



**AANGETEKEND**

AAN De leden van Provinciale Staten  
van alle twaalf provincies

VAN J.A.M. van der Velden  
Advocaat  
TELEFOON +31 88 2535963  
FAX +31 88 2535934  
E-MAIL [jvandervelden@akd.nl](mailto:jvandervelden@akd.nl)

BEZOEKADRES Bijster 1  
4817 HX BREDA  
POSTADRES Postbus 4714  
4803 ES BREDA  
Nederland  
INTERNET [www.akd.nl](http://www.akd.nl)

DATUM 5 oktober 2011

ONDERWERP Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur

UW KENMERK -

ONS KENMERK 237684.21811.wzw.vdv

Geachte heer/mevrouw,

Namens de Stichting Das & Boom te Beek-Ubbergen ("Das & Boom") vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Op 20 september jl. hebben het rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur ("Onderhandelingsakkoord") gesloten, waarmee invulling wordt gegeven aan het voornemen uit het regeerakkoord om het natuurbeleid te decentraliseren naar de provincies. Uit het Onderhandelingsakkoord blijkt dat de provincies tot uiterlijk 24 december 2011 de tijd hebben om van Provinciale Staten goedkeuring te verkrijgen voor het Onderhandelingsakkoord. Met het oog hierop wenst Das & Boom u, mede onder verwijzing naar de brief van 6 juni 2011 van haar voorzitter en de algemeen directeur van de Vereniging Natuurmonumenten (zie bijlage 2 bij deze brief), op het volgende te wijzen.

Uit het Onderhandelingsakkoord, alsmede uit de kamerbrief van 21 september jl. over het Onderhandelingsakkoord, blijkt dat het rijk en het IPO ervan uit gaan dat de gemaakte afspraken in lijn zijn met de internationale verplichtingen van Nederland ten aanzien van natuur. Daarbij wordt met name gerefereerd aan de verplichtingen ten aanzien van Natura 2000. Deze aanname is echter volstrekt onjuist. De afspraken zijn in strijd met soortenbeschermingsverplichtingen waaraan de Staat der Nederlanden zich in internationaal en Europees verband heeft gecommitteerd. Deze verplichtingen strekken (veel) verder dan Natura 2000 en zelfs verder dan de (oorspronkelijk beoogde) Ecologische Hoofdstructuur ("EHS").

Daarbij komt dat de uitvoering van de soortenbeschermingsverplichtingen die ingevolge het Verdrag van Bern betrekking hebben op **alle** in 1982 van nature in Nederland voorkomende planten- en diersoorten, tot op heden dusdanig onder de maat is geweest, dat sprake is van ernstig achterstallig onderhoud, zodat op grond van die soortenbeschermingsverplichtingen op korte termijn extra maatregelen genomen moeten worden. Uit de afspraken over de herijking van de EHS en het vervallen van een groot aantal Rijkstaken kan echter worden afge-

DATUM 5 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811 WZW  
PAGINA 2 van 13

leid dat het rijk en het IPO juist voornemens zijn om *minder* maatregelen te nemen, althans dat de Staat slechts voor een beperkt aantal maatregelen geld beschikbaar stelt. De strijdigheid met de soortenbeschermingsverplichtingen wordt hiermee alleen maar groter.

Indien uw provincie, zoals beoogd in het Onderhandelingsakkoord, de zorg voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna op zich neemt, zal uw provincie verantwoordelijk en – daarmee – aanspreekbaar worden voor het uitvoeren van de soortenbeschermingsverplichtingen inclusief het achterstallig onderhoud dat daarmee samenhangt. Gelet op de financiële afspraken in het Onderhandelingsakkoord zullen de hiermee gepaard gaande kosten (grotendeels) voor rekening van uw provincie komen.

Dat die kosten enorm kunnen oplopen, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat, zoals de provincie Limburg heeft berekend, alleen al voor het nemen van de minimaal noodzakelijke maatregelen om de hamster niet (opnieuw) te laten uitsterven in Nederland ruim € 2 miljoen per jaar nodig is. Omdat er momenteel meer dan 650 soorten in Nederland in een verre van gunstige staat van instandhouding verkeren, is duidelijk dat de ingevolge het Onderhandelingsakkoord door het Rijk beschikbaar gestelde middelen verre van toereikend zullen zijn.

Bovendien zijn de beschermde soorten en natuurgebieden niet evenredig over Nederland verdeeld en zullen provincies als Limburg, waar om geomorfologische redenen relatief veel te beschermen soorten voorkomen, en Gelderland, waar relatief veel nationale parken en landschappen en Natura 2000-gebieden zijn, veel meer kosten moeten maken om aan de genoemde verplichtingen te voldoen dan in sommige andere provincies het geval zal zijn. Daarmee lijkt in het Onderhandelingsakkoord echter geen rekening te zijn gehouden.

Hieronder wordt een en ander kort toegelicht. Voor een uitgebreidere toelichting op een aantal van de onderwerpen die hieronder aan de orde komen wordt verwezen naar bijlage 1 bij deze brief.

