de aanwijzing zijn strijdig met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht, conform de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 4 december 2001 (nr. 200102724).

-
94. De **VWF** verwijst voor een reactie naar de bezwaren tegen de aanwijzing. Het rapport van Alterra is volgens bezwaarde niet zorgvuldig opgesteld omdat de bezwaren van VWF daarin niet zijn meegenomen.
95. De **VWF** voert verder aan dat het onzorgvuldig is dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 al aan de Tweede Kamer is aangeboden, terwijl de beslissing op de bezwaren nog niet is genomen.
96. Het **Productschap Vis** geeft aan dat de bezwaren tegen de aanwijzing ook zijn gericht tegen de wijziging van de aanwijzing. Bezwaarde constateert dat het rapport van Alterra en de nota van de directeur van de Directie Natuurbeheer niet toereikend zijn voor de conclusie dat sprake is van een heroverweging van het besluit, waarbij aan één of meer van de bezwaren tegemoet is gekomen.
97. Het **Productschap Vis** acht de selectie- en vaststellingscriteria niet voldoende wetenschappelijk onderbouwd. Bezwaarde kan zich niet vinden in de conclusies van Alterra en meent dat ik alsnog eigen, wetenschappelijk onderbouwde ornithologische criteria dien te ontwikkelen, die tevens bij de monitoring kunnen worden gebruikt. Bij de ontwikkeling van de criteria dient aandacht te worden besteed aan de alternatieve methode die door de gemeente Dronten is gepresenteerd.
98. Het **Productschap Vis** voert aan dat de criteria mede moeten strekken tot legitimatie van de beschermingsbehoefte in de aangewezen gebieden en het uitvoeren van een wetenschappelijk nuttig en noodzakelijke monitoring. De beschermingsbehoefte is thans niet duidelijk, waardoor ook de te nemen beschermingsmaatregelen niet duidelijk zijn. Het geheel leidt tot grote rechtsonzekerheid. De beschermingsmaatregelen kunnen grote consequenties hebben voor bestaande en toekomstige activiteiten, waaronder de visserij. In dat verband voert bezwaarde aan dat het 100 ha-criterium als extra selectie criterium wordt onderschreven, maar dat het niet kan worden gebruikt als instrument om invulling te geven aan de beschermingsbehoefte en de daaruit voortvloeiende beschermingsmaatregelen. Bezwaarde vreest voor verdergaande beschermingsmaatregelen dan welke op grond van betrouwbare criteria wellicht nodig zouden zijn.
99. Volgens het **Productschap Vis** bevat het rapport van Alterra en de nota van de directeur van de Directie Natuurbeheer geen nadere afweging ten aanzien van de invulling van het toetsingskader van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Bezwaarde verwijst naar zijn opmerkingen in het bezwaarschrift en de pleitnota ter gelegenheid van de hoorzitting. In dat verband wijst hij erop dat volgens hem de voorgestelde wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 niet tegemoet komt aan de bezwaren. Bezwaarde onderschrijft het advies van de Raad van State over dit voorstel.
100. De **Waddenvereniging** geeft aan dat er in haar bezwaarschrift sprake is van een kennelijke misslag door in de motivering van het bezwaarschrift te spreken over de

eilandpolders van Schiermonnikoog, Ameland en Vlieland en van een deel van de polders van Texel, terwijl bedoeld wordt de polders van Schiermonnikoog, Ameland en Terschelling en van een deel van de polders van Texel.

101. De **Waddenvereniging** merkt op dat zij zich nooit op het standpunt heeft gesteld dat de eilandpolders zich zelfstandig zouden kwalificeren voor de aanwijzing als speciale beschermingszone. De vereniging stelt zich niet op het standpunt dat deze gebieden zich zouden kwalificeren omdat er een sterke ornithologische relatie bestaat tussen de polders en de eilandduingebieden en Noordzeekustzone, maar zien in de onderhavige aanwijzing een afronding van de eerdere aanwijzing van het zogenaamde PKB-gebied Waddenzee als Vogelrichtlijngebied. Aldus kan er volgens de Waddenvereniging nog recht worden gedaan aan de samenhang die bestaat tussen het PKB-gebied en het omringende gebied. Een samenhang die tot uiting komt in de functie, die de eilandpolder en de delen van het binnendijkse gebied hebben, als hoogwatervluchtplaats en foerageergebied voor wadvogels. De vereniging merkt hieromtrent op dat ook de Staatssecretaris in de Nota van toelichting, behorende bij het Aanwijzingsbesluit, de onderhavige aanwijzing ziet als een aanvulling op de aanwijzing van het PKB-gebied Waddenzee als Vogelrichtlijngebied.
102. Over de formele belemmeringen met betrekking tot de speciale beschermingszone Waddenzee geeft de **Waddenvereniging** aan dat deze tot op heden nooit zijn opgeworpen met betrekking tot de aanwijzing van de onderhavige gebieden. In het geval dat deze formele belemmering gerechtvaardigd zou zijn, geeft de vereniging aan dat de door haar gegeven zienswijzen met betrekking tot deze gebieden hadden moeten worden aangemerkt als een verzoek om een aanwijzingsbesluit te nemen ten aanzien van de eilandpolders en de binnendijkse gebieden langs de Waddenzee. In dat geval dient het bezwaarschrift van de Waddenvereniging te worden gezien als een bezwaarschrift, gericht tegen de afwijzing van dit verzoek. De Waddenvereniging stelt namelijk vast dat uit het rapport van Engelmoer & Altenburg zou blijken, dat de betrokken gebieden zich ook als zodanig – los van de betekenis voor de wadvogels – zouden kwalificeren. Uitstel in afwachting van een over tien jaren plaatsvindende evaluatie acht de Waddenvereniging in strijd met de Vogelrichtlijn.
103. De **Waddenvereniging** meent, dat uit de bevindingen van Alterra blijkt dat de door mijn ministerie gehanteerde begrenzingsmethodiek de toets der kritiek niet kan doorstaan. Zij leidt uit het rapport vervolgens af dat de onderzoekers van Alterra kiezen voor de invulling, die de Waddenvereniging aan de begrenzingsmethodiek heeft gegeven. Een begrenzing, gebaseerd op vooral landschapstypen verdraagt zich naar het oordeel van de onderzoekers niet met de Vogelrichtlijn. Hieruit leidt de Waddenvereniging af, dat de op dit (onjuiste) uitgangspunt gebaseerde overweging in de toelichting op het aanwijzingsbesluit, dat de eilandpolders en het binnendijkse gebied langs de vastelandskust behoren tot een ander landschapecologische eenheid en daarom niet voor aanwijzing in aanmerking komen, het bestreden besluit niet kan dragen.

104. Hoewel de **Waddenvereniging** constateert dat de agrarische gebieden in voldoende mate hun functie als voedselgebied kunnen vervullen, is zij van mening dat deze gebieden in het kader van de Vogelrichtlijn toch bescherming behoeven. De Waddenvereniging wijst daarbij op het gevaar van het grootschalig overschakelen naar andere gewassen of een andere bedrijvigheid waardoor de functie als foerageergebied voor bepaalde vogelsoorten in gevaar zou kunnen komen.
105. In verband met de aanbieding aan de Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 is het volgens de **Waddenvereniging** van groot belang, dat daarin alle soorten worden vermeld op grond waarvan het gebied kwalificeert. De aanwijzing is in zoverre verwarrend, dat daarin een onderscheid wordt gemaakt tussen kwalificerende soorten en andere relevante soorten. Zij vraagt zich af of voor de toepassing van het nieuwe beschermingsregime, zoals verwoord in het wetsvoorstel, alleen de kwalificerende soorten van paragraaf 4.1 van de aanwijzing van belang zijn. Bezwaarde is van opvatting dat de in paragraaf 4.2 genoemde soorten eveneens als kwalificerend moeten worden gezien. Het besluit moet in zoverre bovendien worden aangevuld. Bezwaarde verwijst naar de ingediende zienswijze.

Feiten en omstandigheden

De speciale beschermingszone Waddeneilanden/ Noordzeekustzone/ Breebaart ligt in de provincies Noord-Holland, Fryslân en Groningen en behoort tot het grondgebied van de gemeenten Schoorl, Den Helder, Zype, Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland, Schiermonnikoog, Dongeradeel, Delfzijl en Eemmond. Het gebied bestaat overwegend uit kustwater, zandstranden, kustduinen, kwelders, slikken en platen en beslaat een oppervlakte van circa 135.000 ha. Grote delen van het gebied zijn in eigendom en beheer bij Staatsbosbeheer en de Vereniging Natuurmonumenten.

Gebiedsomschrijving:

a. *Noordzeekustzone:*

Het aangewezen deel van de Noordzeekustzone strekt zich uit van de kust van Petten tot aan de Duitse grens (benoorden Rottumeroog). Het gebied bestaat uit kustwateren, ondiepten en enkele zandbanken en is vooral van belang als rust en voedselgebied voor meeuwen, zeeduikers en zee-eenden. Het gebied kwalificeert zich vanwege het voorkomen van drempeloverschrijdende aantallen van Roodkeelduiker, Toppereend, Eidereend, Zwarte Zee-eend, Zilverplevier, Kanoetstrandloper, Drieteenstrandloper, Bonte Strandloper en Rosse Grutto. Verder kwalificeert het gebied zich als speciale beschermingszone, omdat het behoort tot één van de vijf belangrijkste gebieden voor Roodkeelduiker en Parelduiker in Nederland. Tevens is het gebied nog van betekenis voor de Slechtvalk, Kluut (beide Bijlage I-soorten), Aalscholver, Bergeend, Middelste Zaagbek, Grote Zaagbek, Scholekster, Wulp, Bontbekplevier en Steenloper. De biotopen van deze vogels

hebben mede de begrenzing van het gebied bepaald.

b. *Waddeneilanden:*

De grens op de waddeneilanden ligt overwegend langs de bebouwde gebieden en de landbouwgebieden. Daar waar de kaart en de nota van toelichting om kaarttechnische redenen niet overeenstemmen, is de tekst doorslaggevend.

De aangewezen gebieden op de waddeneilanden zijn de volgende:

De duinen van Texel:

De duinen van Texel kwalificeren zich omdat het gebied behoort tot één van de belangrijkste vijf broedgebieden voor Lepelaar, Blauwe Kiekendief en Velduil in Nederland. Verder kwalificeert het gebied zich vanwege het voorkomen van drempeloverschrijdende aantallen Lepelaars en Kleine Mantelmeeuwen, die het gebied benutten als broedgebied. Andere Bijlage I-soorten waarvoor het gebied van betekenis is, zijn Bruine Kiekendief, Dwergstern, Eidereend, Roodborsttapuit en Tapuit (allen broedvogels). Op Texel bedraagt de oppervlakte van het bij deze aanwijzing aangewezen deel van de speciale beschermingszone 3.490 ha, waarvan het belangrijkste deel reeds een formele natuurstatus heeft.

De duinen van Vlieland:

De duinen van Vlieland kwalificeren zich omdat het gebied behoort tot één van de belangrijkste vijf broedgebieden voor Lepelaars in Nederland. Verder kwalificeert het gebied zich vanwege het voorkomen van drempeloverschrijdende aantallen Lepelaars, die het gebied benutten als broedgebied. Andere Bijlage I-soorten waarvoor het gebied van betekenis is, zijn Bruine Kiekendief, Blauwe Kiekendief. Verder is het gebied van betekenis voor de Aalscholver, Pijlstaart, Slobeend, Kluut, Wulp, Tureluur en Kleine Mantelmeeuw, Eidereend, Tapuit (allen broedvogels). Op Vlieland bedraagt de oppervlakte van het bij deze aanwijzing aangewezen deel van de speciale beschermingszone circa 1.540 ha, waarvan het belangrijkste deel reeds een formele natuurstatus heeft.

De duinen van Terschelling:

De duinen van Terschelling kwalificeren zich omdat het gebied behoort tot één van de belangrijkste vijf broedgebieden voor Bruine Kiekendief, Blauwe Kiekendief en Velduil in Nederland. Verder kwalificeert het gebied zich vanwege het voorkomen van drempeloverschrijdende aantallen Lepelaars, die het gebied benutten als broedgebied. Het duingebied is verder van belang voor Dodaars, Tapuit, Paapje en Rietzanger. Op Terschelling bedraagt de oppervlakte van het bij deze aanwijzing aangewezen deel van de speciale beschermingszone circa 3.400 ha, waarvan het belangrijkste deel reeds een formele natuurstatus heeft.

De duinen van Ameland:

De duinen van Ameland kwalificeren zich omdat het gebied behoort tot één van de belangrijkste vijf broedgebieden voor Bruine Kiekendief, Blauwe Kiekendief, Velduil en Grauwe Klauwier in Nederland. Een andere Bijlage I-soort waarvoor het gebied van betekenis is, is het Porseleinhoen. Het duingebied is verder van belang voor

Eidereend, Tapuit en Rietzanger. Op Ameland bedraagt de oppervlakte van het bij deze aanwijzing aangewezen deel van de speciale beschermingszone circa 2.200 ha, waarvan het belangrijkste deel reeds een formele natuurstatus heeft.

De duinen van Schiermonnikoog:

De duinen van Schiermonnikoog kwalificeren zich omdat het gebied behoort tot één van de belangrijkste vijf broedgebieden voor de Blauwe Kiekendief in Nederland.

Andere Bijlage I-soorten waarvoor het gebied van betekenis is, zijn de Bruine Kiekendief en de Velduil. Het duingebied is verder van belang voor de Eidereend. Op Schiermonnikoog bedraagt de oppervlakte van het bij deze aanwijzing aangewezen deel van de speciale beschermingszone circa 1.000 ha, waarvan het belangrijkste deel reeds een formele natuurstatus heeft.

c. *Breebaart:*

Deze jonge polder van 60 ha grenst aan de Dollard. Door de inrichting en het beheer wordt de samenhang tussen de polder en de Dollard versterkt, waardoor het gebied steeds geschikter wordt als broedplaats en rustplaats voor watervogels, die vooral in de aangrenzende Eems-Dollard voedsel zoeken. Vooral is het gebied van belang als overloopgebied voor de Punt van Reide voor onder andere de Brandgans en de Rosse Grutto.

d. *Overige gebieden:*

Aan de speciale beschermingszone zijn nog een aantal gebieden van beperkte omvang toegevoegd, zoals de haven van West-Terschelling en een drietal inlagen of geulen in de polders van Texel.

Overwegingen

Ontvankelijkheid

Alvorens ik op de inhoud van de bezwaarschriften kan ingaan, dien ik te onderzoeken of de bezwaarschriften ontvankelijk zijn. Ik overweeg daartoe het volgende.

Artikel 8:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen.

Artikel 7:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt, dat degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen, alvorens beroep in te stellen, tegen dat besluit bezwaar dient te maken.

