

# 10 EU VOGELRICHTLIJN EN EU HABITATRICHTLIJN

*Wienke Zwier*

## 10.1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk staat het Europese natuurbeschermingsrecht centraal zoals dat is opgenomen in de Vogelrichtlijn (2009/147/EG)<sup>1</sup> en de Habitatrichtlijn (92/43/EEG)<sup>2</sup>. Deze richtlijnen zijn belangrijke instrumenten ter verwezenlijking van de Europese biodiversiteitsdoelstellingen en sturend voor het beheer van beschermde natuurgebieden zoals de Waddenzee. De verplichtingen, verboden en afwegingskaders die uit de richtlijnen voortvloeien, zijn ook in hoge mate bepalend voor de beoordeling van menselijke activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor beschermde natuurwaarden. Na een korte schets van de achtergrond en de doelen van de richtlijnen, zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op de aanwijzing van beschermde natuurgebieden en de beschermingsregimes ten aanzien van deze aangewezen gebieden en ten aanzien van beschermde soorten die in deze gebieden of daarbuiten voorkomen.

## 10.2 ACHTERGROND

De Vogelrichtlijn kwam tot stand in de jaren zeventig, in een periode waarin het milieubewustzijn wereldwijd groeide onder invloed van het rapport *De grenzen aan de groei* van de Club van Rome, waarin internationaal diverse verdragen werden gesloten gericht op natuurbehoud (Verdragen van Ramsar, Bonn en Bern), en waarin het eerste Europese milieuactieprogramma tot stand kwam. In dit eerste milieuactieprogramma (1973-1976) werd onder meer opgeroepen tot gemeenschappelijke actie om het grootschalige vangen en doden van trek- en zangvogels in Europa tegen te gaan. De massale uitroeiing van vogels had niet alleen geleid tot mondiale protesten, maar ook tot het besef dat het ecologische evenwicht in Europa werd verstoord. In 1976 diende de Europese Commissie een

---

1 Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand, Pb. L 20/7.

2 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, Pb. L 206/7.

eerste voorstel in voor een Vogelrichtlijn. De definitieve versie werd aangenomen in 1979 en diende voor 6 april 1981 te worden omgezet in nationaal recht.<sup>3</sup> Omdat de richtlijn in de daaropvolgende jaren diverse malen werd gewijzigd, werd in 2009 een gecodificeerde versie vastgesteld.

In het vierde milieuactieprogramma (1987-1992) werd aangekondigd dat de Europese Commissie voorstellen zou doen voor een communautair instrument voor de bescherming van niet alleen vogels, maar alle soorten flora en fauna. Het betreffende kader zou worden gevormd door de Habitatrichtlijn, die werd aangenomen in 1992. Lidstaten hadden tot 10 juni 1994 de tijd om de richtlijn om te zetten in nationaal recht. Hoewel de Habitatrichtlijn sinds de totstandkoming ervan ook enkele malen is gewijzigd, zijn deze wijzigingen niet dusdanig ingrijpend, dat daarvoor een gecodificeerde versie werd opgesteld.

Richtlijnen zijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat. Het is aan de lidstaten om vorm en middelen te kiezen voor de uitvoering ervan, maar de volledige toepassing van een richtlijn moet wel op voldoende nauwkeurige en duidelijke wijze zijn verzekerd. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft meermaals overwogen dat in het geval van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een juiste omzetting van bijzonder belang is, omdat deze het beheer van het gemeenschappelijk erfgoed toevertrouwen aan de lidstaten voor hun respectieve grondgebied.<sup>4</sup>

Omdat het, zoals hieronder nog zal worden toegelicht, niet goed gaat met het Europese natuurlijk erfgoed, deed de Europese Commissie op 22 juni 2022 een voorstel voor een verordening inzake natuurherstel<sup>5</sup> om bij te dragen aan het herstel van de biodiversiteit en de veerkracht van de natuur door het herstel van ecosystemen. Met het voorstel beoogde de Commissie ook een impuls te geven aan het verwezenlijken van de doelen inzake klimaatverandering en de naleving van de internationale verbintenissen van de Europese Unie. Het Europees Parlement heeft (een afgezwakte versie van) de Natuurherstelverordening inmiddels aangenomen, waarin, voortbouwend op de natuurrichtlijnen en onder meer om de verwezenlijking van de in die richtlijnen vastgestelde doelstellingen te ondersteunen, regels worden gesteld voor het herstel van ecosystemen. Het is nu de aan de Raad om de verordening goed te keuren, waarna deze in werking kan treden. Hoewel de Natuurherstelverordening in dit hoofdstuk verder niet aan de orde komt, is het, mede gelet op de relatie van de verordening met de richtlijnen, van belang om deze ontwikkeling hier wel te noemen en verdient het aanbeveling om de verdere uitwerking van de verordening en de aanvullende beschermingsverplichtingen die hieruit voortvloeien te volgen.

---

3 Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, Pb. L 103.

4 HvJEG 13 december 2007, C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780 (Commissie/Ierland), punt 159; HvJEG 20 oktober 2005, C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626 (Commissie/Verenigd Koninkrijk), punt 25.

5 Europese Commissie, Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel, Brussel 22 juni 2022, COM(2022) 304 final.

### 10.3 DOELEN

In algemene termen beogen de richtlijnen de biodiversiteit te beschermen en de achteruitgang van soorten en habitattypen tegen te gaan. Waar de Vogelrichtlijn zich richt op de natuurlijk in het wild levende vogelsoorten, heeft de Habitatrichtlijn het oog op het behoud van de Europese biodiversiteit in bredere zin. Artikel 1 van de Vogelrichtlijn formuleert het doel van deze richtlijn als volgt:

- ‘1. Deze richtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan.
2. Deze richtlijn is van toepassing op vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden.’

Krachtens artikel 2 van de Vogelrichtlijn moeten lidstaten alle nodige maatregelen nemen om:

- ‘de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen.’

Hoewel uit dit artikel 2 volgt dat bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn ook rekening moet worden gehouden met andere belangen, is het behoud van de vogelstand het hoofddoel van de richtlijn.<sup>6</sup>

Het doel van de Vogelrichtlijn is nog niet bereikt. Dit blijkt onder meer uit het meest recente *State of Nature*-rapport, waarin de resultaten van de rapportages van de lidstaten over de staat van de natuur in de periode 2013-2018 zijn verwerkt.<sup>7</sup> Het volgende rapport, met de resultaten over de periode 2019-2024, wordt in 2025 verwacht. Uit het *State of Nature*-rapport volgt onder meer dat van de vogelsoorten waarover in deze periode op EU-niveau werd gerapporteerd, 47% een goede populatiestatus heeft, wat 5% minder is dan in de voorgaande rapportageperiode, terwijl het aantal soorten met een matige of slechte status is toegenomen van 32% naar 39%. De staat van 14% van de vogelsoorten is

6 HvJEU 17 maart 2021, C-900/19, ECLI:EU:C:2021:211 (One Voice en Ligue pour la protection des oiseaux), punt 34.

7 European Environment Agency, ‘State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018’, EEA Report No 10/2020, p. 20, 21.

onbekend vanwege het ontbreken van voldoende betrouwbare gegevens.<sup>8</sup> Het rapport geeft ook inzicht in populatietrends, op EU-niveau, maar ook per lidstaat. Voor wat betreft ons land volgt hieruit bijvoorbeeld dat meer dan de helft van de vogelsoorten waarover Nederland rapporteerde een stabiele of stijgende kortetermijntrend vertoont, terwijl die trend bij ruim een derde van de broedvogelsoorten en een vijfde van de trekvogels negatief is.<sup>9</sup>

De Habitatrictlijn heeft blijkens de considerans als hoofddoel om, met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied, het behoud van de biologische diversiteit te bevorderen. Artikel 2 omschrijft het doel van de richtlijn en van de op grond van de richtlijn te nemen maatregelen als volgt:

- ‘1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de Lid-Staten waarop het Verdrag van toepassing is.
2. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantesoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.
3. In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.’

Uit monitoring blijkt dat ook het doel van de Habitatrictlijn nog (lang) niet is bereikt. Volgens het *State of Nature*-rapport bevindt slechts 15% van de beoordeelde habitattypen zich in een gunstige staat van instandhouding, terwijl de overgrote meerderheid zich in een ongunstige tot zeer ongunstige staat bevindt. Iets meer dan een kwart van de soorten (anders dan vogels) laat een gunstige staat van instandhouding zien.<sup>10</sup> Voor wat betreft ons land laat het rapport zien dat van de 52 habitattypen waarover door Nederland werd gerapporteerd over de periode 2013-2018, er slechts zes als gunstig werden beoordeeld. De overige habitattypen bevinden zich in een ongunstige tot zeer ongunstige staat van

---

8 European Environment Agency, ‘State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018’, EEA Report No 10/2020, p. 18.

9 Zie ook de door Nederland ingediende Vogelrichtlijnrapportage, beschikbaar via <https://cdr.eionet.europa.eu/nl/eu/art12/envxbhkhw>.

10 European Environment Agency, ‘State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018’, EEA Report No 10/2020, p. 41, 46.

instandhouding.<sup>11</sup> Van de soorten uit de Habitatrichtlijn waarover Nederland rapporteerde, verkeert slechts een kwart in een gunstige staat.<sup>12</sup>

#### 10.4 BEGINSELEN

Het Hof van Justitie van de EU heeft herhaaldelijk overwogen dat de bepalingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn moeten worden uitgelegd in het licht van het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen.<sup>13</sup> Deze beginselen zijn neergelegd in artikel 191 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen hangen nauw samen en worden in de regel van elkaar onderscheiden aan de hand van de mate waarin vaststaat dat er schade zal optreden. Is zeker dat schade zal optreden, dan speelt het preventiebeginsel een rol. Bestaat hierover nog onzekerheid, dan kan het op grond van het voorzorgsbeginsel toch al nodig zijn om maatregelen te treffen.<sup>14</sup> Het voorzorgsbeginsel is dus een instrument om om te gaan met bedreigingen waarvoor nog geen sluitend wetenschappelijk bewijs bestaat. Het biedt bevoegde instanties de mogelijkheid om in te grijpen ondanks wetenschappelijke onzekerheid.<sup>15</sup> In de praktijk worden de termen wel eens door elkaar gebruikt en wordt ook wel betoogd dat het voorzorgsbeginsel het preventiebeginsel heeft ‘opgeslokt’, zodat het onderscheid zou kunnen komen te vervallen.<sup>16</sup>

#### 10.5 VERPLICHTINGEN, VERBODEN EN TE BEREIKEN RESULTATEN

De richtlijnen voorzien in een beschermingsregime langs twee sporen: de bescherming van natuurlijke habitats en habitats van soorten in aangewezen beschermingszones (gebiedsbescherming) en de bescherming van soorten in en buiten deze zones (soortenbescherming). De richtlijnen verlangen daarmee een gebiedsspecifieke en een soortspeci-

11 Zie ook de door Nederland ingediende Habitatrichtlijnrapportage, beschikbaar via <https://cdr.eionet.europa.eu/nl/eu/art17>.

12 European Environment Agency, ‘State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018’, EEA Report No 10/2020, p. 44, 50.

13 Zie o.a. HvJEU 4 maart 2021, C-473/19 en C-474/19, ECLI:EU:C:2021:166 (Föreningen Skydda Skogen), punten 38, 60; HvJEU 16 juli 2020, C-411/19, ECLI:EU:C:2020:580 (WWF Italia Onlus e.a.), punt 48; HvJEU 23 april 2020, C-217/19, ECLI:EU:C:2020:291 (Commissie/Finland (voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend)), punt 91; HvJEG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (Kokkelvisserij), punten 44, 57, 58.

14 Zie over het onderscheid bijvoorbeeld de conclusie van A-G Kokott van 17 september 2020, C-499/18 P, ECLI:EU:C:2020:735 (Bayer CropScience en Bayer v Commissie), punt 105 e.v.

15 F.M. Fleurke & A. Trouwborst, ‘Finse wolvenjacht: deur op een kier voor “ecodictie” in het Europese natuurbeschermingsrecht?’, *NtEr* 2020/1-2, p. 35-42.

16 A. Trouwborst, ‘De harde kern van het voorzorgsbeginsel’, *Men R* 2007, p. 198, 205.

fieke aanpak en brengen mee dat maatregelen moeten worden afgestemd op de behoeften van de betreffende habitats en soorten en de locatiespecifieke omstandigheden. De beide sporen worden hieronder nader besproken.

