

Bijlagen bij 'De stikstofuitspraken van de Raad van State'

Deel 2

Bijlagen nrs. 18 t/m 44

Bijlage 18

Kamerstukken II, 2013/2014, 33 669, nr. 6; **Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof), NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**, Ontvangen 2 oktober 2013. Alleen de eerste pagina van deze nota is weergegeven. De volledige tekst van de nota kan worden gedownload via www.overheid.nl.

Vergaderjaar 2013–2014

33 669

**Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998
(programmatische aanpak stikstof)**

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 oktober 2013

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken omtrent het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof). In deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord ik de door de verschillende leden gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen. Hierbij houd ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aan.

Inhoudsopgave

Algemeen	1
Hoofdstuk 1. Inleiding	2
Hoofdstuk 2. Voorgestelde wijzigingen	14
2.1 Opname van gebieden in het programma aanpak stikstof	14
2.2 Ontwikkelingsruimte	19
2.3 Wijziging maatregelen	41
2.4 Verhouding tussen het programma en het beheerplan	42
2.5 Grenswaarde	42
Hoofdstuk 3. Effecten van het wetsvoorstel	48
3.1 Lasten voor burgers en bedrijven	48
3.2 Bestuurlijke lasten	48
3.3 Gevolgen voor het aantal rechtszaken	49
Artikelsgewijs	50
Overig	56

Algemeen

De algemene inleidende opmerkingen van de leden van de verschillende fracties bevatten geen vragen, behalve de opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren. Zij vragen om de programmatische aanpak stikstof in te trekken omdat deze niet zou bijdragen aan natuur-

Bijlage 19

Beheer van Natura 2000-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG); publicatie van de Europese Commissie uit 2019.



Beheer van Natura 2000-gebieden

De bepalingen van artikel 6
van de habitatrichtlijn
(92/43/EEG)

Milieu

Mededeling van de Commissie C(2018) 7621 final, Brussel, 21.11.2018

Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07))

De Europese Commissie of personen die namens de Commissie optreden, zijn niet aansprakelijk voor het gebruik dat eventueel van de volgende informatie wordt gemaakt.

Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019

© Europese Unie, 2019

Hergebruik met bronvermelding toegestaan.

Het beleid ten aanzien van hergebruik van documenten van de Europese Commissie is vastgelegd in Besluit 2011/833/EU (PB L 330 van 14.12.2011, blz. 39).

Voor gebruik of overname van foto's of andere materialen die niet onder het auteursrecht van de EU vallen, moet u rechtstreeks toestemming vragen aan de houders van het desbetreffende auteursrecht.

Print	ISBN 978-92-79-98571-3	doi:10.2779/587965	KH-06-18-414-NL-C
PDF	ISBN 978-92-79-98622-2	doi:10.2779/771249	KH-06-18-414-NL-N

Hoe neemt u contact op met de EU?

Kom langs

Er zijn handlevens Europe Direct-informatiecentra overal in de Europese Unie. U vindt het adres van het dichtstbijzijnde informatiecentrum op https://europa.eu/european-union/contact_nl

Bel of mail

Europe Direct is een dienst die uw vragen over de Europese Unie beantwoordt. U kunt met deze dienst contact opnemen door:

- te bellen naar het gratis nummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (bepaalde telecoöperaties kunnen wel kosten in rekening brengen),
- te bellen naar het gewone nummer: +32 22999696, of
- een e-mail te sturen via: https://europa.eu/european-union/contact_nl

Waar vindt u informatie over de EU?

Online

Informatie over de Europese Unie in alle officiële talen van de EU is beschikbaar op de Europa-website op: https://europa.eu/european-union/index_nl

EU-publicaties

U kunt publicaties van de EU downloaden of bestellen op: <https://publications.europa.eu/en/publications> (sommige zijn gratis, andere niet). Als u meerdere exemplaren van gratis publicaties wenst, neem dan contact op met Europe Direct of uw plaatselijke informatiecentrum (zie https://europa.eu/european-union/contact_nl).

EU-wetgeving en aanverwante documenten

Toegang tot juridische informatie van de EU, waaronder alle EU-wetgeving sinds 1952 in alle officiële talen, krijgt u op EUR Lex op: <http://eur-lex.europa.eu>

Open data van de EU

Het opendataportaal van de EU (<http://data.europa.eu/euodp/en/>) biedt toegang tot datasets uit de EU. Deze gegevens kunnen gratis worden gedownload en hergebruikt, zowel voor commerciële als voor niet-commerciële doeleinden.