### **Internationale soortenbeschermingsverplichtingen**

Nederland is partij bij het Biodiversiteitsverdrag dat onder meer als doel heeft het behoud van de biodiversiteit, het Verdrag van Ramsar op grond waarvan watergebieden van internationale betekenis afgebakend en beschermd moeten worden, en het Verdrag van Bonn dat erop is gericht bescherming te verlenen aan wilde diersoorten die trekken over Nederlands grondgebied of binnen de Nederlandse rechtsmacht. Voorts is Nederland partij bij het Verdrag van Bern, op grond waarvan Nederland is gehouden passende en noodzakelijke maatregelen te nemen in de vorm van wetten en voorschriften om de leefmilieus van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen en om de bedreigde natuurlijke leefmilieus in stand te houden. Deze beschermingsverplichting geldt ten aanzien van de leefmilieus van *alle* in 1982 in het wild voorkomende dier- en plantensoorten. Aan de leefmilieus van soorten genoemd in de bijlagen I en II bij het Verdrag moet daarbij in het bijzonder aandacht worden besteed. Daarnaast dient Nederland passende en noodzakelijke maat-

DATUM 5 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811 wzw  
PAGINA 3 van 13

regelen te nemen om te zorgen voor bijzondere bescherming van de in het wild voorkomende soorten genoemd in de bijlagen bij het Verdrag van Bern.

Op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen is Nederland gehouden maatregelen te nemen met als doel de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. De *gebieds*-beschermingsverplichting betreft de verplichting tot het realiseren van het Natura 2000 netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I Habitatrichtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II Habitatrichtlijn genoemde soorten. Voor wat betreft de *soorten*bescherming dient Nederland de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter a) Habitatrichtlijn vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Uit het gegeven dat de diersoorten moeten worden beschermd in hun natuurlijke verspreidingsgebied volgt dat bescherming binnen Natura 2000 alleen niet voldoende is. In dit kader is eveneens van belang dat niet alle soorten uit bijlage IV Habitatrichtlijn ook voorkomen op bijlage II van de Habitatrichtlijn (vb. de Europese hamster, *Cricetus cricetus*). (Ook) dat betekent dat de leefgebieden (habitats) van beschermde diersoorten niet steeds via Natura 2000 worden beschermd. Aanvullende maatregelen (onder meer door middel van de EHS) zijn derhalve noodzakelijk om aan deze richtlijnen te voldoen.

Das & Boom wijst erop dat tenminste 650 soorten (zie de verschillende Rode lijsten en rapporten van Alterra en het Planbureau voor de Leefomgeving) in Nederland zich op dit moment in een *verre van* gunstige staat van instandhouding bevinden, wat met name wordt veroorzaakt door het feit dat de leefmilieus van veel van deze soorten niet adequaat worden beschermd. Aangezien de verplichting tot het beschermen van (de leefmilieus van) deze soorten al sinds 1982 op de Staat der Nederlanden rust, is de Staat der Nederlanden ten aanzien van veel soorten dus op dit moment al ernstig in gebreke.

### **Ecologische Hoofdstructuur**

De EHS is in de eerste plaats van belang om te kunnen voldoen aan de verplichting om de leefmilieus van *alle* in 1982 in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen (Verdrag van Bern). De reikwijdte van deze verplichting strekt immers (veel) verder dan Natura 2000. Deze verplichting strekt zelfs nog verder dan de EHS, aangezien ook met de EHS nog niet wordt voorzien in de bescherming van de leefmilieus van al deze soorten. Bij wege van voorbeeld verwijst Das & Boom naar de hamster (ook beschermd ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijnen) die voor zijn voortbestaan in Nederland afhankelijk is van hamstervriendelijk beheer van gronden in Limburg die buiten Natura 2000 en buiten de EHS vallen.

In de tweede plaats is de EHS van belang om te kunnen voldoen aan de verplichting om beschermde soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden (Vogel- en Habitatrichtlijnen). De EHS moet na realisatie een samenhangend netwerk vormen

DATUM 5 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811 WZW  
PAGINA 4 van 13

waardoor de verschillende natuurgebieden (o.a. Natura 2000) met elkaar worden verbonden. De verbindingzones zorgen voor leefgebieden van voldoende omvang en uitwisseling tussen soorten, wat van cruciaal belang is voor het kunnen bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding. Bij wege van voorbeeld wijst Das & Boom op de otter die voor zijn duurzaam voortbestaan in Nederland afhankelijk is van de realisatie van (robuuste) verbindingzones (Natte As / Groene Ruggengraat), maar de noodzaak van goede verbindingzones geldt evenzeer voor grote aantallen andere zoogdieren (zoals de hamster, de hazelmuis en de eikelmuis), vogels (zoals het korhoen), reptielen en amfibieën (zoals de boomkikker) en ongewervelden. Voor verschillende soorten, zoals de hamster, de otter en het korhoen zijn deugdelijke verbindingzones op zeer korte termijn noodzakelijk om uitsterven in Nederland te voorkomen.

De netwerkfunctie van de EHS wordt desalniettemin steeds verder afgebroken. Aanvankelijk werd de samenhang binnen het netwerk vormgegeven door de beoogde aanleg van zo'n 220 subtiele ecologische verbindingzones tussen de kerngebieden van de EHS. De 220 subtiele verbindingzones werden later vervangen door twaalf robuuste ecologische verbindingen tussen belangrijke en omvangrijke EHS-gebieden. De samenhang in het netwerk werd hiermee weliswaar al ten dele ondermijnd, maar in ieder geval werd nog voorzien in enige vorm van verbindingzones. In het Onderhandelingsakkoord worden echter ook de robuuste verbindingzones geschrapt. Daarbij komt dat de herijkte EHS ook nog eens fors kleiner wordt dan oorspronkelijk beoogd, terwijl de biodiversiteitsdoelstellingen met de oorspronkelijke EHS al niet werden gehaald. Dat betekent volgens de genoemde verdragen en richtlijnen dat er juist *extra maatregelen* getroffen moeten worden, in plaats van minder. Das & Boom wijst er in dit verband op dat (ook) uit het milieueffectrapport ("MER") behorende bij de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte ("Ontwerp Structuurvisie"), volgt dat de herijkte EHS strijdig is met internationaal en Europees recht en dat additionele inspanningen door de provincies noodzakelijk zijn. Uit niets blijkt dat hiermee in het Onderhandelingsakkoord rekening is gehouden.

