

# Zwartboek

## *(On)bedoelde gevolgen Natura 2000*



13 juni 2006



## **Voorwoord**

HISWA Vereniging, RECRON, Watersportverbond, BBZ (Vereniging voor Beroepschartervaart) en Sportvisserij Nederland roepen de politiek op om samen naar oplossingen te zoeken voor de (on)bedoelde gevolgen in Nederland bij de vorming van het Europees ecologisch netwerk 'Natura 2000'.

De organisaties hebben in het IJsselmeergebied bij overheden al diverse malen de noodklok geluid over de wijze waarop bij plannen voor nieuwe ontwikkelingen veel te gemakkelijk wordt geconcludeerd dat de recreatievaart vogels teveel zou verstoren. Dit ZWARTBOEK is opgesteld om aan te geven waar en waarom het in de praktijk mis gaat en hoe dit kan worden opgelost. Informatie die van belang is voor het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vogel- en Habitatrichtlijn (IBO), de evaluatie van de Flora en Faunawet en de evaluatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn in Brussel in 2007. Dit Zwartboek sluit verder aan bij discussie over Europese en Nederlandse regelgeving, dure uitvoering- en onderzoeksverplichtingen en de vereenvoudiging van vergunningen en verklaart waarom het draagvlak voor Europa en het natuurbeleid in Nederland (onnodig) afbrokkelt.

Door verankering van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn in de Flora en Faunawet en de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 zijn effectstudies nodig bij nieuwe ontwikkelingen in de beschermde Natura 2000 gebieden. Kern van het probleem wordt veroorzaakt doordat voor het doen van deze studies op dit moment onvoldoende kennis beschikbaar is. Ondanks het gebrek aan kennis worden door onderzoekers toch uitspraken gedaan, waarop overheidsbesluiten gebaseerd worden zonder dat zeker is of die gerechtvaardigd zijn. Aan deze besluiten kunnen aanzienlijke financiële gevolgen kleven waar ondernemers, maar ook de belastingbetaler de dupe van is. Een tweede probleem is dat bij de gebiedsaanwijzingen van geografische deelgebieden is uitgegaan in plaats van landschapsecologische eenheden. Dit leidt tot onzinnige situaties als vogels vanwege natuurlijke oorzaken naar een ander gebied vliegen.

Onder de vlag van de Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren wordt door HISWA Vereniging, RECRON, Watersportverbond, BBZ en Sportvisserij Nederland sinds 1993 nauw samengewerkt met natuurbeherende organisaties om ervoor te zorgen dat natuur en recreatie elkaar versterken bij nieuwe ontwikkelingen. De organisaties zien graag dat met politieke steun het tij wordt gekeerd zonder afbreuk te doen aan de vorming van Natura 2000.

Lelystad, 13 juni 2006

### Opdrachtgevers:

HISWA Vereniging  
RECRON  
Watersportverbond  
BBZ  
Sportvisserij Nederland

### Opgesteld door:



Postbus 123, 8200 AC Lelystad  
Tel. 0320 21 88 47, fax 0320 28 13 08  
E-mail: [info@waterrecreatieadvies.nl](mailto:info@waterrecreatieadvies.nl)  
Website: [www.waterrecreatieadvies.nl](http://www.waterrecreatieadvies.nl)

<b>Inhoudsopgave:</b>	<b>pagina</b>
Samenvatting	1
<b>1. Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1 Samenwerking recreatie en natuur in het IJsselmeergebied	2
1.2 Natura 2000	2
1.3 EU-Vogelrichtlijn	2
1.4 EU-Habitatrichtlijn	3
1.5 Uitzonderlijk groot verzet tegen aanwijzingen Vogelrichtlijngebieden	3
1.6 Habitattoetsing	
<b>2. Situatie heden</b>	<b>4</b>
2.1 Verankering in Nederlandse wetgeving	4
<b>3. Groei van de waterrecreatie</b>	<b>4</b>
<b>4. Niets aan de hand?</b>	<b>5</b>
4.1 Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)	5
4.2 Jurisprudentie	6
<b>5. Wat gaat er mis?</b>	<b>6</b>
5.1 Geen betrouwbare voorspellingen van verstoring door menselijke activiteit mogelijk	6
5.2 Geen aantoonbare relatie tussen het voorkomen van vogels en verstoring door de recreatievaart	7
5.3 Een (inter)nationaal geaccepteerd of wettelijk vastgelegd beoordelingskader ontbreekt	7
5.4 Modelmatige benadering verstoring watervogels door de recreatievaart onzuivere basis besluitvorming	7
<b>6. Voorbeelden waar toepassing van berekeningsmodellen toe leidt</b>	<b>8</b>
6.1 Gevolgen voor Integrale Inrichting VeluweRandmeren (IIVR)	8
6.2 Gevolgen voor IJburg II	8
6.3 Onderzoek van de provincies naar cumulatieve effecten van de groei van de recreatievaart	9
<b>7. Te veel aparte Beschermingszones</b>	<b>10</b>
<b>8. Compensatie: noodzaak of wens?</b>	<b>10</b>
<b>9. Eén jaar als referentiejaar</b>	<b>11</b>
<b>10. Bestaand gebruik ter discussie</b>	<b>11</b>
<b>11. Conclusies</b>	<b>12</b>
11.1 Noodzaak zorgvuldige omgang met natuur wordt onderschreven	12
11.2 Bezwaren huidige methode van effectinschatting	12
11.3 Ontwikkeling watersport in gevaar	13
<b>12. Oplossingsrichtingen</b>	<b>13</b>
12.1 Maak gebruik van evaluatie Europese Richtlijnen in 2007	13
12.2 Analyseer ongewenste effecten als gevolg van aanwijzing Speciale Beschermingszones	13
12.3 Oplossingsrichtingen om tot maatschappelijk verantwoorde besluitvorming te komen	13
<b>13. Bijlagen:</b>	<b>15</b>
13.1 Petitie Platform Vogelrichtlijn heeft historische vergissing LNV niet kunnen voorkomen	15
13.2 'Open brief', Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren luidt noodklok	19
13.3 Antwoord van het ministerie van LNV, weer met een kluitje in het riet	23
<b>Notenlijst</b>	<b>24</b>

## Samenvatting

In het IJsselmeergebied werken de brancheorganisaties HISWA Vereniging, RECRON, Watersportverbond, BBZ en Sportvisserij Nederland nauw samen binnen de Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren die in 1993 is opgericht. Onder de vlag van deze stichting zetten de organisaties zich in om door nauwe samenwerking met natuurbeherende organisaties watersportmogelijkheden te bevorderen en te behouden. Dat deze samenwerking resultaat heeft, mag onder andere blijken uit de visie 'Samen meer IJsselmeer' die in 2001 heeft geleid tot een structureel overleg onder de naam 'IJ8'. Doel van deze samenwerking is ervoor te zorgen dat nieuwe ontwikkelingen in het IJsselmeergebied op het gebied van natuur én recreatie elkaar versterken.

In principe is de vorming van het Europees ecologisch netwerk 'Natura 2000' een prima zaak. Dit neemt echter niet weg dat de stichting zich grote zorgen maakt over de (on)bedoelde gevolgen voor zowel recreatie als natuur als gevolg van de Nederlandse omzetting van Europese regels in eigen wet- en regelgeving en de wijze waarop provincies, gemeenten en ondernemers in de praktijk steeds vaker vastlopen in procedures. Dit komt vooral omdat het verantwoordelijke ministerie en de rechter inhoudelijk geen duidelijkheid hebben gegeven hoe gevolgen van menselijk handelen op de natuur precies moeten worden getoetst ('habitattoets' is voorgeschreven in de Natuurbeschermingswet 1998). Hierdoor wordt onderzoek op onderzoek gestapeld dat tot niets leidt.

Op grond van de habitattoets moet bij nieuwe ontwikkelingen '*zekerheid worden verkregen*' dat een handeling of activiteit niet '*significant*' schadelijk is voor de natuur in Natura 2000 gebieden. Vanwege het ontbreken van kennis is die zekerheid echter niet of nauwelijks te krijgen en worden bij gebrek aan beter op grond van aannames, uitspraken gedaan en beslissingen genomen waarvan allerminst zeker is of die gerechtvaardigd zijn. Deze aannames worden als feiten gepresenteerd, waardoor bijvoorbeeld bij het nemen van maatregelen die natuurschade kunnen verminderen (mitigatie) of bij compensatie, de indruk wordt gewekt dat vaststaat dat deze kosten ook daadwerkelijk moeten worden gemaakt. Dit kan ertoe leiden dat belastinggeld op verkeerde gronden wordt geïnvesteerd.

Bij nieuwe ontwikkelingen voor de recreatievaart moeten ook effectstudies worden gemaakt in het kader van de 'habitattoets'. Volgens onderzoekers zijn op grond van de huidige beschikbare kennis geen betrouwbare voorspellingen te doen, omdat er geen relatie kan worden aangetoond tussen de aanwezigheid van vogels en verstoring door de recreatievaart. In diverse effectstudies wordt dit ontbreken van kennis echter opgevuld met aannames op grond waarvan effecten worden ingeschat en een norm wordt gesteld. Dit gebeurt dus terwijl men niet weet wat de ernst van een verstoring is en in hoeverre een verstoring een negatief effect heeft op het totale aantal vogels. Ingeschatte effecten worden vervolgens rekenkundig doorvertaald naar een evenredig effect op het totale aantal vogels. Deze werkwijze heeft inmiddels verschillende keren geleid tot belemmeringen voor de watersportontwikkeling, terwijl op geen enkele wijze kon worden aangetoond of er inderdaad sprake was van een negatief effect.

Door het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) is een modelmatige benadering ontwikkeld om verstoring van watervogels door de recreatievaart te kunnen berekenen. Ook bij deze methodiek worden de effecten op grond van aannames bepaald en naar evenredigheid doorberekend naar gevolgen voor de omvang van de vogelpopulaties. Ongenuanceerde toepassing van dit model heeft geleid tot het schrappen van een jachthaven in het project IJburg II en bovendien zijn in het kader van het Plan Integrale Inrichting VeluweRandmeren IIVR verdiepingsmaatregelen voor de recreatievaart, het verplaatsen van een vaargeul en de aanleg van een natuurontwikkelingsproject ter discussie gesteld.

