

# 'We zagen een vogel, maar wisten niet wat we ermee moesten'

## De gevolgen van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor bestemmingsplannen

Sinds kort moeten ruimtelijke plannen worden getoetst aan de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het gevolg hiervan is dat bijvoorbeeld de aanwezigheid van slechts één Noorse woelmuis kan zorgen voor de afgelasting van een reeds uitgewerkt bestemmingsplan. Gemeenten dienen daarom op de hoogte te zijn van de consequenties van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor hun toekomstplannen. Het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV) speelde op deze vraag in en organiseerde op 5 juni in Steenwijk de studiedag 'Vogel- en Habitatrichtlijn: richtlijn of struikeldraad'.

### MARISE BOUT

De Vogelrichtlijn uit 1979 is de eerste Europese richtlijn voor bescherming van diersoorten en leefgebieden. De algemene verontwaardiging over de jaarlijkse slachtpartijen van trekvogels in Zuid-Europa was indertijd de aanleiding voor het ontstaan ervan. De doelstelling van de richtlijn is dan ook instandhouding van alle in het wild levende treksoorten. Het gaat hierbij niet alleen om de vogels zelf, maar ook om hun eieren, nesten en leefgebieden die op het Europese grondgebied voorkomen. De leefgebieden worden beschermd door middel van zogenaamde 'vogelrichtlijngebieden', die door elke afzonderlijke lidstaat moeten worden aangemeld. Nederland heeft inmiddels 79 vogelrichtlijngebieden, waaronder de Waddenzee, het IJsselmeer en de Veluwe.

De bescherming van andere plant- en diersoorten kwam tot stand in 1992 met de Habitatrichtlijn. Het doel hiervan is het waarborgen van de biologische diversiteit door instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Uitbreiding van menselijk grondgebruik betekende een inkrimping van de natuurlijke leefgebieden van planten en dieren, waardoor sommige soorten steeds zeldzamer werden. Het werd mede daarom noodzakelijk geacht om op Europees niveau maatregelen te nemen ter instandhouding van bedreigde habitats en soorten. Een andere reden voor de bescherming van bepaalde planten en dieren was dat ze tot het natuurlijk erfgoed van de EU behoren en daarom behouden moeten blijven voor de toekomst. Nederland heeft inmiddels 76 gebieden met een totale omvang van 733.000 hectare aangemeld als richtlijngebied. Ze overlappen vaak de Vogelrichtlijngebieden. De verwachting is dat binnenkort 22 procent van het Nederlandse oppervlak onder de Habitat- of Vogelrichtlijn valt.

De Vogel- en Habitatrichtlijn vormt de basis voor Natura 2000, een Europees beleidsconcept voor de vorming van de Europese variant van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Zo legt de Europese Unie een basis voor een grensoverschrijdende bescherming van bedreigde plant- en diersoorten en hun leefgebieden. Natura 2000 schrijft voor dat elke lidstaat richtlijngebieden moet aanmelden bij de Europese Commissie. Dit zijn doorgaans de reeds aangemelde Vogel- en Habitatgebieden. Na Europese erkenning worden strenge regels van kracht die economische en recreatieve activiteiten in deze gebieden verhinderen. Verder mogen overige activiteiten in de omgeving geen significante gevolgen hebben voor de beschermde gebieden en soorten. Er mag alleen van de regel worden afgeweken bij dwingende redenen van openbaar belang, zoals een overstroming of oorlog. De implementatie van de Europese natuurbeschermingsrichtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving zorgt al enkele jaren voor onduidelijkheid in de ruimtelijke ordening. Nederland probeerde reeds in 1998 een overkoepelend beleid te maken voor natuurbescherming met de Natuurbeschermingswet. De Europese Commissie

bepaalde in 2001 dat de Nederlandse implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn hierin tekortschoot. Sindsdien is de toetsing van de Vogel- en Habitatrichtlijn verscherpt en wordt bij twijfel geen groen licht meer gegeven. De reeds bestaande onzekerheid bij de gemeenten over de doorgang van reeds gemaakte plannen over toekomstige ontwikkelingen is hierdoor aanzienlijk vergroot.