### **Consequenties Onderhandelingsakkoord**

Het Onderhandelingsakkoord maakt de provincies (onder meer) verantwoordelijk voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna. Indien u met het Onderhandelingsakkoord instemt, betekent dit dat uw provincie een erfenis van achterstallig onderhoud overneemt en dat uw provincie verantwoordelijk en – daarmee – aanspreekbaar wordt voor het uitvoeren van de genoemde soortenbeschermingsverplichtingen, die dus veel verder strekken dan Natura 2000 en de (herijkte) EHS. Aangezien de financiële afspraken in het Onderhandelingsakkoord al niet of nauwelijks voldoende zullen zijn om de kosten voor realisatie en beheer van de herijkte EHS te dekken, zullen de bedoelde kosten (grotendeels) voor rekening van uw provincie komen.

Das & Boom wijst er in dit verband op dat het Onderhandelingsakkoord ook tekort schiet waar het de verdeling van de financiële middelen over de provincies betreft, aangezien op

DATUM 5 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811 WZW  
PAGINA 5 van 13

geen enkele manier rekening wordt gehouden met de soortendichtheid en de staat van instandhouding in de verschillende provincies en – daarmee – met de onderling verschillende omvang van maatregelen en kosten waar de provincies straks voor aan de lat staan. Tevens gaat het Onderhandelingsakkoord eraan voorbij dat de kosten, vanwege de noodzaak om overlegstructuren in te richten, ten gevolge van de decentralisatie zelfs nog hoger zullen zijn dan wanneer (uitsluitend) sprake zou zijn van een nationale regie.

In het Onderhandelingsakkoord is opgenomen dat het rijk de provincies zal aanspreken op het niet realiseren van de internationale verplichtingen en eventuele consequenties daarvan aan de provincies zal doorvertalen (vb. boetes opgelegd door Europa). De bepaling dat het rijk dit uitsluitend zal doen wanneer sprake is van nalatigheid van de provincies biedt in dit verband geen soelaas. Het Onderhandelingsakkoord gaat er namelijk vanuit dat alleen sprake is van nalatigheid wanneer de provincies niet handelen conform de punten uit het Onderhandelingsakkoord. Hierboven is uiteengezet dat de internationale verplichtingen veel meer verlangen dan het Onderhandelingsakkoord, dat zelfs op dit moment al sprake is van nalatigheid en dat deze nalatigheid door het Onderhandelingsakkoord alleen maar wordt verergerd. Voorts biedt de opgenomen passage geen enkele vrijwaring tegen aanspraken door derden. Voor de goede orde wijst Das & Boom u er op dat indien het natuurbeleid inderdaad aan de provincies zal worden overgedragen, zoals beoogd in het Onderhandelingsakkoord, (ook) zij uw provincie zal aanspreken op de aldan op u rustende internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten, zoals Das & Boom thans de Staat c.q. de staatssecretaris daarop aanspreekt. In dat kader is wellicht nog van belang om te vermelden dat het (beweerdelijk) niet beschikken over voldoende financiële middelen geen argument is om niet aan de internationaal- en Europeesrechtelijke verplichting tot strikte bescherming van soorten te hoeven voldoen.<sup>1</sup> Indien uw provincie deze verplichtingen van de Staat zou overnemen, zult u zich daarop derhalve nimmer kunnen beroepen.

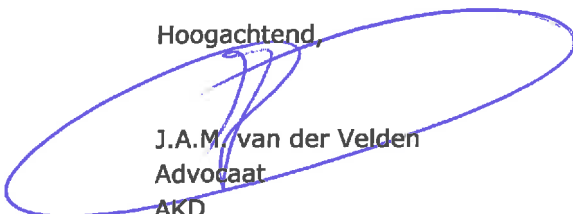
Gelet op het voorgaande raadt Das & Boom u ten sterkste af om in te stemmen met het Onderhandelingsakkoord. Benadrukt zij nogmaals dat de Staats der Nederlanden verantwoordelijk is voor het nakomen van de genoemde internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten en niet de afzonderlijke provincies.

Uw spoedige reactie zie ik met belangstelling tegemoet. Desgewenst is Das & Boom graag bereid om nader met u te overleggen over de inhoud van deze brief.

<sup>1</sup> Zie in dit verband ook het – op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde – rapport "Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen" (p. 29, 34) en de daar opgenomen verwijzingen naar relevante uitspraken van het Hof van Justitie.

DATUM 5 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811 WZW  
PAGINA 6 van 13

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, enclosed within a large blue oval. The signature appears to be 'J.A.M. van der Velden'.

