EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 24-10-2000

SG(2000) D/ 107813
2000/2059

Excellentie,

Hierbij vestig ik de aandacht van de Nederlandse autoriteiten op de omzetting in Nederlands recht van Richtlijn 92/43/EEC van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna te noemen: Richtlijn 92/43/EEG) en artikel 4, eerste en tweede lid, van de richtlijn van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (79/409/EEG) (hierna te noemen: Richtlijn 79/409/EEG).

1. Richtlijn 92/43/EEG heeft blijkens artikel 2, eerste lid, tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het EG-Verdrag van toepassing is.

   Blijkens artikel 2, tweede lid, beogen de op grond van Richtlijn 92/43/EEG genomen maatregelen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

   In artikel 23, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG is bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn (te weten 5 juni 1992) aan de richtlijn te voldoen, dat wil zeggen voor 5 juni 1994. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

2. Richtlijn 79/409/EEG heeft blijkens artikel 1, eerste lid, tot doel de instandhouding van alle natuurlijke in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan.

Zijne Excellentie
Mr J.J. VAN AARTSEN
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061

NL – 2500 – EB 's-GRAVENHAGE

Wetstraat 200 - B-1049 Brussel - België
Telefoon: direkte lijn 32 (0) 2 299.11.11 . Telex: COMEU B 21877 . Telegramadres: COMEUR Brussel

In artikel 18, eerste lid, van Richtlijn 79/409/EEG is bepaald dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om om binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn (te weten 25 april 1979) aan de richtlijn te voldoen, dat wil zeggen voor 25 april 1981. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

3. In artikel 249, derde alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna te noemen: EG-Verdrag) is bepaald dat een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is.

   In artikel 10, eerste volzin, EG-Verdrag is bepaald dat de lidstaten alle algemene of bijzondere maatregelen treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag of uit handelingen van de instelling der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

4. Na onderzoek van de brief van Nederland van 20 juni 1994 en van de regelingen die Nederland heeft vastgesteld om Richtlijn 92/43/EEG in het Nederlandse recht om te zetten is de Commissie tot het oordeel gekomen dat het Koninkrijk der Nederlanden (hierna te noemen: Nederland) in gebreke is gebleven om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om uiterlijk op 5 juni 1994 aan Richtlijn 92/43/EEG te voldoen, onderscheidenlijk uiterlijk op 25 april 1981 aan artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG te voldoen.

Nederlandse regelgeving ter omzetting van Richtlijn 92/43/EEG en artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG

5. Blijkens de brief van Nederland van 20 juni 1994 heeft Nederland de Commissie in kennis gesteld van de volgende maatregelen die ter omzetting van Richtlijn 92/43/EEG in het Nederlandse recht zijn vastgesteld:

   - de Natuurbeschermingswet;
   - Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet;
   - het Natuurbeleidsplan (met inbegrip van de ecologische hoofdstructuur EHS);
   - het Structuurschema Groene Ruimte;
   - de Wet op de ruimtelijke ordening;
   - het Besluit beschermde inheemse diersoorten;
   - de Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 12 april 1995, No. J. 953954;
   - Lijst met uitsterven bedreigde en kwetsbare soorten als bedoeld in de artikelen 1 en 3 van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa, vastgesteld bij de Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 27 januari 1995, No. J. 95126;

Bij brief van 13 juni 1995, nr. 2391, heeft Nederland de volgende maatregelen toegezonden:

- de Wet bedreigde uitheemse dier- en plantesoorten;
- de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling;
- de Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden;

Bij brief van 11 augustus 1995, nr. 2685, heeft Nederland de volgende maatregelen toegezonden:

- de Regeling ontheffingen Wet bedreigde uitheemse dier- en plantesoorten;
- de Regeling aanwijzing bedreigde uitheemse dier- en plantesoorten (later vervangen door de Regeling aanwijzing bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten 1997);

Al deze regelingen zijn in werking getreden.

Nederland heeft laten weten dat ook de volgende maatregel tot doel heeft Richtlijn 92/43/EEG in het Nederlandse recht om te zetten:

- de Wet milieubeheer (Hoofdstuk 7 milieu-effectrapportage)

De tekst van deze maatregel was reeds eerder in ander verband aan de Commissie toegezonden. De regeling is in werking getreden.

Daarnaast zijn de Wet natuurbeheer 1998 en de Flora- en faunawet vastgesteld. Deze wetten zijn bedoeld ter uitvoering van Richtlijn 92/43/EEG en vervangen enkele van de in het voorgaande genoemde regelingen. Ze zijn (voor het grootste deel) nog niet in werking getreden. De tekst van deze wetten is door Nederland ter kennisneming aan de Commissie toegezonden.

De Commissie heeft echter nog geen tekst ontvangen van de uitvoeringsmaatregelen die op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet zullen worden vastgesteld en die voor de volledige en juiste omzetting van Richtlijn 92/43/EEG in het Nederlandse recht onontbeerlijk zijn. Daarom heeft de Commissie het onderzoek van de Nederlandse maatregelen ter omzetting van Richtlijn 92/43/EEG in de eerste plaats op de van kracht zijnde maatregelen gericht. Voor zover de tekst van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet zelf tot opmerkingen aanleiding geeft, worden ook de toekomstige omzettingsmaatregelen in deze ingebrekestelling in beschouwing genomen.

Met een aantal van de in het voorgaande opgesomde maatregelen heeft Nederland tevens artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG in het Nederlandse recht omgezet.