Op grond van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Met betrekking tot de NLTO, Hiswa, Recron, Federatie Particulier Grondbezit en Vereniging van Windturbine eigenaren Friesland ben ik van mening dat uit het vereiste van belanghebbende, in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht, volgt,

dat het bij de belangen van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van die wet moet gaan om een aan de statutaire doelstelling ontleend algemeen of collectief belang, dat door een besluit direct wordt of dreigt te worden aangetast, waarbij dat belang los kan worden gezien van dat van de individuele leden en waarvan de behartiging de trekken dient te vertonen van behartiging van bovenindividuele belangen.

De NLTO, Hiswa, Recron, Federatie Particulier Grondbezit, en de Vereniging van Windturbine eigenaren Friesland komen hier op voor de belangen van een beperkt aantal van hun leden. Het opkomen voor de belangen van deze leden kan niet worden aangemerkt als het behartigen van een algemeen of collectief belang in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Evenmin vloeit uit de (dreigende) aantasting van de individuele belangen van deze leden voort, dat tevens de belangen van bovengenoemde organisaties als organisatie in het geding zijn, zodat geen sprake is van een eigen belang van de NLTO, Hiswa, Recron, Federatie Particulier Grondbezit en de Vereniging van Windturbine eigenaren Friesland bij het bestreden besluit. De betrokken belangen zijn veeleer aan te merken als individuele belangen die de (belanghebbende) leden van deze organisaties gemeen hebben.

Gelet hierop kunnen de NLTO, Hiswa, Recron, Federatie Particulier Grondbezit en Vereniging van Windturbine eigenaren Friesland niet worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Zie de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nr. 200201925/1 en 200203973/1).

Verder bepaalt artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht dat een bezwaarschrift wordt ondertekend en ten minste de gronden van bezwaar moeten bevatten. Met betrekking tot het bezwaarschrift van de Koninklijke Watersportvereniging De Kaag stel ik vast dat het niet de gronden van bezwaar bevat. Ofschoon de Koninklijke Watersportvereniging De Kaag in de gelegenheid is gesteld dit verzuim te herstellen, is er van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Daarmee is niet voldaan aan het bepaalde van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht dat een bezwaarschrift ten minste de gronden van bezwaar moet bevatten en het bezwaarschrift is derhalve ook om die reden niet-ontvankelijk.

Verder is aan Kustpark Texel, Zwemparadijs Calluna, Duinkampeerterein Kogerstrand, Duinkampeerterein Loodsmansduin, V.O.F. de Koorn-aar, Maatschappij tot exploitatie van Onroerende Goederen op het Oosteinde, Oerd en Neerlands Reid B.V. en aan Familiekampeerterein Om de Noord medegedeeld dat de bezwaarschriften niet voldeden aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht, omdat niet bleek dat de persoon, die het bezwaarschrift heeft ondertekend, bevoegd is om de bezwaarde te vertegenwoordigen. Ook na het verzoek om alsnog een dergelijke machtiging te overleggen, is dit achterwege gebleven. Daarmee hebben het Kustpark Texel, Zwemparadijs Calluna, Duinkampeerterein Kogerstrand, Duinkampeerterein Loodsmansduin, V.O.F. de Koorn-aar, Maatschappij tot exploitatie van Onroerende Goederen op het Oosteinde, Oerd en Neerlands Reid B.V. en Familiekampeerterein Om de Noord onbevoegd een bezwaarschrift ingediend. Ik acht deze bezwaarschriften niet ontvankelijk.

Met betrekking tot de maatschap Hamminga en Conypark B.V. stel ik vast dat de betrokken bedrijven niet als belanghebbende gelden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van artikel 8:1, eerste lid, jo. artikel 7:1, eerste lid, van de Awb kunnen alleen belanghebbenden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht tegen een besluit een ontvankelijk bezwaarschrift indienen. Dit geldt niet alleen voor de geadresseerde van het besluit, maar ook voor derde-belanghebbenden. Zij moeten ingevolge artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht een rechtstreeks belang bij een besluit kunnen aantonen. Gelet op de bezwaren, zoals verwoord in de betreffende bezwaarschriften, kom ik tot de conclusie dat een dergelijk belang, zoals bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht niet aanwezig is. De betrokken bedrijven worden niet in hun bedrijfsvoering geraakt.

Met betrekking tot rechtspersonen voegt artikel 1:2, derde lid, van de Awb daaraan nog toe dat rechtspersonen ook een rechtstreeks bij een besluit betrokken belang kunnen hebben als zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden deze belangen in het bijzonder behartigen. Omdat een willekeurige burger zich niet kan opwerpen om als belanghebbende een algemeen of collectief te behartigen, maakt het derde lid het mogelijk dat privaatrechtelijke organisaties, die voor de behartiging van deze belangen zijn opgericht en daarvoor actief zijn, wel als belanghebbende kunnen worden beschouwd. In de praktijk bestaat deze mogelijkheid alleen voor verenigingen en stichtingen, die krachtens hun statutaire doelstellingen deze belangen behartigen. Mij is gebleken dat de eerdergenoemde bezwaarden - als vennootschap onder firma dan wel als besloten vennootschap of als vereniging - krachtens hun statutaire doelstellingen niet als belanghebbenden kunnen gelden. Derhalve ben ik van mening dat het Watersportcentrum De Leeuwenburg, Recreatiepark 'De Wierde' B.V., Koninklijke Watersportvereniging De Kaag en Conypark B.V. ook om die reden niet-ontvankelijk zijn.

Gelet op het voorgaande acht ik de bovengenoemde bezwaarschriften niet-ontvankelijk. Aan een inhoudelijke bespreking van deze bezwaarschriften kom ik niet toe. Derhalve blijven de bezwaren zoals ze zijn verwoord onder de nummers 43 tot en met 45, 48 tot en met 51, 68, 74 tot en met 76, 90 tot en met 92, 94 en 95 onbesproken.

Inhoudelijk

Op grondslag van de ingediende bezwaarschriften, gezien in hun onderlinge samenhang, overweeg ik het volgende.

I. Algemeen

In haar bezwaarschrift heeft de **KNJV** betoogd dat de inhoud van de bezwaarschriften van de wildbeheereenheden, hun leden en van de individuele leden van de KNJV als hier herhaald en ingelast moeten worden beschouwd.

Tijdens de hoorzitting is van dit betoog evenwel afstand genomen. In het navolgende zal ik voor wat betreft de bezwaren van de KNJV alleen ingaan op die bezwaren die in het

bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting expliciet aan de orde zijn gesteld. De verwijzing naar bezwaarschriften van anderen laat ik om die reden in dit kader buiten verdere beschouwing. Bovendien ga ik er in dit verband van uit dat de wildbeheereenheden en hun leden, alsmede de individuele leden van de KNJV zelfstandig bezwaar hebben ingediend en niet geacht kunnen worden in bezwaar te zijn vertegenwoordigd door de KNJV.

II. Voorbereidingsprocedure

Ad 1, ad 9, ad 18, ad 28 en ad 62

Voorafgaand aan de definitieve aanwijzingsbesluiten heb ik besloten toepassing te geven aan de openbare voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. De in dat kader opgestelde ontwerpbesluiten zijn gepubliceerd in de Staatscourant (15-02-1999, nr. 31) en hebben vanaf 17 februari 1999 gedurende acht weken ter inzage gelegen. Op grond van artikel 3:13 van de Algemene wet bestuursrecht kon eenieder zijn zienswijze naar voren brengen.

Ik weerspreek de stelling dat bezwaarders niet of niet tijdig kennis hebben kunnen nemen van de stukken. Gelet op de hoeveelheid en de aard van de zienswijzen zijn deze verwerkt in een Nota van Antwoord, onderverdeeld in een algemeen deel, een gebiedsspecifiek deel, een thematische vragenindex en een lijst van personen en instanties, die een zienswijze hebben ingediend. De definitieve besluiten zijn - inclusief de daarbij behorende Nota van Toelichting en de Nota van Antwoord (met bijlagen) - ter inzage gelegd en tevens gezonden aan allen die zienswijzen hebben ingediend. Toezending vond plaats één week na de officiële publicatie en na de start van de tervisielegging. Bovendien is alle relevante informatie geplaatst op de website van het ministerie. In de Nota van Toelichting behorende bij het aanwijzingsbesluit is inhoudelijke informatie ten aanzien van bijvoorbeeld de kwalificatie van een gebied opgenomen. In de stukken is voorts uitvoerig ingegaan op de redenen die geleid hebben tot aanwijzing van een gebied. Bezwaarders hebben derhalve tijdig van alle relevante stukken kennis kunnen nemen en inzicht kunnen verkrijgen in de redenen van aanwijzing.

Voorts is op verschillende plaatsen en tijdstippen gedurende 1999 voorlichting gegeven omtrent de toepassing van de Vogelrichtlijn. Aanvullende telgegevens die in dit kader naar voren zijn gebracht, zijn beoordeeld en verwerkt. Tenslotte hebben alle belanghebbenden in de bezwaarfase de gelegenheid gekregen hun bezwaren te uiten. Uit het voorgaande trek ik de conclusie dat bezwaarders voldoende tijd en gelegenheid hebben gehad om een reactie te geven op de besluiten.

Ik meen evenwel dat ik met de gekozen wijze van behandeling en beantwoording in een Nota van Antwoord op voldoende wijze heb gereageerd op alle zienswijzen en in overeenstemming heb gehandeld met de Algemene wet bestuursrecht. Van schending van het motiveringsbeginsel of van het zorgvuldigheidsbeginsel is dan ook geen sprake. In ieder geval is niet beslissend voor de mate van zorgvuldigheid of de openbare voorbereidingsprocedure heeft geleid tot veranderingen in de ontwerpbesluiten. De openbare voorbereidingsprocedure biedt een belanghebbende alleen de mogelijkheid zijn zienswijze kenbaar te maken, hetgeen mij weer de mogelijkheid biedt om de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren.

Ad 78

Het is in het kader van de aanwijzingsprocedure geen voorwaarde om vooruitlopend op een aanwijzing een beheersplan op te stellen op grond waarvan beoordeeld kan worden of en in hoeverre een aanwijzing als speciale beschermingszone noodzakelijk is. Integendeel de verplichting tot aanwijzing vloeit direct voort uit de richtlijn met betrekking tot die gebieden die daarvoor in aanmerking komen. Om die reden heb ik er van afgezien om voorafgaand aan een aanwijzing een beheersplan op te laten stellen.

Ad 89, ad 93, ad 96 en ad 99

De Commissie voor de bezwaarschriften heeft aan de directeur van de Directie Natuurbeheer gevraagd om een reactie op een aantal bezwaren tegen de aanwijzing van de onderhavige speciale beschermingszone waarin wordt betoogd dat de eilanderpolders en de cultuurgebieden grenzend aan de Waddenzee ten onrechte niet bij de aanwijzing waren betrokken.

De directeur heeft naar aanleiding daarvan aan Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, gevraagd om een nader onderzoek naar de aanwijzing en de begrenzing van de onderhavige speciale beschermingszone in het licht van de bezwaarschriften waarin wordt betoogd dat ten onrechte een te klein gebied is aangewezen.

Ik ben van opvatting dat de overige bezwaarschriften terecht niet door Alterra bij het rapport zijn betrokken. De onderzoeksvraag was daarop immers niet gericht. Voorts leidden de overige bezwaarschriften bij de Commissie of bij mij niet tot twijfel aan de juistheid van de aanwijzing of anderszins tot onduidelijkheid, zodat een nader (deskundigen)onderzoek met betrekking tot die bezwaren achterwege kon blijven. Omdat tenslotte op alle bezwaren wordt ingegaan in de onderhavige beslissing, is geen sprake van een met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht strijdige situatie.

Alterra heeft haar bevindingen gepubliceerd in het rapport 'Nadere toetsing van aanwijzing en begrenzing van negen Vogelrichtlijngebieden'. Naar aanleiding van het verschijnen van dit rapport heeft de directeur van de Directie Natuurbeheer voornoemd een nota opgesteld. Alle bezwaarden zijn in de gelegenheid gesteld op het rapport en de nota te reageren.

III. Criteria

Ad 2, ad 3, ad 11, ad 12, ad 25, ad 34, ad 53, ad 57, ad 69 en ad 98

De Vogelrichtlijn dient door de lidstaten te worden uitgevoerd. Daarbij hebben zij een zekere mate van beoordelingsvrijheid. Het vaststellen van de selectiecriteria is aan de lidstaten zelf voorbehouden. Aan de hand van die criteria heeft selectie plaatsgevonden van de aan te wijzen gebieden.

Voor de formulering van de criteria verwijs ik in de eerste plaats naar de toelichting bij het aanwijzingsbesluit. Voorts is in Bijlage I van de Nota van Antwoord Vogelrichtlijn, deel 1, Algemeen, een uitgebreide beschrijving van de selectiecriteria en de methode van begrenzing opgenomen.

Het criterium van de Bijlage I-soorten (belangrijkste vijf gebieden) en het 1%-criterium ten aanzien van de trekkende watervogels zijn ontleend aan de studie 'Inventory of Important Bird Areas in the European Community' (IBA 89; Grimmett & Gammell, 1989) die in opdracht van de Europese Commissie is verricht door de International Council for Bird Preservation (ICBP). Het Hof van Justitie acht de criteria die in het kader van IBA 89 worden gehanteerd adequaat toe te passen bij de aanwijzing van gebieden als speciale beschermingszone. Ik wijs op punt 69 van de uitspraak van het Hof van 19 mei 1998 (Zaak C-3/96):

"De IBA 89 blijkt in casu het enige document met wetenschappelijk bewijsmateriaal te zijn, aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of Nederland zijn verplichting is nagekomen de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van beschermde soorten meest geschikte gebieden als SBZ aan te wijzen (...)."

Het Hof legt een nadrukkelijk verband tussen het voldoen aan de verplichtingen van de Vogelrichtlijn enerzijds en de IBA 89-lijst anderzijds, waarvan het Hof opmerkt dat deze lijst een inventarisatie is van gebieden die van groot belang zijn voor de vogelstand in de Europese Gemeenschap. De IBA 89-lijst is naar de mening van het Hof een belangrijke indicatie voor het aanwijzen van gebieden in het kader van de Vogelrichtlijn, naar aantal en naar oppervlakte.

De criteria van IBA 89 liggen ook ten grondslag aan de criteria van IBA 94. Daarover heeft het Hof in zijn uitspraak van 19 mei 1998 het volgende overwogen (punt 35):

"Met betrekking tot de IBA 94 zij er in de eerste plaats aan herinnerd, dat deze van december 1994 daterende studie de gebieden in Nederland opsomt die volgens de door de Commissie aanvaarde wetenschappelijke criteria als SBZ moeten worden aangewezen".