In januari 2006 zijn de provincies Flevoland, Noord-Holland en Friesland gestart met een onderzoek naar de effecten van de groei van de recreatievaart tot 2030. Hierbij wordt eveneens de methodiek van het RIZA gebruikt. De samenwerkende organisaties in de Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren zijn van mening dat zeer grote zorgvuldigheid bij dit soort onderzoeken op zijn plaats is vanwege de grote maatschappelijke gevolgen die dit kan hebben. De stichting heeft daarom in een eerdere 'Open brief' aan betrokken ministeries en provincies haar grote bezorgdheid geuit. Mede als reactie op het antwoord van het ministerie van LNV en vragen van het ministerie van V&W wordt in dit 'Zwartboek' uitgebreid met voorbeelden aangegeven waar en waarom het in de praktijk misgaat. Daarnaast zijn ook oplossingsrichtingen aangegeven die kunnen bijdragen om de (on)bedoelde gevolgen van Natura 2000 weg te nemen en de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren. Voorkomen moet worden dat het draagvlak voor het natuurbeleid bij ondernemers én gebruikers (verder) afneemt.

## 1. Inleiding

### 1.1 Samenwerking recreatie en natuur in het IJsselmeergebied

Sinds 1993 is de Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren, een regionaal samenwerkingsverband tussen HISWA Vereniging, RECRON, Watersportverbond, BBZ en Sportvisserij Nederland, actief bezig om door samenwerking de watersportmogelijkheden in het gebied te behouden en bevorderen. Deze samenwerking is niet beperkt tot de watersportsector. Gedurende 13 jaar is uitgebreid en soms heftig gediscussieerd met natuurorganisaties. Eerst in de Randmeren over de 'Ontwikkelingsvisie Randmeren'<sup>1</sup> en de 'Integrale Inrichting VeluweRandmeren' (IIVR)<sup>2</sup>, in 2001 gevolgd door een gezamenlijke visie 'Samen meer IJsselmeer'<sup>3</sup> met Vereniging Natuurmonumenten, de Nederlandse Vereniging van Sportvissersfederaties (huidige naam: Sportvisserij Nederland), de Landschappen en de ANWB. Deze samenwerking is voortgezet onder de naam 'IJ8' waarbij in 2002 Staatsbosbeheer zich heeft aangesloten. Binnen dit samenwerkingsverband wordt op positieve manier structureel met elkaar overlegd. Allen realiseren zich dat het IJsselmeergebied niet af is en dat zowel natuur als recreatie verder moeten kunnen groeien. Uitgangspunt daarbij is dat de ontwikkelingen voor zowel natuur als recreatie elkaar kunnen versterken.

### 1.2 Natura 2000

Door de EU-lidstaten wordt gestreefd naar het duurzaam instandhouden van de natuur, door de vorming van een samenhangend Europees ecologisch netwerk, Natura 2000. Om dit doel te bereiken zijn in 1979 en 1992 de Vogelrichtlijn<sup>4</sup> en Habitatrichtlijn<sup>5</sup> tot stand gekomen. Deze Europese richtlijnen zijn in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd via de Flora en Faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998. Praktisch het gehele IJsselmeergebied is aangewezen in het kader van Natura 2000, waardoor een zeer stringent beschermingsregiem van toepassing is geworden. Naast natuur heeft het gebied een belangrijke functie voor de waterrecreatie. In het beleid is daarom in beginsel ook ontwikkelingsruimte opgenomen voor jachthavens met ondersteunende functies<sup>6</sup>. Als randvoorwaarden gelden de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Beleidslijn buitendijkse ontwikkelingen in het IJsselmeergebied<sup>7</sup>.



#### **Europese Vogelrichtlijn prima zaak**

*Vogels vliegen ongehinderd boven onze wereld. Zij zoeken naar natuurlijke gebieden waar ze voedsel en rust vinden, veilig hun eieren kunnen leggen en hun jongen groot kunnen brengen. Door invulling van onze Ecologische Hoofdstructuur bood Nederland al veel bescherming, maar omdat andere Europese landen geen vergelijkbaar natuurbeleid hadden schoten "grenzenloze" vogels hier weinig mee op. De Europese Vogelrichtlijn heeft daarom landen verplicht om gebieden waar vogels van afhankelijk zijn, te beschermen. In deze Speciale Beschermingszones moet de mens meer dan één stapje terug doen, om te voorkomen dat zeldzame vogelsoorten straks het loodje leggen. Volgens "Brussel" is de essentie van de Vogelrichtlijn dat deze "Speciale" Beschermingszones vogels voor uitsterving behoeden. Dit is dus een prima zaak, die in principe ook goed aansluit op het natuurbeleid van ons land.*

### 1.3 EU-Vogelrichtlijn

De EU-Vogelrichtlijn verplicht de Lidstaten om maatregelen te nemen ter bescherming van *alle* in het wild levende vogelsoorten. Het gaat om gebieds- én om soortenbescherming. De maatregelen moeten gericht zijn op een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden van voldoende omvang (*gebiedsbescherming*) én op het beschermen, in stand houden of herstellen van de populatie (*soortenbescherming*). In het kader van gebiedsbescherming zijn 79 gebieden aangewezen als Speciale beschermingszone<sup>8</sup>. In totaal gaat het om 80% van ons buitenwater, 50% van ons binnenwater en 20% van ons land. De soortenbescherming die de Vogelrichtlijn oplegt<sup>9</sup>, heeft betrekking op *alle* in het wild levende vogelsoorten, hun eieren, nesten en hun leefgebieden.



## 1.4 EU-Habitatrichtlijn

Deze richtlijn beoogt de biologische diversiteit te waarborgen door instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Ook hier gaat het om gebieds- én soortenbescherming. Het doel is om wilde dieren en plantensoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te houden of te herstellen. Ter bescherming van soorten zijn in bijlage IV van de richtlijn dier- en plantensoorten opgenomen die van Europees belang zijn en daarom strikt moeten worden beschermd<sup>10</sup>. In 2003 heeft de Europese Commissie ingestemd met de Nederlandse aanmelding van 141 Habitatrichtlijngebieden met een oppervlak van bijna 750.744 ha. Als gevolg van de aanwijzingen werd in de Speciale Beschermingszones een bijzondere bescherming op grond van artikel 6 van de Europese Habitatrichtlijn van toepassing, via de zogenoemde 'Habitattoets'.

## 1.5 Uitzonderlijk groot verzet tegen aanwijzingen Vogelrichtlijngebieden

Tegen het voornemen van de toenmalige staatssecretaris van LNV (mevrouw G. Faber) om in totaal 20% van ons land, 80% van ons buitenwater en 50% van ons binnenwater aan te wijzen als "Speciale Beschermingszone" (SBZ) in het kader van de Europese Vogelrichtlijn, is in april 1999 door een record aantal van ruim 6.000 overheden, belangenorganisaties, ondernemers, boeren en particulieren bezwaar gemaakt. De bezwaren richtten zich niet alleen op de aanwijzingsmethodiek, waardoor onnodig grote gebieden werden aangewezen, maar ook op de onduidelijke begrippen in de toetsingsvragen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, zoals het begrip 'significant'. Nadere uitleg van de gehanteerde begrippen was volgens mevrouw Faber echter aan de rechter. Ook wilde zij niet aan de bezwaren tegen de voorgenomen aanwijzingsmethodiek tegemoetkomen. Na het verwerpen van de bezwaren is door veel organisaties beroep aangetekend bij de Raad van State. Veel van deze procedures zijn echter op formele gronden gestrand.



**Februari 2000: Platform Vogelrichtlijn kon historische vergissing LNV niet voorkomen**  
*In 2000 is in een petitie aan de Tweede Kamer door een samenwerkingsverband van ca. 35 organisaties (Platform Vogelrichtlijn, bijlage 13.1), erop gewezen dat onnodig grote gebieden werden aangewezen. De Vogelrichtlijn bood de mogelijkheid om "Speciale Beschermingszones" aan te wijzen op grond van een vogelkundige benadering die ieder land zelf mocht kiezen. LNV heeft dit niet gedaan en daarmee voor een historische vergissing gezorgd. Hierdoor zijn veel grotere gebieden aangewezen dan noodzakelijk was en is voor een strenger natuurbeleid gekozen dan strikt nodig. LNV wilde geen brede discussie of wetenschappelijke beoordeling. De formeel geboden inspraak leidde daarom tot niets. Omdat vertraging tot een boete van het Europese Hof zou kunnen leiden, is op de ruim 6.000 bezwaren nauwelijks serieus door het ministerie gereageerd.*

## 1.6 Habitattoetsing

Toetsing aan art. 6 ('Habitattoetsing') betekent dat bij uitbreiding of verandering van activiteiten of bij nieuwe activiteiten *zekerheid moet worden verkregen* of het plan *significante gevolgen* zou kunnen hebben voor de instandhoudingdoelen van de beschermde gebieden. Steeds vaker blijkt dat door deze zeer stringente toetsing in de aangewezen gebieden, uitbreiding van economische activiteiten, waaronder recreatie nog slechts beperkt mogelijk is. Bovendien brengt deze vorm van toetsing hoge kosten met zich mee, waardoor uitbreidingsplannen door ondernemers voortijdig worden geschrapt. 'Bestaand gebruik' zou volgens de staatssecretaris in beginsel zonder toetsing voortgezet mogen worden, omdat dit de vogelkundige waarden voor de aanwijzing niet in de weg heeft gestaan<sup>11</sup>. Inmiddels blijkt echter uit de brief van minister Veerman aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 6 januari 2006 dat deze toezegging niet kan worden waargemaakt (zie hoofdstuk 10).

## 2. Situatie heden

### 2.1 Verankering in Nederlandse wetgeving



De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn inmiddels verankerd in de Flora en Faunawet (soortenbescherming) en in de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 (gebiedsbescherming).

De Flora en Faunawet die in 2002 in werking is getreden beschermt in beginsel alle in het wild levende plant- en diersoorten binnen en buiten beschermde natuurgebieden<sup>12</sup>. Naast verboden is in de wet een "zorgplicht" geïntroduceerd voor *een ieder* om onvervangbare flora en fauna te beschermen<sup>13</sup>. Dit houdt in dat *'iedereen die weet of kan vermoeden dat er door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor individuele planten of dieren ontstaan, verplicht is dergelijke handelingen*

*achterwege te laten, dan wel zich in te spannen om de nadelige gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken, voor zover dat in redelijkheid kan worden gevergd'*. Dit betekent dat door initiatiefnemers nagegaan moet worden of en zo ja, in hoeverre plannen of projecten inbreuk maken op de beschermde natuurwaarden.