Omslagfoto: © Benoît Stichelbaut/naturepl.com

Beheer van Natura 2000-gebieden

De bepalingen van artikel 6
van de habitatrichtlijn
(92/43/EEG)

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
1.1. Plaats binnen de algehele structuur van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn en in een breder kader	7
1.2. Relatie met het hoofdstuk 'Bescherming van de soorten'	9
1.3. Het verwerken van artikel 6 in nationale wetgeving; de plicht tot omzetting	10
1.4. Tijdstip van toepassing van artikel 6; vanaf welke datum gelden de verplichtingen van artikel 6?	11
1.4.1. Op grond van de vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones	11
1.4.2. Op grond van de habitatrichtlijn aangewezen gebieden	12
2. Artikel 6, lid 1	15
2.1. Tekst	15
2.2. Werkingsfeer	15
2.3. Wat moeten de "nodige instandhoudingsmaatregelen" inhouden?	16
2.3.1. Specifieke instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau bepalen	16
2.3.2. Het vaststellen van de nodige instandhoudingsmaatregelen	19
2.3.3. De ecologische vereisten	21
2.4. Welke vorm kunnen de nodige instandhoudingsmaatregelen aannemen?	22
2.4.1. Beheersplannen	22
2.4.2. Wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen	23
3. Artikel 6, lid 2	25
3.1. Tekst	25
3.2. Werkingsfeer	25
3.3. Wat wordt bedoeld met "treffen passende maatregelen"?	27
3.4. Verschilt de tenuitvoerlegging voor verslechtering en verstoring?	28
3.5. Indicatoren van verslechtering en verstoring	29
3.5.1. Verslechtering van habitattypen en habitats van soorten	29
3.5.2. Verstoring van soorten	31
4. Artikel 6, lid 3	33
4.1. Tekst	33
4.2. Werkingsfeer	33
4.3. De relatie tussen artikel 6, lid 2, en artikel 6, lid 3	34

4.4. Wat wordt bedoeld met "plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied"?	35
4.4.1. Project	36
4.4.2. Plan	37
4.4.3. Dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer	38
4.5. Hoe kan worden vastgesteld of een plan of project "afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben" voor een gebied?	39
4.5.1. Kan hebben	39
4.5.2. Significante gevolgen	41
4.5.3. "afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten"	42
4.6. Wat wordt bedoeld met "passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied"?	43
4.6.1. Wat wordt bedoeld met "passende" beoordeling?	43
4.6.2. Inhoud van de passende beoordeling	45
4.6.3. ...rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied	46
4.6.4. Het begrip "natuurlijke kenmerken van het gebied"	47
4.6.5. De gevolgen voor het gebied beoordelen	48
4.6.6. Geschikte verzachtende maatregelen overwegen om de gevolgen te voorkomen of reduceren	50
4.7. Besluitvorming	51
4.7.1. De "bevoegde nationale instanties"	51
4.7.2. Wanneer is het passend om inspraakmogelijkheden te bieden?	52
4.7.3. Een besluit nemen op grond van de passende beoordeling	53
5. Artikel 6, lid 4	55
5.1. Tekst	55
5.2. Werkingsfeer	55
5.3. Inleidende overwegingen	57
5.3.1. Onderzoek van alternatieve oplossingen	57
5.3.2. Onderzoek van dwingende redenen van groot openbaar belang	58
5.4. Vaststelling van compenserende maatregelen	60
5.4.1. Wat wordt bedoeld met "compenserende maatregelen" en wanneer dienen deze te worden overwogen?	60
5.4.2. "Algehele samenhang" van het Natura 2000-netwerk	61
5.4.3. Doel en algemene inhoud van compenserende maatregelen	63
5.4.4. Belangrijke aspecten die in aanmerking moeten worden genomen in de compenserende maatregelen	65

5.5. Criteria voor het ontwerpen van compenserende maatregelen.....	65
5.5.1. Gerichte compensatie.....	65
5.5.2. Effectieve compensatie.....	66
5.5.3. Technische haalbaarheid.....	67
5.5.4. Reikwijdte van de compensatie.....	67
5.5.5. Locatie voor compenserende maatregelen.....	67
5.5.6. Timing van de compensatie.....	68
5.5.7. Toepassing op lange termijn.....	69
5.6. Wie draagt de kosten van de compenserende maatregelen?.....	70
5.7. Kernisgeving van de compenserende maatregelen aan de Commissie.....	70
5.8. Wat gebeurt er met gebieden waar prioritaire habitats en/of soorten voorkomen?.....	71
5.8.1. De betrokken gebieden.....	71
5.8.2. De begrippen 'menselijke gezondheid', 'openbare veiligheid' en 'voor het milieu wezenlijke gunstige effecten'.....	72
5.8.3. Vaststelling van het advies van de Commissie en de gevolgen daarvan.....	73
Bijlage I Vergelijking van procedures voor Passende beoordeling en MEB/SMB.....	75
Bijlage II Beschouwing van plannen en projecten die van invloed zijn op Natura 2000-gebieden.....	78
Bijlage III Formulier voor het indienen van gegevens bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 6, lid 4.....	79

Voorwoord

DOEL EN AARD VAN DIT DOCUMENT

Artikel 6 van habitatrichtlijn (92/43/EEG) speelt een essentiële rol bij het beheer van de gebieden die het Natura 2000-netwerk vormen. In dit artikel worden de verschillende taken benoemd die nodig zijn om het behoud van de natuur in deze gebieden veilig te stellen, al dan niet als onderdeel van meer omvattende plannen.

Dit document beoogt de lidstaten richtsnoeren te verschaffen betreffende de interpretatie van bepaalde belangrijke begrippen die worden gebruikt in artikel 6 van de habitatrichtlijn.