### 10.5.1 *Gebiedsbescherming*

#### 10.5.1.1 **Aanwijzing van (speciale) beschermingszones**

Het gebiedsbeschermingsregime uit de Vogelrichtlijn bestaat uit een algemene en een meer specifieke beschermingsverplichting, opgenomen in de artikelen 3 en 4. De algemene beschermingsverplichting uit artikel 3 lid 1 Vogelrichtlijn is de volgende:

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

Gelet op de verwijzing naar artikel 1 Vogelrichtlijn geldt deze verplichting ten aanzien van alle Europese vogelsoorten. Artikel 3 lid 2 Vogelrichtlijn bepaalt dat voor de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden in de eerste plaats de volgende maatregelen worden getroffen: 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. Omdat artikel 3 lid 1 Vogelrichtlijn bepaalt dat de maatregelen worden genomen ‘met inachtneming van de in artikel 2 genoemde eisen’, mogen lidstaten daarbij ook rekening houden met belangen van niet-ornithologische aard, zoals economische belangen.

Dat ligt anders bij artikel 4 van de Vogelrichtlijn dat speciale beschermingsverplichtingen bevat ten aanzien van aangewezen vogelsoorten en geregeld voorkomende trekvogels. De selectie en begrenzing van speciale beschermingszones op grond van artikel 4 vindt plaats op basis van uitsluitend ornithologische criteria, waarbij veelal gebruik wordt gemaakt van IBA-inventarisaties.<sup>17</sup> Artikel 4 lid 1 Vogelrichtlijn luidt als volgt:

---

17 HvJEU 26 april 2018, C 97/17, ECLI:EU:C:2018:285 (Commissie/Bulgarije), punten 65, 82-83; HvJEG 11 juli 1996, C-44/95, ECLI:EU:C:1996:297 (Royal Society for the Protection of Birds), punt 27. Zie ook H. Dotinga, ‘Belangrijke vogelgebieden en Natura 2000: wij zijn nog lang niet klaar!’, *Nbr* nr. 5-6, augustus 2020, p. 167-179.

‘Voor de leefgebieden van de in bijlage I vermelde soorten worden speciale beschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.’

Voor deze soorten moeten de lidstaten:

‘(...) met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones aan-[wijzen], waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven.’

Speciale beschermingsmaatregelen moeten worden genomen zodra een bepaalde zone aan de criteria voor aanwijzing voldoet.<sup>18</sup> Lidstaten beschikken over enige beoordelingsmarge bij het bepalen van de meest geschikte gebieden. Deze beoordelingsmarge gaat echter niet zover dat zij ervoor kunnen kiezen om gebieden die het meest geschikt zijn, niet aan te wijzen.<sup>19</sup> Ingevolge artikel 4 lid 2 Vogelrichtlijn moeten soortgelijke maatregelen worden getroffen 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. Lidstaten moeten met het oog hierop bijzondere aandacht besteden aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.

De Vogelrichtlijn bepaalt niet hoe de gebieden moeten worden aangewezen, daarvoor hanteren de lidstaten eigen procedures. Nederland heeft de Waddenzee op 8 november 1991 aangewezen als speciale beschermingszone onder de Vogelrichtlijn.

Het gebiedsbeschermingsregime van de Habitatrichtlijn gaat verder dan dat van de Vogelrichtlijn, aangezien het niet alleen leefgebieden van soorten beschermt, maar ook natuurlijke en halfnatuurlijke habitattypen. Ter bescherming van deze habitattypen en leefgebieden voorziet de Habitatrichtlijn in de realisatie van het Natura 2000-netwerk. Artikel 3 lid 1 van de Habitatrichtlijn bepaalt daartoe het volgende:

‘Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en

18 HvJEG 7 december 2000, C-374/98, ECLI:EU:C:2000:670 (Commissie/Frankrijk), punt 26.

19 HvJEU 26 april 2018, C-97/17, ECLI:EU:C:2018:285 (Commissie/Bulgarije), punten 64-65.

habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.’

Het netwerk omvat ook de speciale beschermingszones die op grond van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen<sup>20</sup> en bestrijkt momenteel bijna een vijfde van het landoppervlak van de Europese Unie en ongeveer 10% van haar zeeën.<sup>21</sup>

Anders dan de Vogelrichtlijn bevat de Habitatrictlijn wél een procedure voor de aanwijzing van de speciale beschermingszones. De procedure verloopt in een aantal fasen.<sup>22</sup> In de eerste fase van de procedure stelt een lidstaat een lijst op van gebieden die in aanmerking komen voor aanwijzing.<sup>23</sup> De gebieden worden geselecteerd op basis van beoordelingscriteria opgenomen in Bijlage III bij de Habitatrictlijn en relevante wetenschappelijke gegevens. De lijst wordt aan de Europese Commissie toegezonden met informatie over elk gebied, waarbij gebruik wordt gemaakt van een ‘standaardgegevensformulier’ (SDF).<sup>24</sup> In de tweede fase werkt de Europese Commissie op basis van (andere) criteria uit Bijlage III, met instemming van iedere lidstaat en aan de hand van de lijsten van de lidstaten, een ontwerprijst uit van de gebieden van communautair belang. Daarop staat aangegeven in welke gebieden één of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of één of meer prioritaire soorten voorkomen.<sup>25</sup> Op basis van de ontwerprijst stelt de Europese Commissie vervolgens de lijst vast en verklaart de opgenomen gebieden daarmee van communautair belang.<sup>26</sup> Ten slotte wijst de betreffende lidstaat het gebied, uiterlijk binnen zes jaar na de vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang, aan als speciale beschermingszone en stelt daarbij tevens de prioriteiten vast gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat of van een soort alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.<sup>27</sup> Bij de selectie en begrenzing van de gebieden mogen alleen ecologische overwegingen een rol spelen.<sup>28</sup>

---

20 Art. 3 lid 1 Habitatrictlijn.

21 European Environment Agency, ‘State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018’, EEA Report No 10/2020, p. 6.

22 Bijv. HvJEU 29 juni 2023, C 444/21, ECLI:EU:C:2023:524 (Commissie/Ierland), punt 45.

23 Art. 4 lid 1 Habitatrictlijn.

24 Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden (Kennissegeving geschied onder nummer C(2011) 4892) (2011/484/EU). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0484&from=EN>.

25 Art. 4 lid 2 Habitatrictlijn.

26 Art. 4 lid 3 Habitatrictlijn.

27 Art. 4 lid 4 Habitatrictlijn.

28 HvJEG 7 november 2000, C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600 (First Corporate Shipping), punt 25.



Nederland heeft de Waddenzee bij besluit van 30 januari 2009 aangewezen als speciale beschermingszone onder de Habitatrichtlijn. Bij besluit van 30 maart 2017 werd de Waddenzee uitgebreid (of beter gezegd samengevoegd) met het Eems-Dollardgebied.

Hoewel de Waddenzee al geruime tijd is aangewezen als Vogelrichtlijngebied en als Habitatrichtlijngebied, blijven de bepalingen omtrent aanwijzing van belang. De aanwijzingsverplichting betreft namelijk een doorlopende verplichting, wat betekent dat nieuwe inzichten of ontwikkelingen ertoe kunnen leiden dat nieuwe gebieden moeten worden aangewezen of aanpassingen moeten worden doorgevoerd ten aanzien van reeds aangewezen gebieden.

### 10.5.1.2 Instandhoudingsdoelstellingen

Voor de speciale beschermingszones moeten instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld die weergeven wat de beoogde toestand is van de soorten en habitats in het gebied. Dat is nodig om te kunnen bepalen welke maatregelen voor de gebieden moeten worden getroffen en om de gevolgen van plannen en projecten voor een gebied goed te kunnen beoordelen. Het volstaat niet om alleen maatregelen te nemen en instandhoudingsdoelstellingen te formuleren voor de soorten en habitats die doorslaggevend waren voor de aanwijzing van het gebied. Maatregelen en doelen moeten gericht zijn op alle soorten en habitats die in het betreffende gebied voorkomen.<sup>29</sup> In Nederland zijn per gebied instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd en opgenomen in de aanwijzingsbesluiten. Deze doelstellingen zien onder meer op de omvang van populaties en de oppervlakte en/of kwaliteit van habitats en worden veelal geformuleerd in termen van behoud of verbetering dan wel uitbreiding.<sup>30</sup>

Voor een dynamisch gebied als de Waddenzee is een relevante vraag in hoeverre bij het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen rekening kan of moet worden gehouden met de natuurlijke dynamiek. In de richtsnoeren van de Europese Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen<sup>31</sup> wordt hier niet expliciet op ingegaan. In haar richtsnoer voor de tenuitvoerlegging van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in estuaria en kustgebieden, geeft de Commissie wel aan hoe zij hier tegenaan kijkt.<sup>32</sup> In de eerste plaats overweegt zij dat het belangrijk is

29 Conclusie van A-G Kokott van 22 februari 2024, C 66/23, ECLI:EU:C:2024:150 (Elliniki Ornithologiki Etaireia e.a.), punt 50, 71; HvJEU 29 juni 2023, C-444/21, ECLI:EU:C:2023:524 (Commissie/Ierland), punt 153.

30 Het Nederlandse Natura 2000-doelstelsysteem wordt momenteel geactualiseerd. In dit verband werd in november 2022 een concept Beleidskader Doelwijziging Natura 2000 gepubliceerd, dat criteria en voorwaarden bevat voor het wijzigen van instandhoudingsdoelen.

31 Europese Commissie, 'Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden', november 2012.

32 Europese Commissie, 'Tenuitvoerlegging van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in estuaria en kustgebieden, met speciale aandacht voor havenontwikkeling en baggerwerken', januari 2011.

‘om, voordat instandhoudingsdoelstellingen in dynamische omgevingen zoals estuaria en kustgebieden worden vastgesteld, te begrijpen hoe zulke complexe ecosystemen functioneren, hoe zij zich “morfologisch” ontwikkelen en hoe zij kunnen worden beïnvloed door antropogene druk en klimaatverandering.’

De instandhoudingsdoelstellingen dienen de dynamische aard van estuaria en kustwateren te weerspiegelen en rekening te houden met natuurlijke schommelingen:

‘Wanneer een estuarium of kustzone zich ontwikkelt, zal ook de aan- of afwezigheid van soorten en habitats evolueren. De instandhoudingsdoelstellingen en maatregelen voor Natura 2000-gebieden moeten daarom rekening houden met de systeemspecifieke dynamiek en evolutionaire tendensen.’

Bij wijze van voorbeeld noemt Bastmeijer in dit verband dat doelstellingen voor zich verplaatsende habitattypen voor een groot gebied geformuleerd kunnen worden zonder de vaste locaties op te nemen en dat doelstellingen ten aanzien van broedvogels toegespitst kunnen worden op de geschiktheid van het gebied voor een bepaald aantal paren zonder dat aantal zelf als absoluut vereiste centraal te stellen.<sup>33</sup>

### 10.5.1.3 Instandhoudingsmaatregelen

Zoals aangegeven in paragraaf 10.5.1.1 moeten lidstaten voor de vogelsoorten die zijn opgenomen in Bijlage I bij de Vogelrichtlijn en geregeld voorkomende trekvogels maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten (art. 4 lid 1 en 2 Vogelrichtlijn). Welke maatregelen daarvoor nodig zijn, hangt af van de ecologische omstandigheden. Afhankelijk van de situatie zullen ook positieve maatregelen nodig zijn voor de instandhouding en de verbetering van de staat van het gebied.<sup>34</sup>

Voor wat betreft de beschermingszones die op grond van de Habitatrictlijn worden aangewezen volgt de verplichting om instandhoudingsmaatregelen te treffen uit artikel 6 lid 1:

‘De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende

33 C.J. Bastmeijer, ‘Natura 2000 en zoute en zilte natuur in Nederland – de ruimte voor dynamische en veerkrachtige ecosystemen’, *Nbr* nr. 8, december 2018, p. 256, 268.

34 HvJEU 17 april 2018, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255 (Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża)), punt 209 en HvJEG 13 december 2007, C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780 (Commissie/Ierland), punten 153-154.

wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.’

Ook krachtens deze bepaling moeten positieve beheermaatregelen worden genomen, gericht op het behoud en waar nodig herstel van de natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding.<sup>35</sup> Volgens het Hof mogen de instandhoudingsmaatregelen

‘in beginsel niet beperkt blijven tot maatregelen om door de mens veroorzaakte externe aantastingen en storingen te voorkomen en zij moeten, zo nodig, positieve, proactieve maatregelen omvatten die ertoe strekken het gebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.’<sup>36</sup>

Vaststellen van de nodige instandhoudingsmaatregelen is verplicht.<sup>37</sup> De maatregelen moeten ook ‘en bovenal’, aldus het Hof, daadwerkelijk worden uitgevoerd.<sup>38</sup>

Op de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen is artikel 2 lid 3 Habitatrictlijn van toepassing, wat betekent dat bij het treffen van maatregelen ook rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.