In de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 is een uitgebreid instrumentarium opgenomen, voortvloeiend uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, in de vorm van beheerplannen<sup>14</sup>, een vergunningstelsel en goedkeuring van plannen, om beheer, herstel en bescherming mogelijk te maken in de Natura 2000 gebieden. Als gevolg hiervan zijn projecten en handelingen zonder vergunning verboden die de kwaliteit van habitats in beschermde gebieden kunnen verslechteren of een verstoring effect kunnen hebben op soorten. Voor plannen of projecten die tot significant negatieve effecten kunnen leiden dient een passende beoordeling te worden gemaakt. In deze gevallen is alternatievenonderzoek, een dwingende reden van groot openbaar belang en compensatie noodzakelijk. Dit betekent dat door individuele ondernemers in of nabij beschermde gebieden alleen toestemming kan worden verkregen voor het uitvoeren van plannen of projecten als zeker is dat die geen significant negatieve effecten hebben op de natuur. De waterrecreatie die zich grotendeels binnen de beschermde gebieden afspeelt, dreigt steeds vaker de dupe te worden van deze zeer stringente toetsing.

#### **Natuur bijt in eigen staart**

*Het natuurbeleid kan ook doorschieten en uiteindelijk in zijn eigen staart bijten. De aanwijzing van 80.000 hectare foerageergebied voor ganzen in 2005 is daarvan een goed voorbeeld. Volgens natuurbeherende organisaties is deze aanwijzing slecht te combineren met de vorming van de Ecologische Hoofdstructuur. In de winter zitten honderdduizenden ganzen in ons land die niet alleen aan boeren overlast bezorgen, maar ook aan de natuur zelf. De ganzen vreten massaal voedsel weg voor andere zeldzame vogelsoorten die daardoor in het gedrang dreigen te komen.*

## 3. Groei van de waterrecreatie

Uit onderzoek blijkt dat op termijn in het IJsselmeergebied uitbreiding van de jachthavencapaciteit met ca. 7.500 ligplaatsen nodig is om de verwachte groei van de waterrecreatie marktconform te kunnen accommoderen<sup>15</sup>. Sinds 1960 is de watersport in dit gebied gegroeid van ca. 5.000 ligplaatsen tot ruim 34.000. Steeds vaker blijken plannen voor jachthavens echter te worden geschrapt<sup>16</sup> en haken ondernemers noodgedwongen af omdat het niet mogelijk is om de vereiste procedures tot een goed eind te brengen of omdat de vereiste investeringen niet meer kunnen worden terugverdiend<sup>17</sup>.



Het is derhalve zeer de vraag of de benodigde capaciteit in de toekomst ook daadwerkelijk zal kunnen worden gerealiseerd vanwege alle beperkingen als gevolg van wet- en regelgeving en de lange doorlooptijd van de benodigde procedures. Uiteraard zal dit niet alleen gevolgen hebben voor de bedrijfstak waterrecreatie maar ook voor de watersporters.



#### 4. Niets aan de hand?

##### 4.1 Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)

In 2003 is mede namens het ministerie van Financiën het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) "Nederland op Slot? de Europese en Nederlandse Natuurbeschermingswetgeving nader bezien" aan de Tweede Kamer aangeboden. Aanleiding voor het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn was de constatering dat veel partijen knelpunten ervoeren bij de implementatie ervan. Het doel van de IBO-aanbevelingen was daarom *het hanteerbaar maken* van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Aangekondigd is dat oplossingen allereerst binnen de nationale wet- en regelgeving gezocht zouden worden en daarna pas in eventuele aanpassing van Europese wet- en regelgeving.

Vanaf 23 februari 2005 is de uitvoering van de Flora en Faunawet middels een Algemene Maatregel van Bestuur vereenvoudigd. Door het opnemen van meer vrijstellingen zijn minder ontheffingen nodig, al dan niet onder voorwaarde van het opstellen van een gedragscode. Bovendien wordt bezien of het zinvol is om een Gegevensautoriteit Natuur op te richten om de informatievoorziening over natuurgegevens te verbeteren.

In het IBO-rapport is aangegeven dat grote projecten als gevolg van de Europese richtlijnen weliswaar voor extra kosten komen te staan en vertraging oplopen, maar dat zij in de regel uiteindelijk toch wel doorgang vinden. Dit geldt echter niet voor kleine projecten, waar de extra kosten en vertragingen wel tot afgelasting hebben geleid. Dit laatste is een belangrijke constatering in relatie tot de recreatiesector, waar het altijd om relatief kleine projecten gaat.

Naar aanleiding van het IBO-rapport is voorts ingezet op het verbeteren van de samenspraak met betrokken instanties en organisaties en op het verhogen van kennis. Onduidelijkheid over ingewikkelde regelgeving zou een belangrijke bron van onvrede zijn. Er zijn daarom voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd en handreikingen opgesteld om de kennis te vergroten.



Hierdoor zou men beter op de regelgeving kunnen anticiperen. Daarnaast zijn in de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 beheerplannen verplicht gesteld. In deze plannen zullen projecten en handelingen gereguleerd worden waar geen vergunningplicht voor geldt. Het ministerie gaat ervan uit dat hierdoor het aantal individuele vergunningen zal afnemen. De beheerplannen moeten in samenspraak met betrokken instanties en organisaties worden opgesteld binnen 3 jaar na de vaststelling van een aanwijzingsbesluit voor een Speciale Beschermingszone.



## 4.2 Jurisprudentie

Ook uit jurisprudentieonderzoek<sup>18</sup> blijkt volgens het ministerie, dat er geen sprake is van afstel van projecten maar wel van vertraging in de uitvoering van plannen of projecten. Het ministerie verwacht echter dat door het beter hanteerbaar maken van de Vogel- en Habitatrichtlijn minder besluiten zullen sneuvelen vanwege verkeerd doorlopen procedurestappen of omdat meer onderzoek moet worden gedaan om projecten toch doorgang te laten vinden<sup>19</sup>. Vergeten wordt dat uit de jurisprudentie geen effecten voor projecten van kleinere bedrijven kunnen worden afgeleid, aangezien die in veel gevallen niet meer in staat zijn de procedures tot een goed eind te brengen en voortijdig afhaken omdat de kosten niet kunnen worden terugverdiend.

## 5. Wat gaat er mis

### **Wanhoop of creativiteit?**

*Er is geen wet uit Brussel die zoveel gemeenten, provincies, ondernemers en natuurbeschermende organisaties tot wanhoop drijft als de Vogel- en Habitatrichtlijn. Om oplossingen te zoeken om economische ontwikkelingen en duurzaamheid te combineren die "Europa-proof" zijn valt niet mee. Dit blijkt ook uit de veelheid van besluiten die sneuvelen bij de Raad van State omdat niet 'zeker' is of de natuur schade wordt toegebracht (bijvoorbeeld: Maasvlakte, IJburg). Door een groot gebrek aan kennis is die 'zekerheid' ook maar heel zelden te krijgen, hoe dik men de ecologische studies ook maakt om dit te camoufleren.*

### **5.1 Geen betrouwbare voorspellingen van verstoring van vogels door menselijke activiteit mogelijk**

Als gevolg van de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt in effectstudies getracht om mogelijke invloeden van verstoring van vogels in hun natuurlijke omgeving als gevolg van menselijke activiteit te kwantificeren. Probleem hierbij is dat veel kennis ontbreekt om goed en zuiver te kunnen zien wat de ernst van een verstoring is en in hoeverre de verstoring een negatief effect hebben op



de draagkracht van een gebied voor vogels of de draagkracht van een gebied juist onaangetaast laat. Een menselijke activiteit wordt volgens het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) als verstorend beschouwd als vogels als gevolg van die activiteit een ander gedrag vertonen dan dat ze zonder die activiteit zouden doen. Onderzoek naar verstoring laat echter zien dat deze relaties complex zijn. Hierdoor zijn betrouwbare voorspellingen ten aanzien van het al of niet optreden van verstoring én ten aanzien van de vraag naar de ernst van de verstoringen zeer lastig. Onbekend is in hoeverre

gewenning of verhogende schrikreacties van vogels voor variaties in de verstoringafstanden zorgen. Daarnaast is nauwelijks bekend hoe lang de vogels wegblijven na verstoring en hoe lang hun voorkeursgebied ongebruikt blijft. Bovendien is onvoldoende kennis beschikbaar over de invloed van verstoring op de populatieomvang en de reproductie. Men weet niet wat de vogels die opvliegen doen, waar en wanneer voedselconcurrentie optreedt door verstoring én wat de vogels onder onverstoorde omstandigheden zouden doen. Hierdoor kan geen vergelijking worden gemaakt van de energiehuishouding van de individuen met en zonder verstoring<sup>20</sup>. Zolang deze vragen niet beantwoord kunnen worden, is het niet mogelijk om tot een goed onderbouwde uitspraak over de effecten van de recreatievaart te komen, noch over de vraag of deze effecten al dan niet significant zijn. Toch worden tal van uitspraken gedaan.

## 5.2 Geen aantoonbare relatie tussen het voorkomen van vogels en verstoring door recreatievaart

Veel duidelijker zijn de onderzoekers van Rijkswaterstaat in het 'Eindrapport Monitoring ROM IJmeer'<sup>21</sup>. Zij geven aan dat op grond van uitgebreide analyse van gegevens van gecombineerde tellingen aan vogels en recreatievaart is gebleken dat geen harde bewijsbare relaties aantoonbaar zijn tussen het voorkomen van vogels en verstoringen door de recreatievaart<sup>22</sup>. Vaststaat dat er grote leemten in kennis zijn. Daarom, en het rapport ROM IJmeer is daar geen uitzondering op, worden in effectstudies bij het bepalen van effecten en het leggen van causale verbanden van veel onzekerheden en aannames uitgegaan, die als feiten worden gepresenteerd.