Standpunt van de Commissie met betrekking tot de omzetting van Richtlijn 92/43/EEG en artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG in het Nederlandse recht

6. In het hiernavolgende zal worden toegelicht op welke overwegingen het oordeel van de Commissie is gebaseerd dat Nederland Richtlijn 92/43/EEG en artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG onvoldoende in het Nederlandse recht heeft omgezet.

Daarbij zal, waar dit relevant is, onderscheid worden gemaakt tussen de huidige situatie en de toekomstige situatie na de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet.

Omzetting in het Nederlandse recht van Richtlijn 92/43/EEG

Artikel 6, eerste lid

7. Deze bepaling luidt als volgt:

> De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op 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.

8. Blijkens de transponeringstabel bij de brief van 20 juni 1994 heeft Nederland deze bepaling in het Nederlandse recht omgezet door vaststelling van de artikelen 12, 14 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet.

9. Ingevolge artikel 12 van de Natuurbeschermingswet is het verboden zonder vergunning of in strijd met de aan de vergunning verbonden voorwaarden handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen die schadelijk zijn voor (...) de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument (...).

   Hierover merkt de Commissie allereerst op dat deze bepaling alleen betrekking heeft op gebieden die op grond van de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen als beschermd natuurmonument (of blijkens de jurisprudentie van de Nederlandse rechter als staatsnatuurmonument). Slechts een minderheid van de speciale beschermingszones in de zin van Richtlijn 92/43/EEG is als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument aangewezen. De meerderheid van de speciale beschermingszones wordt dus niet door artikel 12 van de Natuurbeschermingswet beschermd.

   Daarnaast stelt de Commissie vast dat deze bepaling alleen een negatieve bescherming biedt tegen het verrichten, doen verrichten of gedogen van handelingen die schadelijk zijn voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument. Artikel 6, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG vereist echter dat de nodige positieve instandhoudingsmaatregelen worden genomen.

   In dit verband wijst de Commissie ook op artikel 2 van Richtlijn 92/43/EEG. De op grond van Richtlijn 92/43/EEG te nemen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Blijkens artikel 1, onder a), van deze richtlijn wordt onder 'instandhouding' verstaan: een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in artikel 1, onder e) en i), van de richtlijn. Dit gaat verder dan alleen het weren van bepaalde schadelijke handelingen.

Artikel 12 van de Natuurbeschermingwet biedt volgens de Commissie onvoldoende wettelijke waarborgen dat in overeenstemming met artikel 6, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG de nodige instandhoudingsmaatregelen worden getroffen, die voldoen aan de verplichting die voor de lidstaten voortvloeit uit artikel 2, tweede lid, juncto de artikelen 1, eerste lid, onder a), e) en i), van de richtlijn.

10. Ingevolge artikel 14 van de Natuurbeschermingswet kan voor een beschermd natuurmonument in overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker van het gebied een beheersplan worden vastgesteld. Deze bepaling heeft alleen betrekking op beschermde natuurmonumenten en biedt bovendien geen wettelijke grondslag om het vaststellen en uitvoeren van een beheersplan voor te schrijven. Met deze bepaling is artikel 6, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG dus niet volledig in het Nederlandse recht omgezet.

11. In artikel 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet is bepaald dat het beheer van een staatsnatuurmonument is gericht op het behoud of het herstel van het natuurschoon of van de natuurwetenschappelijke betekenis. Deze bepaling heeft alleen betrekking op staatsnatuurmonumenten zodat artikel 6, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG hiermee evenmin volledig in het Nederlandse recht is omgezet.

12. Hiernaast heeft Nederland ter uitvoering van artikel 6, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG ook nog de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling vastgesteld. Op grond van deze regeling kunnen beheersovereenkomsten worden gesloten met ondernemers voor zover het gaat om tot hun landbouwbedrijf behorende agrarische cultuurgronden die zijn gelegen in een beheers- of reservaatsgebied in de zin van de regeling. Dit kunnen ook speciale beschermingszones in de zin van Richtlijn 92/43/EEG zijn. Niet alle speciale beschermingszones vallen echter onder de regeling. Daarnaast geldt ook voor de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling dat zij geen wettelijke grondslag biedt om het vaststellen van een beheersovereenkomst of het treffen van instandhoudingsmaatregelen verplicht te stellen. De Commissie is van mening dat deze regeling artikel 6, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG niet voldoende in het Nederlandse recht heeft omgezet.

13. Voor zover het speciale beschermingszones betreft die in eigendom of beheer zijn van terreinbeherende instanties die de instandhouding van het gebied als doelstelling hebben, zullen in de praktijk de nodige instandhoudingsmaatregelen worden getroffen zonder dat hiertoe een wettelijke verplichting bestaat. Dit geldt echter niet voor alle speciale beschermingszones in de zin van Richtlijn 92/43/EEG.

De Commissie is van mening dat ter uitvoering van artikel 6, eerste lid, een wettelijke bepaling met bindende kracht dient te worden vastgesteld die waarborgt dat de nodige instandhoudingsmaatreglen worden getroffen, zelfs als dergelijke maatreglen in de praktijk ook vaak op vrijwillige basis worden genomen.

In dit verband wijst de Commissie op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 25 november 1999 in zaak C-96/98. In deze zaak oordeelde het Hof dat een systeem van overeenkomsten met landbouwers op basis van vrijwilligheid onvoldoende uitvoering geeft aan de verplichting ingevolge artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG om beschermingsmaatregelen te treffen ter bescherming van de in die bepalingen bedoelde vogelsoorten.