In het kader van het actieplan voor de natuur, de mensen en de economie¹ streeft de Commissie naar *'het bijwerken van het interpretatieve richtsnoer betreffende bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn inzake de instandhouding en het beheer van Natura 2000'*. Dit document komt daarom in de plaats van de oorspronkelijke versie van dit document, die is uitgegeven in april 2000².

In het onderhavige bijgewerkte document zijn de vele uitspraken verwerkt die het Hof van Justitie van de EU in de loop van de jaren gedaan heeft betreffende artikel 6³. Tevens bouwt het document voort op een reeks nota's van de Commissie inzake Natura 2000-beheer, evenals andere relevante richtsnoeren betreffende artikel 6 die in samenhang met dit document dienen te worden gelezen⁴.

Het document is in de eerste plaats gericht op de autoriteiten van lidstaten. Daarnaast moet het echter beter inzicht bieden in de werking van de habitatrichtlijn aan iedereen die betrokken is bij het beheer van Natura 2000-gebieden en de vergunningprocedure op grond van artikel 6.

Het document is opgesteld in overleg met de autoriteiten voor natuurbescherming van de lidstaten en met belanghebbenden. Het beoogt de autoriteiten van lidstaten, evenals iedereen die is betrokken bij het beheer van Natura 2000-gebieden en de vergunningprocedure op grond van artikel 6, bij te staan bij de toepassing van de habitatrichtlijn. Alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft de bevoegdheid om een bindende interpretatie van het recht van de Unie te geven.

De door de Commissie verstrekte interpretaties kunnen niet verder reiken dan de richtlijn. Dit geldt in het bijzonder voor deze richtlijn omdat deze werkt op grond van het subsidiariteitsbeginsel. De richtlijn laat de lidstaten dan ook veel ruimte over voor de praktische tenuitvoerlegging van specifieke maatregelen die samenhangen met de verschillende gebieden van het Natura 2000-netwerk. In ieder geval staat het de lidstaten vrij de passende manier te kiezen waarop zij de praktische maatregelen wensen uit te voeren, mits met de maatregelen de doelstellingen van de richtlijn bereikt worden.

Dit document is weliswaar interpretatief van aard, maar beoogt geen absolute antwoorden over specifieke natuurgebieden te geven. Dergelijke zaken dienen per geval behandeld te worden, waarbij rekening wordt gehouden met de strekking van dit document.

1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0198>
 2 'Managing Natura 2000 sites' – The provisions of Article 6 of the Habitats Directive (92/43/EEC), European Communities, 2000 – ISBN 92-828-5048-1
 3 Een overzicht van de meest relevante zaken betreffende artikel 6 is beschikbaar op: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance/index_en.htm
 4 Nota's van de Commissie betreffende aanpak van speciale beschermingszones (SBC's), instandhoudingsbeoordelingen voor Natura 2000-gebieden, aanpak van instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden. Bijzondere van de Commissie betreffende de toepassing van artikel 6 in verschillende situaties. Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm



STRUCTUUR VAN HET DOCUMENT

Na een inleidende opmerking over de algehele inhoud en logica van artikel 6 volgt een gedetailleerde uitweiding over elk lid (1, 2, 3 en 4) afzonderlijk volgens dezelfde algemene structuur. Dit betreft een inleiding op het lid, de werkingssfeer ervan en een bespreking van de belangrijkste begrippen en kwesties die in het lid aan de orde komen, op basis van de kennis van de Commissie, bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU en andere EU-wetgeving, waar van toepassing.

Aan het einde van elke paragraaf hebben wij (in vette tekst) de belangrijkste punten uit de analyses van de Commissie samengevat, zodat snel kennis genomen kan worden van de conclusies ter zake.

1. Inleiding

Artikel 6 in context

1.1. PLAATS BINNEN DE ALGHELE STRUCTUUR VAN DE HABITATRICHTLIJN EN DE VOGELRICHTLIJN EN IN EEN BREDER KADER

Voordat we in detail op artikel 6 ingaan, loont het de moeite de plaats van het artikel binnen de algehele structuur van Richtlijn 92/43/EEG⁵ (hierna "habitatrichtlijn" genoemd) en van Richtlijn 2009/147/EG⁶ (hierna "vogelrichtlijn" genoemd) evenals de relatie ervan met een breder rechtskader in herinnering te brengen.

Het eerste hoofdstuk van de habitatrichtlijn omvat de artikelen 1 en 2 en heeft als titel "Definities". In dit hoofdstuk wordt het doel van de richtlijn beschreven, namelijk "bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is"⁷. Tevens wordt een algemene richting voor de implementatie van de richtlijn bepaald. Hierbij wordt er enerzijds op gewezen dat alle maatregelen die op grond van de richtlijn worden genomen, moeten beogen bepaalde habitats en soorten "in een gunstige staat van instandhouding"⁸ te behouden of te herstellen, en anderzijds dat in maatregelen die overeenkomstig de richtlijn worden genomen, rekening moet worden gehouden met "de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden"⁹.