## 5.3 Een (inter)nationaal geaccepteerd of wettelijk vastgelegd beoordelingskader ontbreekt

Een (inter)nationaal erkend of wettelijk vastgelegd beoordelingskader of pseudo-wettelijke regels om te beoordelen of een effect op de natuur als 'significant' te beschouwen is, ontbreekt. Aangezien ook de rechtspraak het rechtstekort heeft laten voortbestaan zijn in de praktijk meerdere methoden bedacht om effecten van de waterrecreatie op vogels te beoordelen. Een voorbeeld hiervan is de 5% norm die Bureau Waardenburg hanteert. Bij deze norm wordt gekeken naar de *geschatte* afname van (kwalificerende) soorten in een Speciale Beschermingszone. Volgens het RIZA zou deze 5% de kleinst meetbare merkbare verandering zijn, op het niveau van de in een gebied verblijvende populatie<sup>23</sup>. Anderzijds geeft het RIZA zelf aan dat veel kennis ontbreekt om zuiver te kunnen zien wat de ernst van een verstoring is en in hoeverre de verstoring activiteiten een negatief effect hebben op de populatieomvang. In de praktijk worden door toepassing van deze norm de effecten van bijvoorbeeld de waterrecreatie op vegetaties/habitattypen, voedselareaal en soorten dus zonder aantoonbare relatie tussen oorzaak en gevolg, louter rekenkundig doorvertaald naar een evenredig effect op de betreffende vogelsoorten<sup>24</sup>. Deze berekeningsmethode leidt tot ernstige belemmeringen voor de watersportontwikkeling, terwijl met deze norm op geen enkele wijze aantoonbaar is of daadwerkelijk sprake is van een negatief effect.

## 5.4 Modelmatige benadering verstoring watervogels door de recreatievaart onzuivere basis besluitvorming

Door het RIZA is in 2002 een modelmatige benadering ontwikkeld om verstoring van watervogels door de recreatievaart te kunnen berekenen. Het model geeft echter alleen een voorspelling in tijd en ruimte van de verspreiding van pleziervaartuigen<sup>25</sup>. Op basis van de uitkomsten van het model wordt vervolgens een rekenkundige *inschatting* gemaakt van de ernst van de verstoring, omdat kennis over de gevolgen voor de populatieomvang ontbreekt. Effectberekeningen op basis van dit model houden echter onvoldoende rekening met deze beperkingen en vormen daarom een onzuivere basis om tot verantwoorde besluitvorming te komen. Zonder wetenschappelijke onderbouwing worden aannames als feiten gepresenteerd en relaties gelegd tussen het door de recreatievaart verstoord oppervlak, het gedrag van watervogels en het permanent verdwijnen van populaties uit Speciale Beschermingszones. Ongenuanceerde toepassing van dit model heeft inmiddels geleid tot het schrappen van een jachthaven in het kader van het project IJburg II en zelfs tot het ter discussie stellen van strandgebonden recreatie, terwijl geen zekerheid bestaat over de juistheid van deze beslissing.

## 6. Voorbeelden waar toepassing van berekeningsmodellen toe leidt

### 6.1 Gevolgen voor Integrale Inrichting VeluweRandmeren (IIVR)

De Integrale Inrichting VeluweRandmeren (IIVR) is via een uitgebreid interactief planproces tot stand gekomen en in 2001 bestuurlijk vastgesteld. Door betrokken overheden is een convenant gesloten voor de uitvoering van een pakket van 36 op elkaar afgestemde projecten voor de toekomstige inrichting van het Drontermeer, Veluwemeer, Wolderwijd en Nuldernauw.

Belangrijke pijlers zijn een balans tussen natuur en de recreatieve ontwikkeling, waarbij is onderkend dat (handhaving van) een goede waterkwaliteit de basis vormt voor zowel de natuurfunctie als andere vormen van gebruik.

De Veluwerandmeren zijn in 2000 individueel als Speciale Beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn aangewezen. Toepassing van berekeningsmodellen van het RIZA, eveneens gebaseerd



op aannames en 'expert judgement', heeft bij de ecologische effectinschatting van 9 projecten geleid tot het ter discussie stellen van de aanleg van natuurontwikkelingsgebieden, verdiepingsmaatregelen ten behoeve van de recreatievaart en het verplaatsen van een vaargeul in het Wolderwijd. Het is allerminst zeker of dit gerechtvaardigd is.

Als bouwsteen voor de op te stellen MER<sup>26</sup> en het Beheerplan<sup>27</sup> zijn van 9 projecten, die in het water plaatsvinden door het RIZA de cumulatieve effecten ingeschat<sup>28</sup>. Volgens berekeningen van het RIZA gaat door uitvoering van de 9 projecten 7,05% van het oppervlak aan waterplanten in het hele gebied verloren<sup>29</sup>. Voor een belangrijk deel ontstaat dit door het verleggen van de vaargeul en het ontwikkelen van beekmondingen ("werk-met-werk maken", waarbij gewonnen specie deels gebruikt wordt voor natuurontwikkeling). Vervolgens treedt volgens het RIZA door versterking<sup>30</sup> van soorten een **verlies** van duikende planteneters (8,39 – 10,84%) en van duikende mosselelers (2,14 – 5,81%)<sup>31</sup> op. Hoewel deze rekenkundige veronderstelling niet wetenschappelijke wordt onderbouwd, staat inmiddels wel het natuurontwikkelingsproject 'beekmondingen' ter discussie en wordt bij het project 'verplaatsen van de vaargeul' (opnieuw) gekeken naar alternatieven.

#### **Eerst bouwstop nodig?**

*Op het gebied van luchtkwaliteit was eerst een bouwstop nodig om Nederland te laten inzien dat het niet handig was om als enige land de EU-richtlijn voor schone lucht te koppelen aan ruimtelijke ordening. Talloze bestemmingsplannen werden door de Raad van State geschrapt omdat de luchtkwaliteit in het geding was. Om te voorkomen dat hetzelfde gebeurt als gevolg van de Vogel- en Habitatrichtlijn zou men hier iets van kunnen leren.*

### 6.2 Gevolgen voor IJburg II

Zoals bekend heeft de gemeente Amsterdam vergevorderde plannen voor de aanleg van IJburg II, een complex van eilanden met daarop woonbebouwing, bedrijven, recreatieve voorzieningen (strand en jachthaven) in het IJmeer, ten oosten van het reeds aangelegde IJburg I. Eind 2004 werd echter het bestemmingsplan door de Raad van State afgekeurd, onder andere op grond van onzekerheden over mogelijke negatieve effecten van IJburg II op watervogels in de Speciale Beschermingszone IJmeer<sup>32</sup>. Naar aanleiding van het besluit van de Raad van State is een 'passende beoordeling' gemaakt naar de ecologische effecten van IJburg II<sup>33</sup>. Om antwoord te kunnen geven op de vraag van de Raad van State "of de recreatie als gevolg van IJburg II een versturende invloed heeft op de watervogels in de Speciale Beschermingszone", is gebruik gemaakt van bovengenoemd model van het RIZA. Deze methode is voor het eerst in het Ketelmeer toegepast in 2002<sup>34</sup>.

Voor beide onderzoeken zijn gegevens aangeleverd door de waterrecreatiesector over de recreatievaart<sup>35</sup>, waaruit door het model de verspreiding van boten in het gebied kon worden afgeleid.



De kritiek op de methode richt zich dan ook niet op de voorspelde verspreiding van het aantal boten, maar vooral op de door het RIZA veronderstelde ernst van de verstoring van watervogels. Deze is uitsluitend berekend op grond van verstoringafstanden van vogels, terwijl men weet dat de



effecten van verstoring door de recreatievaart veel complexer en onvoldoende bekend zijn. Overigens kunnen ook bij het onderzoek naar en het gebruik van verstoringafstanden de nodige vraagtekens worden gezet. Veel vogelsoorten houden zich vooral op langs de randen van het Markermeer en IJsselmeergebied. Stroken langs de Houtribdijk en de Oostvaardersdijk zijn bijvoorbeeld bij de kuifeend favoriet. Op geen enkele wijze wordt meegewogen dat op deze dijkvakken veel autoverkeer is, dat deze vogels in veel hogere aantallen en op veel kortere afstand dan de recreatievaart passeert.

*Foto: "Brilduikers vluchten gemiddeld op meer dan 550 m afstand voor watersporters. Aantallen en verspreiding van brilduikers worden negatief beïnvloed door waterrecreatie"<sup>36</sup>*

Als men met dezelfde berekeningsmethodiek uit zou gaan van homogene verspreiding van auto's en vogels op grond van verstoringafstanden net als bij de recreatievaart, dan is het niet ondenkbaar dat *inschatting van de effecten* zou leiden tot de conclusie dat deze activiteit desastreuze gevolgen heeft voor de populatieomvang.

In het IJmeer-rapport wordt zonder nadere wetenschappelijke onderbouwing de afname van het aantal watervogels (zowel zomer- als wintergasten) voor een deel toegeschreven aan de recreatievaart<sup>37</sup>. Geen rekening wordt gehouden met de voedselafname door het verdwijnen van mosselbanken en waterplanten als gevolg van de (nog onverklaarde) verslechtering van het doorzicht van het Markermeer en het IJmeer<sup>38</sup>. Het ligt voor de hand dat hierdoor soorten als bijvoorbeeld Kuifeend (mosseleter), Nonnetje en Fuut (viseters) noodgedwongen naar andere gebieden verschuiven waar wel voldoende voedsel voorhanden is. Echter de groei van de jachthavencapaciteit leidt volgens het RIZA tot zodanig negatieve effecten op de aantallen vogels in de Speciale Beschermingszone, dat een "planologische herbezinning / heroverweging" is geadviseerd. Tevens wordt aangegeven deze effecten op IJmeerschaal niet gecompenseerd kunnen worden<sup>39</sup>. Het gevolg hiervan is dat de gemeente Amsterdam de jachthaven uit de plannen voor IJburg heeft gehaald, terwijl allerm minst vaststaat of het accommoderen van de gewenste groei van de recreatievaart daar daadwerkelijk een belemmering vormt voor de instandhoudingdoelen in het kader van Natura 2000.

### 6.3 Onderzoek van de provincies naar cumulatieve effecten van de groei van de recreatievaart

Door de provincies Flevoland, Noord-Holland en Friesland is opdracht gegeven voor een onderzoek naar de effecten van de groei van de recreatievaart in het IJsselmeergebied. Dit onderzoek heeft tot grote commotie geleid binnen de waterrecreatiesector en tot het sturen van een 'Open brief' van de Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren aan betrokken overheden en ministeries (bijlage 13.2). Vanwege de grote maatschappelijke belangen die op het spel staan maakt de Stichting Waterrecreatie zich zeer grote zorgen over de gevolgen van de ook hier weer te hanteren methodiek.