14. Hetgeen in het voorgaande ten aanzien van de Natuurbeschermingswet is opgemerkt geldt eveneens voor de Natuurbeschermingswet 1998, met dien verstande dat deze wet een bepaling bevat, te weten artikel 21, die de eigenaren en gebruikers van een beschermd natuurmonument verplicht te gedogen dat van overheidswege instandhoudingsmaatregelen in een beschermd natuurmonument worden getroffen. Deze verplichting geldt echter niet voor alle speciale beschermingszones maar alleen voor beschermde natuurmonumenten. In artikel 21 is bovendien een aantal beperkende voorwaarden gesteld voor het treffen van maatregelen, die niet in overeenstemming zijn met artikel 6, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG. Met name moet er sprake zijn van (een dreiging van een) ernstige vermindering van de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied. Een beheersplan voor een beschermd natuurmonument kan ook na de inwerkingtreding van de relevante bepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 alleen worden vastgesteld in overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker (artikel 17).

Derhalve zet ook de Natuurbeschermingswet 1998 artikel 6, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG onvoldoende in het Nederlandse recht om.

15. Gezien het voorgaande is de Commissie van mening dat Nederland artikel 6, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG niet volledig in het Nederlandse recht heeft omgezet en dat het Nederlandse recht onvoldoende waarborgen biedt dat voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen worden getroffen, die zijn vereist ingevolge artikel 6, eerste lid, juncto de artikelen 1, eerste lid, onder a), e), en i), en 2, tweede lid van Richtlijn 92/43/EEG. Ook na de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 zal artikel 6, eerste lid, nog niet volledig in het Nederlandse recht zijn omgezet.

Artikel 6, tweede, derde en vierde lid (algemene opmerking)

16. Alvorens over te gaan tot bespreking van de omzetting in het Nederlandse recht van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG wordt opgemerkt dat deze bepaling niet alleen van toepassing is op speciale beschermingszones in de zin van Richtlijn 92/43/EEG maar ingevolge artikel 7 van deze richtlijn ook op speciale beschermingszones in de zin van Richtlijn 79/409/EEG. Bij de bespreking van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de richtlijn wordt onder 'speciale beschermingszone' verstaan een speciale beschermingszone in de zin van Richtlijn 92/43/EEG dan wel Richtlijn 79/409/EEG.

Wat betreft de speciale beschermingszones in de zin van Richtlijn 92/43/EEG dient de met artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de richtlijn beoogde bescherming te worden geboden vanaf het tijdstip waarop de in artikel 4, tweede lid, bedoelde lijst van gebieden van communautair belang is vastgesteld. Dit is bepaald in artikel 4, vijfde lid, van de richtlijn.

Bij de bespreking van de maatregelen die Nederland heeft getroffen om de artikelen 6, tweede, derde en vierde lid, in het Nederlandse recht om te zetten, dient onderscheid te worden gemaakt tussen speciale beschermingszones die op grond van de Natuurbeschermingswet, onderscheidenlijk de Natuurbeschermingswet 1998, zijn aangewezen als beschermd natuurmonument (of, op grond van de Natuurbeschermingswet als staatsnatuurmonument), en speciale beschermingszones waarvoor dit niet geldt. Eerstbedoelde zones genieten bescherming ingevolge de Natuurbeschermingswet onderscheidenlijk de Natuurbeschermingswet 1998.

Laatstgenoemde zones worden vooral met het planologische instrumentarium beschermd. Die instrumenten hebben echter, behalve het hierna te bespreken bestemmingsplan op grond van artikel 10 van de Wet op de ruimtelijke ordening, geen verbindende kracht voor andere overheidsinstanties noch voor particulieren. Daarom voldoen zij niet aan de vereisten die ingevolge de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen moeten worden gesteld aan de omzetting van richtlijnen van de EU in het nationale recht. Hiervoor zijn maatregelen met verbindende kracht vereist. Dit is meermalen bevestigd in de jurisprudentie van de Nederlandse rechter. Als voorbeeld kan worden genoemd de uitspraak van 11 januari 2000 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in zaak E01.97.0234. De Afdeling oordeelde dat het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) niet kan gelden als implementatie van bepalingen van Richtlijn 79/409/EEG of Richtlijn 92/43/EEG, aangezien het geen algemeen verbindende voorschriften bevat. De Rechtbank van Leeuwarden oordeelde in de uitspraak van 17 juli 1998 dat een planologische kernbeslissing als het SGR niet kan worden beschouwd als een instrument waarmee op deugdelijke wijze invulling kan worden gegeven aan het toetsingskader van Richtlijn 79/409/EEG. Hetzelfde geldt naar het oordeel van de Commissie voor het Natuurbeleidsplan en de daarvan deel uitmakende Ecologische Hoofdstructuur en de PKB Waddenzee.

Bij de bespreking van de artikelen 6, tweede, derde en vierde lid, gaat de Commissie dan ook niet in op de planologische instrumenten die geen verbindende kracht hebben.

Artikel 6, tweede lid

17. Deze bepaling luidt als volgt:

De lidstaten 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, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

18. Blijkens de transponeringstabel bij de brief van 20 juni 1994 heeft Nederland deze bepaling in het Nederlandse recht omgezet door vaststelling van de artikelen 12 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet alsmede de artikelen 10 en 14 van de Wet op de ruimtelijke ordening.

De artikelen 12 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet zijn bij de bespreking van artikel 6, eerste lid, reeds weergegeven. Deze bepalingen zijn, zoals gezegd, alleen van toepassing op beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten.