J.A.M. van der Velden  
Advocaat  
AKD

- Cc. - Gedeputeerde Staten van alle twaalf provincies  
- Interprovinciaal overleg  
- Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, dhr. H. Bleker  
- Vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

DATUM 5 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811 WZW  
PAGINA 7 van 13

## **Bijlage 1 – Nadere toelichting**

### **Ecologische Hoofdstructuur**

De belangrijkste doelstelling van de EHS, die werd geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan uit 1990 en sindsdien verschillende keren is bevestigd<sup>2</sup>, is behoud en herstel van de biodiversiteit conform de verplichtingen die voortvloeien uit het Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag van Bern en mede daarop gebaseerde nadere afspraken, door middel van het realiseren van een samenhangend netwerk van onderling verbonden natuurgebieden. De EHS heeft tot doel het zekerstellen in 2020 van de condities van instandhouding voor **alle** in 1982 (jaar van inwerkingtreding Verdrag van Bern) van nature in Nederland voorkomende soorten (alsmede om de teruggang van de biodiversiteit in 2010 te hebben gestopt).<sup>3</sup> De Natura 2000-gebieden die ingevolge de *gebieds*beschermingsbepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen speciale bescherming genieten, maken onderdeel uit van de EHS (ongeveer 40 of 45%), maar de EHS als geheel is veel groter dan alleen de Natura 2000-gebieden.

De EHS is in de eerste plaats van belang om te kunnen voldoen aan de verplichting om de leefmilieus van **alle** in 1982 in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen (Verdrag van Bern). De reikwijdte van deze verplichting strekt immers (veel) verder dan Natura 2000. Deze verplichting strekt zelfs nog verder dan de EHS, aangezien ook met de EHS nog niet wordt voorzien in de bescherming van de leefmilieus van al deze soorten. In de tweede plaats is de EHS van belang om te kunnen voldoen aan de *soorten*beschermingsbepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen. De EHS moet na realisatie een samenhangend netwerk vormen waardoor de verschillende natuurgebieden (o.a. Natura 2000) met elkaar worden verbonden. Dat is van groot belang om ervoor te zorgen dat de ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijnen beschermde planten- en diersoorten in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht en gehouden. Een belangrijke opgave van het EHS-beleid is daarom het versterken van de samenhang binnen het netwerk. Juist aan deze verplichting is tot nu toe veel te weinig aandacht besteed en dat klemmt te meer, nu er ingevolge de herijking van de EHS en het vervallen van de robuuste verbindingen van een samenhangend netwerk definitief geen sprake meer zal zijn.

Aanvankelijk werd die samenhang binnen het netwerk vormgegeven door de beoogde aanleg van zo'n 220 ecologische verbindingzones tussen de kerngebieden van de EHS. Mede omdat er bij gebrek aan middelen om de EHS in volle omvang ook qua eigendom veilig te stellen op vrijwillige basis tevens gronden van derden (beheersgebieden) aan de EHS werden toegevoegd, waren deze 220 verbindingzones bittere noodzaak om een gesloten netwerk te kunnen realiseren, waarbinnen de beschermde dier- en plantensoorten zich kunnen

<sup>2</sup> O.a.: *Structuurschema Groene Ruimte, kabinetsnota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" en Nota Ruimte.*

<sup>3</sup> Zie ook de recente *Memorie van Toelichting bij de "Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2011", Kamerstukken 2010/2011, 32 500 XIV, nr. 2.*

DATUM 5 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811 WZW  
PAGINA 8 van 13

verspreiden en onderling met elkaar in contact kunnen komen, wat weer nodig is om in een duurzaam gunstige staat van instandhouding te kunnen voortbestaan. Hoewel Nederland zich ter onderbouwing van de stelling dat zij aan de internationale en Europeesrechtelijke soortenbeschermingsverplichtingen voldeed, op dit samenhangende netwerk, inclusief 220 verbindingszones beriep, zijn deze grote aantallen subtiele verbindingszones later vervangen door twaalf robuuste ecologische verbindingen tussen belangrijke en omvangrijke EHS-gebieden. Dat was volgens de Nederlandse regering van groot belang, mede in verband met de zich voordoende klimaatveranderingen. Ook volgens de derde voortgangsrapportage inzake de EHS over het rapportagejaar 2009 is de aanleg van twaalf robuuste verbindingen in de EHS (gezamenlijk 27.000 hectare) van essentieel belang voor de realisatie van de EHS als samenhangend netwerk van natuurgebieden. Zonder deze verbindingen kan er geen goed netwerk bestaan waarin diersoorten tussen de natuurgebieden kunnen migreren. Een samenhangende EHS is noodzakelijk voor het bereiken van de genoemde biodiversiteitsdoelstellingen. De robuuste verbindingen tussen de kerngebieden die zorgen voor leefgebieden van voldoende omvang en uitwisseling tussen soorten, zijn dan ook een integraal onderdeel van de EHS-realisatie, aldus nog steeds de genoemde voortgangsrapportage. Zoals gezegd kan daarbij al de kanttekening worden gemaakt dat deze twaalf verbindingen, ook al zouden deze robuust uitgevoerd worden, nimmer tot hetzelfde samenhangende netwerk konden leiden als met de aanvankelijk beoogde en noodzakelijk geachte 220 verbindingszones het geval was. In een recent op verzoek van de Tweede Kamer der Staten-Generaal onder eindverantwoordelijkheid van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Universiteit Maastricht (UM) uitgevoerde beleidsstudie, getiteld "Natura 2000 in Nederland, Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen", wordt het belang van de EHS naast Natura 2000 nog eens onderschreven (p. 12):