De ondergrens voor broedvogels is minimaal twee broedparen of minimaal vijf individuen. Ik verwijs hiervoor naar de Nota van Toelichting onder punt 2.1.3 en naar Bijlage I bij de Nota van Antwoord, pagina B1-6, laatste volzin. De weergave op pagina 14 van de Nota van Antwoord kan aanleiding geven tot misverstand. Beslissend in deze is echter de toelichting bij het aanwijzingsbesluit.

Voor het 1%-criterium is aansluiting gezocht bij de criteria die worden gehanteerd bij aanwijzing van gebieden voor opname in de lijst van watergebieden van internationale betekenis ingevolge de Wetlands-Conventionie. De basis voor de beschrijving van het 1%-criterium is artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn. Het gaat daarbij om het toepassen van het 1%-criterium op trekvogels. Deze trekvogels kunnen zijn vermeld op Bijlage I van de Vogelrichtlijn, maar noodzakelijk is dat niet. De lidstaten besteden in dat verband bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden, in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis in verband met de bescherming van trekkende watervogels. Duidelijk is dat zowel trekvogels als watervogels bij de toepassing van het 1%-criterium van belang zijn.

In dit verband merk ik op dat de omschrijvingen van het begrip 'geregeld minstens 1%' in de toelichting bij de aanwijzing en in de Nota van Antwoord niet uiteen lopen. Andere

omschrijvingen die zijn gebruikt wijken daarvan niet af. De wijze waarop het begrip steeds is uitgelegd en toegepast, is dat het om vier telseizoenen moet gaan. 2/3 deel van vijf telseizoenen levert (afgerond naar boven) vier jaar op, net als 2/3 deel van zes telseizoenen. De door de KNJV genoemde passage op pagina 2 van het advies van de commissie Sepers beschrijft de criteria die in opdracht van het IKC-Natuurbeheer zijn verwoord in het rapport IBA 94. Het gaat bij de toepassing van artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn om gebieden voor de niet in Bijlage I van de Vogelrichtlijn genoemde trekvogels die regelmatig voorkomen. Daarbij gaat bijzondere aandacht uit naar watergebieden van internationale betekenis. Ik zie hierin geen onduidelijkheden.

Het 100 ha-criterium tenslotte is als extra beoordelingscriterium voor de selectie van gebieden gehanteerd. Dit criterium dient er toe om gebieden van aanwijzing uit te sluiten waarvan de instandhouding, ondanks het voorkomen van te beschermen vogelsoorten, zeker niet kan worden gegarandeerd, bijvoorbeeld zanddepots bij ontgrondingsplassen, verkeersknooppunten en grote agrarische gebieden. Dit soort plaatsen kan op dit moment niet beschouwd worden als 'meest geschikte gebieden'. Daarnaast zijn voedselgebieden voor watervogels in het agrarisch gebied zeer ruim voorhanden. Hierdoor is de beschermingsbehoefte ervan in het kader van de Vogelrichtlijn gering. Door toepassing van het 100 ha-criterium wordt de aanwijzing van dergelijke gebieden beperkt tot combinaties met slaapplaatsen, terwijl voedselgebieden met een meer natuurlijke vegetatie c.q. voedselaanbod wel grotendeels in de aangewezen gebieden liggen. Dat die graslanden bewerkt en bemest worden, doet aan de betekenis daarvan voor vogels niet af.

Met de toepassing van deze criteria heb ik op een juiste wijze voldaan aan de eisen die de Vogelrichtlijn stelt. Op grond van de Vogelrichtlijn is in dat verband niet vereist dat particuliere eigendommen van aanwijzing worden uitgezonderd.

De definitieve aanwijzingsbesluiten zijn gebaseerd op de geactualiseerde telgegevens van de in 1994 opgestelde inventarisatie 'De Belangrijke Vogelgebieden in Nederland' (Important Bird Areas, afgekort IBA 1994) door Van den Tempel & Osieck 1994, die in opdracht van het IKC Natuurbeheer door de Vogelbescherming is uitgevoerd. Deze geactualiseerde telgegevens zijn verwerkt in het rapport 'Belangrijke Vogelgebieden in Nederland 1993-1997' (Sovon 2000 en hierna: het Sovon-rapport). Om zeker te stellen dat de selectie van gebieden op juiste wijze is gebeurd, is in juli 1998 de Commissie Vogelrichtlijn ingesteld. Deze commissie stond onder leiding van dr. A.B.J. Sepers en bestond voorts uit zes vogeldeskundigen. De commissie heeft in september 1998 een advies uitgebracht over de gehanteerde criteria en de daaruit voortvloeiende selectie van gebieden, alsmede over de kwaliteit van de bij de selectie gebruikte vogeltelgegevens (als verwerkt in het Basisdossier). In tegenstelling tot hetgeen de wildbeheereenheid Ameland in haar bezwaarschrift aangeeft zijn de aanwijzingen gebaseerd op de meest recente gegevens.

De commissie heeft de operationalisering van de criteria, genoemd in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn (het criterium van de belangrijkste vijf gebieden en het 1%-criterium) onderschreven. De commissie had weliswaar enige problemen onder meer met de kwalificatie van gebieden op basis van één vogelsoort en met de kwalificatie op basis van vogelaantallen, maar zij heeft daarbij opgemerkt dat niet wordt verwacht dat

oplossing van deze problemen direct zal leiden tot een essentieel andere selectie en begrenzing van gebieden. De commissie heeft er voorts op gewezen dat toepassing van het 100 ha-criterium zou leiden tot uitsluiting van gebieden die toch belangrijk zijn als foerageergebied. Zoals reeds gememoreerd, dient dit criterium er toe gebieden uit te sluiten waarvan de instandhouding, ondanks het voorkomen van te beschermen vogelsoorten, zeker niet kan worden gegarandeerd. Dit soort plaatsen kan op dit moment niet beschouwd worden als meest geschikte gebieden. Met deze benadering wordt recht gedaan aan het feit dat Nederland een kleine doch dicht bezette oppervlakte heeft. De commissie heeft ten algemene geconcludeerd dat bij de selectie en begrenzing van gebieden de criteria juist zijn toegepast en dat de op dat moment beschikbare gegevens adequaat zijn gebruikt. De commissie heeft de selectie van de belangrijke vogelgebieden onderschreven.

De enkele stelling dat de commissie Sepers niet als onafhankelijk of als deskundig heeft te gelden, is niet voldoende om haar advies terzijde te stellen. De stelling is niet onderbouwd en bovendien wordt niet ingegaan op de inhoud van het advies. De samenstelling van de commissie, die bestond uit deskundigen van velerlei organisaties en diensten, geeft een extra aanwijzing voor de validiteit van het advies. Ik zie niet in dat ik het advies niet zou hebben mogen gebruiken en ik constateer bovendien dat geen deskundig tegenadvies is gepresenteerd.

Met de Tweede Kamer heb ik overleg gevoerd over de uitvoering van de Vogelrichtlijn. Algemeen overleg vond plaats op 11 maart 1999 en 24 juni 1999, alsmede op 17 februari 2000, gevolgd door een plenaire behandeling op 23 februari 2000. Deze ging vooraf aan de definitieve vaststelling van de aanwijzingsbesluiten op 23 februari 2000. De Tweede Kamer stemde in met de wijze van uitvoering van de verplichting ingevolge de Vogelrichtlijn en aanvaardde de criteria voor de aanwijzing van de gebieden. Tenslotte heeft de Europese Commissie de gehanteerde selectiecriteria ook onderschreven.

Gelet op de Vogelrichtlijn, de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de instemming van de Tweede Kamer en de Europese Commissie ben ik van oordeel dat ik juiste criteria heb gehanteerd. De onderbouwing van de criteria is naar mijn oordeel adequaat en bovendien wetenschappelijk verantwoord.

Ad 4 en ad 58

De basis voor de selectie en de begrenzing van speciale beschermingszones is artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn. De door mij opgestelde criteria zijn ontwikkeld om te voldoen aan de verplichtingen die daarin worden gesteld. De selectie en begrenzing van gebieden in de periode vóór 24 maart 2000 hebben op basis van dezelfde uitgangspunten plaatsgevonden. In de Nota van Antwoord is de werkwijze evenwel uitvoeriger beschreven dan in voorafgaande rapporten IBA 89, IBA 94 en het Basisdossier, mede naar aanleiding van opmerkingen die zijn gemaakt in de openbare voorbereidingsprocedure. Ook in de brief aan de KNJV van 5 maart 1999 (DN.1999882) is ingegaan op de systematiek van selectie en begrenzing van de gebieden. De criteria zijn derhalve niet nieuw en zij gaan niet verder dan noodzakelijk is.

De vogelsoorten, die na selectie van de gebieden mede hebben bijgedragen aan de

begrenzing ervan, zijn ook in het verleden betrokken bij de begrenzing. In de Nota van Antwoord is niet gesteld dat nadere studie is verricht ten behoeve van de keuze van de begrenzingscriteria, maar ten behoeve van de toepassing ervan. Zo zijn in het Sovon-rapport en in het Alterra-rapport Biotoopbeschrijvingen Vogelrichtlijnsoorten de zogeheten begrenzingensoorten mede behandeld. De commissie Sepers heeft zich in haar advies niet expliciet uitgelaten over de criteria ten behoeve van de begrenzing van gebieden. Ten aanzien van de concrete begrenzing van gebieden heeft zij geen aanleiding gezien op de methodiek in te gaan. De criteria voor selectie en begrenzing van gebieden zijn voldoende objectief bepaald, in welk verband ik tevens opmerk dat de KNJV geen onderbouwing voor haar stellingen heeft geleverd.

Het derde begrenzingscriterium luidt: voor overige trekvogels geldt dat geregeld tenminste 1% van de Nederlandse broedpopulatie in een gebied aanwezig is en dat deze vogels voorts zijn aangemerkt als een Rode Lijst-soort. Het gaat om 14 Rode Lijst-soorten die geconcentreerd in het totaal van de aangewezen en aan te wijzen gebieden voorkomen. Deze soorten hebben geen rol gespeeld bij de selectie van gebieden. Het gaat om 14 soorten die dermate geconcentreerd voorkomen dat de bescherming van de onder de Vogelrichtlijn aangewezen gebieden ook een wezenlijke bijdrage levert voor de instandhouding van deze, onder de werking van artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn vallende, trekvogels. De Rode lijst-soorten vinden hun oorsprong in Bijlage V van de Vogelrichtlijn. In deze bijlage gaat het naast onderzoek ook om werkzaamheden ter bescherming van met uitsterven bedreigde soorten. Met betrekking tot het derde criterium merk ik verder nog op dat geen wezenlijk verschil bestaat tussen de toelichting en de Nota van Antwoord.

Ad 10.

Met betrekking tot de kenbaarheid van het aangewezen gebied en de vraag of een bepaald punt al dan niet binnen de speciale beschermingszone is gesitueerd, stel ik vast dat de originele bij het besluit gevoegde kaart een schaal heeft van 1:25.000. Aan de hand van een kaart met deze schaal is in voldoende mate te bepalen waar de exacte grens van de speciale beschermingszone loopt, zodat er geen sprake hoeft te zijn van rechtsonzekerheid met betrekking tot de begrenzing van het gebied. Wel is er een overzichtkaart met een schaal van 1:450.000 in omloop, maar deze kaart is alleen bedoeld om een globaal overzicht van het aangewezen gebied te geven.

Ad 15.

Met betrekking tot de agrarische gebieden – voor zover geconcentreerd in de eilandpolder van Ameland – stel ik vast dat deze polder niet als speciale beschermingszone is aangewezen en dat in de poldergebieden de reguliere jacht gewoon kan plaatsvinden.

Ad 21.

Bezwaarders stellen dat zij zich niet aan de indruk kunnen onttrekken dat de ecologische hoofdstructuur (mede) richtsnoer is geweest voor de aanwijzing. Zij spreken een vermoeden uit dat niet is gebaseerd op feiten. De onderhavige speciale beschermingszone is – net als alle andere speciale beschermingszones – aangewezen op basis van ornithologische criteria. Dat een belangrijk deel van de gebieden die als zodanig zijn aangewezen eerder in de Ecologische Hoofdstructuur was betrokken, wekt geen

bevreemding daar de Ecologische Hoofdstructuur bestaat uit gebieden die een grote natuurwaarde hebben.

Ad 26, ad 41, ad 52 en ad 101

Ingevolge het bepaalde van artikel 4, eerste lid, laatste volzin, van de Vogelrichtlijn dienen de lidstaten met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszone aan te wijzen. Blijkens de negende considerans handelt het daarbij om de verblijfplaatsen van de te beschermen vogels, waarbij de ligging en de aard van een gebied zijn bepaald aan de hand van de verspreiding en de biotoopeisen van de kwalificerende soorten. De verblijfplaats van vogels is afhankelijk van de eisen, die de vogelsoort aan zijn omgeving stelt. Deze eisen zijn over het algemeen afhankelijk van het doel, waarvoor de vogelsoort het gebied wenst te gebruiken. Zo worden er aan een foerageergebied andere eisen gesteld dan aan een slaapplaats of aan een broedgebied. Het is niet ongebruikelijk dat zij daarvoor zelfs totaal verschillende landschapstypen gebruiken, die dan op enige afstand van elkaar zijn gesitueerd. In sommige gevallen zijn deze landschapstypen in één aanwijzing verenigd, zoals dit in de Westerschelde voor de Grote stern en het Visdiefje is geschied. In andere gevallen zijn de verschillen tussen de diverse landschapstypen groter en zijn de combinaties van de verschillende gebieden minder voor de hand liggend. Zo foerageren de in het Voornes Duin broedende Lepelaars in de Voordelta, de Grevelingen en in het Haringvliet. Ofschoon er mede vanwege de aanwezigheid van de Lepelaar een bepaalde ecologische samenhang tussen deze gebieden bestaat, verschillen deze gebieden toch zo zeer van elkaar dat elk gebied afzonderlijk als speciale beschermingszone is aangewezen.

Een vergelijkbare ecologische samenhang bestaat er ook tussen de Noordzeekustzone, het Waddenduingebied en de Waddenzee. Bij de onderhavige aanwijzing is zonder nadere motivering van het geformuleerde beleid afgeweken en de keuze gemaakt om een aantal aan de Waddenzee aangrenzende gebieden in één speciale beschermingszone te verenigen. Deze handelwijze heeft enerzijds het bezwaar opgeleverd dat daarmee de indruk is gewekt dat de gebieden afzonderlijk niet zouden kwalificeren, terwijl anderzijds is aangevoerd dat de aanwijzing als aanvulling op de Waddenzee niet compleet is en ook de eilanderpolders en de aan de Waddenzeekust grenzende agrarische gebieden in Noord-Holland, Fryslân en Groningen dienen te omvatten. Ik ben van mening dat de onderlinge ecologische samenhang tussen de afzonderlijke deelgebieden onvoldoende is om deze deelgebieden in één aanwijzing samen te voegen. Evenmin is er een dusdanige ecologische samenhang met de Waddenzee aanwezig om van een uitbreiding van de speciale beschermingszone Waddenzee te kunnen spreken. Ik ben dan ook van mening dat er tussen de afzonderlijke deelgebieden van deze aanwijzing onvoldoende ecologische samenhang aanwezig is om de afzonderlijke delen in één speciale beschermingszone te verenigen. De aanwijzing van de speciale beschermingszone Waddeneilanden/Noordzeekustzone/Breebaart kan derhalve niet in stand blijven. Derhalve zal onderzocht moeten worden of de afzonderlijke deelgebieden kwalificeren.