19. De Commissie is van mening dat artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 92/43/EEG door artikel 12 van de Natuurbeschermingswet slechts ten dele in het Nederlandse recht is omgezet. Artikel 6 biedt alleen een negatieve bescherming tegen het verrichten, doen verrichten of gedogen van bepaalde schadelijke handelingen. Het artikel biedt echter geen wettelijke basis voor het voorschrijven van passende (eventueel ook preventieve) maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert. Het treffen van dergelijke maatregelen kan nodig zijn in geval van achteruitgang van de natuurwetenschappelijke waarden van een speciale beschermingszone onder invloed van autonome ontwikkelingen.

De achteruitgang kan ook een gevolg zijn van bestaand gebruik, waarop artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG niet van toepassing is. Artikel 12 van de Natuurbeschermingswet biedt wel een basis om hiertegen op te treden omdat ook voor bestaande gebruik een vergunning op grond van dat artikel is vereist.

20. In artikel 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet is bepaald dat het beheer van een staatsnatuurmonument is gericht op het behoud of het herstel van het natuurschoon of van de natuurwetenschappelijke betekenis. Deze bepaling heeft alleen betrekking op staatsnatuurmonumenten en kan artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 92/43/EEG derhalve niet volledig in Nederlands recht omzetten.

21. In artikel 10 van de Wet op de ruimtelijke ordening wordt de gemeenteraad verplicht om voor het gebied van de gemeente, dat niet behoort tot een bebouwde kom, een bestemmingsplan vast te stellen, waarbij, voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond. Artikel 14 van de wet biedt een nadere uitwerking hiervan.

De Commissie is van mening dat artikel 10 niet geschikt is om artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 92/43/EEG volledig uit te voeren.

In de eerste plaats kan op grond hiervan niet in een bestemmingsplan worden voorgeschreven dat de nodige positieve maatregelen worden verricht.

De Commissie heeft voorts redenen om er aan te twijfelen of bestaand gebruik in alle gevallen waarin dit ingevolge artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 92/43/EEG nodig is, voldoende kan worden gereguleerd indien dit gebruik nadelige gevolgen voor de natuurwetenschappelijke waarden van de speciale beschermingszone heeft. In artikel 10, eerste lid, van de Wet op de ruimtelijke ordening worden hieraan strenge voorwaarden gesteld waardoor bestaand gebruik in beginsel moet worden gerespecteerd.

Tenslotte heeft Nederland geen enkel bestemmingsplan aan de Commissie toegezonden, waarmee artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 92/43/EEG in het Nederlandse recht is omgezet.

22. De Commissie wijst in dit verband nog op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 31 maart 2000 in zaak E01.97.0178, waarin de Afdeling tot de conclusie komt dat artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 92/43/EEG niet in Nederlandse recht is omgezet.

23. De Commissie is gezien het voorgaande van mening dat Nederland niet voldoende passende maatregelen heeft genomen om in overeenstemming met artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 92/43/EEG ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en dat er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben. Voor de doelstellingen van Richtlijn 92/43/EEG wordt in dit verband verwezen naar de artikelen 1, eerste lid, onder a), e), en i), en 2, tweede lid, van de richtlijn, die bij de bespreking van artikel 6, eerste lid, reeds zijn weergegeven.

Artikel 6, derde lid

24. Deze bepaling luidt als volgt:

> Voor elk plan of project dat (...) afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een speciale beschermingszone in de zin van de richtlijn, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het 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 toestemmming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betreffende gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

25. Blijkens de transponeringstabel bij de brief van 20 juni 1994 heeft Nederland deze bepaling in het Nederlandse recht omgezet door vaststelling van de artikelen 12 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet. Deze bepalingen zijn bij de bespreking van artikel 6, eerste lid, reeds weergegeven. Daar is ook aangegeven dat deze bepalingen alleen betrekking op gebieden die op grond van de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument en dat niet alle speciale beschermingszones als zodanig zijn aangewezen. Dit betekent dat de artikel 12 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG in elk geval niet volledig in het Nederlandse recht omzetten.

26. Afgezien van het voorgaande voldoet noch artikel 12 noch artikel 21, derde lid, aan de specifieke vereisten van artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG. De artikelen 12 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet schrijven niet voor dat in alle gevallen waarin dit ingevolge artikel 6, derde lid, van de richtlijn is vereist, een passende beoordeling van de gevolgen voor de speciale beschermingszone plaatsvindt. Bovendien is daarin niet bepaald dat de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor een plan of project mogen geven nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet zal aantasten. Tenslotte is in de artikelen 12 en 21, derde lid, niet bepaald dat het plan of project zonodig in combinatie met andere plannen of projecten op zijn gevolgen moet worden beoordeeld.

27. De Commissie wil in dit verband ook wijzen op artikel 13, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet, waarin is bepaald dat een vergunning die op grond van artikel 12 van de wet is aangevraagd, geacht wordt te zijn verleend indien het bevoegd gezag niet tijdig daarop heeft beslist. Een vergunning wordt ook geacht te zijn verleend indien niet is voldaan aan het vereiste van artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG dat geen toestemming voor een plan of project wordt gegeven indien het de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied zal aantasten. Een dergelijke fictieve verlening van een vergunning in ook in strijd met het in artikel 6, derde lid, gestelde vereiste dat het bevoegd gezag na een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied 'zekerheid heeft verkregen' dat de natuurlijke kenmerken van het betreffende gebied niet zullen worden aangetast.