#### 10.5.1.4 Verslechtingsverbod

Eén van de meest essentiële bepalingen uit de Habitatrictlijn is het verslechtingsverbod dat is opgenomen in artikel 6 lid 2:

‘De Lid-Staten treffen 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,

35 Zie ook Europese Commissie, ‘Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden’, 18 september 2013, p. 1.

36 HvJEU 29 juni 2023, C 444/21, ECLI:EU:C:2023:524 (Commissie/Ierland), punt 150; HvJEU 17 april 2018, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255 (Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża)), punt 209.

37 HvJEU 29 juni 2023, C 444/21, ECLI:EU:C:2023:524 (Commissie/Ierland), punt 163; HvJEU 10 mei 2007, C 508/04, EU:C:2007:274 (Commissie/Oostenrijk), punt 76.

38 HvJEU 29 juni 2023, C 444/21, ECLI:EU:C:2023:524 (Commissie/Ierland), punt 107; HvJEU 17 april 2018, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255 (Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża)), punt 213.

gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.’

Artikel 6 lid 2 geldt voor Habitatrichtlijngebieden vanaf het moment dat deze zijn geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang. De Vogelrichtlijn bevat ook een verslechteringsverbod, in artikel 4 lid 4, dat kort samengevat bepaalt dat lidstaten wezenlijke vervuiling, verslechtering en storing in de speciale beschermingszones moeten tegengaan. Artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn heeft deze verplichting voor aangewezen Vogelrichtlijngebieden echter vervangen.<sup>39</sup> Voor gebieden die ten onrechte niet als Vogelrichtlijngebied zijn aangewezen, geldt nog wel steeds artikel 4 lid 4 Vogelrichtlijn.<sup>40</sup> De richtlijnen bevatten ook andere bepalingen die meebrengen dat verslechtering moet worden voorkomen. Zo bepaalt artikel 13 van de Vogelrichtlijn dat maatregelen krachtens de richtlijn niet mogen leiden tot verslechtering van de situatie van vogelsoorten.

Uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn volgt dat niet alleen verslechtering, maar ook verstoring moet worden voorkomen voor zover deze significant kan zijn. Of die situatie zich voordoet, wordt beoordeeld in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen.<sup>41</sup> In de literatuur wordt gesteld dat, hoewel de toevoeging ‘significant’ ontbreekt bij het begrip ‘verslechtering’, het artikel toch zo moet worden begrepen, dat alleen significante verslechteringen moeten worden voorkomen.<sup>42</sup> Deze overwegingen steunen met name op arresten waarin wordt overwogen dat lid 2 en 3 van artikel 6 hetzelfde beschermingsniveau beogen te garanderen.<sup>43</sup> De Europese Commissie lijkt een bredere opvatting te hebben van artikel 6 lid 2. Volgens de richtsnoeren van de Europese Commissie moet onder ‘verslechtering’ namelijk worden verstaan ‘iedere vorm van achteruitgang van een habitat’.<sup>44</sup> In een ingebrekestellingsprocedure tegen Frankrijk volgde A-G Kokott het standpunt van de Commissie en overwoog dat de Commissie terecht benadrukte ‘dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn iedere verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten verbiedt en alleen bij de storende factoren voor de soorten een

39 Art. 7 Habitatrichtlijn.

40 HvJEG 7 december 2000, C-374/98, ECLI:EU:C:2000:670 (Commissie/Frankrijk), punt 47.

41 HvJEU 7 november 2018, C-293/17 en 294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS), punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

42 Zie onder meer Ch.W. Backes, L. Boerema, A.A. Freriks & M.M. Kaajan, *Natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2017, p. 89; J. Verbeek, *Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2016, p. 72-73; Ch.W. Backes, J. de Haas, A. Cliquet & S. Parramor, *Inventarisatie juridisch kader Natura 2000. Langetermijnperspectief voor de natuur van het Schelde-estuarium*, Universiteit Gent en Universiteit Utrecht, 30 april 2021, p. 59.

43 Bijv. HvJEU 24 juni 2021, C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512 (Commissie/Spanje (Détérioration de l'espace naturel de Doñana)), punt 156; HvJEU 14 januari 2016, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (Grüne Liga Sachsen), punt 52. Zie ook HvJEG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (Kokkelvisserij), punt 36.

44 Europese Commissie, ‘Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)’, C(2018) 7621 final, p. 29.

voorbehoud maakt ingeval van een significant effect.<sup>45</sup> In een arrest van 24 juni 2021 heeft het Hof van Justitie verduidelijkt aan welk criterium een beoordeling op grond van artikel 6 lid 2 moet worden getoetst. Het Hof herhaalde allereerst dat het voor de vaststelling van een schending van artikel 6 lid 2 volstaat dat wordt aangetoond dat het waarschijnlijk is of dat het risico bestaat dat door het handelen of nalaten van een lidstaat een achteruitgang of significante verstoring optreedt. Een causaal verband hoeft niet te worden vastgesteld. Daaraan voegde het Hof toe dat, aangezien lid 2 en 3 van artikel 6 hetzelfde beschermingsniveau waarborgen, het toepasselijke criterium een onderzoek is naar de verenigbaarheid als bedoeld in lid 3 van dit artikel. Dit betekent dat een lidstaat, om aan te tonen dat geen schending van artikel 6 lid 2 heeft plaatsgevonden, moet aantonen dat hierover wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat.<sup>46</sup>

In haar richtsnoeren geeft de Europese Commissie voorts aan dat artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn niet beperkt is tot opzettelijke handelingen, maar ook betrekking kan hebben op toevallige gebeurtenissen zoals brand of overstroming, zolang deze voorspelbaar zijn.<sup>47</sup> In het verlengde hiervan ligt dat artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn niet beperkt is tot menselijke activiteiten. Dit volgt (onder meer) uit het arrest *Commissie/Verenigd Koninkrijk*, waarin het Hof van Justitie overwoog dat ‘het voor de uitvoering van artikel 6, lid 2, van de habitatrictlijn noodzakelijk kan zijn zowel maatregelen te nemen om externe, door de mens veroorzaakte aantastingen en verstoringen te vermijden, als maatregelen om natuurlijke ontwikkelingen af te remmen die de staat van instandhouding van de soorten en natuurlijke habitats in de SBZ’s kunnen verslechteren.’<sup>48</sup> Schending van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn kan ook aan de orde zijn in geval van aantasting van potentiële habitats of leefgebieden.<sup>49</sup>

Welke maatregelen ‘passend’ zijn, wordt niet door de richtlijn voorgeschreven. Aan de lidstaten komt een zekere beoordelingsmarge toe.<sup>50</sup> Deze beoordelingsmarge is door de rechtspraak wel ingekaderd. Zo heeft het Hof van Justitie bevestigd dat een regeling op grond waarvan de bevoegde instanties slechts reactief kunnen optreden en niet tevens preventief, in strijd is met de strekking van de verplichtingen ingevolge artikel 6 lid 2.<sup>51</sup> Hoewel de beschermingsverplichting is gericht op de soorten en habitats die zich in de

45 Conclusie van A-G Kokott van 25 juni 2009, C-241/08, ECLI:EU:C:2009:398 (Commissie/Frankrijk), punt 20. In de Nederlandse rechtspraak kan in dit verband nog worden gewezen op ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2956, r.o. 3.7, waaruit lijkt te volgen dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de opvatting van de Commissie in ieder geval op dat moment deelde.

46 HvJEU 24 juni 2021, C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512 (Commissie/Spanje), punten 155, 156, 170.

47 Europese Commissie, ‘Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (92/43/EEG)’, C(2018) 7621 final, p. 26.

48 HvJEG 20 oktober 2005, C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626 (Commissie/Verenigd Koninkrijk), punt 34. Zie bijv. ook HvJEU 29 juni 2023, C-444/21, ECLI:EU:C:2023:524 (Commissie/Ierland), punt 149.

49 HvJEU 24 november 2011, C-404/09, ECLI:EU:C:2011:768 (Commissie/Spanje), punt 134.

50 HvJEU 14 januari 2016, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (Grüne Liga Sachsen), punt 40.

51 HvJEU 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS), punt 134.

speciale beschermingszone bevinden, kan het aangewezen zijn om ook buiten die gebieden passende maatregelen te treffen als externe gebeurtenissen gevolgen kunnen hebben voor de betreffende soorten en habitats.<sup>52</sup> Dit sluit aan bij artikel 4 lid 4 tweede volzin Vogelrichtlijn, dat bepaalt dat lidstaten zich ook buiten de speciale beschermingszones in moeten spannen om vervuiling en verslechtering van de leefgebieden te voorkomen.

#### 10.5.1.5 Beoordeling van plannen en projecten

Artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn voorziet in een procedure voor de voorafgaande beoordeling van plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Deze procedure moet ertoe leiden dat voor dergelijke plannen of projecten alleen toestemming wordt verleend voor zover de natuurlijke kenmerken van Natura 2000 niet worden aangetast. De bepalingen zijn van toepassing op Habitatrichtlijngebieden vanaf het moment dat deze zijn geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang<sup>53</sup> en op aangewezen Vogelrichtlijngebieden.<sup>54</sup> Artikel 6 lid 3, dat de basis vormt voor de Natura 2000-vergunningplicht, luidt als volgt:

‘Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. 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.’

De Habitatrichtlijn bevat geen definitie van de begrippen ‘plan’ en ‘project’. Onder ‘plannen’ worden in ieder geval ruimtelijke-orderingsplannen zoals bestemmingsplannen verstaan.<sup>55</sup> In haar richtsnoeren over artikel 6 geeft de Europese Commissie aan dat ook plannen die niet direct worden toegepast, maar wel de basis vormen voor meer gedetailleerde plannen of dienen als kader voor vergunningen, zoals regionale structuurplannen, onder het planbegrip vallen, evenals sectorplannen zoals transportnetwerkplannen, energie-

---

52 Europese Commissie, ‘Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)’, C(2018) 7621 final, p. 25.

53 Art. 4 lid 5 Habitatrichtlijn.

54 Art. 7 Habitatrichtlijn.

55 HvJEG 20 oktober 2005, C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626 (Commissie/Verenigd Koninkrijk), punt 55.

plannen, afvalbeheerplannen, waterbeheerplannen en bosbeheerplannen. Beleidsverklaringen worden niet als ‘plan’ aangemerkt, tenzij een duidelijk en direct verband bestaat tussen de inhoud van een dergelijk initiatief en waarschijnlijke significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied.<sup>56</sup>

In het *PAS-arrest* heeft het Hof van Justitie duidelijkheid gegeven over de invulling van het projectbegrip.<sup>57</sup> Uit het arrest volgt dat, anders dan waarvan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in jurisprudentie van vóór dit arrest was uitgegaan, de omschrijving van het projectbegrip in de MER-richtlijn<sup>58</sup> niet bepalend is voor de invulling van het projectbegrip in de Habitatrichtlijn. Het projectbegrip in de Habitatrichtlijn is ruimer. Bepalend is of de activiteit significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Niet de aard van de activiteit, maar de mogelijke effecten ervan zijn dus bepalend voor de toepasselijkheid van artikel 6 lid 3. Uit het arrest *Friends of the Irish Environment* volgt dat de verlenging van de termijn van een eerder verleende toestemming voor de uitvoering van een project ook een project kan zijn in de zin van de Habitatrichtlijn.<sup>59</sup>

Bij periodiek terugkerende activiteiten, zoals baggerwerkzaamheden, speelt de vraag of zij telkens opnieuw aan de procedure uit artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn moeten worden onderworpen. Daarvoor is bepalend of de activiteiten als één enkele verrichting zijn te beschouwen die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd. In dat geval kunnen de activiteiten worden geacht één en hetzelfde project in de zin van artikel 6 lid 3 te zijn waarvoor geen nieuwe toestemmingsprocedure hoeft te worden doorlopen. Indien voor dat (gecontinueerde) project vóór afloop van de omzettingstermijn van de Habitatrichtlijn (10 juni 1994) goedkeuring is verleend, dan geldt de procedure uit artikel 6 lid 3 niet.<sup>60</sup> De Afdeling bestuursrechtspraak heeft de referentiedatum gespecificeerd, in die zin dat de procedure uit artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn ook niet van toepassing wordt geacht als voor het project toestemming is verleend voor de datum van vaststelling van de lijst van gebieden van communau-

56 Europese Commissie, ‘Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)’, C(2018) 7621 final, p. 26.

57 HvJEU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS), punten 66-67.

58 Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. ‘Project’ wordt in deze richtlijn gedefinieerd als de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, of andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.

59 HvJEU 9 september 2020, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680 (Friends of the Irish Environment), punt 33.