## 7. Te veel aparte Beschermingszones

Een deel van de huidige problemen had kunnen worden voorkomen indien de landschapsecologische eenheid die het totale IJsselmeergebied vormt, zou zijn aangewezen als één Speciale Beschermingszone. Hiermee is bijvoorbeeld in de Waddenzee wel rekening gehouden. Veel veranderingen in verschuivingen van verblijfplaatsen of fluctuaties in aantallen vogels binnen de talloze Speciale Beschermingszones in het IJsselmeergebied worden nu onterecht en zonder verantwoorde onderbouwing aan de recreatievaart toegerekend.



Daarnaast wordt in diverse effectstudies geen rekening gehouden met autonome ontwikkelingen in de natuur noch met nationale of internationale oorzaken die tot verschuivingen van verblijfplaatsen of fluctuaties in aantallen vogels kunnen leiden<sup>40</sup>.

### ***Aanleg eiland De Kreupel schaadt instandhoudingdoelstellingen Oostvaardersplassen.***

*Het kunstmatige eiland De Kreupel dat door Rijkswaterstaat voor de kust van Andijk in het IJsselmeer is aangelegd heeft zo'n aantrekkingskracht op o.a. Aalscholvers, dat ze massaal uit de Oostvaardersplassen verdwijnen. Het gevolg is dat in de Speciale Beschermingszone Oostvaardersplassen de instandhoudingdoelstellingen niet worden gehaald. Dat het aantal vogels in een andere, soms zelfs aangrenzende SBZ toeneemt, is op basis van de huidige regelgeving niet relevant. De essentie van de Vogelrichtlijn dat "Speciale" Beschermingszones vogels voor uitsterven behoeden is volledig op de achtergrond geraakt. De Natura 2000-gedachte waarin we met elkaar verantwoordelijk zijn voor het welbehagen van bedreigde vogel- en diersoorten in Europa, is verworpen tot een "verplaatsingsverbod" voor trekvogels van de ene SBZ in Nederland naar de andere. Wat er in Natura 2000 verband met een populatie gebeurt, speelt geen rol.*

## 8. Compensatie: noodzaak of wens?

Bij uitbreidingsplannen worden in effectstudies op grond van aannames, die als feiten worden gepresenteerd, verschuivingen en fluctuaties door verstoring toegerekend aan de recreatievaart. Dit kan ertoe leiden dat deze vermeende negatieve effecten gecompenseerd moeten worden door bijvoorbeeld de aanleg van een vogelrustgebied. Gelet op de onvolledige kennis waarop deze besluiten worden genomen, is het echter allerminst 'zeker' of dergelijke maatregelen werkelijk noodzakelijk zijn. Het komt bovendien steeds vaker voor dat de wens en noodzaak van natuurcompensatie door overheden door elkaar gehaald worden tegen hoge maatschappelijke kosten. Hiervan zijn niet alleen initiatiefnemers, maar is ook de belastingbetaler de dupe.



Bij de toetsing van de Ontwikkelingsvisie Ketelmeergebied<sup>41</sup> werden in 2002 de verschuivingen in aantallen vogels op grond toepassing van het verstoringmodel van het RIZA en 'expert judgement' (vanwege het ontbreken van kennis), volledig toegerekend aan verstoring door de recreatievaart. Dit heeft ertoe geleid dat de vermeende negatieve effecten van de uitbreiding van het aantal ligplaatsen gecompenseerd worden door de aanleg van een vogelrustgebied nabij de Ketelbrug. Op deze manier is volgens het RIZA de balans weer neutraal. Het is echter zeer de vraag of deze maatregel werkelijk noodzakelijk is.

## 9. Eén jaar als referentiejaar

De aantallen vogels waar Nederland Speciale Beschermingszones voor heeft aangewezen, laten sterke fluctuaties zien. Deze ontstaan door tal van oorzaken, waar Nederland geen invloed op heeft, zoals een koude of relatief warm winter in Scandinavië. In Duitsland hanteert men een 5 jaar gemiddelde om fluctuaties te corrigeren, in tegenstelling tot Nederland waar wordt uitgegaan van aantallen die in een referentiejaar zijn gemeten.

## 10. Bestaand gebruik ter discussie

Op het moment van de aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden in 2000 werd door de toenmalige staatssecretaris mevrouw G. Faber gezegd dat het 'bestaand gebruik' in beginsel voortgezet zou mogen worden, omdat dit gebruik de vogelkundige waarden voor de aanwijzing niet in de weg heeft gestaan<sup>42</sup>. Inmiddels blijkt echter uit de brief van minister Veerman aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 6 januari 2006 dat deze toezegging niet kan worden waargemaakt. De minister schrijft dat een passende beoordeling voor de toetsing van bestaand gebruik nooit nodig geacht werd, maar dit uitgangspunt als gevolg van het zogenoemde Kokkelvisserijarrest van het Europese Hof van Justitie is



gewijzigd. Dit arrest betrof een activiteit die al vele jaren periodiek werd uitgeoefend en waarvoor jaarlijks een vergunning werd verleend. Aangezien het ministerie vindt dat de noodzaak van een beoordeling van negatieve effecten van bepaalde activiteiten niet alleen kan afhangen of volgens het nationale recht een vergunning voor onbepaalde tijd of een periodieke vergunning wordt verleend, is in art. 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen dat een vergunningplicht kan gelden voor activiteiten waarvoor eerder op grond van andere toepasselijke wetgeving een vergunning voor onbepaalde tijd is verleend *én voor activiteiten die plaatsvinden zonder vergunning*. Dit betekent dus dat activiteiten die al jarenlang plaatsvinden nu beoordeeld moeten worden op hun effecten. Dit zal in eerste instantie plaatsvinden in het kader van het beheerplan. Dit houdt in dat via de habitattoets zal moeten worden vastgesteld of de activiteiten de instandhoudingdoelstellingen niet in gevaar brengen. Door het ministerie zal nagegaan worden waar zich knelpunten met bestaand gebruik voordoen. Deze wijziging rond het 'bestaand gebruik' leidt bij de provincies nu al tot een groot aantal nieuwe vergunningaanvragen ex art. 19d in het kader van de Natuurbeschermingswet en oplopende maatschappelijke kosten, maar ook tot grote onzekerheid over de exacte gevolgen voor de waterrecreatiesector.

## 11. Conclusies

### **Nestkastjesbeleid**

Een SBZ is een **speciale** beschermingszone die nodig is om **bedreigde soorten** vogels in Europa (Natura 2000) adequaat te beschermen. In deze speciale gebieden is een zeer streng beschermingsregime van toepassing; artikel 6 van de Habitatrictlijn. Ontwikkelingen zijn alleen toegestaan als zeker is dat de beschermde vogels daardoor niet "significant" worden verstoord, het project niet "elders" plaats kan vinden en er een "dwingende reden van groot openbaar belang" is om het project toch in dit gebied uit te voeren. Om te kwalificeren als speciale beschermingszone moet aan **criteria** worden voldoen. Het ministerie van LNV heeft in 1999 door gebrek aan tijd en onder dreiging van boetes niet kritisch naar de door de Vogelbescherming opgestelde en door Brussel overgenomen criteria gekeken. Het gevolg was dat bijna al onze kanalen, plassen, meren en rivieren (80% van ons water) aan de criteria voldeed en als SBZ werd aangewezen. Implementatie van deze bijzondere Europese status vond plaats in de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora en Faunawet, waar artikel 6 van de Habitatrictlijn als toetsingskader werd ingevoerd ("**Habitattoets**"). Een daling van 5% van het aantal vogels in een SBZ was volgens het RIZA meetbaar en dit percentage werd enkele malen door de Raad van State geaccepteerd als "significant". Het ministerie van LNV houdt echter een slag om de arm; is een afname met 5% van in Europees verband beschermde soorten vogels wel acceptabel? Het is in ieder geval niet een door de EU goedgekeurde norm. Eigenlijk is elke daling ongewenst en in de **Instandhoudingdoelen** ("Doelendocumenten") staat bij elke kwalificerende soort dan ook minimaal: "behoud van de huidige populatie". Dit geldt voor alle via de Vogelrichtlijn beschermde vogels in elke individuele Nederlandse SBZ. Als (trek)vogels zich door welke omstandigheid dan ook verplaatsen of een SBZ verlaten, moet je maatregelen nemen om dit te voorkomen. Populatieontwikkelingen in Europees verband spelen geen rol meer. Goedbedoelde Europese wetgeving is geworden tot "nestkastjesbeleid" en breekijzer om ontwikkelingen tegen te houden. Initiatiefnemers worden door onbegrijpelijke regelgeving gefrustreerd. Ook via de op te stellen **Beheerplannen** kan je de aanwijzingen en artikel 6 van de Habitatrictlijn niet wijzigen. We moeten met elkaar in Nederland én in Brussel op zoek naar een werkbare methode waarbij de kwaliteit en bescherming van vogels wordt geborgd, maar waar cijfers en nummers minder dogmatisch worden gehanteerd. Vogels gaan hun eigen weg en dat is maar goed ook.

### 11.1 Noodzaak zorgvuldige omgang met de natuur wordt onderschreven

De boodschap uit de uitspraak van het Hof van Justitie in het zogenoemde Kokkelvisserijarrest is volgens de minister<sup>43</sup> "de noodzaak tot zorgvuldige omgang met de natuur", ook waar het bestaand gebruik betreft. Deze noodzaak wordt door de in de Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren samenwerkende organisaties onderschreven. Gedurende meer dan 10 jaar wordt immers gestreefd naar een goede samenwerking met natuurorganisaties om ervoor te zorgen dat natuur en recreatie elkaar zoveel mogelijk versterken. Zoals omschreven in de inleiding zijn met die werkwijze al opmerkelijke resultaten geboekt. Als gevolg van de Europese richtlijnen en vooral door de wijze waarop Nederland hieraan uitvoering geeft, wordt nodeloos afbreuk gedaan aan de zorgvuldig opgebouwde relaties tussen natuur en recreatie.