28. In de praktijk vindt een onderzoek als bedoeld in artikel 6, derde lid, in Nederland vaak plaats in het kader van de milieu-effectbeoordeling in overeenstemming met de bepalingen die in de Wet milieubeheer zijn opgenomen ter uitvoering van Richtlijn 85/337/EEG. Ook deze regeling voldoet niet ter omzetting van artikel 6,

derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG. Hoewel het mogelijk is om de in artikel 6, derde lid, voorgeschreven passende beoordeling te integreren in een ander onderzoek, zoals de milieu-effectbeoordeling, is niet voor elk plan of project waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt een milieu-effectbeoordeling verplicht gesteld. Dit is niet het geval indien een plan of project niet is genoemd in de bijlage bij het Besluit milieu-effetrapportage 1994, dat op grond van de Wet milieubeheer is vastgesteld en waarin activiteiten zijn opgesomd waarvoor onder bepaalde omstandigheden een milieu-effectbeoordeling dient plaats te vinden. Ook wordt in de Wet milieubeheer niet gerefereerd aan de vereisten van artikel 6, derde lid, of de doelstellingen van Richtlijn 92/43/EEG evenmin als aan de te beschermen speciale beschermingszones en Natura 2000. Deze wet biedt daarom niet voldoende waarborgen dat in alle gevallen waarin dit ingevolge artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG dient te geschieden, een passende beoodeling wordt gemaakt van de gevolgen voor een speciale beschermingszone.

29. Een bepaling die verplicht dat de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor een plan of project verlenen, nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van de desbetreffende speciale beschermingszone niet zal aantasten, komt wel voor in de nog niet in werking getreden Natuurbeschermingswet 1998, namelijk artikel 16, derde lid. Deze wet bevat echter geen bepaling waarmee aan de andere vereisten van artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG wordt voldaan, bijvoorbeeld dat in bepaalde gevallen een passende beoordeling dient plaats te vinden. Bovendien voldoet deze bepaling, zoals in het hiernavolgende zal worden toegelicht, niet aan alle vereisten die in artikel 6, vierde lid, van de richtlijn ter zake van de beslissing met betrekking tot vergunning zijn gesteld.

30. Gezien het voorgaande is de Commissie van mening dat artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG onvoldoende in het Nederlandse recht is omgezet omdat noch in de artikelen 12 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet, noch in de Wet milieubeheer of in enige andere de Commissie bekende wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling is voorgeschreven dat een passende beoordeling wordt gemaakt zoals in artikel 6, derde lid, bedoeld, en dat de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor een plan of project verlenen, nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van de desbetreffende speciale beschermingszone niet zal aantasten.

Artikel 6, vierde lid

31. Deze bepaling luidt als volgt:

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 lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

32. Blijkens de transponeringstabel bij de brief van 20 juni 1994 heeft Nederland ook deze bepaling in het Nederlandse recht omgezet door vaststelling van de artikelen 12 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet. Daarnaast dienen ook (beleids)instrumenten in het kader van de ruimtelijke ordening ter implementatie van artikel 6, vierde lid, in het Nederlandse recht, zoals het Natuurbeleidsplan en de daarin opgenomen EHS, het SGR en de PKB-Waddenzee. Deze maatregelen kunnen weliswaar bijdragen aan de implementatie van artikel 6, vierde lid, maar zijn naar het oordeel van de Commissie, zoals in het voorgaande is toegelicht, niet voldoende om deze bepaling in het Nederlandse recht om te zetten. Zij hebben geen verbindende kracht. Ook een bestemmingsplan is hiertoe niet voldoende, zoals in het voorgaande eveneens is toegelicht. Afgezien hiervan betwijfelt de Commissie of er een bestemmingsplan is, waarin alle elementen van artikel 6, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG zijn overgenomen. Nederland heeft ook geen bestemmingsplannen ter omzetting van artikel 6, vierde lid, aan de Commissie toegezonden.

33. De artikelen 12 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn bij de bespreking van artikel 6, eerste lid, reeds weergegeven. Daar is ook aangegeven dat deze bepalingen alleen betrekking op gebieden die op grond van de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument en dat niet alle speciale beschermingszones als zodanig zijn aangewezen. Dit betekent dat de artikelen 12 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet artikel 6, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG niet volledig in het Nederlandse recht kunnen omzetten.

Bovendien worden noch in artikel 12 noch in artikel 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet de specifieke elementen van artikel 6, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG genoemd. Die bepalingen schrijven namelijk niet voor dat 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, alle nodige compenserende maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

Ook bevatten genoemde bepalingen geen waarborg dat de Commissie van de genomen compenserende maatregelen op de hoogte wordt gesteld.

Tenslotte is hiermee niet gewaarborgd dat met betrekking tot gebieden met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort in gevallen als aangegeven in artikel 6, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG advies van de Commissie wordt ingewonnen.

34. De Commissie is van mening dat artikel 6, vierde lid, een kernbepaling is en dat alle specifieke elementen nauwgezet in het nationale recht dienen te worden omgezet om het met Richtlijn 92/43/EEG beoogde effect te kunnen verzekeren.

35. Bij de bespreking van artikel 6, derde lid, is reeds gewezen op artikel 13, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet, waarin is bepaald dat een vergunning die op grond van artikel 12 van de wet is aangevraagd, geacht wordt te zijn verleend indien het bevoegd gezag niet tijdig daarop heeft beslist. Dit houdt in dat een vergunning ook geacht wordt te zijn verleend indien niet is voldaan aan de vereisten van artikel 6, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG, hetgeen in strijd is met deze bepaling.