Ik stel vervolgens vast dat de Noordzeekustzone vanwege het voorkomen van drempeloverschrijdende aantallen duikers (Roodkeelduiker en Parel-duiker) en zee-eenden (Toppereend, Eidereend en Zwarte Zee-eend) en ook voor waadvogels (Zilverplevier, Kanoetstrandloper, Drieteenstrandloper, Bonte Strandloper en Rosse Grutto) kwalificeert.

Met betrekking tot het Waddenduingebied stel ik vast dat het een keten van duingebieden is die wordt onderbroken door een viertal stroomgaten. Het gebied bestaat zodoende uit vijf deelgebieden, te weten: de Duinen van Texel, Duinen van Vlieland, de Duinen van Terschelling, de Duinen van Ameland en de Duinen van Schiermonnikoog. Een deel van de duinen is reeds in 1991 als speciale beschermingszone aangewezen en maakt deel uit van de speciale beschermingszone Waddenzee. Destijds is er bij de aanwijzing van de Waddenzee als speciale beschermingszone voor gekozen om de beschermingszone te laten overeenstemmen met het gebied, waarop de Planologische Kernbeslissing Waddenzee betrekking heeft.

Ofschoon de duinen op elk waddeneiland hun eigen karakter hebben, zijn er grote overeenkomsten, op zowel ornithologisch als landschapsecologisch gebied. Niettemin heb ik op grond van de eilandstructuur en het karakter van het gebied besloten om de afzonderlijke deelgebieden pas aan te wijzen, wanneer deze zich zelfstandig kwalificeren. Gelet op het SOVON-rapport en het Alterrarapport stel ik vast dat de duinen van Texel zich kwalificeren als één van de vijf belangrijkste broedgebieden voor Lepelaars, Blauwe Kiekendief en Velduil. De duinen van Vlieland kwalificeren zich vanwege de aanwezigheid van de op één na grootste broedkolonie van Lepelaars. Vervolgens kwalificeren de duinen van Terschelling zich omdat zij het belangrijkste broedgebied zijn voor Bruine Kiekendief en Blauwe Kiekendief en het derde broedgebied zijn voor de Velduil. De duinen van Ameland kwalificeren zich omdat zij behoren tot het belangrijkste broedgebied van de Velduil en voor de Blauwe Kiekendief, Grauwe Klauwier en de Bruine Kiekendief tot het derde dan wel het vierde broedgebied. Tenslotte kwalificeren de duinen van Schiermonnikoog zich vanwege de aanwezigheid van de vierde broedpopulatie van zowel de Velduil als de Blauwe Kiekendief. Alle vijf de waddenduingebieden voldoen afzonderlijk ruimschoots aan het 100 ha-criterium.

De polder Breebaart – onderdeel van de onderhavige speciale beschermingszone – ligt ongeveer 38 km verwijderd van de rest van de speciale beschermingszone en vormt al om die reden geen eenheid met de Noordzeekustzone of met het Waddenduingebied. Ook ecologisch gezien vormt het gebied geen eenheid met de beide andere regio's. Opname van de polder Breebaart als onderdeel van de onderhavige aanwijzing past daarom niet in de door mij gehanteerde systematiek. Derhalve maakt deze polder noch deel uit van de Noordzeekustzone, noch deel uit van het waddenduingebied. Bovendien is de oppervlakte van deze polder te gering om zelfstandig als speciale beschermingszone te worden aangewezen.

Het bovenstaande geldt feitelijk ook voor de twee overige gebieden. Zowel het aan de haven van West-Terschelling grenzende gebied als de kreken en inlagen op Texel maken noch deel uit van de Noordzee, noch deel uit van het Waddenduingebied. Verder liggen ze ook op zeer grote afstand van de Breebaart, zodat ze ook met deze polder geen eenheid vormen. Daarom kunnen deze gebieden niet als deel van de onderhavige speciale beschermingszone gehandhaafd worden. De aanwijzing van polder Breebaart, het gebied grenzend aan de haven van West-Terschelling en van de kreken en inlagen op Texel is in strijd met de gehanteerde systematiek gebeurd en in zoverre zijn de bezwaren gegrond.

Ad 32

Het Hof van Justitie heeft in een arrest van 7 december 2000 (AB 2001, 24; Basses Corbières) geoordeeld, dat – indien gebieden ten onrechte niet zijn aangewezen als speciale beschermingszone – het (strengere) regime van artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn geldt in plaats van het regime van artikel 6, tweede tot en met vierde lid, van de Habitatrichtlijn. De aanwijzing heeft dus als gevolg dat het regime van artikel 6, tweede tot en met vierde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing wordt. Het tweede, derde en vierde lid van artikel 6 hebben rechtstreekse werking. Alle overheidsorganen zijn verplicht rechtstreeks werkend gemeenschapsrecht toe te passen. De onderhavige procedure betreft de aanwijzing als zodanig en niet de wijze waarop in de nationale regelgeving de begrippen uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn zijn verwerkt. Bij de aanwijzing spelen alleen ornithologische criteria een rol.

De vraag of sprake is van significante gevolgen en de vraag naar een passende beoordeling komen pas bij de latere besluitvorming aan de orde. Besluitvorming zal in bepaalde gevallen op grond van de Natuurbeschermingswet plaatsvinden, in andere gevallen op grond van andere wetten zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Meststoffenwet, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren of de Wet milieubeheer. Zo kennen de bovengenoemde wetten ieder een eigen normstelsel en tot het instellen van een afwijkend stelsel of een afwijkende normering voor bijvoorbeeld de mineralenhuishouding kan alleen worden besloten, indien de regelgeving daarvoor de mogelijkheid biedt. Nog ongeacht de vraag of de huidige regelgeving daarvoor ruimte biedt, is daartoe bij het aanwijzen van dit gebied als speciale beschermingszone niet besloten.

Ad 35

Ik weerspreek de stelling dat een groter deel van Nederland als speciale beschermingszone is aangewezen dan noodzakelijk is en dat de criteria onjuist zijn toegepast. De aangewezen gebieden en de selectiecriteria zijn ontleend aan de IBA-rapporten. De aangewezen gebieden zijn zorgvuldig en geheel conform de criteria getoetst en op basis daarvan begrensd. Er is in overeenstemming met het arrest van het Hof van Justitie voldaan aan hetgeen werd geëist. Alleen die gebieden zijn aangewezen, die op grond van de criteria voor aanwijzing in aanmerking komen.

Ik deel evenmin de opvatting dat grotere gebieden zijn aangewezen dan noodzakelijk. Ik wijs er in dit verband op dat de oppervlakte van de aangewezen gebieden grotendeels overeenkomt met de oppervlakte van belangrijke gebieden voor de vogelstand zoals opgenomen in IBA 94. De omvang van de gebieden is bepaald aan de hand van de leefgebieden van de relevante vogelsoorten, waarbij een zo logisch mogelijke landschapsecologische eenheid in acht is genomen.

Ad 36

Bezwaarden stellen dat Bijlage I van de Vogelrichtlijn nodig aan herziening toe is en bepaalde soorten van de lijst moeten worden afgevoerd. Bijlage I van de Vogelrichtlijn is de zogenaamde soortenlijst. De oorspronkelijke lijst is in 1979 vastgesteld door de Raad van de Europese Unie en is nadien diverse malen aangepast. Bij het plaatsen of schrappen van een vogelsoort op of van Bijlage I wordt gekeken naar de omstandigheden zoals

genoemd in artikel 4, eerste lid, onder a tot en met d, van de Vogelrichtlijn. Indien er in het licht van deze bepaling geen noodzaak bestaat een vogelsoort op Bijlage I te handhaven, dan kan op grond van artikel 17 van de Vogelrichtlijn de Commissie (ingeval van overeenstemming met het Comité) of de Raad besluiten die soort te schrappen. Mij ontbreekt daartoe de bevoegdheid.

Ten aanzien van de oppervlakte van de aangewezen gebieden en de mate waarin relevante concentraties voorkomen, verwijs ik kortheidshalve naar de criteria voor de selectie van gebieden en de methode van begrenzing ervan. Duidelijk is welke invulling aan het begrip 'gebied' is gegeven. Van de als gebied begrensde ruimtelijke eenheden zijn de telgegevens van de aanwezige vogels in absolute aantallen vastgesteld. Het gebruik van die aantallen is - anders dan bezwaarden aanvoeren - niet te beschouwen als een in ornithologisch opzicht fundamentele fout. Ik wijs erop dat ook grotere gebieden met minder grote concentraties een belangrijke functie voor te beschermen vogels vervullen en dat deze gebieden, als ze voldoen aan de criteria, in aanmerking kunnen komen voor aanwijzing in de zin van de Vogelrichtlijn. Ik ben dan ook van oordeel dat de door mij gehanteerde selectiecriteria en begrenzungsmethodiek juist zijn en ook consequent zijn toegepast.

Bezwaarden stellen dat het criterium van de belangrijkste vijf gebieden verkeerd is toegepast, echter zonder dit nader te onderbouwen. Ik merk hierover het volgende op. Voor een aantal vogelsoorten in Nederland kunnen meerdere gebieden van belang zijn, namelijk enerzijds de broedgebieden en anderzijds de gebieden, die in de trektijd en/of de winterperiode de leefgebieden van deze vogelsoorten vormen. Ter verduidelijking geef ik het volgende voorbeeld. De belangrijkste vijf broedgebieden voor de Lepelaar in de periode 1993-1997 zijn: Oostvaardersplassen, Vlieland, Voornes Duin, de duinen van Texel en Boschplaat. De belangrijkste vijf rustgebieden ter voorbereiding op de trek zijn: Oostvaardersplassen, Lauwersmeer, Balgzand, Haringvliet en Boschplaat. Voor het voortbestaan van deze soort zijn beide typen gebieden van groot belang. In dat licht kan niet worden gesteld dat sprake is van een onjuiste toepassing van het criterium van de belangrijkste vijf gebieden.

Artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn spreekt over 'watergebieden van internationale betekenis'. Dit begrip is ontleend aan de officiële naam van de Wetlands-Conventionie, te weten: 'Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels'. Voor die gebieden dienen speciale beschermingszones te worden aangewezen. Artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn biedt voor deze gebieden weinig mogelijkheden om een aanwijzing achterwege te laten. Blijkens jurisprudentie dient er bij de aanwijzing van een speciale beschermingszone alleen rekening te worden gehouden met ornithologische aspecten, zodat de aanmelding van het watergebied van internationale betekenis op basis van de ornithologische kwaliteiten dient te zijn geschied. Ik verwijs op deze plaats nog naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 december 2001 (nr. 200102724). Vogels komen binnen één seizoen in meer dan één gebied voor. Voor dezelfde (groep) vogels kunnen dus meerdere gebieden van betekenis zijn en het zou in strijd zijn met de Vogelrichtlijn om bij deze vogelsoorten bijvoorbeeld een correctiefactor toe te passen.

Over het begrip 'geregelde aanwezigheid' is op pagina 24 van Bijlage I van de Nota van Antwoord aangegeven dat aan het begrip 'geregelde aanwezigheid' in het kader van de Wetlands-Conventie ook nog een andere uitleg is gegeven. Naast een gemiddeld seizoensmaximum berekend over een periode van drie jaar boven de 1%-drempel wordt ook aan het 1%-criterium voldaan indien de individuele seizoensmaxima in minstens twee derde van minimaal vijf telseizoenen voldoen aan de 1%-drempel. Het betreft geen cumulatieve voorwaarden. Er hoeft slechts aan één van beide voorwaarden te worden voldaan.

Ad 37 en ad 55

Blijkens jurisprudentie mag bij de aanwijzing zelf slechts rekening worden gehouden met ornithologische aspecten. Dit betekent niet dat het natuurbelang bovengeschied is aan andere belangen en er geen rekening meer met andere belangen dient te worden gehouden. Na de aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone kunnen ook andere belangen een rol spelen, zoals blijkt uit artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Voor elke specifieke situatie moet dan worden beoordeeld welk belang dient te prevaleren.

Met betrekking tot het bezwaar dat de Habitatrichtlijn uitgangspunt had behoren te zijn bij de aanwijzingen in plaats van de (oudere) Vogelrichtlijn, wijs ik op artikel 7 van de Habitatrichtlijn. Daarin is bepaald dat artikel 6, tweede tot en met vierde lid, van de Habitatrichtlijn in de plaats treedt van artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn. De Vogelrichtlijn blijft dus voor het overige naast de Habitatrichtlijn bestaan, hetgeen ook geldt voor de selectiecriteria.

Dat het 1%-criterium ter discussie zou staan in het kader van de Wetlands-Conventie, is mij niet bekend. Bezwaarden hebben geen onderbouwing voor deze stelling geleverd.

Tussen het beschermingsniveau van artikel 4, eerste lid, en dat van artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn bestaat geen verschil. Er wordt immers in het tweede lid gesproken over 'soortgelijke maatregelen'. Daarnaast merk ik op dat bij de selectie en de begrenzing krachtens artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn rekening moet worden gehouden met de beschermingsbehoefte van het gebied. Alle (trekkende) watervogels die voorkomen in watergebieden van internationale betekenis zoals bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn komen in elk geval in aanmerking voor speciale bescherming. Met de toepassing van de 1%-drempel wordt voorkomen dat, in het geval een bepaalde populatie een zeer grote omvang heeft, te lichtvaardig beslist zou kunnen worden tot aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone. Ter adstruatie van het bovenstaande wil ik het volgende voorbeeld geven. Voor de Wilde Eend zijn in Nederland geen speciale beschermingszones geselecteerd, omdat in geen enkel gebied het vereiste aantal van 50.000 exemplaren (1% van de biogeografische populatie) wordt gehaald.

Voor andere trekvogels (geen watervogels) wordt alleen overgegaan tot het nemen van speciale beschermingsmaatregelen, indien ze zijn opgenomen op de nationale Rode Lijst en indien de beschermde gebieden een wezenlijke bijdrage leveren aan de bescherming van die soort. De leefgebieden van deze soorten hebben mede de begrenzing van reeds voor andere vogelsoorten geselecteerde gebieden bepaald. In de systematiek zijn deze

soorten dan ook als 'begrenzingssoorten' geïdentificeerd en niet als soorten waarvoor speciale beschermingszones zijn geselecteerd.