60 HvJEU 14 januari 2010, C-226/08, EU:C:2010:10 (Stadt Papenburg), punten 47 en 48. HvJEU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS), punt 86; HvJEU 29 juli 2019, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622 (Inter-Environnement Wallonie), punt 129.

tair belang (voor veel gebieden 7 december 2004).<sup>61</sup> Voor Vogelrichtlijngebieden geldt wél 10 juni 1994 als referentiedatum, dan wel het moment van het van kracht worden van de aanwijzing als Vogelrichtlijngebied indien dat later is. Projecten die om deze reden zijn uitgezonderd van de procedure uit artikel 6 lid 3 vallen overigens wel onder het verslechtingsverbod uit artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn.

In het *AquaPri*-arrest overwoog het Hof in vergelijkbare zin dat indien sprake is van continuïteit en identiteit tussen een in de projectfase reeds vergunde activiteit en de voortzetting van die activiteit, geen nieuwe beoordeling op grond van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn nodig is. In deze zaak deed zich echter de situatie voor dat de eerdere vergunning was verleend op basis van een niet toereikende passende beoordeling en die vergunning de voortzetting van de activiteit afhankelijk stelde van de voorwaarde dat een nieuwe vergunning werd verkregen. Dit leidde het Hof tot de overweging dat onwettige gevolgen van eerdere schendingen ongedaan gemaakt moeten worden en dat wanneer een lidstaat bepaalt dat voor de voortzetting van een reeds vergunde activiteit een nieuwe vergunning vereist is, de herbeoordeling moet voldoen aan de vereisten van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn 'indien voor die activiteit nog geen dergelijke beoordeling blijkt te zijn verricht'.<sup>62</sup> Wat dit arrest voor gevolgen zal hebben voor de Nederlandse praktijk moet nog verder blijken.<sup>63</sup>

#### 10.5.1.6 Mogelijk significante gevolgen

Uit artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn volgt dat een passende beoordeling moet worden opgesteld wanneer het plan of project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Daarvan is sprake wanneer het plan of project de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied in gevaar dreigt te brengen. Het risico daarop moet in het bijzonder worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en -omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.<sup>64</sup> Plannen en projecten moeten in de regel individueel worden beoordeeld, maar uit het *PAS-arrest* blijkt dat een programmatistische aanpak in beginsel mogelijk is wanneer de passende beoordeling voldoet aan de eisen uit artikel 6 lid 3.<sup>65</sup> Van een passende beoordeling kan slechts worden afgezien wan-

61 ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656, r.o. 2.5.4.

62 HvJEU 10 november 2022, C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (*AquaPri*), punten 35-42.

63 Kaajan werpt bijv. de vraag op welke consequenties dit arrest kan hebben als in Nederland een vergunningplicht voor intern salderen wordt ingevoerd, zie haar noot onder dit arrest: HvJEU 10 november 2022, C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864, m.nt. M.M. Kaajan, *M en R* 2023/9. Zie hierover ook Rb. Noord-Nederland, 6 oktober 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:4216 en Rb. Limburg 18 december 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:7356 (intern salderen met een gebrekkige natuurvergunning niet mogelijk) en ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625 (extern salderen met een gebrekkige natuurvergunning wel mogelijk).

64 HvJEU 9 september 2020, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680 (*Friends of the Irish Environment*), punt 51 en aldaar aangehaalde jurisprudentie.

65 HvJEU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (*PAS*), punt 104.



neer op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied.<sup>66</sup> De beoordeling waarin wordt vastgesteld of er significante gevolgen kunnen optreden, wordt in Nederland in de regel aangeduid als ‘voortoets’. Over de vraag welke gegevens kwalificeren als ‘objectieve gegevens’ kan worden gediscussieerd. Voor een ecologische effectbeoordeling is in een voortoets in ieder geval geen plaats, omdat daarvoor de passende beoordeling is bedoeld, maar waar de grens precies ligt is niet wettelijk vastgelegd.

#### 10.5.1.7 Passende beoordeling

Voor het opstellen van een passende beoordeling moet uitgebreid ecologisch onderzoek worden gedaan. In een passende beoordeling moeten namelijk alle aspecten van het plan of project die op zichzelf of samen met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied in gevaar kunnen brengen vooraf op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake worden geïnventariseerd. De passende beoordeling mag geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied wegnemen.<sup>67</sup> Uit het gegeven dat alle aspecten van het plan of project moeten worden geïnventariseerd, volgt dat niet alleen moet worden gekeken naar habitattypen en soorten waarvoor het gebied wordt beschermd, maar ook naar de gevolgen voor andere soorten en habitats indien deze gevolgen relevant zijn voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. In het arrest *Holohan* overwoog het Hof van Justitie in dit verband dat in een passende beoordeling ‘ten eerste, alle habitattypen en soorten moeten worden vastgesteld waarvoor een gebied wordt beschermd en, ten tweede, de gevolgen van het voorgestelde project moeten worden geïnventariseerd en onderzocht zowel voor de soorten in dat gebied waarvoor het niet is opgenomen als voor de habitattypen en soorten buiten dat gebied, op voorwaarde dat deze effecten de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied kunnen aantasten.’<sup>68</sup>

In een passende beoordeling mag rekening worden gehouden met mitigerende maatregelen, door het Hof ‘beschermingsmaatregelen’ genoemd. Er mag in de passende beoordeling geen rekening worden gehouden met compenserende maatregelen, omdat deze maatregelen onderdeel uitmaken van de ADC-toets (zie par. 10.5.1.9). Het verschil tussen deze maatregelen bestaat er kort gezegd uit dat met mitigerende maatregelen wordt beoogd om negatieve effecten te voorkomen of verminderen, terwijl compenserende

66 HvJEU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS), punt 109.

67 HvJEU 9 september 2020, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680 (Friends of the Irish Environment), punten 52-55.

68 HvJEU 7 november 2018, C-461/17, ECLI:EU:C:2018:883 (Holohan), punten 37-40.

maatregelen niet voorkomen dat schade optreedt, maar deze compenseren of goedmaken, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van nieuw habitat.<sup>69</sup>

In het *PAS-arrest* is het Hof van Justitie (onder meer) ingegaan op de vraag welke maatregelen (wel) een rol kunnen spelen in een passende beoordeling en welke rol dat dan is. Het Hof oordeelde dat i) niet naar het effect van maatregelen die krachtens artikel 6 lid 1 en 2 nodig zijn kan worden verwezen om, voordat die maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, een vergunning te verlenen voor een plan of project dat gevolgen heeft voor het betrokken gebied, ii) naar het positieve effect van de maatregelen die krachtens artikel 6 lid 1 en 2 nodig zijn ook niet kan worden verwezen om een vergunning te verlenen voor projecten die nadelige gevolgen hebben voor beschermde gebieden, en iii) maatregelen niet mogen worden betrokken in een passende beoordeling indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.<sup>70</sup> De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft deze overwegingen uitgelegd en daarbij onder meer overwogen dat de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn krachtens artikel 6 lid 1 en 2 wél mogen worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van betrokken habitattypen en soorten, indien deze verwachte voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan, maar niet bij de vraag of de negatieve gevolgen van een plan of project kunnen worden voorkomen of verminderd.<sup>71</sup> De positieve gevolgen van *beschermingsmaatregelen* kunnen wél ter mitigatie van schadelijke gevolgen worden ingezet, waarbij ook geldt dat de verwachte voordelen ten tijde van de passende beoordeling moeten vaststaan. Voorgaande overwegingen zijn van groot belang voor de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Omdat veel maatregelen naar hun aard zowel een instandhoudingsmaatregel of passende maatregel als een beschermingsmaatregel kunnen zijn, moet eerst worden vastgesteld of de betreffende maatregel niet al nodig is krachtens artikel 6 lid 1 en 2 Habitatrictlijn alvorens deze te kunnen gebruiken om tot vergunningverlening te komen. Aangezien veel natuur zich in een slechte staat van instandhouding bevindt, kan dat een lastige opgave zijn. Dit punt speelt momenteel nadrukkelijk in het stikstofdossier, meer in het bijzonder in relatie tot de vraag in hoeverre extern salderen als mitigerende maatregel kan worden ingezet ten behoeve van vergunningverlening, omdat het beëindigen van een saldogevend bedrijf en het intrekken van de natuurvergunning naar zijn aard ook een instandhou-

69 HvJEU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330 (Briels), punten 28-29, 33; HvJEU 21 juli 2016, C-387/15 en C-388/15, ECLI:EU:C:2016:583 (Orléans), punten 48, 54, 58; HvJEU 26 april 2017, C-142/16, ECLI:EU:C:2017:301 (Commissie/Duitsland (Kolencentrale Moorborg)), punten 34, 71; HvJEU 25 juli 2018, C-164/17, ECLI:EU:C:2018:593 (Grace & Sweetman), punt 47.

70 HvJEU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS), punten 123, 124, 132.

71 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 11.5.

dingsmaatregel of passende maatregel kan zijn.<sup>72</sup> Maatregelen die de schadelijke gevolgen van een project weliswaar kunnen beperken, maar inherent onderdeel uitmaken van een project, zijn volgens het Hof overigens geen mitigerende maatregelen en mogen in het kader van een voortoets worden meegenomen.<sup>73</sup>

#### 10.5.1.8 Aantasting van de natuurlijke kenmerken

De bevoegde nationale instanties geven slechts toestemming voor het plan of project nadat zij uit de passende beoordeling de zekerheid hebben verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zullen worden aangetast. Dat is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken.<sup>74</sup> Van aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied is geen sprake indien dat gebied wordt bewaard in een gunstige staat van instandhouding. Dit impliceert, aldus het Hof van Justitie, het duurzame behoud van de bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een type natuurlijke habitat waarvan de instandhoudingsdoelstelling rechtvaardigde dat dit gebied in de lijst van gebieden van communautair belang werd opgenomen.<sup>75</sup> A-G Kokott overwoog in 2018 dat dit van overeenkomstige toepassing is op beschermde soorten.<sup>76</sup>

Het Hof heeft ook geoordeeld dat indien het bevoegd gezag na een passende beoordeling een vergunning wil verlenen, dat gezag

‘in staat moet zijn om afdoende te onderbouwen op welke gronden zij vóór de verlening van de betrokken vergunning de zekerheid heeft verkregen, ondanks eventuele andersluidende adviezen, dat elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de milieueffecten van de geplande werkzaamheden voor het betrokken gebied was uitgesloten.’<sup>77</sup>

Aan die motiveringsvereisten moet, zo geeft het Hof aan, ook worden voldaan wanneer de bevoegde instantie goedkeuring verleent voor een project dat gevolgen kan hebben voor een beschermd gebied op basis van alleen een voortoets.<sup>78</sup> Hoewel de initiatiefnemer van een project het onderzoek in de regel zal laten uitvoeren, ligt de uiteindelijke verantwoor-

72 ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 4.2 en ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625, r.o. 48 e.v.

73 HvJEU 15 juni 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477 (Eco Advocacy), punt 48.

74 HvJEU 7 november 2018, C-461/17, ECLI:EU:C:2018:883 (Holohan), punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

75 HvJEU 7 november 2018, C-461/17, ECLI:EU:C:2018:883 (Holohan), punt 35.

76 Conclusie A-G Kokott, C-461/17, ECLI:EU:C:2018:649 (Holohan), punt 27.

77 HvJEU 15 juni 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477 (Eco Advocacy), punt 40.

78 HvJEU 15 juni 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477 (Eco Advocacy), punt 41.

delijkheid voor het kunnen uitsluiten van de redelijke wetenschappelijke twijfel dus bij het vergunningverlenend gezag.

#### 10.5.1.9 ADC-toets

Indien uit de passende beoordeling niet de zekerheid wordt verkregen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten, kan worden bezien of wordt voldaan aan de criteria uit artikel 6 lid 4 Habitatrichtlijn. Artikel 6 lid 4 voorziet, onder strikte voorwaarden,<sup>79</sup> in een uitzondering op het in artikel 6 lid 3 neergelegde toestemmingscriterium:

‘Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.’

De Europese Commissie heeft haar opvattingen over de reikwijdte van artikel 6 lid 4 in haar richtsnoeren weergegeven. Hierin wordt onder meer aangegeven dat bij het beoordelen van alternatieven ook de nuloptie moet worden overwogen, dat in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen een analyse moet worden verricht van alle haalbare alternatieven die voldoen aan de doelstellingen van het plan of project, en dat de economische kosten niet als enige factor beslissend mogen zijn voor de keuze van alternatieve oplossingen.<sup>80</sup> Dat laatste volgt ook uit jurisprudentie van het Hof van Justitie.<sup>81</sup> De richtlijn bepaalt niet wat moet worden verstaan onder ‘dwingende reden van groot openbaar belang’. Uit artikel 6 lid 4 blijkt dat het in ieder geval kan gaan om redenen die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten. In de richtsnoeren van de Europese Commissie en de jurisprudentie worden diverse andere redenen genoemd die onder omstandigheden als dwingende reden

79 HvJEU 16 juli 2020, C-411/19, ECLI:EU:C:2020:580 (WWF Italia Onlus e.a.), punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

80 Europese Commissie, ‘Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)’, C(2018) 7621 final, p. 57; Europese Commissie, ‘Beoordeling van plannen en projecten met betrekking tot Natura 2000-gebieden – Methodologische richtsnoeren inzake artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)’, C(2021) 6913 final, par. 3.3.1.