### 11.2 Bezwaren huidige methode effectinschatting

De huidige methode die gehanteerd wordt in effectstudies om de gevolgen van de waterrecreatie in kaart te brengen in het kader van Natura 2000 kent de volgende bezwaren:

- De huidige beoordelingsmethodiek leidt tot maatschappelijk onverantwoorde besluitvorming;
- Een aantoonbare relatie tussen het voorkomen van watervogels en verstoring door de recreatievaart ontbreekt;
- Effecten op populaties door verstoring door de waterrecreatie zijn bij huidige stand van wetenschap niet te kwantificeren;
- Bij gebrek aan kennis worden op maatschappelijk onverantwoorde wijze gegevens uit het RIZA verstoringmodel geïnterpreteerd en relaties gelegd tussen verstoord wateroppervlak door de recreatievaart en het permanent verdwijnen van populaties uit een Speciale Beschermingszone;
- In effectstudies wordt geen of onvoldoende aandacht besteed aan autonome ontwikkelingen in de natuur. Hetzelfde geldt voor andere (internationale) invloeden/bronnen die effect kunnen hebben op populaties in Natura 2000 gebieden in Nederland.

### **11.3 Ontwikkeling watersport in gevaar**

Voor ondernemers in de waterrecreatiesector leidt het uitvoeren van een habitattoets waarbij ook nog gekeken moet worden naar cumulatie met andere plannen tot onaanvaardbaar hoge kosten, die nimmer terugverdiend kunnen worden. Dit betekent dat de ontwikkeling van de watersport in gevaar gebracht wordt. Indien ook bestaande bedrijven deze habitattoets moeten uitvoeren vanwege de nieuwe opstelling van het ministerie, zal dit leiden tot onacceptabele bedrijfskosten die niet op de recreant kunnen worden verhaald.

## **12. Oplossingsrichtingen**

### **12.1 Maak gebruik van evaluatie Europese Richtlijnen in 2007**

De minister heeft in het kader van het IBO aangekondigd dat medio 2006 een evaluatie zal worden gehouden over de maatschappelijke tevredenheid, die mede als input voor de rapportage aan Brussel zal gelden. Aangegeven is dat indien er onaanvaardbare problemen overblijven die met een verbetering van de uitvoering niet kunnen worden opgelost, de minister voorstellen zal doen om wet- en regelgeving, of de Europese richtlijnen aan te passen. Met dit Zwartboek hebben de organisaties trachten aan te geven dat door de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en de vertaling daarvan in de Nederlandse wetgeving onaanvaardbare problemen zijn ontstaan. Wij stellen voor:

- de 'Habitattoets' zoals die in de jurisprudentie nader is geconcretiseerd en aangescherpt terug te brengen tot een uitvoerbare en zinvolle beoordeling, die recht doet aan het doel van de toets, namelijk "zorgvuldige omgang met de natuur".
- dat het begrip dat 'zekerheid' verkregen moet worden over de effecten dient te worden genuanceerd. Door het ontbreken van voldoende wetenschappelijk onderbouwde kennis is slechts zeer incidenteel deze 'zekerheid' te verkrijgen. In de praktijk worden daarom hiaten in kennis aangevuld met aannames en interpretaties, waardoor allerm minst 'zeker' is of eventuele gevolgen zodanig schadelijk of verstorend zijn dat zij de instandhoudingdoelstellingen van Natura 2000 gebieden in gevaar brengen. Hierdoor sneuvelen plannen en/of ontwikkelingsruimte op grond van besluitvorming waarvan evenmin 'zeker' is of die besluitvorming gerechtvaardigd is.
- dat het begrip 'significant' in het kader van de Habitattoets nader wordt gedefinieerd en gekwantificeerd tot een hanteerbaar begrip. Door gebrek aan duidelijkheid en eenduidigheid wordt in de praktijk aan dit begrip een wisselende betekenis toegekend die geen relatie heeft met de instandhoudingdoelstellingen (die moeten immers nog worden vastgesteld);
- dat maatregelen worden genomen om te voorkomen dat wens en noodzaak tot compensatie door elkaar kunnen worden gehaald. Het mag niet zo zijn dat de recreatie zonder wetenschappelijke onderbouwing tot zondebok wordt aangewezen om de wens voor de aanleg van natuurontwikkelingsprojecten te rechtvaardigen. Deze wensen leiden tot hoge maatschappelijke kosten.

### **12.2 Analyseer ongewenste effecten als gevolg van aanwijzing Speciale Beschermingszones**

- Analyseer ongewenste effecten als gevolg van de aanwijzingen van de vele Speciale Beschermingszones. Houdt rekening met functioneren van landschapsecologische eenheden. Op grond hiervan kunnen aanbevelingen worden geformuleerd voor noodzakelijke aanpassingen van wet- en regelgeving en/of Europese richtlijnen.

### **12.3 Oplossingsrichtingen om tot maatschappelijk verantwoorde besluitvorming te komen**

Om tot een goede beoordeling van de effecten van de recreatievaart te kunnen komen is een analyse noodzakelijk van het complexe systeem van factoren en bronnen die (in het IJsselmeergebied en de Waddenzee) tot mogelijke fluctuaties van aantallen watervogels (kunnen) leiden. Dit betekent dat wetenschappelijk onderzoek nodig is om de leemten in kennis te dichten. Hiervoor zijn onder andere de volgende onderzoeken noodzakelijk:

- Wetenschappelijke analyse van alle natuurlijke effecten binnen Natura 2000 die van invloed kunnen zijn op populaties in het IJsselmeergebied;



- Wetenschappelijke analyse van aantoonbare relaties tussen het voorkomen van populaties en verstoring als gevolg van menselijke activiteit in een Speciale Beschermingszone (incl. de recreatievaart);
- Wetenschappelijk onderzoek naar mogelijkheden om de mate van toerekening van de effecten aan de diverse aantoonbare verstoringbronnen te wegen;
- Onderzoek hoe andere Europese landen met de aanwijzing van watergebieden en de richtlijnen omgaan. Het is onwaarschijnlijk dat de ontwikkeling van de waterrecreatie in de rest van Europa op dezelfde strenge wijze wordt getoetst en veroordeeld, alleen al omdat men in die landen nauwelijks over gegevens beschikt (in samenhang met de motie Geluk).

## 13. Bijlagen

### 13.1 Petitie Platform Vogelrichtlijn heeft historische vergissing LNV niet kunnen voorkomen

Op 8 februari 2000 is door de heer Schraven, voorzitter van VNO/NCW een petitie van het Platform Vogelrichtlijn aangeboden aan de Tweede Kamer. Het Platform Vogelrichtlijn bestond uit ca. 30 organisaties die zich ernstige zorgen maakten over de wijze waarop Nederland invulling gaf aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen bij de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden. Deze petitie heeft de historische vergissing van het ministerie van LNV niet kunnen voorkomen. Ter illustratie is onderstaand de tekst van de petitie integraal opgenomen:

## Aan de leden van de Tweede Kamer

Den Haag, 8 februari 2000

### ***Gevolgen Europese Vogelrichtlijn een ramp voor ons land!***

Niet voor niets hebben in april vorig jaar ruim 6.000 overheden, belangenorganisaties, ondernemers en particulieren gereageerd op het voornemen van staatssecretaris mevrouw G. Faber van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (LNV) om ruim 60 gebieden in Nederland (20 % van ons land) aan te wijzen als "Speciale Beschermingszone ("SBZ") in het kader van de Europese Vogelrichtlijn. 6000 reacties is een record aantal dat zelfs een bekend onderwerp als de Betuwelijn niet heeft gehaald. Waarom zoveel reacties, wat is er aan de hand? Het doel van deze Europese wet is toch het beschermen van bedreigde en kwetsbare vogels en dat is toch immers een prima zaak?

### ***Toetsing blokkeert economische initiatieven***

Alle hieronder genoemde organisaties zijn voorstander van het adequaat beschermen van bedreigde en kwetsbare vogels, daarover is geen discussie. Het probleem is de manier waarop het ministerie dit wil doen en de gevolgen. In alle als SBZ aangewezen gebieden, wordt artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing. Dit betekent, dat iedere plan of project in of in de omgeving van een SBZ aan dit artikel moet worden getoetst.

Er moet antwoord worden gegeven op 4 vragen:

1. Is zekerheid te geven dat vogels niet "**significant verstoord**" worden?
2. Kan het plan of project **niet "elders"** worden uitgevoerd?
3. Is er een sprake van een "**dwingende reden van groot openbaar belang**"?
4. Wat zijn de (financiële) "**compensatie**" voorstellen?

Om antwoord te kunnen geven op deze vragen zal een "**Vogel Effect Rapportage**" (VER) moeten worden opgesteld, vergelijkbaar met onze huidige Milieu Effect Rapportage (MER). Waar onderstaande organisaties zich zo druk over maken, is dat noch het ministerie van LNV, noch Brussel aangeeft hoe de 4 toetsingsvragen beantwoord moeten worden. Volgens de Staatssecretaris moet de rechter het maar zeggen.

### ***De rechter moet het maar zeggen, als dus de staatssecretaris***

Wat is "significante verstoring" en hoe stel je dat met zekerheid vast? Of stelt u zich het volgende eens voor bij de vraag "kan het niet elders". Moet een projectontwikkelaar die woningen wil bouwen in Stavoren, in of nabij een Speciale Beschermingszone, eerst aantonen waarom hij niet in Naarden of Tietjerk wil bouwen? Moet bij de aanleg van een industrieterrein in Hoorn, eerst worden nagegaan of het misschien niet ook in Zierikzee kan? Wanneer is er sprake van "een dwingende reden van groot openbaar belang"? Is dit het geval bij uitbreiding van een jachthaven met 100 ligplaatsen of een kampeertrein? Hoe en waar kunnen wij in ons druk bevolkte land de eventueel verstoorde vogels "compenseren"? Niemand weet dit, en het ministerie van LNV stelt vrolijk dat de rechter, de Raad van State of uiteindelijk het Europese Hof daar maar een uitspraak over moet doen. De ruimtelijke ordening in Nederland is geregeld via streekplannen, bestemmingsplannen, structuurschema's, planologische kernbeslissingen en niet te vergeten een doortimmerd natuurbeleid (staatsnatuurmoumenten, natuurbeschermingswet gebieden, nationale parken, etc.).

Door het Aanwijzingsbesluit dreigt op 20% van ons grondgebied in ons volle landje, zorgvuldig en democratisch afgestemde beleid in een klap ondergeschikt te worden aan de grote finale toets bij het Europese Hof in Straatsburg, indien iemand niet tevreden is met het resultaat uit de Vogeleffect Rapportage. Dit kan leiden tot zeer langdurige, uitzichtloze procedures en hoge maatschappelijke kosten waar niemand iets mee opschiet en uiteindelijk tot stagnatie van initiatieven en investeringen.