Er mag voorts geen relatie gelegd worden tussen de jachtbepaling in artikel 7 van de Vogelrichtlijn (Bijlage II) enerzijds en de aanwijzingsverplichting in artikel 4, eerste lid (Bijlage I) en tweede lid, van de Vogelrichtlijn anderzijds. Op Bijlage II komen ook soorten voor die op Bijlage I geplaatst zijn. Dat er op grond van artikel 7 van de Vogelrichtlijn - met inachtneming van alle restricties - op deze soorten gejaagd zou kunnen worden, neemt niet weg dat - voor zover het soorten betreft die ook op Bijlage I voorkomen - de lidstaten de verplichting hebben voor deze soorten speciale beschermingszones aan te wijzen.

Voor wat betreft de (dubbel)tellingen merk ik allereerst op dat toepassing van de telgegevens geschiedt overeenkomstig de gemaakte afspraken in het kader van de Wetlands-Conventie. Dit houdt voor het 1%-criterium in dat de gemiddelden van de seizoensmaxima in beginsel worden berekend op basis van de maandelijkse tellingen in daarvoor in aanmerking komende maanden. In een aantal gevallen waarin een gebied niet volledig en/of maandelijks gedurende ten minste drie telseizoenen was geteld, moest echter worden uitgegaan van onvolledige gegevens. Dit kan in beide situaties geen aanleiding geven tot onjuiste kwalificaties omdat een ruimere beschikbaarheid van telgegevens in het seizoen waarin geteld is, alleen kan leiden tot grotere seizoensmaxima c.q. gemiddelden van minimaal drie seizoensmaxima.

Voorts merk ik op dat vogels binnen één seizoen voorkomen in meer dan één gebied. Voor dezelfde (groep) vogels kunnen dus meerdere gebieden van betekenis zijn in de zin van de Vogelrichtlijn. Het zou dan ook onjuist zijn rekening te houden met enige correctiefactor. Het Sovon-rapport biedt geen aanknopingspunten om te veronderstellen dat rekening dient te worden gehouden met een beschermingsbehoefte van 2/3 van de populatie, zoals bezwaarden stellen. De door bezwaarden in dit verband gepresenteerde cijfers en berekeningen acht ik in strijd met een juiste toepassing van de Vogelrichtlijn.

De stelling dat het begrip 'geregelde aanwezigheid' in de Nota van Antwoord niet consistent is gehanteerd, is niet juist. Op pagina 24 van Bijlage I van genoemde nota staat immers het volgende:

"In het kader van de Wetlands-Conventie is aan het begrip 'geregelde aanwezigheid' ook nog een andere uitleg gegeven. Naast een gemiddeld seizoensmaximum berekend over een periode van tenminste drie jaar boven de 1%-drempel wordt ook aan het 1%-criterium voldaan indien de individuele seizoensmaxima in minstens twee derde van minimaal vijf telseizoenen voldoen aan de 1%-drempel."

Bezwaarden gaan er ten onrechte van uit dat het cumulatieve voorwaarden betreft. Er hoeft slechts aan één van beide voorwaarden te worden voldaan. Ik zie dan ook geen aanleiding bezwaarden te volgen in hun stelling dat bepaalde gebieden niet meer in aanmerking komen voor aanwijzing.

Bezwaarden zijn van oordeel dat sommige gebieden zich niet of te mager kwalificeren. Ik onderschrijf deze conclusie niet. Over 'robuustheid' en 'te mager kwalificeren' merk ik het

volgende op. De Vogelrichtlijn kent het begrip 'robuustheid' niet. Ik zie dan ook niet in dat dit begrip als toetsingsmaatstaf bij de aanwijzing zou moeten worden betrokken. Ten aanzien van het 'te mager kwalificeren' van gebieden merk ik op dat een gebied zich of wel kwalificeert of niet kwalificeert. Het overnemen van deze suggestie betekent de facto het creëren van een nieuw criterium, waarvoor geen grond is.

Ten aanzien van de door bezwaarden specifiek genoemde gebieden merk ik op dat de onderhavige beslissing ziet op het gebied Noordzeekustzone, Waddeneilanden en Breebaart. Op andere gebieden ga ik op deze plaats niet in.

Ad 38

Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 19 mei 1998 (C-3/96) overwogen dat Nederland onvoldoende gebieden heeft aangewezen als speciale beschermingszone en daarmee niet kan worden geacht te hebben voldaan aan hetgeen op grond van artikel 4, eerste lid, van de Vogelrichtlijn is vereist. Het Hof concludeerde:

'Aangezien Nederland gebieden als SBZ blijkt te hebben aangewezen waarvan het aantal en de totale oppervlakte kennelijk kleiner zijn dan het aantal en de totale oppervlakte van de gebieden die volgens de IBA 89 in aanmerking komen voor aanwijzing als SBZ, kan het niet worden geacht te hebben voldaan aan de eisen van artikel 4, lid 1, van de richtlijn.'

Het Hof is blijkens zijn uitspraak in tegenstelling tot bezwaarden van mening dat Nederland in eerste instantie in gebreke is gebleven met betrekking tot de verplichting om tot aanwijzing van qua aantal en oppervlakte voldoende gebieden over te gaan. Met het aanwijzen van onder andere deze speciale beschermingszone meen ik dat Nederland op dit punt weer voldoet aan zijn internationale verplichtingen. Van het aanwijzen van een relatief te grote oppervlakte is dan ook geen sprake.

Ad 39.

Met betrekking tot de bezwaren over exclavering merk ik het volgende op. Slechts ornithologische criteria en landschapsecologische overwegingen mogen bij de begrenzing worden gehanteerd. De begrenzing wordt bepaald overeenkomstig Bijlage I, pagina 24 van de Nota van Antwoord. Daarbij is uitgegaan van landschapsecologische eenheden en de biotoopeisen van de betreffende vogelsoorten. Bestaande bebouwingen (inclusief erven en tuinen) en verhardingen maken om die reden geen deel uit van de speciale beschermingszone. Een zone van 100 meter daar nog eens omheen heb ik niet nodig geacht. Voor zover het gaat om havens en jachthavens is in verband met de grilligheid van de ruimtelijke configuratie en de diversiteit van de contouren ervan om pragmatische en tekentechnische redenen gekozen voor een eenduidige grensbepaling om onnodige grensconflicten te voorkomen. Daarbij heb ik een zone van 100 meter redelijk geacht. Een verdere oprekking tot 250 meter of een zone rondom recreatiestranden, aanlegplaatsen of campings acht ik niet in het belang van de vogels en mitsdien ongewenst.

Ad 63 en ad 97

Alle alternatieve selectiemethoden, die worden voorgesteld, gaan uit van een ander of een beperkter aantal criteria. Naar mijn opvatting wordt daarmee onvoldoende voldaan aan de eisen, waaraan een gebied moet voldoen om als speciale beschermingszone te worden aangewezen. Reden waarom ik alle voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de selectiecriteria terzijde stel. Ook acht ik het vooraf opstellen van een effectenrapport in dit kader dan ook niet wenselijk. Immers, toetsing kan alleen plaatsvinden op grond van de eerdergenoemde criteria, waaraan - blijkens de aanwijzing van het gebied - reeds is voldaan.

Ad 83 en ad 84

Met betrekking tot het door de Waddenvereniging overgelegde rapport "Vogels Binnendijks" ben ik van mening dat dit rapport om meerdere redenen niet in de plaats kan komen van, dan wel als aanvulling kan dienen op het door Sovon ten behoeve van de aanwijzing van de speciale beschermingszone opgestelde rapport. Niet alleen omdat al uit het dankwoord van het rapport "Vogels Binnendijks" blijkt dat de telgegevens voor een belangrijk deel afkomstig zijn van Sovon (zie ook pagina 32 e.v.) en het derhalve op dit punt niets toevoegt aan het Sovon-rapport. De telgegevens worden bovendien op een andere wijze beoordeeld: de gemiddelde seizoensmaxima zijn door Engelmoer & Altenburg op een principiële andere wijze berekend. In het rapport van Sovon wordt het gemiddelde seizoensmaximum berekend op basis van de telgegevens van de jaren 1993 tot en met 1997. Sovon heeft bij het berekenen van het gemiddelde seizoensmaximum dezelfde methode gehanteerd als Van de Tempel & Osieck, die in hun rapportage het gemiddelde seizoensmaximum hebben berekend aan de hand van de 5 meest recente tellingen. Omdat Engelmoer & Altenburg met betrekking tot de onderzochte gebieden aangeven dat zij slechts de beschikking hadden over een paar tellingen van slechts delen van door hun geformeerde hoofdgebieden, hebben zij blijkens hun verantwoording om die reden besloten de rekenwijze van Van den Tempel & Osieck (IBA 94) niet overnemen. Zij berekenen hun seizoensmaxima over een veel langere periode (1988-1998).

Op zichzelf wordt de keuze voor een langere periode door mij niet principiële afgewezen, maar ik stel wel vast dat Engelmoer & Altenburg door het ontbreken van voldoende gebiedsdekkende tellingen vervolgens voor een principiële andere benadering hebben gekozen. Zij hebben voor iedere soort op basis van de beschikbare tellingen een seizoensmaximum per hoofdgebied bepaald. Daarvoor zijn door Engelmoer & Altenburg soms complete gebiedstellingen gebruikt, soms incomplete gebiedstellingen en zelfs een aantal losse tellingen van waarnemers. Vervolgens hebben Engelmoer & Altenburg van iedere soort het seizoensmaximum per hoofdgebied bepaald en zijn er blijkens hun opgave maximaal twaalf maxima per soort verkregen. Als dat het geval is, hebben Engelmoer & Altenburg het gemiddelde seizoensmaximum bepaald aan de hand van de hoogste zes seizoensmaxima, bij tien of elf tellingen van de hoogste vijf, bij acht of negen tellingen van de hoogste vier, bij zes of zeven tellingen van de hoogste drie en bij vier of vijf tellingen van de hoogste twee. Bij één, twee of drie tellingen is de hoogste waarde gebruikt (Zie voor een complete beschrijving van de berekeningswijze de paragrafen 5.9 en 5.10 van A&W rapport 211 van Engelmoer & Altenburg).

De aldus berekende gemiddelde seizoensmaxima zijn voor mij niet bruikbaar. Enerzijds, hebben Engelmoer & Altenburg bij een compleet of vrijwel compleet beeld het

gemiddelde seizoensmaximum bepaald alleen op grond van de hoogste telgegevens, hetgeen een totaal vertekend beeld van de werkelijkheid geeft. Anderzijds kan de conclusie zijn gebaseerd op slechts een enkele (toevallige) waarneming.

Ook wordt er in het rapport niet aan het 100 ha-criterium getoetst. De hoofdgebieden zijn uitsluitend op basis van 'ecologische coherentie' geselecteerd. Blijkens de omschrijving van dit begrip wordt er geen rekening gehouden met het landschappelijke karakter van het aan te wijzen gebied. Zo wordt op pagina 7 van rapport het begrip ecologische coherentie als volgt omschreven:

- a) Er moet sprake zijn van een zekere mate van isolatie.
- b) Het gebied moet op een min of meer eenduidige wijze door vogels worden gebruikt.
- c) Het gebied wordt al dan niet door kwelders van de Waddenzee gescheiden.
- d) De gebiedsbegrenzing moet een passende schaal hebben ten aanzien van de 1%-norm.

Hieruit blijkt dat door Engelmoer & Altenburg de selectie van de hoofdgebieden op een andere wijze heeft plaatsgevonden dan de selectie en de begrenzing van de speciale beschermingszones. Er worden dus op basis van andere premissen conclusies getrokken. Ook om deze reden zijn de aanbevelingen van dit rapport niet bruikbaar. Ik meen derhalve dat wanneer het aanwijzen van speciale beschermingszones zou geschieden op basis van de in dit rapport getrokken conclusies, dat er niet alleen van een te hoog gemiddeld seizoensmaximum zou worden uitgaan, maar dat er dan ook gebieden zouden worden aangewezen op basis van slechts één enkele waarneming. Ik zou daarmee op essentiële onderdelen afwijken van het door mij gevoerde beleid en het zou een totale heroverweging van het aanwijzingsbeleid betekenen. Een beleid, waarover de Afdeling in de uitspraak van 19 maart 2003 inzake de aanwijzing van de SBZ Haringvliet, zaak no. 200201933/1 (JM 2003/70) als volgt heeft geoordeeld:

'Gelet op het vorenstaande acht de Afdeling de handelwijze van verweerder, waarbij deze zich bij het opstellen van de selectiecriteria om te komen tot de aanwijzing van speciale beschermingszones heeft gebaseerd op de IBA 1989, en de actualisatie daarvan voor Nederland, welke is neergelegd in de IBA 1994, niet onredelijk.'

Ik ben dan ook van mening, dat er bij het nemen van het bestreden besluit terecht geen rekening is gehouden met de inhoud en de conclusies van het rapport "Vogels Binnendijks" en dat op basis van het rapport van Engelmoer & Altenburg niet tot aanwijzing van de cultuurgronden rond de Waddenzee kan worden overgegaan.

Ad 85 en ad 100

Met betrekking tot de vergissing van de Waddenvereniging door bezwaar aan te tekenen tegen de polder van Vlieland in plaats van de polder van Terschelling ben ik van mening dat het hier om een kennelijke vergissing handelt. Derhalve worden de bezwaren geacht te zijn gericht tegen de eilandpolder van Terschelling.

De Waddenvereniging komt op basis van het rapport "Vogels Binnendijks" tot de conclusie dat de polders van Schiermonnikoog, Ameland en Terschelling, een deel van de polder van Texel en een groot deel van de vastelandskust van Noord-Holland, Fryslân en Groningen, voor zover gelegen in de nabijheid van de Waddenzee om ornithologische redenen aangewezen dienen te worden. In het rapport van Engelmoer & Altenburg worden deze gebieden in dertien zogenoemde hoofdgebieden gesplitst en onderzocht. Bij twaalf van de dertien hoofdgebieden concludeert Engelmoer & Altenburg dat er reden bestaat deze gebieden als speciale beschermingszone aan te wijzen. Het niet aanwijzen van deze hoofdtelgebieden betekent in de ogen van de Waddenvereniging dan ook een miskennis van de betekenis, die deze gebieden hebben als rustgebied en hoogwatervluchtplaats. Deze functies staan volgens de Waddenvereniging nog los van de functie als foerageergebied.