36. Na inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 verandert de situatie in zoverre dat in artikel 16 van die wet wel criteria worden genoemd voor de beslissing inzake vergunning.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, is het verboden zonder vergunning in een beschermd natuurmonument handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het (...) de natuurwetenschappelijk betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in een beschermd natuurmonument (...).

Ingevolge artikel 16, derde lid, wordt een vergunning die betrekking heeft op het verrichten, doen verrichten of gedogen van handelingen die significante gevolgen kunnen hebben, slechts verleend indien met zekerheid vaststaat dat die handelingen de natuurlijke kenmerken van het beschermde natuurmonument niet aantasten, tenzij zwaarwegende openbare belangen tot het verlenen van een vergunning noodzaken.

Artikel 16, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 bevat niet alle vereisten van die in artikel 6, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG. Zo ontbreken de vereisten dat geen alternatieve oplossing bestaat en dat zo nodig compenserende maatregelen moeten worden genomen en dat de Commissie daarvan op de hoogte moet worden gesteld. Voorts wordt in deze bepaling gesproken van 'zwaarwegende openbare belangen die tot het verlenen van een vergunning noodzaken' in plaats van 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. De Commissie is van mening dat het eerstgenoemde criterium meer ruimte laat om een project of plan, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, toe te staan dan blijkens artikel 6, vierde lid, van de richtlijn de bedoeling is. Ook het vereiste dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard dient te blijven, is in de Natuurbeschermingswet 1998 niet gesteld. Tenslotte ontbreekt in de Natuurbeschermingswet 1998 een bepaling die het bevoegd gezag ertoe verplicht in gevallen waarin een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort in het geding is, advies van de Commissie in te winnen als in artikel 6, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de lidstaten wordt verlangd.

37. De Commissie is voorts van mening dat artikel 16, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 zich niet met artikel 6, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG verdraagt. Hierin is bepaald dat een vergunning op grond van artikel 16, eerste lid, ook is vereist voor handelingen die buiten een beschermd natuurmonument plaatsvinden en die zijn vermeld in het besluit tot aanwijzing als beschermd natuurmonument. Een dergelijke beperking van de vergunning tot bepaalde, in een limitatieve lijst opgesomde, handelingen is niet in overeenstemming met artikel 6, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG, dat namelijk van toepassing is op elk plan of project binnen of buiten een speciale beschermingszone, die significante gevolgen voor het gebied kan hebben.

38. De Commissie is concluderend van mening dat artikel 6, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG onvoldoende in het Nederlandse recht is omgezet omdat noch in de artikelen 12 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet, noch in enige andere de Commissie bekende wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling is bepaald dat 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, alle nodige compenserende maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft, en dat de Commissie van de genomen compenserende maatregelen op de hoogte wordt gesteld. Evenmin zijn er voldoende waarborgen dat advies van de Commissie wordt ingewonnen wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, indien andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd om het plan of project te verwezenlijken.

Artikel 11

39. Deze bepaling luidt als volgt:

> De lidstaten zien toe op de staat van instandhouding van de in artikel 2 bedoelde soorten en natuurlijke habitats, waarbij zij bijzondere aandacht schenken aan de prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten.

40. Voor zover de Commissie is geïnformeerd vindt in Nederland ten aanzien van de meeste soorten systematische monitoring plaats in het kader van het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). Het is de Commissie echter niet bekend hoe in Nederland de monitoring plaatsvindt met betrekking tot habitats. Voor zover de Commissie is geïnformeerd vindt dit echter niet op systematische wijze plaats. Zorgvuldige monitoring is nodig om invulling te kunnen geven aan de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de artikelen 2, tweede lid, 4, eerste lid, en 6, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EG. Blijkens de omschrijving van het begrip 'staat van instandhouding van een natuurlijke habitat' in artikel 1, onder e), dient het toezicht ingevolge artikel 11 continu en over een lange termijn te worden uitgeoefend.

41. Gezien het voorgaande betwijfelt de Commissie of Nederland artikel 11 voor wat betreft habitats voldoende implementeert en vraagt Nederland haar hierover te informeren.

Artikel 12, tweede lid

42. Ingevolge deze bepaling moeten de lidstaten met betrekking tot de in artikel 12, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG bedoelde diersoorten een verbod instellen op het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van Richtlijn 92/43/EEG.

43. De Commissie is van mening dat na inwerkingtreding van artikel 13, tweede lid, van de Flora- en faunawet uitzonderingen op het in artikel 12, tweede lid, van Richtlijn 92/43/EEG gestelde verbod kunnen worden gemaakt die niet verenigbaar zijn met artikel 16, eerste lid, van de richtlijn. In laatstgenoemde bepaling worden de criteria genoemd voor het maken van uitzonderingen op het in artikel 12, eerste lid, gestelde verbod.

Het gevolg hiervan kan zijn dat uitzonderingen op dat verbod worden gemaakt die verder gaan dan in Richtlijn 92/43/EEG is voorzien.

Artikel 13, tweede lid, is thans nog niet in werking getreden, zodat op dit moment nog geen sprake is van een situatie die in strijd is met Richtlijn 92/43/EEG.

44. De Commissie is van mening dat artikel 13, tweede lid, van de Flora- en faunawet niet in zijn huidige vorm in werking dient te treden.

Artikel 13, eerste lid, onder a)

45. Ingevolge deze bepaling dienen de lidstaten de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter b, bij de richtlijn vermelde plantensoorten.

46. Bijlage IV, letter b, is in Nederlands recht omgezet door middel van het Besluit beschermde inheemse dier- en plantensoorten, dat is vastgesteld op grond van artikel 22, eerste lid, onder a), van de Natuurbeschermingswet.