### ***Een voorbeeld: Onmogelijke toetsing leidt tot uitzichtloze procedures***

In 1991 heeft het kabinet een convenant getekend, waarbij is afgesproken, dat er meer windmolens in Nederland moeten worden geplaatst. In 1998 namen de provincies Friesland en Noord-Holland het initiatief een windmolenpark rond de Afsluitdijk te bouwen. Voor ruim f 2 miljoen gulden werd een MER inclusief Vogeleffect Rapportage (VER) geschreven en een Nut en Noodzaak rapport opgesteld. Alle betrokken ministeries, waaronder LNV zaten in het begeleidende "Kernteam".

Toen in december 1999, na 2 jaar zwoegen, een ruim 600 pagina's tellende MER/VER en een Nut en Noodzaak analyse verscheen, schreef het ministerie van LNV dat het "elders" niet was aangetoond en "het groot openbaar belang" ook niet! Kan het niet in de Noordzee, op de Veluwe, in de Biesbosch, in het IJmeer, bij Assen of in Maastricht? Zolang niet alle mogelijkheden zijn onderzocht, is de vraag niet goed beantwoord. Ook de vraag wat "het groot openbaar belang" is, bleek ondanks 2 jaar onderzoek niet afdoende te kunnen worden beantwoord. Moet worden aangetoond dat het licht uitgaat of dat de economie ontwricht wordt als er geen windmolens worden gebouwd? Zelf geeft het ministerie LNV in haar brief geen antwoord of oplossingsrichtingen, maar verwijst naar verwachte bestuurlijke en juridische klippen waarover de rechter maar uitsluitsel moet geven.

### ***Economie in 1/6 van Nederland op slot***

Als de 2<sup>e</sup> Kamer met het aanwijzingsbesluit accoord gaat, kan voor elk project grenzend aan één van de op kaart aangegeven gebieden een Vogel Effect Rapportage worden geëist. "Bestaand gebruik" mag volgens LNV *in principe* worden voortgezet. Zolang het aantal inwoners in Nederland niet groeit, wij geen kinderen meer krijgen en de grenzen sluiten, is er dus "niets aan de hand". Dit scenario is net zo onwerkbaar als het Aanwijzingsbesluit. Voor elke wijziging van een bestemmingsplan, het verlenen van een aanlegvergunning of welke andere vergunning ook, zal na aanwijzing van de gebieden een Vogel Effect Rapportage gevraagd kunnen worden. De ondernemer moet de kosten voor de VER, de juridische kosten en de financiële compensatie incalculeren in de prijs van zijn project. Door prijsverhogingen wordt uiteindelijk de consument met flinke lastenverzwaring geconfronteerd. Stilstand is immers achteruitgang. Wordt de rest van economisch Nederland, net als de boeren, nu ook ons land uitgejaagd en mag vakantie in eigen land alleen nog maar zolang dit niet leidt tot intensivering van het "bestaand gebruik". De staatssecretaris lijkt door aanwijzing van 20% van Nederland als Vogelreservaat, te zijn vergeten dat de Nederlandse bevolking voorlopig nog steeds groeit.

### ***Draagvlak voor natuur(-beleid) verdwijnt***

Deze wet maakt meer kapot dan ons lief is. Gebrek aan ontwikkelingsruimte leidt bij recreatiesector tot kwaliteitsverlies, stagnatie, dalende bezettingsgraden, rendement en werkgelegenheid. Bedacht moet worden dat dit een ernstige verstoring is van het vigerend beleid en dat met name door aantasting van de recreatiemogelijkheden, het draagvlak voor natuurontwikkeling verdwijnt en dat de zorgvuldig en moeizaam opgebouwde relatie tussen economie en natuurorganisaties in een klap wordt ondergraven.

### ***Nederlandse invulling een historische vergissing***

Alle organisaties zijn van mening dat Nederland een historische vergissing begaat bij de implementatie van de Vogelrichtlijn. Nederland hoeft het immers helemaal niet zo te doen en heeft 20 jaar de tijd gehad om weloverwogen die gebieden als SBZ aan te wijzen, waar de zeldzame vogels daadwerkelijk fourageren en rusten. Door Nederland is nagelaten zelf wetenschappelijk onderbouwde criteria op te stellen, om invulling te geven aan de Vogelrichtlijn. Onder dreiging van de Europese boete is bij gebrek aan beter gekozen voor verouderde IBA normen die nota bene door de Vogelbescherming zijn opgesteld.

## ***EU-Vogelrichtlijn dwingt niet tot voorgenomen zware ruimtelijke ingreep***

Vaststaat dat Nederland de verplichtingen uit de EU-richtlijn dient na te komen. Vaststaat echter ook dat aan de Lidstaten wordt overgelaten hoe zij de verplichtingen in de nationale wet- en regelgeving opnemen. Ook het Europese Hof heeft dit bevestigd. Gemakshalve is het ministerie uitgegaan van door de Vogelbescherming gepubliceerde rapporten, met als gevolg dat volstrekt onnodig 20% van ons landoppervlakte, 80 % van ons binnenwater en 50% van ons buitenwater beschermd gebied wordt, ten koste van economisch (mede)gebruik door recreatie, scheepvaart, landbouw en delfstoffenwinning, visserij, energievoorziening etc.

## ***Het georganiseerde bedrijfsleven laat het er niet bij zitten***

Zowel inhoudelijk als procedureel is er veel af te dingen op de manier waarop het aanwijzingsbesluit wordt genomen. Niet voor niets heeft de staatssecretaris een record aantal reacties ontvangen. Als de voorgenomen aanwijzingen worden doorgezet, zullen de in het Platform Vogelrichtlijn verenigde organisaties niet schromen om naar de rechter te stappen.

## ***Massaal beroep op de bestuursrechtspraak***

Door vast te houden aan de gekozen systematiek bedacht door de Vogelbescherming kiest de Staatssecretaris voor de confrontatie. Zij moet rekening houden met tenminste evenveel bezwaarschriften als zienswijzen zijn ingediend. Gelet op de ruim 6000 zienswijzen, betekent dit een massaal beroep op de bestuursrechtspraak. Onnodig te zeggen dat dit naast verspilling van zeer veel geld, dit niet leidt tot draagvlak voor de nu voorgesteld bescherming van vogels en hun leefgebieden.

## ***Grove schending Algemene beginselen van behoorlijk bestuur***

In ons recht verankerde beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, de motiveringsplicht en het rechtszekerheidsbeginsel zijn door de staatssecretaris aan haar laars gelapt. Er is onvoldoende kennis vergaard om een belangenafweging te kunnen maken. Vervolgens is er onvoldoende sprake geweest van belangenafweging nu de nadelige gevolgen onevenredig zijn in verhouding tot het doel. De criteria zijn niet in procedure geweest. Er is geen overleg geweest met belangenorganisaties over de keuze van de criteria. Er is zelfs geen wettelijke basis voor de criteria geboden, terwijl de nieuwe Natuurbeschermingswet daarvoor de gelegenheid biedt. Door gebruik van onjuiste criteria deugt de motivering van de besluiten niet. Er is sprake van pure rechtsonzekerheid nu niet verteld wordt wat de rechtsgevolgen zullen zijn. Nu meer gebieden dreigen te worden aangewezen dan waartoe de Europese verplichting strekt, ontbreekt de noodzaak inbreuk te maken op eigendoms- of gebruiksrechten van burgers op grond van het algemeen belang. In gebieden die terecht worden aangewezen, is de overheid schadelijkt en handelt onrechtmatig indien er niet voor gecompensatie wordt gezorgd.

## ***Juridisch broddelwerk oorzaak schending verplichtingen EU-richtlijn***

Door eerst gebieden te selecteren en daar vervolgens pas de criteria op los te laten, juridisch en ornithologisch broddelwerk, is er niet voor niets zware kritiek op de door de staatssecretaris voorgenomen aanwijzingen. Door een zorgvuldiger aanwijzingspraktijk te volgen, had de staatssecretaris al lang aan de verplichtingen van de richtlijn, "het aanwijzen van de meest geschikte gebieden als SBZ voor de instandhouding van kwetsbare vogelsoorten", kunnen voldoen.

## ***Het platform Vogelrichtlijn vindt dat overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht:***

- Alsnog op onafhankelijke en objectieve wijze de vereiste kennis wordt vergaard om tot aanwijzing van de meest geschikte gebieden tot SBZ's te komen voor instandhouding van kwetsbare vogelsoorten (3:2 Awb).
- De criteria worden herzien en deugdelijk worden gemotiveerd (3:46 Awb)
- dat rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen worden afgewogen (3:2 Awb)



- Nadelige gevolgen niet onevenredig uitpakken in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen en evenwicht tussen natuur, economie en werkgelegenheid behouden blijft (3:4 Awb).
- Een eind wordt gemaakt aan de rechtsonzekerheid (algemeen beginsel van behoorlijk bestuur)
- Compensatie wordt geboden aan bedrijven, boeren en particulieren in correct aangewezen SBZ's en daarmee acties op grond onrechtmatige overheidsdaad te voorkomen
- Het voorliggende Aanwijzingsbesluit leidt tot uitzichtloze procedures en tot hoge en onnodige maatschappelijke kosten

### ***Een goed alternatief is er wel degelijk***

De staatsecretaris weet dat er in het vroege voorjaar van 1999 door gemeenten en gesteund door meerdere partijen een geschikt alternatief is aangedragen dat voldoet aan de verplichtingen uit Europese Vogelrichtlijn. Daarin staat hoe kwetsbare vogelsoorten in hun aantoonbaar meest geschikte leefgebieden daadwerkelijk kunnen worden beschermd. Voor dit alternatief kan wel op een breed maatschappelijk draagvlak worden gerekend en kan zeer snel worden ingevoerd.