Echter ook op grond van het rapport van Engelmoer & Altenburg stel ik vast dat het bij de in dit rapport geselecteerde gebieden niet handelt om gebieden, die – ecologisch gezien – behoren tot de onderhavige speciale beschermingszone. Ofschoon Engelmoer & Altenburg in hun rapport de hoofdgebieden op een andere wijze hebben gedefinieerd en geselecteerd en dit – blijkens hun verantwoording – uitsluitend op basis van 'ecologische coherentie' hebben gedaan, constateer ik met Engelmoer & Altenburg dat zelfs de eilanderpolders – ecologisch gezien – geen eenheid vormen met het aangrenzende duingebied of met de Noordzeekustzone. Ik ben dan ook van mening dat deze gebieden terecht geen onderdeel uitmaken van de onderhavige speciale beschermingszone. Ook Alterra komt in rapport 328 tot deze conclusie:

'Op grond van de gegevens over het gebruik als foerageer- en rustgebied door kwalificerende vogelsoorten die voorkomen in de sbz Waddeneilanden/- Noordzeekustzone/Breebaart kan in het algemeen niet kan worden gesteld dat de polders van de Waddeneilanden met de aangewezen speciale beschermingszone één landschapsecologische geheel vormt. Ze worden weliswaar als foerageergebied benut door in het duin [...] broedende kiekendieven en Velduilen, maar de polder is voor deze soorten niet van essentieel belang. De polder van Texel maakt wel deel uit van het foerageergebied van de op het eiland broedende Lepelaars. Gezien het vrij beperkte numeriek belang van dit foerageergebied behoeft de Texelse polder niet te worden gezien als één landschapsecologisch geheel vormend met de duinen op het eiland.'

Deze conclusie geldt uiteraard ook voor de in het rapport van Engelmoer & Altenburg als 'Den Helder – Den Oever binnendijks', 'Kop Afsluitdijk – Harlingen binnendijks', 'Harlingen – Zwarte Haan binnendijks', 'Zwarte Haan- Holwerd binnendijks', 'Holwerd – Bantpolder binnendijks', 'Cultuurgebieden Lauwersmeer e.o.', 'Groninger Noordkust binnendijks', 'Eemsmonding binnendijks' en 'Dollard binnendijks' omschreven gebieden. Over deze polders concludeert Alterra het volgende.

'De polders in de waddenkustzone in Noord-Holland, Friesland en Groningen, inclusief polder Breebaart, vormen geen landschapsecologische eenheid met de speciale beschermingszone Waddeneilanden/ Noordzeekustzone/Breebaart en

voldoen daardoor niet aan de gehanteerde criteria om in deze sbz te worden opgenomen.'

Overigens stel ik vast dat de Waddenvereniging in haar schrijven van 27 februari 2002 zich onverkort op het standpunt heeft gesteld dat er tussen eilanderpolders en de onderhavige speciale beschermingszone geen sterke ornithologische relatie bestaat, die aanwijzing zou rechtvaardigen.

Ad 86, ad 87, ad 88 en ad 102

Voor zover het bezwaarschrift van de Waddenvereniging is gericht op het bewerkstelligen van een zelfstandige aanwijzing van de cultuurgebieden als één of meer speciale beschermingszones, ben ik van mening dat zo'n verzoek niet in het kader van een bezwaarschrift tegen een naburig gebied aan de orde kan komen. Immers, in een bezwaarschriftenprocedure kan alleen maar worden ingegaan op bezwaren, ingediend tegen het omstreden besluit.

Met betrekking tot de bezwaren voor zover gericht tegen het 100 ha-criterium stel ik vast dat dit criterium zo dient te worden uitgelegd dat alleen die gebieden zelfstandig als speciale beschermingszone worden aangewezen, wanneer daar minstens 100 ha aaneengesloten gebied met een natuurstatus aanwezig is. Natuurstatus wordt hierbij opgevat als wettelijk beschermd onder de Natuurbeschermingswet of een gebied in beheer van Staatsbosbeheer of in beheer bij één van de organisaties, die vallen onder de Regeling subsidies particuliere terreinbeherende organisaties. De gebieden, waarop de Waddenvereniging doelt, zijn landbouwgronden, waarvoor in het kader van de Relatienota een overeenkomst is afgesloten. Deze gebieden hebben daarmee geen wettelijk beschermde status gekregen, maar hebben een tijdelijk beheersregime uit hoofde van een privaatrechtelijke overeenkomst. Om die reden worden deze gebieden in het 100 ha-criterium niet als natuurgebied meegeteld.

Ad 103

Ik deel de conclusie van de Waddenvereniging niet dat uit het Alterra-rapport zou blijken dat de door mij gehanteerde begrenzingsmethodiek zich niet zou verdragen met de Vogelrichtlijn. Ofschoon Alterra in haar rapport (Alterra-rapport 328, blz 21) de uitspraak doet dat zij van mening is "dat de door sommige indieners van bezwaarschriften gehanteerde interpretatie van het begrip landschapsecologische eenheid beter in overeenstemming is met de letter en de geest van de Vogelrichtlijn dan de benadering van LNV.", doet dat niets af aan het feit dat de door mij gehanteerde criteria in overeenstemming met de Vogelrichtlijn zijn en de toets der kritiek kunnen doorstaan. Het feit dat er wellicht ook op een andere wijze invulling aan de Vogelrichtlijn gegeven zou kunnen worden, doet aan de rechtmatigheid van mijn beleid niets af. Immers, het Hof van Justitie heeft in zijn uitspraak tegen de lidstaat Nederland (C-3/96; Nederland) bij punt 61 erkend dat de lidstaten een bepaalde beoordelingsmarge hebben om te bepalen welke gebieden het meest geschikt zijn voor de instandhouding van de in bijlage I bij de richtlijn genoemde soorten. In dit verband wijs ik ook op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 maart 2003 omtrent de aanwijzing van het Haringvliet (AB 2003, 347), waar de Afdeling de door mij gehanteerde systematiek tot aanwijzing en begrenzing van speciale beschermingszones niet onjuist acht. Ik ben

derhalve van mening dat mijn beleid niet in strijd is met de bepalingen van de Vogelrichtlijn.

Ad 104

Ik erken dat de landbouwgebieden in Groningen, Fryslân en Noord-Holland door de aanwezigheid van grote groepen herbivore vogels (ganzen en zwanen) een bepaalde ornithologische waarde hebben en dientengevolge een bepaalde mate van geschiktheid hebben. Ik stel echter ook vast dat deze gebieden geen deel uitmaken van de bij deze aanwijzing betrokken fysisch-geografische regio's (duinen en Noordzee), zodat aanwijzing van de landbouwgebieden als onderdeel van ofwel de Noordzeekustzone ofwel van één van de duingebieden op de waddeneilanden niet aan de orde is.

Ad 105

Voor zover de bezwaren van de Waddenvereniging zijn gericht tegen de onderverdeling tussen kwalificerende en andere relevante vogelsoorten, ben ik van mening dat er op goede gronden een onderscheid wordt gemaakt. Een gebied is aangewezen, indien daar ofwel bijlage I-soorten ofwel vogelsoorten behorende tot de categorie, waarop het bepaalde van artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn van toepassing is, in zodanige aantallen voorkomen dat het gebied op grond daarvan geselecteerd kan worden. Bij de definitieve begrenzing wordt er niet alleen rekening gehouden met de selecterende vogelsoorten, maar worden ook andere vogelsoorten betrokken, die in behoorlijke aantallen voorkomen. Deze laatste soorten worden voor het betreffende gebied begrenzingsoorten genoemd en de rechtsgevolgen van dit besluit zijn ook van toepassing op deze vogelsoorten.

IV. Cijfermatige onderbouwing

Ad 5 en ad 56.

De gegevens die zijn gebruikt bij het opstellen van de ontwerpbesluiten, zijn afkomstig uit het Basisdossier dat in mijn opdracht is vervaardigd. De telgegevens zijn verzameld door deskundige vrijwilligers van Sovon, alsmede door professionele tellers van diverse rijksdiensten zoals het Rijksinstituut voor Zuivering van Afvalwater (RIZA), het Rijksinstituut Kust en Zee (RIKZ), provincies en terreinbeherende organisaties als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale landschappen. Voor het tellen bestaan methodes, die zijn vastgelegd in handleidingen (Van Roomen en Hustings 1996, Van Dijk 1996). De telgegevens worden door medewerkers van Sovon op consistentie gecontroleerd. Bij twijfel wordt contact opgenomen met de tellers. Sovon heeft meerjarencontracten met mijn ministerie, het Centraal Bureau voor de Statistiek en Rijkswaterstaat voor het uitvoeren van vogeltellingen in het kader van het Netwerk Ecologische Monitoring. Van anderen afkomstige informatie, die voor of tijdens de openbare voorbereidingsprocedure ter beschikking is gesteld, is door mijn ministerie doorgezonden aan Sovon teneinde die informatie te gebruiken bij actualisering van de gegevens. Ik merk in dit verband nog op dat deze tellingen al jarenlang de basis vormen voor beleids- en beheersbeslissingen door overheden en particuliere organisaties, zonder dat daarbij is gebleken dat de gegevens een vertekend beeld gaven van de aanwezige vogelwaarden. Verschillen in de tellingen van de verschillende waarnemers zijn in de

meeste gevallen terug te voeren op verschillen in interpretatie en onderzoeksintensiteit. De door de KNJV genoemde verschillen hebben bovendien geen betrekking op het onderhavige gebied.

Ad 14.

Allereerst stel ik vast dat de wildbeheereenheid Ameland over exact dezelfde telgegevens beschikt als ik. Vervolgens stel ik vast dat de wildbeheereenheid Ameland met mij van mening is dat er in de duinen van Ameland slechts een beperkt aantal broedparen van de Bruine Kiekendief, Blauwe Kiekendief, Velduil en Grauwe Klauwier aanwezig zijn. Niettemin behoren de duinen van Ameland in de periode 1993 –1997, zelfs met deze beperkte aantallen, toch tot de belangrijkste vijf broedgebieden voor deze vogelsoorten. Het feit dat in het jaar 1999 het aantal broedparen van de Grauwe Klauwier aanzienlijk is teruggelopen onderstreept voor mij eerder de noodzaak van deze aanwijzing. Het verplicht mij eerder tot het nemen van maatregelen ter instandhouding of herstel van de bij de aanwijzing aanwezige natuurlijke waarden.

Ad 20

De wildbeheereenheid Texel en de heer Groen hebben geen onderbouwing gegeven voor hun stelling dat het gebied zich niet kwalificeert of dat niet objectief is vast te stellen of de 1%-norm wordt gehaald. De bezwaren laat ik verder buiten behandeling.

V. Rechtsgevolgen

Ad 6, ad 13, ad 29, ad 40, ad 46, ad 47, ad 60, ad 61, ad 70, ad 71 en ad 80

De aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone heeft rechtsgevolgen, die betrekking hebben op de instandhouding van het gebied, het beheer van de vogelwaarden en op het voorkomen van achteruitgang van de natuurlijke waarden van het gebied. Daarnaast moet er met deze waarden rekening worden gehouden bij de besluitvorming met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen in deze gebieden. Zeker wanneer deze ontwikkelingen negatieve gevolgen kunnen hebben voor de aanwezige vogelwaarden. De voorschriften van artikel 4 van de Vogelrichtlijn en van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn dienen aldus gerespecteerd worden. Voorts heeft de aanwijzing als gevolg dat de exacte gebiedsbegrenzing duidelijk is.

Blijkens de tekst en de doelstelling van de Habitatrictlijn heeft artikel 6 externe werking. Dat betekent dat dit artikel ook van toepassing kan zijn op activiteiten, die buiten de speciale beschermingszone worden uitgeoefend. In beginsel zal het huidige bestendige gebruik conform de vigerende vergunningen en het vigerende bestemmingsplan voortgezet kunnen worden. Dit kan ook gelden voor intensivering van die activiteiten, echter alleen indien deze activiteiten geen gevolgen voor het aangewezen gebied hebben. Immers, het huidige bestendige gebruik is geen beletsel geweest voor de aanwezigheid van vogelkundige waarden, maar bij een gewijzigd gebruik hoeft dit niet meer het geval te zijn. Na de aanwijzing als speciale beschermingszone zal het huidige gebruik in zijn huidige omvang en intensiteit in beginsel dan ook kunnen worden voortgezet. Echter, wanneer op enig moment mocht blijken dat de huidige activiteiten of de intensivering daarvan toch negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van het leefgebied van de vogels waarvoor het gebied is aangewezen of voor de vogels zelf, dan dienen er op grond

van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn passende maatregelen te worden genomen.

Voor nieuwe activiteiten zoals voor het plaatsen van windmolens, het uitbreiden van recreatieve voorzieningen, de uitbreiding van een industrieterrein, het plegen van woningbouw of het realiseren van een jachthaven zal in de regel op basis van bestaande regelgeving vergunning moeten worden aangevraagd bij het bevoegd gezag. Ook voor het uitbreiden van bestaande activiteiten zal dat op grond van dezelfde regelgeving nodig zijn. Het bevoegd gezag zal de aanvraag behandelen en het bevoegd gezag zal dan dienen te motiveren op grond waarvan de aanvraag ingewilligd dan wel geweigerd wordt. Uiteraard zullen nieuwe activiteiten in dat kader aan toetsing aan de Vogelrichtlijn en aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn onderworpen zijn, waarbij onderzocht zal moeten worden of er mogelijk sprake is van een significante verstoring.

Nu een opsomming te geven van de concrete feitelijke gevolgen van de aanwijzing is onmogelijk. Immers, feitelijke gevolgen kunnen veelal niet op voorhand worden bepaald, maar zijn ook afhankelijk van de concrete activiteit, waarvoor vergunning wordt aangevraagd. In dit verband merk ik op dat de huidige activiteiten in het gebied de aanwezige vogelwaarden niet in de weg hebben gestaan. Integendeel, deze gebieden zijn juist aangewezen omdat de vogelstand zich zo goed heeft kunnen ontwikkelen. Dat betekent echter niet dat ik nu een bevestiging kan geven dat er in het gebied thans geen activiteiten plaatsvinden die significante negatieve gevolgen hebben voor de vogelstand. Niettemin is de aanwijzing tot speciale beschermingszone geen aanleiding te vrezen voor de normale bedrijfsvoering of -ontwikkeling of voor een ingrijpende verstoring van het economisch evenwicht.

Voor zover bezwaarden stellen dat de exploitatie- en ontwikkelingsmogelijkheden zullen verslechteren omdat – in afwijking van het Structuurschema Groene Ruimte – er thans sprake is van externe werking en een omgekeerde bewijslast, merk ik op dat ook op grond van het Structuurschema Groene Ruimte externe werking niet is uitgesloten. Ik verwijs naar deel 4, pagina 33, van het Structuurschema. De verschillende overheden dienen daar nu ook al rekening mee te houden bij het verstrekken van vergunningen, het opstellen van bestemmingsplannen en dergelijke. De toetsing is dus niet geheel nieuw. Ook het compensatiebeginsel is een onderdeel van het Structuurschema Groene Ruimte (deel 4, pagina 64).