*"De te realiseren doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen kunnen echter niet alleen met het instrument van de Natura 2000-gebieden worden gehaald. Er bestaat dus een Europeesrechtelijke noodzaak om voor de doelen relevante natuur ook buiten de Natura 2000-gebieden te beschermen en te herstellen, met name in de EHS."*

De netwerkfunctie van de EHS is dus van essentieel belang voor het bereiken van de biodiversiteitsdoelstellingen en voor het effectief beschermen van soorten. Bij wege van voorbeeld wijst Das & Boom in dit verband op de otter die voor zijn duurzaam voortbestaan in Nederland afhankelijk is van de realisatie van (robuuste) verbindingszones (Natte As / Groene Ruggengraat)<sup>4</sup>, maar de noodzaak van goede verbindingszones geldt evenzeer voor grote aantallen andere zoogdieren (zoals de hamster, de hazelmuis en de eikelmuis), vogels (zoals het korhoen), reptielen en amfibieën (zoals de boomkikker) en ongewervelden. Voor verschillende soorten, zoals de hamster<sup>5</sup>, de otter en het korhoen zijn deugdelijke verbindingen

<sup>4</sup> Kansen voor de otter in de regio Nieuwkoopse Plassen – Reeuwijkse Plassen – Krimpenerwaard Een haalbaarheidsstudie, Alterra (Alterra rapport 1822, ISSN 1566-7197), gepubliceerd: 5 maart 2009.

<sup>5</sup> Zie voor wat betreft de hamster in dit verband ook het recente vonnis van de voorzieningenrechter van de rechtbank



DATUM 5 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811 WZW  
PAGINA 9 van 13

dingszones op zeer korte termijn noodzakelijk om uitsterven in Nederland te voorkomen.

### **Herijking EHS**

De netwerkfunctie van de EHS wordt desalniettemin steeds verder afgebroken. In het Onderhandelingsakkoord worden namelijk, in het kader van de herijking van de EHS, ook de robuuste verbindingzones geschrapt. Daarbij zal de herijkte EHS fors kleiner zijn dan de oorspronkelijk beoogde EHS. De herijkte EHS is, nu van de aanvankelijk beoogde uitbreiding met circa 250.000 ha nog slechts 17.000 ha natuur verworven en 40.000 ha ingericht zal worden en na de 220 verbindingzones nu ook de twaalf robuuste verbindingen geschrapt worden, geen natuurnetwerk waarmee de in Nederland voorkomende beschermde flora- en faunasoorten in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht en in staat worden gesteld om voort te bestaan. De herijkte EHS is daarmee in strijd met de soortenbeschermingsverplichtingen waaraan Nederland zich ingevolge internationaal en Europees recht heeft gecommiteerd.

Das & Boom wijst er in dit verband op dat ook in het milieueffectrapport ("MER") behorende bij de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte ("Ontwerp Structuurvisie"), is gewaarschuwd voor de nadelige effecten van de herijking van de EHS op de instandhouding van bepaalde soorten en kwaliteit van leefgebieden. Sterker, uit dit MER volgt klip en klaar dat de herijkte EHS tot negatieve effecten leidt en strijdig is met internationaal en Europees recht!<sup>6</sup> Additionele inspanningen door de provincies zijn daarom, ook volgens het MER, noodzakelijk.

De herijkte (lees: drastisch versoberde) EHS is (dan ook) volstrekt onvoldoende om de in Nederland voorkomende beschermde flora- en faunasoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te laten voortbestaan of zelfs maar om (verdere) achteruitgang van soorten te voorkomen. Zelfs met het bestaande EHS beleid werden de biodiversiteitsdoelstellingen al niet gehaald. Dat zou ingevolge de al genoemde verdragen en richtlijnen juist moeten betekenen dat er nog extra maatregelen getroffen worden om de doelstellingen alsnog te bereiken in plaats van zelfs nog veel minder voor deze soorten te doen. In het rapport van PBL, "Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quick Scan van varianten" van februari 2011, waarin een aantal scenario's voor de herijking van de EHS wordt uitgewerkt en beoordeeld op de effecten op biodiversiteit, valt te lezen dat met name de (be-

---

*Den Haag (Vz. Rb 's Gravenhage, 29 augustus 2011, LJN: BR6099) waarin werd geoordeeld: "Dat verbindingzones noodzakelijk zijn, is evident en blijkt ook uit het Alterra-rapport. Uit punt 5.3 van dat rapport, als geciteerd onder 1.8., volgt dat in het verleden juist de keuze is gemaakt voor minder, maar beter verbonden leefgebieden voor de hamster. Een beperking van verbindingzones levert een reële bedreiging op voor de staat van instandhouding van de hamster."*

<sup>6</sup> MER p. 6, 7, 51, 54, 56. Das & Boom heeft in dit verband op 1 september 2011 een zienswijze kenbaar gemaakt inzake de Ontwerp Structuurvisie, het bijbehorende MER en het Ontwerpbesluit wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (eerste aanvulling), waarin nader is ingegaan op de inhoud van het MER. Das & Boom verwijst op dit punt naar de zienswijze die kan worden geraadpleegd op <http://www.dasenboom.nl/pdf/zienswijze.pdf>.