81 HvJEU 16 juli 2020, C-411/19, ECLI:EU:C:2020:580 (WWF Italia Onlus e.a.), punt 41; HvJEU 14 januari 2016, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (Grüne Liga Sachsen), punt 77.

zouden kunnen worden aangemerkt, zoals irrigatie en drinkwatervoorziening.<sup>82</sup> In situaties waarin het Natura 2000-gebied als prioritair aangemerkte habitats of soorten bevat, kunnen dergelijke andere belangen alleen worden aangevoerd na advies van de Europese Commissie. Het belang moet zowel ‘openbaar’ als ‘groot’ zijn, wat impliceert dat het zo groot is, dat het kan worden afgewogen tegen de door de richtlijn nagestreefde doelstelling van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, waaronder de vogelfauna.<sup>83</sup> Particuliere projecten voldoen hier slechts in uitzonderlijke omstandigheden aan.<sup>84</sup> Aan de ADC-toets kan uitsluitend worden toegekomen nadat de gevolgen van het plan of project in een passende beoordeling zijn onderzocht.<sup>85</sup> Om te kunnen beoordelen of aan de ADC-criteria wordt voldaan, is namelijk de kennis nodig die in het kader van een passende beoordeling wordt verkregen.

‘Het onderzoek van eventuele dwingende redenen van groot openbaar belang en dat van het bestaan van voor het milieu minder schadelijke alternatieven vereisen immers dat deze belangen worden afgewogen tegen de aantasting van dat gebied door het onderzochte plan of project.’<sup>86</sup>

Het enkele bestaan van een dwingende reden en afwezigheid van een alternatief is dus niet voldoende, er dient ook een belangenafweging plaats te vinden. ‘Bovendien moeten, om de aard van eventuele compenserende maatregelen te bepalen, de aantastingen van dat gebied nauwkeurig worden geïdentificeerd.’<sup>87</sup>

### 10.5.2 Soortenbescherming

In de paragrafen hierboven is ingegaan op het gebiedsbeschermingsregime uit de richtlijnen. In deze paragraaf staat het soortenbeschermingsregime centraal.

#### 10.5.2.1 Verbodsbepalingen

Artikel 5 van de Vogelrichtlijn verlangt van lidstaten dat zij de nodige maatregelen nemen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle Europese

82 HvJEU 11 september 2012, C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560 (Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.), punt 122.

83 HvJEU 11 september 2012, C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560 (Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.), punt 121.

84 HvJEU 16 februari 2012, ECLI:EU:C:2012:82 (Solvay e.a.), punt 77.

85 HvJEU 16 juli 2020, C-411/19, ECLI:EU:C:2020:580 (WWF Italia Onlus e.a.), punt 51.

86 HvJEU 16 juli 2020, C-411/19, ECLI:EU:C:2020:580 (WWF Italia Onlus e.a.), punt 52.

87 HvJEU 14 januari 2016, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (Grüne Liga Sachsen), punt 57.

vogelsoorten. Deze maatregelen moeten met name de volgende verbodsbepalingen omvatten:

- ‘a) een verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen;
- b) een verbod om opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen;
- c) een verbod om in de natuur eieren van deze vogels te rapen en deze – zelfs leeg – in bezit te hebben;
- d) een verbod om deze vogels, met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is;
- e) een verbod om vogels te houden van soorten die niet mogen worden bejaagd of gevangen.’

Of in een concreet geval een verbodsbepaling wordt overtreden, kan worden bepaald door middel van ecologisch onderzoek.

De Habitatrictlijn kent een vergelijkbare regeling in de artikelen 12 (voor diersoorten) en 13 (voor plantensoorten). Artikel 12 verplicht lidstaten om de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in Bijlage IV, letter a) bij de richtlijn vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied.<sup>88</sup> Hierin staan bijvoorbeeld soorten als bruinvis en houting, die (soms) in de Waddenzee voorkomen. Als onderdeel van het systeem van strikte bescherming moeten verboden worden ingesteld op:

- ‘a) het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten;
- b) het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;
- c) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;
- d) de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen.’

Ook het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens van deze soorten moet worden verboden, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van de richtlijn (art. 12 lid 2 Habitatrictlijn). Lidstaten moeten voorts een systeem van toezicht instellen

---

<sup>88</sup> Zie ook Europese Commissie, ‘Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrictlijn’, C(2021) 7301 final.

op het bij toeval vangen en doden van deze diersoorten en in het licht van de verkregen gegevens de verdere onderzoekswerkzaamheden verrichten of instandhoudingsmaatregelen treffen die nodig zijn om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten (art. 12 lid 4 Habitatrichtlijn).

Het systeem van strikte bescherming voor plantensoorten moet ingevolge artikel 13 Habitatrichtlijn betrekking hebben op de soorten opgenomen in Bijlage IV, letter b) bij de richtlijn, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

- a) het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van specimens van de genoemde soorten in de natuur, in hun natuurlijke verspreidingsgebied;
- b) het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens van de genoemde soorten, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn.

In de jurisprudentie zijn de verbodsbepalingen nader ingevuld. Zo heeft het Hof van Justitie verduidelijkt dat het begrip ‘opzettelijk’ zoals dat in de verbodsbepalingen in de Habitatrichtlijn wordt gehanteerd aldus moet worden gelezen, dat ook het enkel aanvaarden van de verboden aantasting hieronder valt.<sup>89</sup> Opzet op de overtreding is dus niet nodig. In het verbod op het beschadigen of vernielen van de voortplantings- of rustplaatsen in de Habitatrichtlijn ontbreekt het woord ‘opzet’. Volgens het Hof betekent dit dat de Uniewetgever de voortplantings- of rustplaatsen een verhoogde bescherming heeft willen bieden tegen handelingen die beschadiging of vernieling ervan veroorzaken.<sup>90</sup> Deze overweging speelde onder meer in twee arresten met betrekking tot de veldhamster, waarin de vraag voorlag in hoeverre voortplantings- of rustplaatsen beschermd zijn wanneer deze niet worden gebruikt of bewoond. In deze arresten oordeelde het Hof dat het begrip ‘rustplaatsen’ in artikel 12 lid 1 onder d Habitatrichtlijn ook ziet op rustplaatsen die niet meer worden bewoond wanneer de kans voldoende groot is dat de soort zal terugkeren naar die plaatsen<sup>91</sup> en dat dit ook geldt voor het begrip voortplantingsplaatsen in dat artikel.<sup>92</sup> Het Hof overwoog ook dat het begrip ‘voortplantingsplaats’ zich mede uitstrekt tot de directe

89 HvJEU 4 maart 2021, C-473/19 en C-474/19, ECLI:EU:C:2021:166 (Föreningen Skydda Skogen), punt 51-53. Zie over de betekenis van het begrip ‘opzet’ in het kader van de Vogelrichtlijn de overwegingen van A-G Kokott in de conclusie bij deze zaak, welke overwegingen niet zijn overgenomen door het Hof van Justitie: A-G Kokott 10 september 2020, C-473/19 en C-474/19, ECLI:EU:C:2020:699.

90 HvJEU 4 maart 2021, C-473/19 en C-474/19, ECLI:EU:C:2021:166 (Föreningen Skydda Skogen), punt 82 en daar aangehaalde rechtspraak.

91 HvJEU 2 juli 2020, C-477/19, ECLI:EU:C:2020:517 (Magistrat der Stadt Wien (veldhamster)), punt 36.

92 HvJEU 28 oktober 2021, C-357/20, ECLI:EU:C:2021:881 (Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster – II)), punt 43.

omgeving van die plaats wanneer deze omgeving noodzakelijk blijkt te zijn om de beschermde diersoort in staat te stellen zich met succes voort te planten.<sup>93</sup> In het ecologisch onderzoek dat aan ruimtelijke ingrepen voorafgaat, zal dus ook moeten worden ingegaan op de vraag in hoeverre de kans bestaat dat onbewoonde verblijfplaatsen weer in gebruik zullen worden genomen. Ook vogelnesten kunnen jaarrond beschermd zijn. Dit volgde al uit een arrest uit 1988, waarin het Hof overwoog dat een wettelijke regeling die slechts in de bescherming van nesten en de eieren voorziet buiten het jachtseizoen niet verenigbaar is met de verbodsbepalingen uit de Vogelrichtlijn, omdat vele soorten de in vorige jaren gebouwde nesten jaarlijks opnieuw benutten.<sup>94</sup>

### 10.5.2.2 Maatregelen

Van lidstaten wordt meer verwacht dan het instellen van verbodsbepalingen alleen. Er worden ook maatregelen verwacht. Zo verplicht artikel 12 van de Habitatrictlijn niet alleen tot het vaststellen van een volledig rechtskader, maar ook tot het tenuitvoerleggen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen en het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen. Overtreding van de verbodsbepalingen moet daadwerkelijk kunnen worden voorkomen.<sup>95</sup> Illustratief is het oordeel van het Hof van Justitie in het arrest *Commissie/Griekenland*, dat Griekenland had gehandeld in strijd met artikel 12 Habitatrictlijn, omdat het niet had voorkomen dat op een legstrand van de onechte karetschildpad bromfietsverkeer plaatsvond en illegale bouwwerken tot stand waren gebracht en bootjes aanwezig waren nabij het strand.<sup>96</sup> Ook uit artikel 5 Vogelrichtlijn vloeit voort dat lidstaten concrete en specifieke beschermingsmaatregelen moeten treffen om de daadwerkelijke naleving van de verbodsbepalingen te verzekeren.<sup>97</sup>

### 10.5.2.3 Uitzonderingen

De richtlijnen voorzien in uitzonderingen. Zo geldt dat op de in Bijlage II bij de Vogelrichtlijn vermelde soorten onder voorwaarden mag worden gejaagd.<sup>98</sup> Daarnaast biedt artikel 9 Vogelrichtlijn de mogelijkheid om af te wijken van de verbodsbepalingen indien – kort samengevat – er geen andere bevredigende oplossing bestaat, sprake is van een in

---

93 HvJEU 28 oktober 2021, C-357/20, ECLI:EU:C:2021:881 (Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster – II)), punt 34.

94 HvJEG 27 april 1988, C-252/85, ECLI:EU:C:1988:202 (Commissie/Frankrijk), punt 9.

95 HvJEU 15 maart 2012, C-340/10, ECLI:EU:C:2012:143 (Commissie/Cyprus), punten 60-62.

96 HvJEG 30 januari 2002, C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60 (Commissie/Griekenland), punten 34-40.

97 HvJEU 17 april 2018, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255 (Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża)), punt 252; zie ook HvJEU 4 maart 2021, C-473/19 en C-474/19, ECLI:EU:C:2021:166 (Föreningen Skydda Skogen e.a.), punt 35.

98 Art. 7 en 8 Vogelrichtlijn.



de Vogelrichtlijn genoemde redenen,<sup>99</sup> de afwijking voldoet aan een aantal vormvoorwaarden,<sup>100</sup> en de staat van instandhouding van de betrokken vogelsoorten niet verslechtert.<sup>101</sup> Afwijkingsbesluiten (in Nederland onder de Wet natuurbescherming ontheffingen en onder de Omgevingswet omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten) dienen te berusten op een nauwkeurige en passende motivering. Het bewijs dat is voldaan aan de voorwaarden voor afwijken moet gebaseerd zijn op beproefde wetenschappelijke kennis, wat onder meer meebrengt dat de beste relevante kennis beschikbaar moet zijn voor de autoriteiten op het moment waarop zij toestemming geven.<sup>102</sup> Bij het toestaan van afwijkingen dienen de autoriteiten rekening te houden 'met tal van beoordelingselementen die betrekking hebben op gegevens op het gebied van geografie, klimaat, milieu en biologie, en inzonderheid op de situatie inzake de voortplanting en de totale jaarlijkse natuurlijke sterfte van de soorten'.<sup>103</sup>

Voor Habitatrichtlijnsoorten geldt eenzelfde systematiek. Van de verbodsbepalingen mag volgens artikel 16 Habitatrichtlijn worden afgeweken wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat, geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, en sprake is van een belang of situatie genoemd in dat artikel.<sup>104</sup> Deze bepaling moet restrictief worden geïnterpreteerd en in het afwijkingsbesluit moet nauwkeurig worden onderbouwd dat en waarom aan de criteria voor afwijken wordt voldaan.<sup>105</sup>

99 Dit betreft: a) – in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid, – in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer, – ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren, – ter bescherming van flora en fauna; b) voor doeleinden in verband met onderzoek en onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten en voor de met deze doeleinden samenhangende teelt; c) teneinde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.