Op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dient een bestuursorgaan door middel van een passende beoordeling zekerheid te verkrijgen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast als gevolg van een plan of een project. Het artikellid geeft daarmee weliswaar aan dat het bestuursorgaan zekerheid dient te verkrijgen, maar vermeldt niet hoe die zekerheid moet worden verschaft. Ingevolge artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht moet een aanvrager bij het indienen van zijn aanvraag de gegevens en bescheiden verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Mochten de door de aanvrager bij de aanvraag verschaft gegevens voor het bestuursorgaan uiteindelijk niet voldoende blijken te zijn voor een oordeel over de

vereiste zekerheid, dan kan het onder omstandigheden aan het bestuursorgaan zijn om verdere informatie in te winnen.

Ad 7 en ad 22

Jagen is op grond van artikel 1 van de Flora- en faunawet het opsporen en doden van wild. Als wild worden in artikel van de 32 Flora- en faunawet aangemerkt de soorten Haas, Fazant, Patrijs, Wilde Eend, Konijn en Houtduif. Bezwaarden maken bezwaar tegen de werking van artikel 46, derde lid, onder c, van de Flora- en faunawet. Dit artikel bepaalt dat de jacht – dat wil zeggen de mogelijkheid om genoemde zes soorten te bejagen – niet wordt geopend in gebieden die op grond van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen als speciale beschermingszone. Artikel 46 van de Flora- en faunawet is een algemeen verbindend voorschrift en tegen algemeen verbindende voorschriften staat ingevolge artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht niet de mogelijkheid van bezwaar open.

Daarnaast merk ik ten overvloede over de inhoudelijke kant van de bezwaren het volgende op. In een aantal gebieden wordt reeds jarenlang niet meer gejaagd. Hieraan ligt ten grondslag de opvatting dat het afzien van de jacht positief is voor de populaties van beschermde vogels. Dat het niet jagen leidt tot verslechtering van de huidige situatie van instandhouding als bedoeld in artikel 13 van de Vogelrichtlijn, is op grond van de ervaringen in die gebieden niet aannemelijk. De KNJV heeft in verband met het voorgaande het rapport overgelegd van het Van Hall Instituut/Oranjewoud. Ik stel dienaangaande vast dat het rapport enkel is gebaseerd op verwachtingen van de ondervraagde wildbeheereenheden. Ik onderschrijf de conclusies van het rapport niet, nu ze niet door bij mij bekende feiten worden gedragen.

De KNJV heeft in dit verband gerefereerd aan een rapport van IBN. Dit rapport ziet niet op de onderhavige speciale beschermingszone, maar op het landgoed De Utrecht. Verder ziet het rapport op de relatie tussen de jacht en het voorkomen van de Nachtzwaluw. Het onderhavige gebied is niet aangewezen vanwege de Nachtzwaluw. Daarnaast was de onderzoeksvraag mede gericht op het verkrijgen van informatie over de gevolgen van het tot nu toe gevoerde beheer voor de Nachtzwaluw. Uit het rapport kan niet worden geconcludeerd dat de jacht zelf in positieve zin heeft bijgedragen aan de stand van de nachtzwaluw. Meer waarde moet worden toegekend aan de wijze van beheer van het landschap. Weliswaar wordt aangegeven dat de jacht waarschijnlijk niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor de afname van het aantal broedparen, maar tegelijkertijd wordt het belang van rust benadrukt en wordt in dat verband de drijfjacht bekritiseerd. Blijkens het rapport is ook niet duidelijk in hoeverre predatoren een rol spelen in de stand van de Nachtzwaluw. Voorts wordt slechts opgemerkt dat de kans op verstoring toeneemt als gevolg van het wegvallen van toezicht, waarvan de Nachtzwaluw het slachtoffer kan worden. Het niet openen van de jacht staat niet in de weg aan toezicht. Tenslotte merk ik op dat bij de procedure rond de recente aanwijzingen van speciale beschermingszones is gebleken dat het gebied 'Landgoed de Utrecht' inmiddels niet meer voor aanwijzing in aanmerking komt.

Ik wijs in dit verband bovendien op de mogelijkheden die ook onder de werking van de Flora- en faunawet zullen bestaan met het oog op de bestrijding van schade aan de natuur of aan gewassen. In het rapport van het Van Hal Instituut/Oranjewoud wordt de

verwachte ecologische schade voornamelijk gerelateerd aan de aanwezigheid van de Zwarte kraai, de Ekster, de Vlaamse gaai, de Vos en de Verwilderde kat, diersoorten die alle onder de werking van de Flora- en faunawet vallen. In dat kader zou ook toezicht een duidelijke rol kunnen blijven spelen. Zowel ten aanzien van de ecologische schade als ten aanzien van de toenemende verstoring van de rust spreken de rapporten overigens slechts verwachtingen uit, die niet worden gedragen door gedegen empirisch onderzoek. Ik zie, gezien al het voorgaande, geen aanleiding te denken dat in de toekomst sprake zal zijn van verslechtering van de huidige situatie van instandhouding en daarmee strijd met artikel 13 van de Vogelrichtlijn in het geval onder de werking van de Flora- en faunawet de plezierjacht op de zes bovengenoemde wildsoorten niet meer zal zijn geopend. Vooral als men daarbij in ogenschouw neemt dat de schadebestrijding tot de mogelijkheden blijft behoren.

Tenslotte merk ik op dat in de Flora- en faunawet is geregeld op welke wijze en onder welke voorwaarden de jacht in Nederland mag worden uitgeoefend. Een en ander valt buiten het kader van de onderhavige procedure.

Ad 16 en ad 77

Bij het aanwijzen van speciale beschermingszones mag er – gelet op een uitspraak van het Hof van Justitie van 18 maart 1999 (C-166/97, Seinemonding) – geen rekening worden gehouden met het al dan niet aanwezig zijn van een draagvlak voor een bepaalde aanwijzing tot speciale beschermingszone. In deze uitspraak geeft het Hof van Justitie expliciet aan dat het ontbreken van een maatschappelijk draagvlak geen situatie is waarop een lidstaat zich kan beroepen ter rechtvaardiging van het niet-nakomen van een door een richtlijn voorgeschreven verplichting.

De aanwijzing als speciale beschermingszone vindt dan ook plaats op basis van louter ornithologische criteria en van een vermeende strijdigheid met het Trilaterale Managementplan en met de structuurvisie kan derhalve geen sprake zijn. In dit plan staat namelijk opgenomen dat bepaalde activiteiten binnen zekere randvoorwaarden kunnen plaatsvinden. De aanwijzing tot speciale beschermingszone brengt daarin geen verandering.

Bovendien is een mogelijke strijdigheid van de Vogelrichtlijn met de gemaakte trilaterale afspraken met Duitsland en Denemarken of met een bepaalde structuurvisie in dit licht bezien geen omstandigheid waarop ik met succes een beroep kan doen ter rechtvaardiging van het niet-nakomen van door een richtlijn voorgeschreven verplichtingen.

Ad 19.

In artikel 27, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, is - voor zover hier van belang - bepaald dat de toelichting bij een aanwijzingsbesluit in ieder geval vermeldt op welke wijze de instandhouding van een gebied wordt verwezenlijkt, overeenkomstig het bepaalde in de verplichtingen op basis waarvan het gebied is aangewezen.

In hoofdstuk 7.2 van de Nota van Toelichting bij het aanwijzingsbesluit, waarnaar ten dezen volledigheidshalve wordt verwezen, is aangegeven dat de Nederlandse overheid

invulling geeft aan de verplichting tot instandhouding van de speciale beschermingszones door de wijze waarop zij met de belangen van vogels omgaat in de ruimtelijke ordening op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Dit gebeurt door het toekennen van functies aan gebieden waar vogels hun leefgebied in hebben. Op rijksniveau is de Ecologische Hoofdstructuur van belang. Een aantal gebieden geniet daarnaast bijzondere bescherming door de aanwijzing als beschermd of staatsnatuurmonument. Op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn streek- en bestemmingsplannen de voornaamste instrumenten ter verzekering van de waarden. In het beheer van gronden door particulieren en natuurbeschermingsorganisaties wordt eveneens rekening gehouden met vogels. In aanvulling daarop wordt door het sluiten van overeenkomsten met landgebruikers broedgelegenheid gegeven aan weidevogels en worden overwinterende ganzen en zwanen in de gelegenheid gesteld te foerageren op landbouwgronden. Aanvullend noem ik hier nog het aankopen van grond en deelname aan het Programma Beheer. Verder biedt de toetsing van activiteiten aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn over de band van de bestaande wetgeving en het beleid garanties voor de instandhouding van de kwaliteit van de leefgebieden.

Concluderend ben ik van opvatting dat voldoende inzichtelijk is op welke wijze de instandhouding van een gebied wordt verwezenlijkt en dat wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 27, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

Ad 30

Dat derden rechtsmiddelen kunnen aanwenden, is geen gevolg van de aanwijzing maar dat volgt uit de Algemene wet bestuursrecht.

Ad 31

Begrippen als 'significante gevolgen', 'dwingende redenen van groot openbaar belang', 'huidig bestendig gebruik' en 'bestaand gebruik' zijn rechtstreeks ontleend aan Europese wetgeving of aan de Nederlandse bestuurspraktijk, zoals bijvoorbeeld die ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Over het begrip 'bestaand gebruik' is hierboven reeds aangegeven hoe hiermee zal worden omgegaan. Op voorhand kan niet worden aangegeven hoe deze begrippen zich in de bestuurspraktijk zullen ontwikkelen.

Ad 33

In die gevallen waarin geen sprake is van een zelfstandige verplichting om een milieueffectrapport op te stellen, kan het (al dan niet) achterwege blijven van significante gevolgen ook op andere wijze inzichtelijk worden gemaakt. Het opstellen van een milieueffectrapport is daarvoor niet noodzakelijk. Dat aan het maken van een passende beoordeling kosten verbonden kunnen zijn, maakt de aanwijzing niet onrechtmatig.

Ad 81

Ten aanzien van de bezwaren van de gemeente Terschelling in verband met toenemende kosten, merk ik op dat – voor zover daar sprake van is – dit niet het gevolg is van de aanwijzing van het onderhavige gebied, maar van het systeem van toedeling van taken en bevoegdheden aan gemeenten. Zo biedt artikel 31a van de Wet op de Ruimtelijke ordening aan gedeputeerde staten de mogelijkheid om voor de onverwachts hogere kosten van zelfs een reeds vastgesteld bestemmingsplan en welke redelijkerwijs niet of

niet geheel ten laste van de gemeente dienen te komen een hogere vergoeding aan de desbetreffende gemeente toe te kennen.

Ad 82

Ook voor de olie- en gaswinning geldt dat bestaande opsporingsrechten en winningsrechten in principe worden gerespecteerd. Voor nieuwe locaties en voor de uitbreiding van bestaande installaties geldt het principe dat in de regel op basis van bestaande regelgeving vergunning zal moeten worden gevraagd. Bij vergunningverlening zal derhalve een toetsing aan het bepaalde van artikel 6 van de Habitatrichtlijn dienen plaats te vinden. Het bevoegde bestuursorgaan zal de aanvraag op basis van dit artikel moeten beoordelen en zal moeten motiveren waarom de aanvraag ingewilligd dan wel geweigerd wordt. Tot slot acht ik het instellen van een zone rondom deze locaties niet in het belang van de vogels en derhalve ongewenst.

VI. Nadeelcompensatie en schadevergoeding

Ad 8, ad 23, ad 27 en ad 73

Bezwaarden voeren aan dat de aanwijzing, na de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet, tot gevolg zal hebben dat de jacht in speciale beschermingszones niet meer mogelijk zal zijn. Zij stellen dat de aanwijzing een vorm van onteigenen is dat bij het uitblijven van compensatie een schending inhoudt van artikel 1, eerste lid, van het Eerste Protocol van het EVRM. Ik merk hierover het volgende op.

Ingevolge artikel 46, derde lid, van de Flora- en faunawet wordt de jacht in speciale beschermingszones niet geopend. Afschot van de overige diersoorten die in de Flora- en faunawet worden genoemd, is ook buiten de aangewezen gebieden in beginsel niet toegestaan. Het is echter niet zo dat elke vorm van bemachtigen van diersoorten, bijvoorbeeld in verband met schadebestrijding, onder de werking van de Flora- en faunawet in het geheel is uitgesloten. Ingeval van (dreigende) belangrijke schade door in het wild levende dieren zal immers een ontheffing kunnen worden verleend voor de bestrijding ervan. Dit is ook mogelijk binnen de als speciale beschermingszone aangewezen gebieden.

Verder kan vrijstelling worden verleend, die ook kan gelden ten aanzien van speciale beschermingszones. Ik wijs in dit verband op Titel III van hoofdstuk 5 van de Flora- en faunawet. Bovendien kan in bepaalde gevallen een tegemoetkoming in de schade worden verkregen van het Faunafonds. Enkel de zogenoemde plezier- of benuttingsjacht zal in de speciale beschermingszones niet meer mogelijk zijn.

Artikel 1, eerste lid, van het Eerste Protocol van het EVRM bepaalt dat alle natuurlijke of rechtspersonen recht hebben op het ongestoord genot van hun eigendom en dat niemand van zijn eigendom zal worden beroofd, behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht. Dit artikel laat echter onverlet de toepassing van wettelijke voorschriften die noodzakelijk kunnen worden geacht met betrekking tot het gebruik van eigendom in het algemeen belang.

De Vogelrichtlijn bevat voorschriften ter bescherming van vogels, die - voor zover de bescherming mede plaatsvindt door het aanwijzen van speciale beschermingszones - een wettelijke basis hebben in de Natuurbeschermingswet 1998. De Habitatrichtlijn geeft het algemene kader voor het reguleren van activiteiten in speciale beschermingszones. De aanwijzing van dergelijke gebieden en de regulering van activiteiten daarbinnen is zonder twijfel een zaak van algemeen belang.

Een eventuele inmenging in het ongestoord genot van eigendom die leidt tot beperking van het gebruik mag niet willekeurig zijn. Daarnaast moet een rechtvaardig evenwicht ('fair balance') bestaan tussen de eisen van het algemeen belang en de voorwaarden voor de bescherming van de rechten van het individu, hetgeen betekent dat een beperking in het algemeen belang moet plaatsvinden en geen onevenredige last op de betrokkene mag leggen. Hierbij geldt een ruime beoordelingsvrijheid.