DATUM 5 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811 WZW  
PAGINA 10 van 13

dreigde) Rode lijstsoorten die veelal extra bescherming genieten, sinds 1997 nog aanzienlijk achteruitgegaan zijn. Nu reeds heeft 65% van de Habitatrichtlijnsoorten een dalende populatietrend en 25% van de Vogelrichtlijnsoorten (p. 27). Het PBL constateert:

*"Ongeacht de keuze van instrumenten (beheer, inrichting, verwerving) zal geen van de door het ministerie van EL&I aangedragen varianten voldoende zijn om duurzaam behoud en herstel van soorten en habitattypen mogelijk te maken" (p. 11)*

en

*"Als 75 tot 100 miljoen euro volledig wordt ingezet voor natuurbeheer binnen de EHS, kan de helft tot twee derde van de natuurgebieden worden beheerd. In overige gebieden zal de natuurkwaliteit teruglopen. Dit laat enerzijds zien dat veel natuur in Nederland, zeker bij de huidige milieu- en ruimtecondities, afhankelijk is van natuurbeheer. Anderzijds laat dit zien dat de maximaal beschikbare rijksmiddelen onvoldoende zijn om extra verslechtering tegen te houden. Die extra verslechtering geldt zeker voor beschermde soorten: 85 procent van de soorten van de VHR en typische soorten van de beschermde habitattypen laat een verslechtering zien (figuur 4.3)."*

Het gevolg van het herijkte EHS beleid zal, gelet op het voorgaande, zijn dat algemeen in Nederland voorkomende soorten kwetsbaar en/of bedreigd zullen raken, kwetsbare soorten met uitsterven bedreigd zullen worden en bedreigde soorten zullen uitsterven. Het moge duidelijk zijn dat dit in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit het Biodiversiteitsverdrag, de Verdragen van Bonn, Bern en Ramsar en de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Uit het genoemde PBL-rapport volgt echter ook dat het wel degelijk mogelijk is om, zeker op de langere termijn, duurzaam behoud van beschermde soorten te realiseren:

*"Berekeningen van andere dan de hier gepresenteerde varianten laten zien dat met een robuustere ruimtelijke EHS aan langetermijndoelen is te voldoen (MNP 2007; Opdam & Wieringa 2011). Deze varianten liggen buiten de uitgangspunten van de herijking (bijlage 1). Uit die analyses blijkt 728.500 hectare natuur, mits aaneengesloten, voldoende te zijn om 95 procent van de internationaal zeer belangrijke natuur duurzaam te behouden" (p. 42/43).*

De conclusie is derhalve dat met voortzetting van het bestaande EHS beleid voor een zeer belangrijk deel aan de (Europees- en internationaalrechtelijke) verplichting tot behoud en/of herstel van een gunstige staat van instandhouding van beschermde dier- en plantensoorten kan worden voldaan. Daarbij is echter wel een essentiële voorwaarde dat er sprake zal zijn van een duurzaam samenhangend netwerk. Daarvan was door het vervangen van 220 subtiele ecologische verbindingzones door twaalf robuuste verbindingen al veel minder sprake, maar indien ook die robuuste verbindingen worden geschrapt, is er van een netwerk geen sprake meer, laat staan dat het een duurzaam samenhangend netwerk zou zijn.

### **Soortenbeschermingsverplichtingen strekken verder dan Natura 2000 en EHS**

Bij wege van voorbeeld verwijst Das & Boom naar de hamster die voor zijn voortbestaan in Nederland afhankelijk is van hamstervriendelijk beheer van gronden in Limburg die buiten

DATUM 5 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811 WZW  
PAGINA 11 van 13

Natura 2000 en buiten de EHS vallen. Vanaf 1996 heeft Das & Boom de Staat bij herhaling verzocht om adequate maatregelen te nemen om te voorkomen dat de hamster in Nederland zal uitsterven. Recentelijk heeft Das & Boom zich echter genoodzaakt gezien om de Staat in dit verband in rechte te betrekken, met als resultaat dat nu rehtens vaststaat welke maatregelen de Staat dient te nemen ten behoeve van het realiseren van een stabiele hamsterpopulatie in Limburg, dat de Staat het ten behoeve van de hamster opgezette fokprogramma moet voortzetten evenals activiteiten op het gebied van de monitoring, en dat de verbindingszones tussen het hamstervriendelijk beheerd areaal met 50 hectare moeten worden uitgebreid.<sup>7</sup>

#### **Consequenties Onderhandelingsakkoord**

De Staat der Nederlanden is verantwoordelijk voor het nakomen van de hiervoor beschreven internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten. Indien het natuurbeleid zal worden gedecentraliseerd naar de provincies, zal de verantwoordelijkheid voor het nakomen van de verplichtingen echter bij de provincies komen te berusten en zullen de provincies de uitvoering van deze verplichtingen ook moeten financieren. Het takenpakket dat aan de provincies wordt overgedragen houdt niet op met de realisatie van de herijkte EHS. Ook de zorg voor de biodiversiteit door het treffen van passende maatregelen voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna, m.n. genoemd in de Vogel- en Habitatrichtlijnen, wordt naar de provincies gedecentraliseerd (Bijlage 1 bij het Onderhandelingsakkoord).

Gelet op het voorgaande kan worden vastgesteld dat de aangegane verplichtingen veel meer inhouden dan het verwerven van 17.000 ha, en het inrichten van 40.000 ha natuur (zonder verbindingszones). Das & Boom benadrukt in dit verband dat uit de genoemde verdragen en richtlijnen niet alleen de verplichting voortvloeit om adequaat beheer te voeren, maar ook om een maatregelenpakket vast te stellen en uit te (laten) voeren dat toereikend is om beschermde diersoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en/of te houden. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt namelijk dat de omzetting van artikel 12, eerste lid, van de Habitatrichtlijn de lidstaten niet alleen verplicht tot vaststelling van een volledig wettelijk kader, maar ook tot het treffen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen.<sup>8</sup> Tevens vooronderstelt het systeem van strikte bescherming het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen.<sup>9</sup>

Aangezien de financiële afspraken in het Onderhandelingsakkoord echter al niet of nauwelijks voldoende zullen zijn om de kosten voor realisatie en beheer van de herijkte EHS te

<sup>7</sup> Vz. Rb 's Gravenhage, 29 augustus 2011, LJN: BR6099.