De Commissie heeft vastgesteld dat de in Nederland voorkomende Drijvende waterweegbree *Luronium natans* en Kruipend Moerasscherm *Apium repens* in het Besluit beschermde inheemse dier- en plantensoorten niet worden genoemd. Deze soorten worden wel genoemd in bijlage IV, letter b, van Richtlijn 92/43/EEG.

47. Om deze reden is de Commissie van mening dat Nederland de artikel 13, eerste lid, niet volledig heeft omgezet in het Nederlandse recht.

Artikel 14, eerste en tweede lid

48. Deze bepaling luidt als volgt.

Indien de lidstaten zulks op grond van het in artikel 11 genoemde toezicht nodig achten, treffen zij de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het aan de natuur onttrekken en de exploitatie van specimens van de in bijlage V genoemde wilde dier- en plantesoorten verenigbaar zijn met het behoud van die soorten in een gunstige staat van instandhouding.

49. Nederland heeft deze bepaling in Nederlands recht omgezet door vaststelling van artikel 22 van de Natuurbeschermingswet. Ingevolge deze bepaling kunnen bij algemene maatregel van bestuur (Besluit beschermde inheemse dier- en plantensoorten) inheemse dier- en plantensoorten worden aangewezen als beschermde diersoort, onderscheidenlijk plantensoort.

Niet alle in bijlage V van Richtlijn 92/43/EEG genoemde plantensoorten zijn als beschermde plantensoorten aangewezen. Voor plantensoorten die niet als zodanig zijn aangewezen, zijn door Nederland geen andere maatregelen vastgesteld om artikel 14, eerste lid, in het Nederlandse recht om te zetten.

De Commissie noemt de volgende dier- en plantensoorten die niet op grond van de Natuurbeschermingswet als beschermde diersoort, onderscheidenlijk plantensoort zijn aangewezen: de boommarter *Martes martes,* de Bunzing *Mustela putorius*, de barbeel *Barbus barbus*, de fint *Alosa fallax*, veenmossen (alle soorten *Sphagnum spp.*), rendiermossen (alle soorten *Cladini (Caldonia)*), de stekende wolfsklauw *Lycopodium annotinum* en de grote wolfsklauw *Lycopodium clavatum.*

50. Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, worden de meeste van deze dier- en plantesoorten in de praktijk niet aan de natuur onttrokken en geëxploiteerd, althans niet in een mate die niet verenigbaar is met het behoud van die soorten in een gunstige staat van instandhouding. Een uitzondering moet echter worden gemaakt voor veenmossen die door bloemisten als verpakkingsmateriaal worden gebruikt. Dit is schadelijk voor percelen met ontwikkeling naar veenheide, met bijzondere soorten hogere planten en mossen. In dergelijke gebieden wordt de toch al zeer traag verlopende ontwikkeling nadelig beïnvloed. Er is dan ook reden om aan te nemen dat artikel 14, tweede lid, van toepassing is. Deze bepaling bevat voorschriften waaraan moet worden voldaan indien maatregelen als bedoeld in artikel 14, eerste lid, nodig worden geacht. Nederland heeft geen maatregelen vastgesteld die voor het vaststellen van verbindende voorschriften als bedoeld in artikel 14, tweede lid, een basis bieden.

51 De Commissie merkt in dit verband nog op dat artikel 14, eerste lid, door bindende wettelijke maatregelen in het Nederlandse recht dient te worden omgezet. Het (wellicht) in de praktijk voldoen aan een bepaling van een richtlijn is niet voldoende om die bepaling afdoende in het nationale recht om te zetten.

52. De Commissie concludeert dat artikel 14, eerste lid, niet volledig in het Nederlandse recht is omgezet doordat geen maatregelen zijn genomen ter bescherming van dier- en plantensoorten die niet op grond van de Natuurbeschermingswet als beschermde diersoort, onderscheidenlijk plantensoort, zijn aangewezen. Voor zover maatregelen als bedoeld in artikel 14, eerste lid, nodig zijn, heeft Nederland ten onrechte geen maatregelen vastgesteld om te kunnen voldoen aan de vereisten die in artikel 14, tweede lid, zijn gesteld.

Artikel 15

53. Deze bepaling luidt als volgt:

> Wat betreft het vangen of doden van in bijlage V, letter a), genoemde wilde diersoorten verbieden de lidstaten, in gevallen waarin overeenkomstig artikel 16 afwijkingen worden toegepast voor het aan de natuur onttrekken, het vangen of het doden van de in bijlage IV, letter a), genoemde soorten, alle niet-selectieve middelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van deze soorten tot gevolg kunnen hebben, en in het bijzonder:
>
> a) het gebruik van de middelen voor het vangen en het doden die worden genoemd in bijlage VI, letter a),
>
> b) elke vorm van vangen en doden vanuit de in bijlage VI, letter b), genoemde vervoermiddelen.

Ingevolge deze bepaling dienen derhalve de hierin aangegeven niet-selectieve middelen te worden verboden ten aanzien van de diersoorten die worden genoemd in bijlage V, letter a), dan wel, indien met betrekking tot die diersoorten overeenkomstig artikel 16 afwijkingen worden toegepast, de diersoorten die worden genoemd in bijlage IV, letter a).

54. Blijkens de transponeringstabel bij de brief van 20 juni 1994 heeft Nederland ook deze bepaling in het Nederlandse recht omgezet door vaststelling van artikel 25 van de Natuurbeschermingswet. Ingevolge deze bepaling kan door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ontheffing worden verleend van de in de artikelen 23 en 24 van de wet gestelde verboden.