Ook als op grond van de Flora- en faunawet aan de uitoefening van de jacht in speciale beschermingszones beperkingen worden verbonden, voldoet de aanwijzing aan bovenstaande criteria en is zij te zien als een in het algemeen belang noodzakelijke regulering van het gebruik van eigendom. Bij de parlementaire behandeling van de Flora- en faunawet heeft de wetgever aandacht besteed aan de beperking van de mogelijkheid tot uitoefening van de jacht. Daarbij is direct betrokken dat het in zijn algemeenheid niet onjuist is dat het jachtrecht in bepaalde gevallen op geld waardeerbaar kan zijn. Het jachtrecht zelf blijft als accessoir recht van het eigendomsrecht onverminderd bestaan. Bovendien blijft schadebestrijding mogelijk.

Ten aanzien van de positie van de huurders van het jachtrecht geldt bovendien dat een huurovereenkomst in beginsel voor een periode van zes jaar wordt aangegaan. Inherent daaraan is dat het aangaan van een nieuwe huurovereenkomst na ommekomst van de periode van zes jaar nimmer zeker is. Altijd is er de mogelijkheid dat de huur niet wordt voortgezet.

Voor het oordeel dat de aanwijzing als speciale beschermingszone onrechtmatig is vanwege het ontbreken van een regeling voor nadeelcompensatie bestaat, gelet op het voorgaande, geen grond.

Ad 42, ad 54, ad 64 en ad 65

Dat naast wildschade ook andere schade denkbaar is, die aanleiding zou moeten zijn voor het aanbieden van schadevergoeding, onderschrijf ik niet. Uit de aanwijzing van speciale beschermingszones vloeien op zich immers geen zodanige algemene beperkingen voort dat een regeling ter zake van schadevergoeding of nadeelcompensatie noodzakelijk is en dat het ontbreken daarvan de aanwijzingen onrechtmatig maakt. De bezwaren zijn op dat punt bovendien niet onderbouwd, maar bevatten slechts veronderstellingen. Niet is gebleken dat bezwaarden ten gevolge van de aanwijzing van het gebied als speciale beschermingszone schade hebben geleden of zullen lijden.

Voor zover schade zal worden geleden als gevolg van de aanwijzing, bestaat bovendien eerst de plicht deze te vergoeden indien het nadeel onevenredig groot is in verhouding tot het met de aanwijzing te dienen doel. Mij is niet gebleken van onevenredige schade in

verhouding tot het belang van een adequate bescherming van vogels krachtens internationale regelingen. Ook in zoverre bevatten de bezwaren enkel veronderstellingen, zonder dat voor een onderbouwing is gezorgd. Voor het toekennen van enige vergoeding of compensatie bij voorbaat bestaat dan ook geen enkele grond.

Indien zich echter een situatie zou voordoen waarin schade is geleden, er geen wettelijke regeling is op grond waarvan schadevergoeding kan worden gevorderd en de persoon zich tot mij wendt, dan zal voor dat specifieke geval worden gezien in hoeverre er grond is voor het toekennen van schadevergoeding.

Als eventuele schade wordt geleden door de toepassing van de Natuurbeschermingswet of de Wet op de Ruimtelijke Ordening, dan zijn de in die wetten opgenomen bepalingen van toepassing. Thans is er geen regeling voor de behandeling van alle benodigde vergunningen en verzoeken om nadeelcompensatie door één instantie. Dat maakt de aanwijzing niet onrechtmatig.

Tenslotte merk ik op dat artikel 9, eerste lid, onderdeel a, van de Vogelrichtlijn voor de lidstaten de mogelijkheid opent om af te wijken van de artikelen 5, 6, 7 en 8 van die richtlijn. De aanwijzing dient evenwel ter uitvoering van artikel 4 van de richtlijn. De verplichting om gebieden aan te wijzen als speciale beschermingszone wordt door artikel 9 derhalve niet doorkruist.

VII. Overige bezwaren

Ad 17 en ad 72

Voor zover bezwaarden hun bezwaarschrift motiveren door te verwijzen naar het bezwaarschrift van een andere bezwaarde, moge ik als reactie daarop verwijzen naar de reactie op dat bezwaarschrift in deze beslissing.

Ad 24 en ad 59

Het bezwaar dat er ten algemene een regeling ontbreekt voor het opheffen van de status van speciale beschermingszone is gericht tegen een algemeen verbindend voorschrift, namelijk de Natuurbeschermingswet 1998. Omdat de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen algemeen verbindende voorschriften met zoveel woorden heeft uitgesloten, zijn de bezwaarschriften, gericht tegen het ontbreken van een dergelijke regeling ongegrond.

Ten overvloede merk ik op dat, zoals reeds is aangegeven in de brief van 1 februari 2000 aan de Tweede Kamer, er sprake zal zijn van monitoring van de ontwikkelingen in de speciale beschermingszones. Het voornemen is daar om na een periode van tien jaar de balans op te maken en een adequate afweging te maken om nieuwe gebieden als speciale beschermingszone aan te wijzen of (delen van) aangewezen gebieden te onttrekken aan de werkingssfeer van de Vogelrichtlijn.

Ook de Vogelrichtlijn kent niet direct de mogelijkheid om een aanwijzing in te trekken. Doel van het aanwijzen is de bescherming van de soort en de instandhouding van de geschiktheid van de als speciale beschermingszone aangewezen gebieden. Indien een

bepaald gebied – ondanks de inspanningen van de Lid-Staat – zijn importantie verliest, kan dit reden zijn om de aanwijzing te heroverwegen.

Over de vraag of sprake zal kunnen zijn van bijstelling van de criteria, op welke termijn dit zal gebeuren en welke rechtsgevolgen dit zal hebben, is op dit moment geen antwoord te geven. In het kader van de onderhavige procedure kunnen de vragen hieromtrent verder buiten behandeling blijven.

Ad 66

In het gebied bestaan diverse functies, zoals recreatie, scheepvaart, waterstaatkundig beheer en militair gebruik. In een speciale beschermingszone is geen enkel gebruik concreet vastgelegd op een wijze die de Gasunie voorstaat met betrekking tot het gastransportleidingnet. Gelet op het karakter van de aanwijzing is dat ook niet noodzakelijk. Het huidige bestendige gebruik, waaronder ook onderhoudswerkzaamheden aan het gastransportleidingnet worden verstaan voor zover die plaatsvinden op basis van vergunning of toestemming van overheidswege, is geen beletsel geweest voor de aanwezigheid van vogelkundige waarden. Na de aanwijzing als speciale beschermingszone zal dit gebruik binnen de kaders van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn dan ook kunnen worden voortgezet.

Ad 67

In de gebieden die als speciale beschermingszone zijn aangewezen, bestaan diverse functies. Sommige speciale beschermingszones hebben ook een functie voor de zandwinning. Geen enkel gebruik in een speciale beschermingszone is evenwel concreet vastgelegd op een wijze die de NVZ voorstaat met betrekking tot zandwinning. Gelet op het karakter van de aanwijzing is dat ook niet noodzakelijk.

Wel merk ik ten algemene op dat de omstandigheid dat zandwinning plaatsvindt op basis van jaarlijks te verlenen vergunningen niet in de weg hoeft te staan aan het oordeel dat sprake is van bestendig gebruik. Na de aanwijzing als speciale beschermingszone zal dit gebruik binnen de kaders van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn dan ook kunnen worden voortgezet.

Ad 79

In het Waddenduingebied zijn de grotere boscomplexen niet aangewezen als speciale beschermingszone, omdat deze niet behoren tot de landschapsecologische eenheid van het duingebied. Ook op Terschelling zijn de grote boscomplexen buiten de aanwijzing gebleven. Nu liggen er verspreid in de duinen van Terschelling nog wat kleinere, meer natuurlijke bosjes, zo rond eendenkooien en aan de rand van het wad en langs de Boschplaat. Deze bosjes behoren in mijn optiek wel tot de aangewezen landschapsecologische eenheid door hun functie voor de kwalificerende vogelsoorten. Het stukje bos waarvan de gemeente Terschelling aangeeft dat zij aangeeft dat dit buiten de aanwijzing gehouden dient te worden, is een uitloper van een groter boscomplex en behoort om die reden niet tot de landschapsecologische eenheid welke ik met deze aanwijzing wens te beschermen. Het onderhavige bosperceel is ten onrechte in de aanwijzing meegenomen en zal worden geëxclaveerd.

Conclusie

Gelet op het voorgaande verklaar ik, in overeenstemming met het advies van de Commissie voor de bezwaarschriften, de bezwaarschriften tegen de aanwijzing van het gebied Noordzeekustzone/ Waddeneilanden/ Breebaart als speciale beschermingszone gegrond, voor zover het betreft de aanwijzing van het gebied Noordzeekustzone/ Waddeneilanden/ Breebaart als één speciale beschermingszone. Vervolgens verklaar ik de bezwaarschriften voor zover gericht tegen de aanwijzing van de Breebaart, een bosje op Terschelling en de als 'overige gebieden' aangeduide gebieden gegrond. Voor het overige verklaar ik de bezwaren ongegrond, voor zover ten aanzien van de bezwaarschriften in het voorgaande niet tot niet-ontvankelijkheid is besloten. Met inachtneming van het bovenstaande herroep ik het besluit tot aanwijzing.

Het gebied polder Breebaart komt niet voor aanwijzing als speciale beschermingszone in aanmerking omdat het als deelgebied niet kwalificeert om als een zelfstandige speciale beschermingszone te worden aangewezen. Dit geldt ook voor de als overige gebieden omschreven gebieden. Deze gebieden behoren niet tot één van de fysisch-geografische regio's en zijn te klein om als een zelfstandige speciale beschermingszone te worden aangewezen. Tevens komt het reeds genoemde bosje op Terschelling niet voor aanwijzing in aanmerking omdat het niet behoort tot het leefgebied van de op Terschelling te beschermen kwalificerende soorten of tot het leefgebied van de aldaar aanwezige begrenzingssoorten. Om die reden ben ik van mening dat deze gebieden ten onrechte in het kader van de onderhavige speciale beschermingszone zijn aangewezen.

Vervolgens ga ik over tot aanwijzing van zes deelgebieden van de speciale beschermingszone Noordzeekustzone/ Waddeneilanden/ Breebaart als afzonderlijke speciale beschermingszone, te weten:

- Noordzeekustzone (TRCJZ/2004/1725 A):
Als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L103) wordt aangewezen: het op de bij dit besluit behorende kaart aangegeven gebied, bekend onder de naam Noordzeekustzone. De aanwijzing van de Noordzeekustzone gaat tevens vergezeld van een Nota van Toelichting, welke deel uit maakt van dit besluit. Een verkleinde kopie van deze kaart is als bijlage bij dit besluit gevoegd.
Het gebied kwalificeert zich vanwege het voorkomen van drempeloverschrijdende aantallen van Roodkeelduiker, Toppereend, Eidereend, Zwarte Zee-eend, Zilverplevier, Kanoetstrandloper, Drieteenstrandloper, Bonte Strandloper en Rosse Grutto.
- Duinen Texel (TRCJZ/2004/1725 B):
Als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L103) wordt aangewezen: Het op de bij dit besluit behorende kaart aangegeven gebied, bekend onder de naam Duinen Texel. De aanwijzing van de Duinen Texel gaat tevens vergezeld van een

Nota van Toelichting, welke deel uit maakt van dit besluit. Een verkleinde kopie van deze kaart is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

Het gebied kwalificeert zich omdat het behoort tot één van de vijf belangrijkste broedgebieden voor Lepelaar, Blauwe Kiekendief en Velduil in Nederland. Verder kwalificeert het gebied zich vanwege het voorkomen van drempeloverschrijdende aantallen Lepelaars en Kleine Mantelmeeuwen, die het gebied benutten als broedgebied.

- Duinen Vlieland (TRCJZ/2004/1725 C):
Als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L103) wordt aangewezen: het op de bij dit besluit behorende kaart aangegeven gebied, bekend onder de naam Duinen Vlieland. De aanwijzing van de Duinen Vlieland gaat tevens vergezeld van een Nota van Toelichting, welke deel uit maakt van dit besluit. Een verkleinde kopie van deze kaart is als bijlage bij dit besluit gevoegd.
Het gebied kwalificeert zich omdat het gebied behoort tot één van de vijf belangrijkste broedgebieden voor Lepelaars in Nederland. Verder kwalificeert het gebied zich vanwege het voorkomen van drempeloverschrijdende aantallen Lepelaars, die het gebied benutten als broedgebied.
- Duinen Terschelling (TRCJZ/2004/1725 D):
Als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L103) wordt aangewezen: het op de bij dit besluit behorende kaart aangegeven gebied, bekend onder de naam Duinen Terschelling. De aanwijzing van de Duinen Terschelling gaat tevens vergezeld van een Nota van Toelichting, welke deel uit maakt van dit besluit. Een verkleinde kopie van deze kaart is als bijlage bij dit besluit gevoegd.
Het gebied kwalificeert zich omdat het gebied behoort tot één van de vijf belangrijkste broedgebieden voor Bruine Kiekendief, Blauwe Kiekendief en Velduil in Nederland. Verder kwalificeert het gebied zich vanwege het voorkomen van drempeloverschrijdende aantallen Lepelaars, die het gebied benutten als broedgebied.
- Duinen Ameland (TRCJZ/2004/1725 E) :
Als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L103) wordt aangewezen: het op de bij dit besluit behorende kaart aangegeven gebied, bekend onder de naam Duinen Ameland. De aanwijzing van de Duinen Ameland gaat tevens vergezeld van een Nota van Toelichting, welke deel uit maakt van dit besluit. Een verkleinde kopie van deze kaart is als bijlage bij dit besluit gevoegd.
Het gebied kwalificeert zich omdat het gebied behoort tot één van de vijf belangrijkste broedgebieden voor Bruine Kiekendief, Blauwe Kiekendief, Velduil en Grauwe Klauwier in Nederland.

Datum

Kenmerk

Vervolgblad

58

-
- Duinen Schiermonnikoog (TRCJZ/2004/1725 F):
Als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L103) wordt aangewezen: het op de bij dit besluit behorende kaart aangegeven gebied, bekend onder de naam Duinen Schiermonnikoog. De aanwijzing van de Duinen Schiermonnikoog gaat tevens vergezeld van een Nota van Toelichting, welke deel uit maakt van dit besluit. Een verkleinde kopie van deze kaart is als bijlage bij dit besluit gevoegd. Het gebied kwalificeert zich omdat het gebied behoort tot één van de vijf belangrijkste broedgebieden voor de Blauwe Kiekendief in Nederland.

Een belanghebbende kan, binnen zes weken na dagtekening van dit besluit, hiertegen een met redenen omkleed beroepschrift indienen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA te 's-Gravenhage. Voor de behandeling van het beroepschrift is een griffierecht verschuldigd, dat voor natuurlijke personen € 138,- en voor anderen dan natuurlijke personen € 276,- bedraagt.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR
EN VOEDSELKwaliteit,