De belangrijkste specifieke vereisten van de habitatrichtlijn staan gegroepeerd onder de twee daarop volgende hoofdstukken. Het eerste heet "Instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten" en omvat de artikelen 3 tot en met 11. Het tweede heet "Bescherming van de soorten" en omvat de artikelen 12 tot en met 16.

In het hoofdstuk "Instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten" wordt ingegaan op het vaststellen en in stand houden van gebieden die zijn aangewezen als habitattypen en soorten van communautair belang die zijn vermeld in bijlagen I en II bij de richtlijn. Samen met de gebieden die zijn aangewezen op grond van de vogelrichtlijn, vormen deze gebieden het Natura 2000-netwerk (artikel 3, lid 1). Binnen dit hoofdstuk bevat artikel 6 bepalingen betreffende de instandhouding en het beheer van Natura 2000-gebieden. In deze context bezien is artikel 6 een van de belangrijkste van de 24 artikelen van de richtlijn. Artikel 6 is namelijk het meest bepalend voor de relatie tussen instandhouding en andere sociaaleconomische activiteiten.

⁵ PB L 206 van 22.7.92, blz. 7.

⁶ PB L 27 van 26.1.2010, blz. 7, richtlijn tot ontwerping van richtlijn 7540303E.

⁷ Artikel 2, lid 1.

⁸ Artikel 2, lid 2. Het begrip "gunstige staat van instandhouding" wordt omschreven in artikel 1, onder ei en i), en verwijst naar de staat van instandhouding van de soorten of habitattypen van communautair belang in hun natuurlijke verspreidingsgebied in de EU.

⁹ Artikel 2, lid 3.

De bepalingen van het artikel omvatten drie belangrijke terreinen. Artikel 6, lid 1, behandelt de vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen en is gericht op positieve en proactieve maatregelen voor het in een gunstige staat behouden of herstellen van de natuurlijke habitats en de populaties van soorten van wilde flora en fauna. Artikel 6, lid 2, voorziet in het tegengaan van verslechtering van habitats en significante verstoring van soorten, en is daarom vooral preventief van aard. In artikel 6, leden 3 en 4, wordt een reeks procedurele en materiële waarborgen beschreven die van toepassing zijn op plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied.

Binnen deze structuur kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds artikel 6, leden 1 en 2, waarin een algemene regeling wordt bepaald, en anderzijds artikel 6, leden 3 en 4, waarin een procedure wordt bepaald die van toepassing is op specifieke omstandigheden.

Globaal gezien zijn de bepalingen van artikel 6 een afspiegeling van de algemene benadering die is beschreven in artikel 2 en de overwegingen van de richtlijn. Het gaat hierbij om de noodzaak biodiversiteit te bevorderen door bepaalde habitats en soorten in stand te houden of te herstellen in een "gunstige staat van instandhouding" in hun hele natuurlijke verspreidingsgebied in de EU. Hierbij moet rekening worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met regionale vereisten, als middel voor het verwezenlijken van duurzame ontwikkeling.

Afgezien van de plaats die artikel 6 binnen de algehele structuur van de habitatrichtlijn inneemt, is het ook relevant om de relatie ervan met de structuur van de vogelrichtlijn te vermelden:

- Ten eerste is de structuur van de vogelrichtlijn globaal vergelijkbaar met die van de habitatrichtlijn. Met name het hoofdstuk 'Instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten' van de habitatrichtlijn is analoog aan artikelen 3 en 4 van de vogelrichtlijn.
- Ten tweede is de structuur van beide richtlijnen in hoge mate samengevoegd. Speciale beschermingszones (SBZ's) die zijn aangewezen op grond van de vogelrichtlijn (SBZ's voor vogels), vormen tegenwoordig een integraal onderdeel van het Natura 2000-netwerk¹⁰. Daarnaast zijn de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn van toepassing verklaard op SBZ's voor vogels¹¹.

Artikel 6 dient ook te worden beschouwd in het bredere kader van het biodiversiteitsbeleid van de EU¹² en is essentieel voor het behalen van de doelstellingen hiervan. Ook andere acties die in dat kader ondernomen zijn, kunnen gunstig zijn voor de implementatie van artikel 6. Met name werk dat is ondernomen voor het meten van de staat van ecosystemen op grond van MAES (het in kaart brengen en beoordelen van ecosystemen en hun diensten)¹³ levert nuttige en relevante (sectorspecifieke) richtsnoeren op betreffende het aanpakken van kwesties als het meten en beoordelen van de staat van typen ecosystemen die overeenkomen met de habitattypen die globaal in de habitatrichtlijn zijn omschreven; het meten van belasting van ecosystemen; het kwantificeren van ecologische vereisten evenals verslechtering en natuurlijke kenmerken van gebieden.