Op grond van deze bepaling is het Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet vastgesteld, waarin nadere regels zijn gegeven met betrekking tot het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen. In artikel 3 is het gebruik van de middelen geregeld voor het doden en vangen van niet-gekweekte dieren behorende tot de soorten die zijn genoemd in bijlage V, onderdeel a), van de Richtlijn.

55. De Commissie stelt vast de in het Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet getroffen regeling uitsluitend betrekking heeft op het gebruik van niet-selectieve middelen ten aanzien van de diersoorten die worden genoemd in bijlage V, letter a), en dat geen regeling is getroffen met betrekking tot gebruik van niet-selectieve middelen ten aanzien van de diersoorten die worden genoemd in bijlage IV, letter a), in gevallen waarin overeenkomstig artikel 16 afwijkingen worden toegepast. De Commissie kent geen andere wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling die daarin voorziet. In zoverre is artikel 15 naar het oordeel van de Commissie dan ook niet volledig in het Nederlandse recht omgezet.

56. Voorts is de Commissie van mening dat de Flora- en faunawet artikel 15 van Richtlijn 92/43/EEG evenmin goed in het Nederlandse recht zal omzetten. De Commissie gaat er van uit dat artikel 15 van de richtlijn in het Nederlandse recht zal worden omgezet via artikel 15 van de wet. Dat artikel verbiedt bij algemene maatregel van bestuur aangewezen middelen die geschikt en bestemd zijn voor het doden of vangen van dieren, onder zich te hebben (...). Deze bepaling bevat, anders dan artikel 15 van Richtlijn 92/43/EEG, niet een algemeen verbod op het vangen of doden van de in laatstgenoemde bepaling bedoelde diersoorten, dat betrekking heeft op alle niet-selectieve middelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van deze soorten tot gevolg kunnen hebben. Artikel 15 van de Flora- en faunawet bevat een verbod dat alleen de op grond van deze bepaling aangewezen niet-selectieve middelen omvat en biedt niet de mogelijkheid dat een algemeen verbod van alle niet-selectieve middelen bij algemene maatregel van bestuur wordt ingesteld. Bovendien kunnen op grond van artikel 15 van de Flora- en faunawet alleen middelen worden aangewezen en geen methoden, waardoor volgens de Commissie in de op grond van deze bepaling vast te stellen algemene maatregel van bestuur geen uitvoering kan worden gegeven aan onderdeel b) van artikel 15 van Richtlijn 92/43/EEG dat betrekking heeft op het vangen of doden van dieren vanuit vervoermiddelen.

57. Gezien het voorgaande is de Commissie van mening dat Nederland artikel 15 van Richtlijn 92/43/EEG niet volledig in het Nederlandse recht heeft omgezet. Ook na de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet zal artikel 15 van de richtlijn nog niet volledig in het Nederlandse recht zijn omgezet.

Omzetting in het Nederlandse recht van artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG

58. *Artikel 4, eerste lid* luidt als volgt:

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

Artikel 4, tweede lid luidt als volgt:

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

59. De bepalingen die Nederland heeft vastgesteld teneinde artikel 6, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG in het Nederlandse recht om te zetten, dienen mede ter omzetting van de artikelen 4, eerste en tweede lid, in het Nederlandse recht.

De Commissie is van mening dat aan deze omzettingsmaatregelen voor wat betreft artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG betreft dezelfde gebreken kleven als voor wat betreft artikel 6, eerste lid, van Richtlijn 92/43/EEG.

Deze maatregelen bieden onvoldoende waarborgen dat de maatregelen worden genomen die nodig zijn om te voldoen aan de voor Nederland uit artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG voortvloeiende verplichting ter bescherming van de leefgebieden van de in die bepalingen bedoelde vogelsoorten, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten. Het treffen van maatregelen geschiedt op basis van vrijwilligheid van de betrokken eigenaren en gebruikers van de gebieden waarin de leefgebieden zijn gelegen.

Conclusie en verzoek van de Commissie aan de Nederlandse autoriteiten

60. Om de in het voorgaande uiteengezette redenen is de Commissie van mening dat Nederland niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om vóór 20 juni 1994 te voldoen aan de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit artikel 6, eerste lid, in samenhang met de artikelen 2, tweede lid, en 1, onder a), e) en i), alsmede de artikelen 6, tweede, derde en vierde lid, 7, 11, 12, tweede lid, 13, eerste lid, onder a), 14, eerste en tweede lid, en 15, van Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

De Commissie is van mening dat Nederland evenmin de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking heeft doen treden om voor 25 april 1981 te voldoen aan de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit artikel 4, eerste en tweede lid, van de richtlijn van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (79/409/EEG).

De Commissie verzoekt de Nederlandse regering, overeenkomstig artikel 226 EG-Verdrag, binnen twee maanden na de ontvangst van deze brief haar opmerkingen over het in deze brief uiteengezette standpunt aan haar mee te delen.

De Commissie behoudt zich het recht voor om na kennisneming van deze opmerkingen een met redenen omkleed advies als bedoeld in artikel 226 EG-Verdrag, uit te brengen. Tevens behoudt zij zich het recht voor om een met redenen omkleed advies uit te brengen indien zij binnen de gestelde termijn van twee maanden geen opmerkingen heeft ontvangen.

Met bijzondere hoogachting,

Voor de Commissie

Margot WALLSTRÖM
Lid van de Commissie