100 HvJEG 7 maart 1996, C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86 (Associazione Italiana per il WWF e.a.), punt 21.

101 Art. 9 en 13 Vogelrichtlijn.

102 HvJEU 17 maart 2021, C-900/19, ECLI:EU:C:2021:211 (One Voice, Ligue pour la protection des oiseaux), punten 29 en 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

103 HvJEU 21 juni 2018, C-557/15, EU:C:2018:477 (Commissie/Malta), punt 62; HvJEU 8 juni 2006, C 60/05, ECLI:EU:C:2006:378 (WWF Italia e.a.), punt 25.

104 Dit betreft afwijken: a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats; b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom; c) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten; d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten; e) ten einde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimen van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.

105 HvJEU 10 oktober 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851 (Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola), punten 30, 41, 49, 54 e.v.

Een relevante vraag is op welk niveau de staat van instandhouding in dit verband moet worden beoordeeld. Het Hof van Justitie heeft hierover geoordeeld dat een afwijking niet kan worden vastgesteld

‘zonder een beoordeling van de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort en van de mogelijke gevolgen van de beoogde afwijking voor die soort op lokaal niveau en op het niveau van het grondgebied van die lidstaat of, in voorkomend geval, op het niveau van de beoogde biogeografische regio wanneer de grenzen van deze lidstaat meerdere biogeografische regio’s bestrijken, of ook wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort dat vereist en, voor zover als mogelijk, op grensoverschrijdend niveau’.<sup>106</sup>

Er moet dus op meerdere niveaus worden getoetst. Nadat de staat van instandhouding op deze manier is bepaald, kan worden beoordeeld wat de geografische en demografische impact is die de beoogde afwijkingen daarop kunnen hebben. Indien een soort zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt, betekent dat niet dat een afwijking nooit kan worden toegestaan. Wel moet in dat geval worden vastgesteld dat de afwijkingen de ongunstige staat van instandhouding van de betrokken populaties niet kunnen verslechteren of niet kunnen verhinderen dat deze in een gunstige staat van instandhouding worden hersteld. Deze beoordeling moet plaatsvinden in het licht van het voorzorgsbeginsel.<sup>107</sup>

### 10.5.3 *Verplichtingen tot (actief) herstel en de te bereiken resultaten*

Zoals hiervoor toegelicht moeten op grond van de Vogelrichtlijn maatregelen worden genomen om vogelsoorten op het door de richtlijn vereiste niveau te houden of *te brengen* en is het hoofddoel van de Habitatrichtlijn om de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of *te herstellen*. Verschillende bepalingen uit de richtlijnen brengen dan ook mee dat lidstaten actief maatregelen moeten nemen om de natuur in een betere staat te brengen.<sup>108</sup> Aangezien veel soorten en habitats zich in een ongunstige staat van instandhouding bevinden en veel trends negatief zijn, zijn verbetermaatregelen in veel gevallen nodig. Ook voor de Waddenzee gelden verbeterdoelstellingen. Zo gelden voor een aantal

---

106 Idem, punt 61. Zie ook de conclusie van A-G Ćapeta van 18 januari 2024, C-601/22, ECLI:EU:C:2024:62 (WWF Österreich e.a.), punt 69 e.v.

107 HvJEU 10 oktober 2019, C-674/17, *supra* noot 105, punt 68.

108 Zie in dit verband bijv. A-G Kokott, C-281/16, ECLI:EU:C:2017:476 (Vereniging Hoekschevaards Landschap), punt 61.

habitattypen, zoals H1110A permanent overstroomde zandbanken en H1140A slik- en zandplaten, verbeterdoelstellingen op het aspect kwaliteit, en gelden verbeter- en/of uitbreidingsdoelstellingen voor de populatie van diverse soorten vissen en het leefgebied voor diverse soorten (broed)vogels.

#### 10.5.4 *Inspannings- of resultaatsverplichtingen*

De hoofddoelstelling uit de richtlijnen is dat de soorten en habitats waarop de richtlijnen betrekking hebben in een gunstige staat van instandhouding moeten worden gehouden of gebracht. De richtlijnen bepalen echter niet binnen welke termijn die gunstige staat moet zijn bereikt. Toch wordt algemeen aangenomen dat deze verplichting een resultaatsverplichting betreft.<sup>109</sup> In beginsel is het aan lidstaten om te bepalen hoe en in welk tempo uitvoering wordt gegeven aan de verplichting om instandhoudingsmaatregelen te nemen, maar deze ruimte is niet onbegrensd.<sup>110</sup> Dit kan mogelijk ook worden afgeleid uit het arrest *Commissie/Polen*, waarin het Hof overwoog dat niet alleen de nodige instandhoudingsmaatregelen moeten worden vastgesteld, maar dat deze maatregelen ook en bovenal daadwerkelijk moeten worden uitgevoerd.<sup>111</sup> Deze overweging is in latere arresten herhaald. Uit de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 blijkt dat de Europese Commissie het tempo in ieder geval wil opvoeren en wil dat lidstaten ervoor zorgen dat ten minste 30% van de soorten en habitats die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, tegen 2030 wel in die categorie terecht komen of een sterke positieve trend vertonen.<sup>112</sup> De Natuurherstelverordening zal met het oog daarop ook nadere regels stellen. Wat in ieder geval niet mag, is het achterwege laten van maatregelen om verslechtingen te voorkomen, omdat dan zou worden gehandeld in strijd met de verplichting uit artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn.

#### 10.5.5 *Ecosysteem/specifieke soorten en habitattypen*

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de beschermingsregimes uit de richtlijnen met name zijn gericht op de bescherming van specifieke soorten en habitattypen en niet zozeer op de bescherming van ecosystemen. Dat wil niet zeggen dat een ecosysteembenadering

<sup>109</sup> O.a. Backes e.a. (2017), *supra* noot 42, p. 88; J. Verbeek, *Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2016, p. 69-70. Zie ook ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.3 en 13.7.

<sup>110</sup> Zie ook Verbeek (2016), *idem*, p. 69-70

<sup>111</sup> HvJEU 17 april 2018, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255 (*Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża)*), punt 213.

<sup>112</sup> Europese Commissie, 'EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 – De natuur terug in ons leven brengen', COM(2020) 380 final, p. 8.

niet compatibel zou kunnen zijn met de regimes uit de richtlijnen. Zo ziet Bastmeijer bijvoorbeeld ruimte voor een ecosysteembenadering bij het aanwijzen van Natura 2000-gebieden<sup>113</sup> en mogelijkheden om bij de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen en de uitwerking daarvan in beheerplannen rekening te houden met de dynamiek en veerkracht van het ecosysteem. Ook de Europese Commissie ziet mogelijkheden voor een ecosysteembenadering binnen de kaders van de richtlijnen. Zo stelt zij in haar richtsnoer over de tenuitvoerlegging van de richtlijnen in estuaria en kustgebieden:

‘Een ecosysteemgerichte benadering, zoals beschreven in de kaderrichtlijn mariene strategie, is heel geschikt voor het beheer van complexe systemen zoals estuaria en kustgebieden. De ecosysteemgerichte benadering beschouwt het ecosysteem als een ecologische entiteit met een kenmerkende structuur en kenmerkende processen en functies die in wisselwerking staan met het omliggende milieu.’<sup>114</sup>

In haar richtsnoeren wijst de Europese Commissie er ook op dat bij de beoordeling van plannen en projecten aandacht besteed moet worden aan de effecten op het ecosysteem. Zo stelt zij bijvoorbeeld in haar richtsnoeren over energietransmissie-infrastructuur:

‘Weliswaar dient het zwaartepunt te liggen op de soorten en habitats van communautair belang ten behoeve waarvan het gebied is aangewezen, maar het mag niet worden vergeten dat deze doelkenmerken ook complexe interacties met andere soorten en habitats, alsook met de fysieke omgeving aangaan. Het is dan ook belangrijk om alle elementen te onderzoeken die van cruciaal belang worden geacht voor de structuur, de werking en de dynamiek van het ecosysteem, omdat elke verandering ook negatieve gevolgen voor de aanwezige habitattypen en soorten kan hebben.’<sup>115</sup>

### 10.5.6 *Cumulatie*

Voor het maken van zinvolle en efficiënte beleids- en beheerkeuzes is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de cumulatieve effecten van activiteiten en ontwikkelingen op de natuur. Ook voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten moeten gecom-

---

113 C.J. Bastmeijer, ‘Natura 2000 en zoute en zilte natuur in Nederland – de ruimte voor dynamische en veerkrachtige ecosystemen’, *Nbr* nr. 8, december 2018, p. 256, 260.

114 Europese Commissie, ‘Tenuitvoerlegging van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in estuaria en kustgebieden, met speciale aandacht voor havenontwikkeling en baggerwerken’, 2011, p. 19.

115 Europese Commissie, ‘Richtsnoeren betreffende Energietransmissie-infrastructuur en EU-natuurwetgeving’, 2018, p. 71.

bineerde effecten in beeld worden gebracht. Zowel vanuit ecologisch als juridisch oogpunt is het maken van een cumulatiebeoordeling echter complex. Zo is het bijvoorbeeld niet altijd eenvoudig om te bepalen welke activiteiten en ontwikkelingen in een cumulatiebeoordeling moeten worden betrokken, welke effecten door die activiteiten en ontwikkelingen worden veroorzaakt, in hoeverre effecten van verschillende aard en omvang, die worden uitgedrukt in andere eenheden, bij elkaar kunnen worden opgeteld, elkaar versterken, of juist niet, of hoe het gecombineerde effect van activiteiten moet worden gezien in het licht van ontwikkelingen zoals klimaatverandering. Toch is een goede cumulatiebeoordeling onmisbaar, omdat aantasting van natuurwaarden vaak wordt veroorzaakt door de optelsom van een grote hoeveelheid kleine effecten.

De meest in het oog springende cumulatiebepaling uit de richtlijnen is vervat in artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn.<sup>116</sup> Dit artikel bepaalt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt voor plannen en projecten die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Deze bepaling vereist zowel een cumulatiebeoordeling in de eerste fase van het onderzoek, waarin moet worden vastgesteld of een passende beoordeling nodig is,<sup>117</sup> als in de fase van de passende beoordeling zelf. Zoals de Europese Commissie ook aangeeft in haar richtsnoeren,<sup>118</sup> bepaalt artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn niet expliciet welke andere plannen en projecten binnen de reikwijdte van de combinatiebepaling vallen. In het arrest *Kolencentrale Moorborg* overwoog het Hof van Justitie dat in een cumulatieonderzoek alle projecten in aanmerking moeten worden genomen die samen met het project waarvoor een vergunning is aangevraagd significante gevolgen kunnen hebben, ook als zij dateren van vóór de omzetting van de richtlijn in nationaal recht.<sup>119</sup> In casu ging het om een pompcentrale die dateerde uit 1958 die – volgens het Hof ten onrechte – niet in de cumulatiebeoordeling was betrokken. Naar aanleiding hiervan geeft de Commissie in haar richtsnoeren aan dat ‘de onderliggende intentie van deze combinatiebepaling is om rekening te houden met cumulatieve gevolgen, die zich veelal pas in de loop van de tijd voordoen’ en dat in dit verband ‘kan gedacht worden aan plannen of projecten die afgerond, goedgekeurd maar nog niet afgerond, of voorgesteld zijn.’<sup>120</sup> De meningen zijn verdeeld over de vraag in hoe-

116 Opgemerkt wordt dat cumulatie ook in het soortenbeschermingsrecht een rol speelt, bijv. omdat mogelijke cumulatieve effecten deel uitmaken van de staat van instandhouding en in die zin bij het verlenen van een afwijkingbesluit worden betrokken.