In een ruimere context — het Verdrag betreffende de Europese Unie — bezien kan artikel 6 worden beschouwd als een centraal kader dat het beginsel van integratie verwezenlijkt omdat het de lidstaten aanspoort de Natura 2000-gebieden op een duurzame manier te beheren, en de grenzen stelt voor de activiteiten die negatieve gevolgen kunnen hebben voor beschermde gebieden, terwijl er in specifieke omstandigheden ruimte is voor afwijkingen. Ook synergieën met andere relevante onderdelen van

¹⁰ Artikel 3, lid 1, van de habitatrichtlijn bepaalt: "Het Natura 2000-netwerk bestaat ook de door de lidstaten overeenkomstig Richtlijn 79/409/EEG aangewezen speciale beschermingszones".

¹¹ Artikel 7 van de habitatrichtlijn.

¹² Mededeling van de Commissie Onze levenswijze, ons natuurlijk kapitaal: een EU-toekomststrategie voor 2020 (COM(2011) 244).

¹³ http://ec.europa.eu/nature/naturalcapital/knowledgeecosystem_enourourst/index_en.htm

milieubeleid van de EU, bijv. op het gebied van water, zeevaart of visserij, kunnen gunstig zijn voor maatregelen krachtens artikel 6.

Maatregelen krachtens artikel 6 van de habitatrichtlijn kunnen tot gevolg hebben dat maatregelen moeten worden vastgesteld die vallen onder het gemeenschappelijk visserijbeleid (Verordening (EU) nr. 1380/2013). Met name kunnen de bepalingen uit hoofde van artikel 11 van het GVB betreffende instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor de naleving van de verplichtingen krachtens de milieuwetgeving van de Unie van toepassing zijn; deze bepalingen worden verduidelijkt in het werkdocument van de Commissie 'on the establishment of conservation measures under the Common Fisheries Policy for Natura 2000 sites and for the Marine Strategy Framework Directive purposes' (SWD(2018)288 final). De Commissie heeft reeds een aantal gedelegeerde handelingen vastgesteld overeenkomstig artikel 11 van het GVB (beschikbaar op https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_nl).

In een internationale context bezien draagt artikel 6 bij aan het behalen van de doelstellingen van relevante internationale verdragen tot natuurbehoud zoals het Verdrag van Bern¹⁴ en het Verdrag inzake biologische diversiteit¹⁵, terwijl het tegelijkertijd een kader voor instandhouding en bescherming van gebieden schept dat gedetailleerder is dan deze verdragen.

Artikel 6 is een centraal onderdeel van het hoofdstuk "Instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten" van de habitatrichtlijn. Het artikel verschaft het kader voor instandhouding en bescherming van gebieden, en omvat proactieve, preventieve en procedurele vereisten. Dit betreft speciale beschermingszones die zijn aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Het kader vormt een belangrijke ondersteuning van de algehele doelstellingen van de twee richtlijnen en de doelstellingen van het EU-biodiversiteitsbeleid. Ook draagt het in hoge mate bij aan de integratie van het milieu in ander EU-beleid, wat uiteindelijk moet leiden tot duurzame ontwikkeling.

1.2. RELATIE MET HET HOOFDSTUK "BESCHERMING VAN DE SOORTEN"

Het hoofdstuk "Bescherming van de soorten" van de habitatrichtlijn omvat, zoals hierboven vermeld, de artikelen 12 tot en met 16 en handelt over strikt beschermde diër- en plantensoorten die zijn vermeld in bijlage IV bij de richtlijn¹⁶, evenals soorten waarvoor bijzondere beheersmaatregelen nodig zijn, zoals vermeld in bijlage V.

De artikelen 12, 13 en 14 behandelen bepaalde planten- en diersoorten die mogelijk eveneens zijn vermeld in bijlage II bij de richtlijn en die bijgevolg eveneens baat kunnen hebben bij de bepalingen van artikel 6 binnen de Natura 2000-gebieden waarin zij voorkomen¹⁷. Als gevolg hiervan kan een activiteit tegelijkertijd onder de werkingssfeer van beide hoofdstukken vallen.

¹⁴ Besluit 62/74/EEG van de Raad van 5 december 1962 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke milieu in Europa (PB L 36 van 10.2.1962, blz. 1).

¹⁵ Besluit 562/2003/EG van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake biologische diversiteit (PB L 300 van 13.12.1993, blz. 1).

¹⁶ Nadere details over de relatie tussen de bepalingen inzake soorten en de bepalingen inzake bescherming van gebieden van de Habitatrichtlijn zijn te vinden in het richtsnoer van de Commissie betreffende de strikte bescherming van soorten van communautair belang. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/index_en.htm

¹⁷ De bepalingen over bescherming van soorten in de habitatrichtlijn zijn niet beperkt tot bepaalde soorten van communautair belang maar ook op habitatspecie van communautair belang. De laatste hebben alleen baat bij bepalingen uit hoofde van het hoofdstuk "Instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten" (artikelen 5 tot en met 11). Dit betekent tevens dat de soorten die buiten het Natura 2000-netwerk voorkomen geen bescherming genieten krachtens de Habitatrichtlijn.

De vernieling van een rustplaats van de bruine beer, Ursus arctos, bijvoorbeeld is mogelijk in strijd met het verbod in artikel 12, lid 1, onder d), maar daarnaast in strijd met artikel 6 indien de rustplaats zich bevindt binnen een Natura 2000-gebied dat voor de soort is aangewezen.