### Problemen in Steenwijk

De gevolgen van de implementatie van de richtlijn in het Nederlandse systeem is dus nog niet overal even duidelijk. Toch dienen Nederlandse gemeenten Europese wetgeving uit te voeren. In eerste instantie hebben veel gemeenten zich verkeken op de vergaande consequenties die de Europese wetgeving zou hebben. Zoals gedeputeerde Kamperman van de provincie Overijssel treffend wist te formuleren: 'We zagen een vogel, maar wisten niet wat we ermee moesten.' Kamperman schetste op de studiedag van het NIROV de situatie voor de gemeente Steenwijk. Begin 2001 had deze gemeente een aantal plannen klaarliggen. Eén van die plannen was het bestemmingsplan 'Buitengebied' van de voormalige gemeente IJsselham. Het plangebied maakt onderdeel uit van het vogelrichtlijngebied de Weerribben. De kleine kern Kralenberg is onderdeel van de Weerribben. Eén van de ontwikkelingen die in het bestemmingsplan stond beschreven was een kleine uitbreiding van de verblijfsrecreatie. De Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel hadden de plannen reeds goedgekeurd omdat volgens hen recreatieve uitbreiding in overeenstemming was met het gebiedsgerichte beleid voor Noordwest-Overijssel. Dit beleid wordt gesteund door gemeenten, provincie en alle betrokken rijksinstaties. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, dat zorg draagt voor de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, maakt ook deel uit van het gezelschap. De gemeente Steenwijk was zich niet voldoende bewust van de consequenties van de Vogel- en Habitatrichtlijn en werd wakkergeschud door de Raad van State, die het bestemmingsplan afkeurde. Toen pas besefte de gemeente dat de nieuwe Europese wetgeving verstrekende gevolgen kan hebben voor de



plannen voor het Buitengebied van de gemeente Steenwijk. Niet alle beoogde ontwikkelingen konden doorgang vinden in de Weerribben vanwege de status 'beschermd gebied'. De Vogel- en Habitatrichtlijn bleek rechtstreekse invloed te hebben op plannen en projecten van de landelijke en lagere overheden. Men oordeelde dat zowel de provincie als de gemeente nalatig is geweest bij het toetsen van de recreatieve ontwikkelingsmogelijkheden van het bestemmingsplan aan de Vogelrichtlijn. Het bestemmingsplan was onzorgvuldig voorbereid en in strijd met de bestaande wetgeving. Dat het bestemmingsplan slechts op een zeer beschei-

den schaal recreatieve ontwikkelingsmogelijkheden bood was geen argument voor de Raad van State. Na de onthouding van de goedkeuring voor het bestemmingsplan startte de gemeente Steenwijk een pilotproject waarin gemeente, gemeentelijke adviesbureaus, provincie en regionale rijksdiensten in nauw overleg kwamen tot een nieuw bestemmingsplan Buitengebied IJsselham. Het was de bedoeling dat dit project wel aan de richtlijnen zou voldoen. Verder moest dit pilotproject een modelaanpak worden om de richtlijnen te implementeren in de bestemmingsplannen. Als eerste werd in kaart gebracht welke ecologische waarden er

*Vogelrustgebied bij Odijk, Utrecht. De richtlijn gaat veel verder dan de vorige wetgeving.*

in het gebied aanwezig waren. Vervolgens werd op een rijtje ge welke bestemmingen in de aangrenzende gebieden gelden en welke ontwikkelingsmogelijkheden de bijbehorende voorschriften bieden. Ten slotte moesten de resultaten van deze onderzoeken met elkaar geconfronteerd worden. Dit was de eigenlijke F-toets. De resultaten zullen binnen een paar maanden aan de provincie IJssel worden gepresenteerd. Dit zijn de beleidsmedewerkers van de gemeente Steenwijk druk bezig met uitzoeken wat de nieuwe Natuurbeschermingswet voor de provincie betekent.

Dagvoorzitter Struikstra, werkzaam aan de faculteit Rechten van de Vrije Universiteit, maande tot relatief weinig. Hij wees erop dat het probleem vage implementatie slechts een toegangprobleem is. Elke nieuwe wetgeving heeft startproblemen. De naleving van de Vogel- en Habitatrichtlijn kwam voor veel gemeenten 'een donderslag bij heldere hemel'. De onduidelijkheid over de implementatie van natuurwetgeving in de ruime ordening te voorkomen, moet volgens hem een duidelijk en overtuigend beleid komen waarin de Habitatrichtlijn wordt toegepast. Het ligt al op tafel in de vorm van de Natuurbeschermingswet 2001 als aangekeurde variant uit 1998 te vervangen. Die zal volgens Struikstra de kloof tussen bestemmingsplannen, nationale wetgeving doen verkleinen waardoor de onduidelijkheid bij implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Nederlandse regelgeving zal worden opgelost.

**Marise Bout is studente Gebieds- en Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit Utrecht.**

*Reageren? Stuur een e-mail naar [agora@geog.uu.nl](mailto:agora@geog.uu.nl)*