117 HvJEG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (Kokkelvisserij), punt 45.

118 Europese Commissie, ‘Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)’, C(2018) 7621 final, p. 42.

119 HvJEU 26 april 2017, C-142/16, ECLI:EU:C:2017:301 (Kolencentrale Moorborg), punt 61.

120 Europese Commissie, ‘Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)’, C(2018) 7621 final, p. 42.

verre de de Nederlandse rechtspraak met het voorgaande in overeenstemming is.<sup>121</sup> Het uitgangspunt in Nederland is dat reeds afgeronde plannen en projecten en bestaande projecten onderdeel uitmaken van de autonome situatie en daarmee slechts impliciet in de effectbeoordeling betrokken worden. De discussie gaat over de vraag of dit volstaat.<sup>122</sup> Vooralsnog heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de Nederlandse werkwijze strijdig is met de Habitatrichtlijn.<sup>123</sup> Voor wat betreft andere *voorgestelde* plannen of projecten lijkt de Europese Commissie in ieder geval een breder cumulatiebegrip te hanteren dan de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling bestuursrechtspraak gaat er namelijk van uit dat geen rekening hoeft te worden gehouden met projecten waarvoor een natuurvergunning is vereist maar nog niet is *verleend* dan wel plannen die nog niet zijn *vastgesteld*,<sup>124</sup> omdat dan sprake is van een onzekere toekomstige gebeurtenis. De Europese Commissie geeft in dit verband aan dat het op grond van rechtszekerheid passend is dat de combinatiebepaling wordt beperkt tot plannen of projecten waarvoor een *verzoek om goedkeuring is ingediend*. Naar aanleiding hiervan verdient opmerking dat een activiteit waarvoor een vergunningaanvraag is ingediend die geen kans van slagen heeft, volgens het Hof van Justitie niet in de cumulatiebeoordeling hoeft te worden betrokken.<sup>125</sup> Onder die omstandigheden is namelijk geen sprake van een ‘ander project’ in de zin van artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn.

Cumulatie is ook voor het Waddengebied een belangrijk thema. In december 2020 kondigde de minister van Economische Zaken en Klimaat aan dat gebiedsgericht onderzoek en monitoring zal worden uitgevoerd naar cumulatieve effecten en de mogelijke gevolgen van klimaatverandering in relatie tot alle economische activiteiten in het Waddengebied.<sup>126</sup> In de Agenda voor het Waddengebied 2050, waarin overheden, natuurorganisaties, visserijorganisaties en de samenwerkende havens een gezamenlijke koers voor het Waddengebied hebben geformuleerd, is daarom afgesproken dat kennis moet worden ontwikkeld over cumulatie van effecten van alle menselijke activiteiten op de Waddenna-

121 Zie bijv. de noot van R.H.W. Frins bij het arrest in *TBR* 2017/148; de noot van M.M. Kaajan bij het arrest in *M en R* 2017/109; Ch.W. Backes en M.M. Kaajan, ‘Juridische randvoorwaarden voor een drempelwaarde voor Natura 2000-gebieden’, november 2019, p. 7, 8, beschikbaar via [www.uu.nl/sites/default/files/rebo-backes-stikstof-vnoncw-adviesdrempelwaarden.pdf](http://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-backes-stikstof-vnoncw-adviesdrempelwaarden.pdf) en Chris Backes, Joeri de Haas, An Cliquet & Sean Parramore, ‘Inventarisatie juridisch kader Natura 2000. Langetermijnperspectief voor de natuur van het Schelde-estuarium’, 30 april 2021, beschikbaar via [www.vnsc.eu/uploads/2021/06/juridisch-kader-schelde-estuarium-definitief-2021-04-30.pdf](http://www.vnsc.eu/uploads/2021/06/juridisch-kader-schelde-estuarium-definitief-2021-04-30.pdf), p. 85, 86.

122 Voor argumenten voor een ontkennende beantwoording van deze vraag, zie K. Bastmeijer, C.J.M. Philippart, P. Hoekstra, M. Schroor & P. van Beukering, ‘Quick Scan cumulatieve effecten Waddengebied’, *Waddenacademie Rapport 2021-05*, Leeuwarden: Waddenacademie 2021, beschikbaar op: [www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/04-bibliotheek/2021-05-Quick\\_Scan\\_cumulatieve\\_effecten\\_Waddengebied.pdf](http://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/04-bibliotheek/2021-05-Quick_Scan_cumulatieve_effecten_Waddengebied.pdf).

123 ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, r.o. 96-96.3.

124 ABRvS 22 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2907, r.o. 9.5.

125 HvJEU 26 april 2017, C-142/16, ECLI:EU:C:2017:301 (Kolencentrale Moorburg), punten 64-67.

126 *Kamerstukken II* 2020/21, 29684, nr. 213.

tuur en de effecten van klimaatverandering voor het Waddengebied. De kennisontwikkeling ten aanzien van cumulatieve effecten zal een stevige impuls krijgen binnen een meerjarig NWO-NWA-kennisprogramma ‘Ecologische effecten klimaatverandering’ Wadden. Om het NWO-NWA-programma ten aanzien van het onderwerp cumulatie meer gericht vorm te kunnen geven, heeft de Waddenacademie in december 2021 het rapport ‘Quick Scan cumulatieve effecten Waddengebied’ gepubliceerd.<sup>127</sup> Hierin wordt ingegaan op het begrip ‘cumulatieve effecten’, de juridische relevantie van dit begrip en bestaande wetenschappelijke kennis over cumulatieve effecten en worden vervolgens onderzoeksvragen geformuleerd voor nader onderzoek. Deze onderzoeksvragen zijn grotendeels ecologisch, maar ook deels juridisch van aard en hebben bijvoorbeeld betrekking op de vraag welke methoden en technieken geschikt zijn om te voldoen aan de eisen uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

### 10.5.7 Grensoverschrijdende aspecten

Aan zowel de Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn ligt de constatering ten grondslag dat natuurbescherming een typisch grensoverschrijdend vraagstuk is. Het grensoverschrijdende karakter van de beschermingsregimes komt op verschillende plaatsen tot uitdrukking, bijvoorbeeld in de bepaling dat soorten worden beschermd in hun natuurlijke verspreidingsgebied en het gegeven dat het Natura 2000-netwerk een Europees netwerk is van gebieden die in de biogeografische regio waartoe zij behoren bijdragen aan het behalen van de biodiversiteitsdoelstellingen. Omdat een verzameling ‘eilandjes’ niet automatisch een netwerk vormt waarbinnen soorten kunnen migreren en uitwisseling kan plaatsvinden, besteedt de Habitatrichtlijn aandacht aan de onderlinge relatie tussen de gebieden. Lidstaten dienen,

‘waar zij zulks nodig achten, [te] streven (...) naar bevordering van de ecologische coherentie van Natura 2000 door het handhaven en in voorkomend geval ontwikkelen van de in artikel 10 genoemde landschapselementen die van primair belang zijn voor de wilde flora en fauna.’<sup>128</sup>

Ingevolge artikel 10 streven lidstaten ernaar een adequaat beheer te bevorderen van de bedoelde landschapselementen, wanneer zij zulks in verband met hun ruimtelijke ordeningsbeleid en hun ontwikkelingsbeleid nodig achten, en met name om Natura 2000 ecologisch meer coherent te maken. Hoewel deze bepalingen aldus onderkennen dat gebieds-

127 C.J. Bastmeijer, C.J.M. Philippart, P. Hoekstra, M. Schroor & P. van Beukering, ‘Quick Scan cumulatieve effecten Waddengebied’, *Rapport 2021-05*, Leeuwarden: Waddenacademie 2021.

128 Art. 3 lid 3 Habitatrichtlijn.

overstijgende maatregelen nodig zijn om te zorgen voor verbetering van de ecologische coherentie, richten de bepalingen van de Habitatrictlijn zich met name op de maatregelen die in en voor de aangewezen gebieden getroffen moeten worden.<sup>129</sup>

In de jurisprudentie van het Hof van Justitie komt het grensoverschrijdende karakter van de regelgeving met name aan de orde bij de beoordeling van afwijkingsbesluiten van het soortenbeschermingsregime en dan met name bij de vraag hoe de staat van instandhouding moet worden bepaald waartegen de effecten van een voorgenomen ingreep moeten worden beoordeeld (zie par. 10.5.2.3). Bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een voorgenomen activiteit in het kader van het Natura 2000-regime moet ook aandacht worden besteed aan de effecten op buitenlandse gebieden.<sup>130</sup>

#### 10.5.8 *Klimaatverandering*

Kustgebieden en estuaria behoren tot de gebieden die het meest kwetsbaar zijn voor klimaatverandering, omdat effecten als een stijgende zeespiegel en veranderende weerpatronen juist daar grote gevolgen kunnen hebben, niet alleen voor de natuur maar ook voor de voortgang van bestaande en nieuwe menselijke activiteiten. Voor de Waddenzee speelt onder meer de zorg dat de wadplaten op termijn zullen ‘verdrinken’, maar wetenschappers noemen ook andere klimaateffecten, zoals extra neerslag en stijgende temperaturen, die op dit moment mogelijk van groter belang kunnen zijn voor het leven in en rond de Waddenzee.<sup>131</sup> Naar de mogelijke gevolgen van klimaatverandering voor het Waddengebied zal de komende jaren nader onderzoek worden verricht (zie par. 10.5.6).

Aangezien veerkrachtige natuur kan helpen om verdere effecten van klimaatverandering tegen te gaan en op te vangen, bijvoorbeeld door koolstofopslag en het vasthouden van water, is het tegengaan van verdere achteruitgang ook vanuit dit perspectief van belang.<sup>132</sup> Klimaatverandering is echter een belangrijke oorzaak van biodiversiteitsverlies, zodat het realiseren van robuuste natuur naar verwachting juist complexer zal worden naarmate de aarde verder opwarmt. Hoewel klimaatverandering niet expliciet wordt geadresseerd in de richtlijnen, speelt het wel een rol in de beschermingsregimes die hieruit

---

129 Europese Commissie, ‘Nota van de Commissie over de aanwijzing van speciale beschermingszones’, definitieve versie van 14 mei 2012, p. 2.

130 Europese Commissie, ‘Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (92/43/EEG)’, C(2018) 7621 final, p. 45.

131 P. Hoekstra & C.J.M. Philippart, ‘Klimaatverandering en ecologie’, Position Paper Waddenacademie en Omgevingsberaad Waddengebied, 2021-01, p. 24.

132 E.S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz & H.T. Ngo (ed.), *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn: IPBES 2019, <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>; Europese Commissie, ‘Guidelines on Climate Change and Natura 2000 – Dealing with the impact of climate change – On the management of the Natura 2000 Network of areas of high biodiversity value’, 2013.



voortvloeiën. Hierboven werd al aangestipt dat aanpassing aan klimaatverandering volgens de Europese Commissie een aspect is dat bij de ontwikkeling van instandhoudingsdoelstellingen moet worden meegewogen. Volgens de Europese Commissie speelt klimaatverandering ook een rol in de sleutel van artikel 6 lid 1 van de Habitatrichtlijn, op grond waarvan instandhoudingsmaatregelen moeten worden getroffen om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Instandhoudingsdoelstellingen zijn volgens de Commissie in de meeste gevallen langetermijndoelen,<sup>133</sup> die onder meer een afspiegeling moeten vormen van de bedreigingen waaraan de habitats en soorten in het gebied zijn blootgesteld, waaronder klimaatverandering.<sup>134</sup> Waar instandhoudingsdoelstellingen naar verwachting in de loop van de tijd redelijk stabiel blijven, ligt het volgens de Commissie voor de hand dat de instandhoudingsmaatregelen veranderen, onder meer als reactie op veranderende patronen van dreigingen voor gebieden.<sup>135</sup> In haar richtsnoeren uit 2013 over de relatie tussen klimaatverandering en Natura 2000 doet de Europese Commissie suggesties voor klimaatadaptief beheer van Natura 2000-gebieden om de natuur te helpen zich aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering.<sup>136</sup> Klimaatverandering kan volgens de Commissie ook nopen tot het nemen van maatregelen om achteruitgang te voorkomen uit hoofde van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. In het geval van gevolgen van natuurlijke successie of klimaatverandering zouden er volgens de Commissie bijvoorbeeld maatregelen genomen moeten worden om dit proces te stoppen of tegen te gaan indien dit naar verwachting een negatief gevolg heeft voor de soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen. Of maatregelen in een concrete situatie nodig zijn, moet per geval worden beoordeeld.<sup>137</sup> Klimaatverandering werkt ook door in het afwegingskader voor vergunningverlening uit hoofde van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Indien een gebied verder onder druk komt te staan vanwege de gevolgen van klimaatverandering, dan kan het immers moeilijker worden om te concluderen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast en de voorgenomen activiteit kan plaatsvinden.<sup>138</sup> Aannemelijk is dat klimaatverandering in vergelijkbare zin zal kunnen doorwerken in de mogelijkheden voor afwijkingsbesluiten ten aanzien van vogels en andere beschermde soorten, aangezien naarmate de staat van instandhouding meer onder druk staat vanwege de

133 Europese Commissie, 'Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)', C(2018) 7621 final, p. 18.

134 Europese Commissie, 'Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)', C(2018) 7621 final, p. 17.

135 Europese Commissie, 'Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)', C(2018) 7621 final, p. 18.

136 Europese Commissie, 'Guidelines on Climate Change and Natura 2000 – Dealing with the impact of climate change – On the management of the Natura 2000 Network of areas of high biodiversity value', 2013.