Hoewel hier sprake lijkt te zijn van duplicatie, moeten de volgende punten in aanmerking worden genomen:

- Ten eerste worden bepaalde soorten planten of dieren waarop de artikelen 12, 13 en 14 van toepassing zijn, niet vermeld in bijlage II en hebben deze soorten dan ook niet rechtstreeks baat bij de instandhouding en bescherming van gebieden in verband met Natura 2000.
- Ten tweede is voor kwetsbare soorten, zoals grote carnivoren, die baat hebben bij zowel het hoofdstuk over instandhouding van natuurlijke habitats en habitats van soorten als het hoofdstuk over de bescherming van de soorten, de bescherming die hun wordt verleend uit hoofde van artikel 6 beperkt tot gebieden binnen het Natura 2000-netwerk, terwijl de bescherming die wordt verleend uit hoofde van het hoofdstuk over bescherming van de soorten, niet beperkt is tot gebieden. Artikel 6 handelt derhalve over de instandhouding en bescherming van gebieden die voor de soort zijn aangewezen binnen het Natura 2000-netwerk, terwijl het hoofdstuk over de bescherming van de soort gericht is op de soorten waar dan ook binnen hun natuurlijke verspreidingsgebied in de EU (met inbegrip van specifieke gebieden buiten Natura 2000 waar de soorten voorkomen, met name voortplantings- en rustplaatsen voor deze dieren).

Bepaalde planten- en diersoorten hebben baat bij zowel het hoofdstuk over de instandhouding van natuurlijke habitats en habitats van soorten als het hoofdstuk over de bescherming van de soorten, maar de werkingssfeer en de aard van de bepalingen in kwestie zijn verschillend.

1.3. HET VERWERKEN VAN ARTIKEL 6 IN NATIONALE WETGEVING: DE Plicht tot omzetting

Het is belangrijk om op te merken dat de bepalingen van artikel 6 moeten worden omgezet in nationale wetgeving (d.w.z. onderwerp moeten zijn van bepalingen van de nationale wetgeving waarmee de vereisten worden verwezenlijkt). In dit opzicht is op de bepalingen artikel 23 van de richtlijn van toepassing, waarin onder meer het volgende is bepaald: *“De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen”*. Afhankelijk van de lidstaat was de uiterste datum voor omzetting 10 juni 1994 of de datum van toetreding tot de EU.

Dit sluit aan bij het gebruikte type rechtsinstrument, namelijk een richtlijn. Een richtlijn is bindend wat betreft het te bereiken resultaat, maar laat een lidstaat de keuze wat betreft de vorm en methoden voor het bereiken van dat resultaat.

Volgens vaste rechtspraak moet de omzetting duidelijk en nauwkeurig, getrouw en met onbetwistbare dwingende kracht zijn (zie Hof van Justitie van de EU (hierna “Hof”) zaken C-363/85, C-361/88, C-159/99, punt 32, C-415/01, punt 21, C-58/02, C-6/04, punten 21, 25, 26, C-508/04, punt 80).¹⁸

¹⁸ https://eur-lex.europa.eu/juris/loc/doclist_fdi.html

Afhankelijk van de desbetreffende lidstaat moest artikel 6 uiterlijk in nationale wetgeving omgezet zijn op 10 juni 1994 voor de eerste twaalf lidstaten of de datum van toetreding tot de EU voor de overige lidstaten.

1.4. TIJDSTIP VAN TOEPASSING VAN ARTIKEL 6: VANAF WELKE DATUM GELDEN DE VERPLICHTINGEN VAN ARTIKEL 6?

In het algemeen moet onderscheid worden gemaakt tussen de uiterste datum voor omzetting van de bepalingen van artikel 6 in nationale wetgeving en de datum vanaf wanneer deze bepalingen van toepassing zijn op afzonderlijke gebieden.

Wat betreft afzonderlijke gebieden moet onderscheid worden gemaakt tussen op grond van de vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones (SBZ's voor vogels) en andere gebieden, namelijk gebieden van communautair belang (GCB's) en op grond van de habitatrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones (SBZ's voor habitats).

1.4.1. Op grond van de vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones

De eisen inzake bescherming met betrekking tot SBZ's voor vogels worden vermeld in artikel 4, lid 4, eerste zin, van de vogelrichtlijn, waarin voor deze gebieden het volgende wordt bepaald: *"De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de leefgebieden ... te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelief op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn."*

Nadat de habitatrichtlijn in werking is getreden, worden bovenstaande verplichtingen vervangen overeenkomstig artikel 7 van deze richtlijn, waarin het volgende is bepaald:

"De uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen komen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van Richtlijn 79/409/EEG, voor wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig Richtlijn 79/409/EEG, indien deze datum later valt."