<sup>8</sup> HvJ EG 9 juni 2011, C-383/09, punt 19 (Commissie/Frankrijk); HvJ 11 januari 2007, C-183/05, Jur.. p. I-137, punt 29 (Commissie/Ierland).

<sup>9</sup> HvJ EG 9 juni 2011, C-383/09, punt 20 (Commissie/Frankrijk); HvJ 11 januari 2007, C-183/05, Jur.. p. I-137, punt 30 (Commissie/Ierland).

DATUM 5 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811 WZW  
PAGINA 12 van 13

dekken, zullen de met de bedoelde maatregelen gepaard gaande kosten (grotendeels) voor rekening van de provincies komen. Teneinde aan de verplichtingen te voldoen zal (tenminste) de EHS (alsnog) in zijn oorspronkelijke omvang moeten worden gerealiseerd en ofwel de twaalf robuuste verbindingen ofwel de oorspronkelijke 220 verbindingszones (alsnog) moeten worden gerealiseerd. Voorts zullen de provincies het achterstallig onderhoud voor hun rekening moeten nemen.

Uit uitspraken van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie n het kader van de procedure inzake de hamster, hiervoor genoemd, kan worden afgeleid dat het inderdaad de bedoeling is dat alle kosten naar de provincies worden overgeheveld. Zo schreef de Staatssecretaris bij brief van 16 juni 2011 (bijlage 3 bij deze brief):

*"Zoals vermeld in het regeerakkoord wordt het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Dat impliceert dat ook het dossier van de herintroductie van de hamster (Cricetus cricetus) geheel zal worden overgedragen aan de provincie Limburg, inclusief fokprogramma, monitoring en beheermaatregelen."*

Das & Boom wijst er in dit verband op dat het Onderhandelingsakkoord ook tekort schiet waar het de verdeling van de financiële middelen over de provincies betreft. De hoeveelheid te beschermen soorten en de staat van instandhouding van deze soorten verschilt (uiteraard) per provincie. Dat betekent dat ook de omvang van de te nemen maatregelen en de daarmee gepaard gaande kosten (aanzienlijk) kunnen verschillen per provincie. Uit niets blijkt dat in het Onderhandelingsakkoord zelfs maar is gezocht naar een 'eerlijke' verdeling van de (toch al veel te beperkt beschikbaar gestelde) financiële middelen. Dat betekent dat provincies waar de soortendichtheid hoog is en/of het met de staat van instandhouding slecht gesteld is, de hoogste lasten moeten dragen. Dit klemt des te meer waar het de dunner bevolkte provincies betreft, ervan uitgaande dat een groot deel van de kosten in dat geval (uiteindelijk) door de provinciale bevolking moet worden opgehoest.

De uiteindelijke kosten van de nakoming van de internationale verplichtingen zullen zelfs nog hoger zijn dan wanneer (uitsluitend) sprake zou zijn van een nationale regie. Tussen de verschillende provincies zullen namelijk de nodige overlegstructuren moeten worden ingericht, met alle kosten van dien. Indien de provincies ieder voor zich de uitvoering van de genoemde verplichtingen op hun grondgebied op zich nemen, is immers niet verzekerd dat dit zal leiden tot een samenhangend netwerk, laat staan dat dit netwerk dusdanig zal zijn beschermd dat de gunstige staat van instandhouding van de soorten is geborgd. Omdat veel soorten in meerdere provincies voorkomen, zal voortdurend afstemming moeten plaatsvinden over de onderlinge samenhang van de gebieden en de borging daarvan. Daarbij zal de Staat hoe dan ook voortdurend over de schouders van de provincies mee (moeten) kijken. De soortenbeschermingsverplichtingen liggen immers vast in internationale en Europese verdragen voor de uitvoering waarvan de Staat eindverantwoordelijk is en de provincies hebben niet de vrijheid om daaraan een eigen invulling te geven, ook niet (of beter gezegd zeker niet) om provinciale budgettaire redenen.

DATUM 5 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811 WZW  
PAGINA 13 van 13

In het Onderhandelingsakkoord is opgenomen dat het rijk de provincies zal aanspreken op het niet realiseren van de internationale verplichtingen en eventuele consequenties daarvan aan de provincies zal doorvertalen (vb. boetes opgelegd door Europa). De bepaling dat het rijk dit uitsluitend zal doen wanneer sprake is van nalatigheid van de provincies biedt in dit verband geen soelaas. Het Onderhandelingsakkoord gaat er namelijk vanuit dat alleen sprake is van nalatigheid wanneer de provincies niet handelen conform de punten uit het Onderhandelingsakkoord. Hierboven is uiteengezet dat de internationale verplichtingen veel meer verlangen dan het Onderhandelingsakkoord, dat zelfs op dit moment al sprake is van nalatigheid en dat deze nalatigheid door het Onderhandelingsakkoord alleen maar wordt verergerd. Voorts biedt de opgenomen passage geen enkele vrijwaring tegen aanspraken door derden. Das & Boom zal niet aarzelen om de provincies aan te spreken op de alsdan op hen rustende internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten. In dat kader zij vermeld dat het (beweerdelijk) niet beschikken over voldoende financiële middelen geen argument is om niet aan de internationaal- en Europeesrechtelijke verplichting tot strikte bescherming van soorten te hoeven voldoen, zodat de provincies zich daarop nimmer kunnen beroepen.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Zie in dit verband ook het – op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde – rapport "Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen" (p. 29, 34) en de daar opgenomen verwijzingen naar relevante uitspraken van het Hof van Justitie.