137 Europese Commissie, 'Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)', C(2018) 7621 final, p. 26.

138 Zie in dit verband bijv. Rb. Oost-Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6389 (Amercentrale), r.o. 12.4.

gevolgen van klimaatverandering, het moeilijker kan zijn om te concluderen dat een aanvullende aantasting vanwege een voorgenomen activiteit toelaatbaar is.

#### 10.5.9 *Monitoringsverplichtingen*

Artikel 11 van de Habitatrictlijn verplicht lidstaten om toe te zien op de staat van instandhouding van soorten en natuurlijke habitats. De resultaten uit dit toezicht geven inzicht in de staat van instandhouding van beschermde natuurwaarden en in trends (positief dan wel negatief), wat essentieel is voor het te voeren beheer en voor het bepalen van de ruimte om nieuwe economische activiteiten toe te staan. Iedere zes jaar stellen zij een verslag op voor de Europese Commissie waarin zij rapporteren over de voornaamste resultaten van dit toezicht en over de maatregelen die zij hebben genomen krachtens de richtlijnen en de effecten van deze maatregelen op de staat van instandhouding van de soorten en habitats van communautair belang (art. 12 Vogelrichtlijn en art. 17 Habitatrictlijn). De Commissie stelt vervolgens een samenvattend verslag op waarin de resultaten van alle lidstaten zijn samengebracht. De laatste verslagperiode betrof 2013-2018, het volgende rapport zal de periode 2019-2024 beslaan en naar verwachting in 2025 verschijnen.

#### 10.5.10 *Handhaving*

Het zijn in de eerste plaats de lidstaten die dienen te zorgen voor een juiste omzetting en toepassing van de bepalingen uit de richtlijnen. Uit de omvangrijke stroom jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de Europese Commissie zeer bereid is om naleving van de richtlijnen af te dwingen en dat het Hof van Justitie de bepalingen die daarin zijn opgenomen strikt toepast. Uit de jurisprudentie blijkt ook dat handhavingsprocedures in veel gevallen worden geïnitieerd door non-gouvernementele organisaties. Deze organisaties spelen daarmee een belangrijke rol bij de handhaving van de richtlijnverplichtingen. In Nederland worden verzoeken om handhaving van de richtlijnbeoordelingen, althans van de implementatie daarvan, met name voor de rechter gebracht in bestuursrechtelijke procedures, maar ook in strafrechtelijke en civielrechtelijke procedures kunnen de richtlijnbeoordelingen aan de orde komen.

#### 10.5.11 *Sterke en zwakke punten van het regime*

De Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn zijn op dit moment de belangrijkste instrumenten ter verwezenlijking van de Europese biodiversiteitsdoelstellingen. Hoewel de richtlijnen minimumbescherming betreffen en lang niet alle natuurwaarden in de Europese Unie omvatten, is het Natura 2000-netwerk, aangevuld met het soortenbeschermingsregime,

essentieel voor het behoud van de Europese natuur. Omdat richtlijnen moeten worden omgezet in nationaal recht, werken de bepalingen door in de nationale rechtsorden en kunnen nationale bevoegde instanties worden aangesproken op de handhaving ervan. Tegelijkertijd laat monitoring zien dat de Europese natuur nog verre van robuust is en nog steeds achteruitgaat, wat de vraag oproept of de richtlijnen wel ‘fit for purpose’ zijn. Deze vraag werd in 2016 na een uitgevoerde fitness check met een volmondig ‘ja’ beantwoord, met als belangrijke kanttekening dat de implementatie van de richtlijnen nog wel tekortschiet.<sup>139</sup>

### 10.6 IMPLEMENTATIE IN NEDERLAND

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn waren tot 1 januari 2024 in Nederland geïmplementeerd in de Wet natuurbescherming (Wnb) en na 1 januari 2024 in de Omgevingswet (Ow) en de algemene maatregelen van bestuur die daarbij horen. In de Wnb werd, meer dan in de daarvoor geldende Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet, nauw aangesloten bij de bepalingen uit de richtlijnen. Veel artikelen werden letterlijk overgenomen en op een aantal punten werd dynamisch naar de richtlijnen verwezen. Op enkele punten bestond nog een aanvullende bescherming, bijvoorbeeld ten aanzien van een aantal soorten die niet onder de richtlijnen vallen, maar die wel een (bepaalde) bescherming genoten onder nationaal recht. Deze systematiek is voortgezet, aangezien de Wnb beleidsarm is opgaan in de Omgevingswet.

Op deze plaats wordt slechts kort ingegaan op de implementatie van de richtlijnen in de Nederlandse rechtsorde.<sup>140</sup> In algemene zin kan gesteld worden dat de richtlijnen grotendeels juist zijn omgezet in nationaal recht. Dat dat niet op alle punten altijd het geval is (geweest), blijkt bijvoorbeeld uit het stikstofdossier.<sup>141</sup> Ook over de verenigbaarheid van de actuele stikstofregelingen en praktijk met de richtlijnen kunnen vragen worden gesteld (zie bijv. kritisch Kole,<sup>142</sup> alsmede verschillende rechtbankuitspraken<sup>143</sup>).

139 European Commission, ‘Fitness check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)’, SWD(2016) 472 final.

140 Gelet op de vraagstelling is volstaan met een korte weergave van enkele hoofdlijnen, waarbij onder meer de regels omtrent schadebestrijding en jacht, procedurele en financiële bepalingen, maar ook de complexe stikstofregelgeving onbesproken blijven. In de paragrafen hiervoor wordt op diverse plaatsen ook verwezen naar de wijze waarop de richtlijnverplichtingen in Nederland zijn geïmplementeerd.

141 HvJEU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS); ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604; Rb. Noord Holland 22 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3375; ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159.

142 S.D.P. Kole, ‘De stikstofproblematiek en de eisen van artikel 6, derde lid Hrl: de bouwvrijstelling en de afkap nader beschouwd’, Gst. 2023/55.

143 Rb. Oost-Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6389 (Amercentrale) en daarop voortbouwende uitspraken; Rb. Noord-Nederland 14 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2350.

Recente uitspraken laten ook op andere punten onvolkomenheden in de implementatie zien.<sup>144</sup> Met name als gevolg van de stikstofcrisis is de natuurregelgeving op onderdelen aangepast. Voor de praktijk zeer relevant is de wijziging van de vergunningplicht per 1 januari 2020, die op zichzelf wel in lijn is met artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn, maar die in de praktijk tot (praktische) problemen leidt bij de vergunningverlening en het toezicht op de naleving.<sup>145</sup> Niet uitgesloten is dat in de komende tijd nieuwe wijzigingen zullen worden doorgevoerd, die ook weer nieuwe vragen kunnen oproepen.

Enkele hoofdlijnen zijn de volgende. De taak om te zorgen voor actieve soorten- en habitatbescherming is neergelegd bij gedeputeerde staten, ieder in hun provincie.<sup>146</sup> Het gaat daarbij niet alleen om beschermingsmaatregelen voor soorten en habitats waarop de richtlijnen van toepassing zijn, maar ook om het behoud of het herstel van bedreigde Rode Lijst-soorten die (lang) niet allemaal in de bijlagen bij de richtlijnen worden genoemd. De minister voor Natuur en Stikstof wijst Natura 2000-gebieden aan en stelt de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden vast.<sup>147</sup> Gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied (grotendeels) is gelegen stellen voor dat gebied een beheerplan vast,<sup>148</sup> tenzij het gebied onder een ministeriële bevoegdheid valt.<sup>149</sup> Dat geldt onder meer voor rijkswateren, wat voor de Waddenzee betekent dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd is. De richtlijnen verplichten niet zonder meer tot het opstellen van een beheerplan, maar in Nederland is het uitgangspunt dat voor ieder Natura 2000-gebied een beheerplan wordt opgesteld. De inhoud van het beheerplan kan onderdeel uitmaken van een ander plan of programma dat betrekking heeft op het betreffende gebied. Een beheerplan wordt vastgesteld voor een periode van zes jaar en kan tussentijds worden gewijzigd. In het beheerplan wordt onder meer uitgewerkt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in die beheerplanperiode genomen zullen worden en welke resultaten daarmee worden beoogd.

Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen worden primair getroffen door gedeputeerde staten en soms door het Rijk.<sup>150</sup> De bevoegde bestuursorganen zijn gehouden zorg te dragen voor een tijdige uitvoering van de in het beheerplan opgenomen maatregelen waarmee zij hebben ingestemd.<sup>151</sup> In een beheerplan kunnen ook projecten worden aangewezen die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht, op basis van een passende

---

144 Zie bijv. ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507.

145 Zie bijv. Rb. Oost-Brabant 11 januari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:21.

146 Art. 1.12 Wnb, art. 3.57 Bkl.

147 Art. 2.1 Wnb, art. 2.44 Ow.

148 Art. 2.3 lid 1 en art. 2.10 lid 3 Wnb, art. 3.8 lid 3 Ow.

149 Art. 2.10 lid 1 Wnb, art. 3.9 lid 3 Ow.

150 Art. 2.2 en 2.10 lid 1 Wnb, art. 2.18 lid 1 onder g en art. 2.19 lid 5 Ow en art. 3.59 e.v. Bkl.

151 Art. 2.3 lid 3 Wnb, art. 3.18 Ow.

beoordeling waaruit de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.<sup>152</sup>

De vergunningplicht en de procedure voor de voorafgaande beoordeling van plannen sluit op dit moment aan bij artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn.<sup>153</sup> Tot 1 januari 2020 was de vergunningplicht ruimer, omdat deze niet slechts de implementatie van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn omvatte, maar ook (mede) van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. Een vergunning was nodig voor projecten of andere handelingen die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied konden verslechteren of een significant verstorend effect konden hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Sinds 1 januari 2020 is nog slechts een vergunning nodig voor projecten met mogelijk significante effecten. Een gevolg van deze wetswijziging is volgens de Afdeling bestuursrechtspraak onder meer dat voor intern salderen niet langer een natuurvergunning nodig is,<sup>154</sup> wat, zoals hierboven al aangestipt, leidt tot vragen in de uitvoeringspraktijk.

Het soortenbeschermingsregime omvat onder meer verbodsbepalingen en onthefingsmogelijkheden ten aanzien van Vogelrichtlijnsoorten, soorten beschermd op grond van de Habitatrichtlijn (en de Verdragen van Bern en Bonn), en nationaal beschermde soorten zoals de grijze en de gewone zeehond.<sup>155</sup>

## 10.7 CONCLUSIES

Hoewel de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn al enkele decennia verplichten tot het tegengaan van verdere achteruitgang van de Europese natuur en het toewerken naar een gunstige staat van instandhouding zijn veel trends nog steeds negatief, ook in Nederland. Dat knelt, niet alleen omdat het behalen van de doelstellingen van de richtlijnen daarmee niet binnen bereik komt, maar ook omdat het daarmee lastiger wordt om nieuwe activiteiten toe te staan in en rondom natuurgebieden. Uit de jurisprudentie wordt steeds duidelijker dat hoge eisen worden gesteld aan toestemmingsbesluiten voor activiteiten die beschermde natuur negatief kunnen beïnvloeden. Bij het uitdenken van nieuw beleid en

152 Art. 2.9 lid 1 Wnb, art. 11.18 en art. 11.21 Bal.

153 Art. 2.7 en 2.8 Wnb, art. 5.1 lid 1 en art. 16.53c Ow, uitwerking in het Bkl, Bal en Ob.

154 ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan), maar zie ook Rb. Oost-Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6389 (Amercentrale) en daarop voortbouwende uitspraken. Op 14 februari 2023 werd een conceptwetsvoorstel ter consultatie voorgelegd waarin onder meer een natuurvergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen (o.a. intern salderen) wordt ge(her)introduceerd. Of dit conceptvoorstel een vervolg zal krijgen is op het moment van schrijven nog onduidelijk.

155 Hoofdstuk 3 Wnb, art. 5.1 lid 2 Ow, uitwerking in het Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit activiteiten leefomgeving en Omgevingsbesluit. Zie over de bescherming van de zeehond de bespreking van het Zeehondenverdrag door Arie Trouwborst in hoofdstuk 5.

het bepalen van het beheer voor Natura 2000-gebieden zal nadrukkelijk aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop en het tijdpad waarbinnen dalende trends worden gekeerd en de natuurdoelstellingen worden gerealiseerd. Dat is niet alleen van belang voor de naleving van de verplichtingen uit de richtlijnen, maar ook voor de mogelijkheid om ruimte te creëren voor ontwikkelingen.