Bijgevolg zijn de bepalingen van artikel 6, lid 1, niet op SBZ's voor vogels van toepassing. Op SBZ's voor vogels zijn echter analoge bepalingen van toepassing op grond van artikel 3 en artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn. De datum vanaf welke deze soortgelijke bepalingen in beginsel van toepassing moeten zijn op SBZ's voor vogels, is de datum met ingang waarvan de vogelrichtlijn van kracht is geworden in de lidstaten (zaken C-355/90 Commissie tegen Spanje "Moerassen van Santolfa", C-166/97 Commissie tegen Frankrijk "Estuarium van de Seine").

Wat betreft de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, blijkt uit de bepalingen van artikel 7 dat deze van toepassing zijn op SBZ's voor vogels die al zijn aangewezen ten tijde van de inwerkingtreding van de habitatrichtlijn. Gezien de formulering van artikel 7 rijst echter de vraag of de bepalingen van artikel 4, lid 4, eerste zin, van de vogelrichtlijn van toepassing blijven na de "datum van toepassing van de onderhavige richtlijn" (10 juni 1994 voor de toenmalige lidstaten en de datum van toetreding voor latere lidstaten) voor gebieden die ten onrechte niet als SBZ voor vogels zijn aangewezen.

In de zaak *Moerassen van Santoña* (C-355/90, punt 22) stelde het Hof vast dat artikel 4, lid 4, eerste zin, van de Vogelrichtlijn van toepassing was op een niet-aangewezen gebied dat als SBZ voor vogels had moeten zijn aangewezen vanaf de datum van toepassing van de Vogelrichtlijn (d.w.z. 7 april 1981 voor de toenmalige lidstaten en de datum van toetreding voor latere lidstaten).

Volgens de zaak *Bosques Corbières* (C-374/98, punten 43 tot en met 57; zie ook C-141/14) blijven gebieden die ten onrechte niet als SBZ voor vogels zijn aangewezen, onder de specifieke regeling vallen van de eerste zin van artikel 4, lid 4, van de Vogelrichtlijn. Deze regeling is strenger dan die van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de Habitatrichtlijn omdat zij geen bepaling betreffende afwijking omvat. Door de dualiteit van de stelsels hebben de lidstaten een prikkel om aanwijzingen te verrichten, voor zover zij hierdoor beschikken over de mogelijkheid van een procedure waarmee zij, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en onder voorbehoud van bepaalde voorwaarden, plannen of projecten kunnen vaststellen die een SBZ voor vogels aantasten.

Artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn is niet van toepassing op SBZ's voor vogels. Er zijn echter analoge bepalingen in artikel 3, artikel 4, lid 1, en artikel 4, lid 2, van de Vogelrichtlijn en deze zijn van toepassing vanaf de datum van implementatie van deze richtlijn.

Wat betreft de datum van toepassing van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de Habitatrichtlijn op SBZ's voor vogels, zijn deze van toepassing op alle gebieden die zijn aangewezen als SBZ voor vogels krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn vanaf de datum van implementatie van de Habitatrichtlijn.

Gebieden die ten onrechte niet als SBZ voor vogels zijn aangewezen, blijven vallen onder de beschermingsregeling van de eerste zin van artikel 4, lid 4, van de Vogelrichtlijn, die strenger is dan de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de Habitatrichtlijn.

1.4.2. Op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen gebieden

Artikel 6, lid 1, is van toepassing op SBZ's voor habitats. Volgens artikel 4, lid 4, van de richtlijn ontstaat een SBZ voor habitats wanneer deze door een lidstaat als zodanig wordt aangewezen. Dit kan alleen gebeuren nadat een gebied in overeenstemming met artikel 4, lid 2, van de richtlijn is vastgesteld als GCB. Een GCB moet zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar worden aangewezen als SBZ voor habitats.

In feite wordt bij de aanwijzing van een GCB als SBZ voor habitats de implementatie van artikel 6, lid 1, in werking gesteld omdat alle andere maatregelen krachtens artikel 6 — waaronder de verplichting om verdere verslechtering te voorkomen (artikel 6, leden 2, 3 en 4) — al op GCB's van toepassing zijn voordat deze als SBZ voor habitats worden aangewezen.

In artikel 4, lid 5, van de Habitatrichtlijn is het volgende bepaald:

“Zodra een gebied op de in lid 2, derde alinea, bedoelde lijst is geplaatst, gelden voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4.”

Bijgevolg, en in tegenstelling tot de bepalingen van artikel 6, lid 1, die alleen van toepassing zijn wanneer een GCB is aangewezen als SBZ voor habitats, zijn de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van toepassing zodra een gebied een GCB wordt (d.w.z. voordat het als SBZ voor habitats is aangewezen). Artikel 6, lid 1, is ook van toepassing op GCB's die, in strijd met artikel 4, lid 4, na afloop van de termijn van zes jaar nog niet als SBZ voor habitats zijn aangewezen. Met andere woorden, de uiterste datum voor het instellen van de nodige instandhoudingsmaatregelen is de datum waarop de termijn van zes jaar afloopt.