## **Bijlage 2**

Aan de Leden van Gedeputeerde Staten en  
Provinciale Staten van de provincies

Datum 6 juni 2011  
Behandeld door Decentralisatie natuurbeleid  
Doorkiesnummer  
Ons kenmerk  
Onderwerp

Geachte leden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten,

Met deze brief willen wij u attenderen op de risico's voor uw provincie van de ontwikkelingen op het gebied van de decentralisatie van het natuurbeleid.

Rijk en provincies werken momenteel aan de zogenaamde herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Dat leidt tot de nodige discussie over geld, aanpak en verantwoordelijkheden. Staatssecretaris Bleker en het IPO hebben vijf werkgroepen ingesteld die adviezen aandragen om de herijking vorm te geven. Los van onze mening over de overige adviezen, vragen wij nu speciaal uw aandacht voor een door het rijk voorgestelde maatregel met betrekking tot decentralisatie van rijkstaken naar de provincies.

Wij hebben sterke aanwijzingen dat het rijk overweegt om de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid grotendeels bij de provincies neer te leggen. Provincies krijgen dan de verantwoordelijkheid om op hun grondgebied te zorgen voor het behoud van biodiversiteit en voor het treffen van passende maatregelen, met name voor instandhouding van soorten en habitats waarvoor Nederland EU-verplichtingen heeft. Dit terwijl het Planbureau voor de Leefomgeving heeft aangetoond dat het rijksbudget en het rijksbeleid nu al onvoldoende zijn om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen, laat staan na de voorgenomen bezuiniging van 60%. Om aan die verplichtingen te voldoen zijn kostbare maatregelen nodig.

De Europese Commissie zal financiële sancties opleggen bij het niet nakomen van de Europese verplichtingen. Dat kan gaan om enkele tonnen per dag. Niet uitgesloten is dat het rijk deze boete uiteindelijk op het bordje van de provincies legt, op grond van de overeengekomen decentralisatie. Daarnaast lopen provincies het risico dat derden hen juridisch aansprakelijk gaan stellen voor het niet realiseren van internationale verplichtingen ten aanzien van biodiversiteit.

Het komt er dus op neer dat het rijk probeert haar verantwoordelijkheid voor achterstallig onderhoud bij de provincies neer te leggen, inclusief de bijbehorende kosten en eventuele boetes. Een opvatting over besturen die niet de onze is, die ten koste kan gaan van de natuur en die voor de provincies grote financiële risico's met zich mee brengt.

Aan : Aan de Leden van Gedeputeerde Staten en  
Datum : 6 juni 2011  
Ons kenmerk : 21120 050 WH/ek  
Onderwerp : Decentralisatie natuurbeleid

---

pagina 2/2

Wij adviseren u daarom alleen met bovenstaand rijksvoorstel in te stemmen als daarvoor volledige financiële dekking is. Dit in het belang van uw provincie, maar vooral ook in het belang van de natuur die daar anders de dupe van wordt.

Namens Natuurmonumenten,



ir. J.J. de Graeff  
Algemeen Directeur

Namens Das & Boom,



Jaap Dirkmaat  
Voorzitter

cc:  
IPO – heer G. Beukema  
EL&I – staatsecretaris H. Bleker  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten





## **Bijlage 3**



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

AKD advocaten  
Postbus 4714  
4803 ES BREDA

**Directie Natuur, Landschap  
en Platteland**  
Team Biodiversiteit  
Prins Clauslaan 8  
2595 AJ Den Haag  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/eleni](http://www.rijksoverheid.nl/eleni)

**Onze referentie**  
208385

**Uw referentie**  
237684.19680 vdv/hs

Datum **16 JUNI 2011**  
Betreft Dreigend (opnieuw) uitsterven hamster. Handhaving  
Hamsterherstelprogramma.

Geachte heer Van der Velden,

Naar aanleiding van uw hierboven vermelde brief bericht ik u het volgende.

Zoals vermeld in het regeerakkoord wordt het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Dat impliceert dat ook het dossier van de herintroductie van de hamster (*Cricetus cricetus*) geheel zal worden overgedragen aan de provincie Limburg, inclusief fokprogramma, monitoring en beheermaatregelen. Het hamsterdossier maakt onderdeel uit van het pakket aan afspraken die in het bestuurlijk overleg met de provincies nog moeten worden vastgelegd. Ik wil het overleg met de provincies niet voor de voeten lopen. Ik kan u daarover nu dan ook geen concrete nadere mededelingen doen.

Het spreekt voor zich dat het mijn intentie is om aan internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen te voldoen. Uw veronderstelling dat het tegendeel het geval zou zijn is onjuist. Dat uw cliënt heeft gemeend om over het dossier van de herintroductie van de hamster een klacht bij de Europese Commissie te moeten deponeren, acht ik daarom prematuur.

dr. Henk Bleker  
Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