In de besluiten van de Commissie tot goedkeuring van de GCB's staat duidelijk het volgende vermeld: *Er zij ... nadrukkelijk op gewezen dat de uit artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG voortvloeiende verplichtingen zo spoedig mogelijk, en uiterlijk zes jaar na de vaststelling van de initiele lijst respectievelijk de bijgewerkte lijsten van gebieden van communautair belang voor de biogeografische regio, van toepassing zijn, waarbij de toepasselijke termijn afhankelijk is van de lijst waarin een gebied van communautair belang voor het eerst als zodanig is opgenomen.*

Dit betekent dat de termijn van zes jaar begint te lopen op de datum waarop het gebied voor het eerst in het besluit van de Commissie is opgenomen. Als bij latere besluiten details van het gebied worden gewijzigd, mag dit niet worden gebruikt als uitvlucht om de aanwijzing als SBZ voor habitats uit te stellen. Deze nieuwe wijzigingen moeten echter in het aanwijzingsproces van de SBZ voor habitats worden opgenomen en bij het vaststellen van de nodige instandhoudingsmaatregelen in aanmerking worden genomen.

In de zaak *Draggagi* (C-117/03, punt 29) heeft het Hof geoordeeld dat *'de lidstaten met betrekking tot de gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang, die zijn opgenomen in de aan de Commissie toegezonden nationale lijsten, waartoe in het bijzonder gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats of prioritaire soorten kunnen behoren, op grond van de richtlijn verplicht zijn om beschermingsmaatregelen vast te stellen die het vermelde ecologisch belang kunnen waarborgen'*.

Verder heeft het Hof in de zaak *Bund Naturschutz* (C-244/05, punt 47) geoordeeld dat *'de regeling inzake de passende bescherming van de gebieden die ingevolge artikel 4, lid 1, van de richtlijn zijn opgenomen in de aan de Commissie toegezonden nationale lijst, verlangt dat de lidstaten geen ingrepen toestaan die de ecologische kenmerken van die gebieden ernstig kunnen aantasten'*.

Gezien het voorgaande moeten de autoriteiten van de lidstaten waarborgen dat gebieden op hun nationale lijst van voorgestelde GCB's niet verslechteren en zijn beschermd om het ecologisch belang ervan te waarborgen nog voordat de lijst van de Unie van GCB's is vastgesteld. Wanneer de nationale lijst onvolledig blijft, wordt de lidstaten ook aangeraden het ecologisch belang te waarborgen van gebieden die, volgens wetenschappelijk bewijs op grond van de criteria van bijlage III bij de habitatrichtlijn, op de nationale lijst behoren te staan. Een praktische suggestie daartoe is naar behoren gebruik te maken van de procedure van milieueffectbeoordeling (MEB) op grond van Richtlijn 2011/92/EU¹⁹ voor projecten die significant effect op het milieu kunnen hebben (voor zover deze richtlijn hierop betrekking heeft). Het Hof heeft reeds bevestigd dat bij het besluiten of projecten op grond van deze richtlijn een MEB moeten ondergaan, belang moet worden gehecht aan kwetsbare natuurgebieden (C-392/96, punt 65).

¹⁹ PB L 26 van 28.1.2011, blz. 1, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU, PB L 124 van 23.4.2014, blz. 1.

Bovenstaande overwegingen zijn samen te vatten in de volgende tabel:

Status van gebied	Voorgesteld GCB	GCB	SBZ voor habitats	SBZ voor vogels	Gebieden die ten onrechte niet zijn aangewezen als SBZ voor vogels
Artikel 6, lid 1	Facultatief	Facultatief (verplicht na afloop van de termijn van zes jaar)	Verplicht	Niet van toepassing, maar analoge bepalingen in artikel 3 en artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn zijn van toepassing	Niet van toepassing
Artikel 6, leden 2, 3 en 4	Facultatief, maar de lidstaten moeten beschermingsmaatregelen nemen die passend zijn ten behoeve van het waarborgen van het ecologisch belang van de gebieden ²⁰	Verplicht	Verplicht	Verplicht	Niet van toepassing, maar deze gebieden blijven vallen onder de beschermingsregeling van artikel 4, lid 4, eerste zin van de vogelrichtlijn

Artikel 6, leden 2, 3 en 4, zijn van toepassing op GCB's en SBZ's op grond van de habitatrichtlijn. Artikel 6, lid 1, is van toepassing op SBZ's op grond van de habitatrichtlijn.

De artikelen zijn niet van toepassing op gebieden die op een nationale lijst staan die aan de Commissie is toegezonden krachtens artikel 4, lid 1, van de richtlijn. Niettemin moeten de lidstaten beschermingsmaatregelen nemen die passend zijn om het ecologische belang van deze gebieden te waarborgen. Dit houdt onder meer in het niet toestaan van ingrepen die de ecologische kenmerken van die gebieden ernstig kunnen aantasten.

In gevallen waarin geen volledige nationale lijst is ingediend, wordt de lidstaten geadviseerd een soortgelijke benadering te volgen voor gebieden die, op grond van de wetenschappelijke criteria in de richtlijn, duidelijk op de nationale lijst behoren te staan.

²⁰ Een soortgelijk voorbeeld is van toepassing op gebieden die, volgens wetenschappelijk bewijs op grond van de criteria van bijlage II bij de habitatrichtlijn, op de nationale lijst van voorgestelde GCB's behoren te staan.