### ***Deze petitie werd aangeboden namens onderstaande organisaties:***

**VNO-NCW, MKB Nederland, WVM, LTO Nederland, de Kamers van Koophandel en Fabrieken voor Flevoland, Amsterdam, Friesland, Groningen, de regio Zwolle, Noordwest-Holland, de Veluwe en Twente, en Gooi- en Eemland, HISWA Vereniging, RECRON, Vereniging voor Beroepschartervaart (BBZ), KSV Schuttevaer, Nederlandse Vereniging van Zandwinners (NVZ), Productschap Vis, Vereniging van samenwerkingsverbanden in de recreatiesector (OSO), de ANWB en het Watersportberaad (Koninklijk Nederlands Watersport Verbond (KNWV), Noord Nederlandse Watersport Bond (NNWB), Nederlandse Vereniging van Sportvissersfederaties (NVVS), Koninklijke Nederlandse Motorboot Club (KNMC), Koninklijke Nederlandse Roei Bond (KNRB), Nederlandse Waterski Bond (NWB), Toeristische Kano Bond Nederland (TKBN), Nederlandse Onderwatersport Bond (NOB), Nederlandse Vereniging van Toerzeilers (NVvT), Unie van Watertoeristen (UVW), Scouting Nederland, Nederlandse Bond voor Aangepaste Sporten (NEBAS) en de Nederlandse Kano Bond (NKB)).**

### 13.2 Open brief van de Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren d.d. 31 januari 2006

In januari 2006 zijn de provincies Flevoland, Friesland en Noord-Holland een onderzoek gestart naar de cumulatieve effecten van de voorgenomen toename van de recreatievaart in het IJsselmeergebied. De Stichting Waterrecreatie maakt zich ernstige zorgen over de uitkomsten van dit onderzoek aangezien uitspraken gedaan zullen worden over effecten op grond van aannames omdat kennis ontbreekt om relaties aan te tonen tussen vogels en verstoring door de recreatievaart. De openbrief die aan alle betrokken provincies en ministeries is gestuurd is hierna als bijlage opgenomen.



#### Open brief aan de provincies en ministeries betrokken bij het IJsselmeergebied

Lelystad, 31 januari 2006

Geachte overheden,

Op 31 januari 2006 organiseert de provincie Flevoland een startbijeenkomst in het Nieuw Land Erfgoedcentrum in Lelystad over een onderzoek naar de cumulatieve effecten van de voorgenomen toename van de recreatievaart in het IJsselmeergebied. In december 2005 is door de drie IJsselmeerprovincies, Noord-Holland, Friesland en Flevoland aan o.a. Centrum Landschap Alterra en Waterrecreatie Advies gevraagd om voor dit onderzoek offerte uit te brengen. Deze bureaus hebben gezamenlijk in een brief aan de provincies onder andere gesteld dat:

- het niet mogelijk is om binnen de gestelde termijn (mei 2006) op een wetenschappelijk verantwoorde manier uitspraken te doen over cumulatie van effecten van de recreatievaart op de stand en verspreiding van vogelpopulaties in het IJsselmeergebied en de Waddenzee;
- toepassing van de modelmatige benadering van verstoring van watervogels door de recreatievaart van het Rijksinstituut voor integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling/RIZA<sup>1</sup> een onzuivere basis vormt om tot verantwoorde besluitvorming te komen, omdat:
  1. gebruik gemaakt wordt van eenvoudig weerlegbare aannames en "expert judgement";
  2. zonder een verantwoorde wetenschappelijke onderbouwing relaties gelegd worden tussen het door de recreatievaart verstoord wateroppervlak, het gedrag van watervogels en het permanent verdwijnen van populaties uit het gebied;
  3. verschuivingen van verblijfplaatsen of fluctuaties in aantallen worden toegerekend aan de recreatievaart zonder rekening te houden met andere oorzaken (nationaal en internationaal) die dezelfde effecten (kunnen) hebben.

Omdat de provincies hebben besloten het onderzoek toch uit te laten voeren, worden bovenstaande stellingen nader toegelicht aan de hand het project IJburg fase II, waar toepassing van dit model heeft geleid tot het schrappen van een jachthaven en zelfs het ter discussie stellen strandgebonden recreatie. Daarnaast wordt aan de hand van het Inrichtingsplan voor de Veluwerandmeren (IIVR) toegelicht hoe de toepassing van berekeningsmodellen van het RIZA, eveneens gebaseerd op aannames en 'expert judgement', bij de ecologische effectinschatting van 9 projecten geleid heeft tot het ter discussie stellen van de aanleg van natuurontwikkelingsgebieden, verdiepingsmaatregelen en het verplaatsen van een vaargeul in de Veluwerandmeren.

Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren  
Het Ravelijn 1, Postbus 123, 8200 AC Lelystad  
Tel 0320 28 62 22, Fax 0320 28 13 08  
E-mail: stichtingwij@waterrecreatieadvies.nl  
Rek.nr. 66.25.51.303, ING Bank Lelystad  
K.v.K. Lelystad nr. S.246592

Een regionaal samenwerkingsverband tussen: HISWA Vereniging, RECRON, Watersportverbond, BBZ en Sportvisserij Nederland.

### IJburg II

Zoals bekend heeft de gemeente Amsterdam vergevorderde plannen voor de aanleg van IJburg II, een complex van eilanden met daarop woonbebouwing, bedrijven, recreatieve voorzieningen (strand en jachthaven) in het IJmeer, ten oosten van het reeds aangelegde IJburg I. Eind 2004 werd echter het bestemmingsplan door de Raad van State afgekeurd, onder andere op grond van onzekerheden over mogelijke negatieve effecten van IJburg II op watervogels in de Speciale Beschermingszone IJmeer<sup>2</sup>. Naar aanleiding van het besluit van de Raad van State is een 'passende beoordeling' gemaakt naar de ecologische effecten van IJburg II<sup>3</sup>. Om antwoord te kunnen geven op de vraag die door de Raad van State moest worden beantwoord "of de recreatie als gevolg van IJburg II een versturende invloed heeft op de watervogels in de Speciale Beschermingszone", is gebruik gemaakt van bovengenoemd model van het RIZA. Deze methode is voor het eerst in het Ketelmeer toegepast in 2002<sup>4</sup>. Waterrecreatie Advies heeft voor beide onderzoeken gegevens aangeleverd over de recreatievaart, waaruit door het model de verspreiding van boten in het gebied kon worden afgeleid<sup>5</sup>. De kritiek op de methode richt zich niet zozeer op de voorspelde verspreiding van het aantal boten, maar vooral op de door het RIZA veronderstelde verstoring van watervogels en bijbehorende gevolgen. Bij toetsing van de Ontwikkelingsvisie Ketelmeergebied<sup>6</sup> werden in 2002 de verschuivingen in aantallen vogels volledig toegerekend aan verstoring door de recreatievaart. Dit heeft ertoe geleid dat de vermeende negatieve effecten van de uitbreiding van het aantal ligplaatsen gecompenseerd worden door de aanleg van een vogelrustgebied nabij de Ketelbrug. Op deze manier is volgens het RIZA de balans weer neutraal. Het is echter de vraag of deze maatregel werkelijk noodzakelijk is. Het komt vaker voor dat de wens en de noodzaak van natuurcompensatie door elkaar gehaald worden. Hiervan zijn niet alleen initiatiefnemers, maar is ook de belastingbetaler de dupe.

In het IJmeer-rapport wordt ook zonder nadere wetenschappelijke onderbouwing de afname van het aantal watervogels (zowel zomer- als wintergasten) voor een deel toegeschreven aan de recreatievaart<sup>7</sup>. Geen rekening wordt gehouden met de voedselafname door het verdwijnen van mosselbanken en waterplanten als gevolg van de (nog onverklaarde) verslechtering van het doorzicht van het Markermeer en het IJmeer<sup>8</sup>. Het ligt voor de hand dat hierdoor soorten als bijvoorbeeld Kuifeend (mosseleter) en Fuut (viseter) noodgedwongen naar andere gebieden verschuiven waar wel voldoende voedsel voorhanden is. De groei van de jachthavencapaciteit leidt volgens het RIZA tot zodanig negatieve effecten op de aantallen vogels in de Speciale Beschermingszone, dat een planologische herbezinning / heroverweging is geadviseerd. Tevens wordt aangegeven deze effecten op IJmeerschaal niet gecompenseerd kunnen worden<sup>9</sup>. Het gevolg hiervan is dat de gemeente Amsterdam de jachthaven inmiddels uit de plannen voor IJburg heeft gehaald, terwijl nog steeds niet vaststaat of het accommoderen van de gewenste groei van de recreatievaart daadwerkelijk een belemmering vormt voor de instandhoudingdoelen in het kader van Natura 2000.

### IIVR

In het kader van het Integrale Inrichtingsplan voor de Veluwerandmeren (IIVR) heeft toepassing van berekeningsmodellen van het RIZA, eveneens gebaseerd op aannames en 'expert judgement', bij de ecologische effectinschatting van 9 projecten geleid tot het ter discussie stellen van de aanleg van natuurontwikkelingsgebieden, verdiepingmaatregelen en het verplaatsen van een vaargeul in de Veluwerandmeren.

Het IIVR is via een uitgebreid interactief planproces tot stand is gekomen en in 2001 bestuurlijk vastgesteld. Door betrokken overheden is een convenant gesloten voor de uitvoering van een pakket van 36 op elkaar afgestemde projecten voor de toekomstige inrichting van het Drontermeer, Veluwemeer, Wolderwijd en Nuldernauw. Belangrijke pijlers zijn natuur en de recreatieve ontwikkeling, waarbij is onderkend dat (handhaving van) een goede waterkwaliteit de basis vormt voor zowel de natuurfunctie als andere vormen van gebruik. De Veluwerandmeren zijn in 2000 individueel als Speciale Beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn aangewezen.

<sup>1</sup> RIZA werkdocument 2002.061X, 24 juli 2002

<sup>2</sup> Aangewezen op grond van de EU-Vogelrichtlijn

<sup>3</sup> Ecologische effecten IJburg-II, Passende beoordeling als gevolg van de Europese Vogelrichtlijn d.d. 27 juli 2005.

<sup>4</sup> EU-Vogel- en Habitatrictlijn in Ketelmeer en Vossemeer, RIZA rapport 2001.048, november 2002

<sup>5</sup> De bootverspreiding staat in de rapportage over het Ketelmeer op bladzijde 42 en 43

<sup>6</sup> RIZA rapport 2001.048, november 2002

<sup>7</sup> Tabel 5.4, bladzijde 38

<sup>8</sup> Bijeenkomsten Kaderrichtlijn Water / Vogelrichtlijn bij Rijkswaterstaat over de afname van het doorzicht van het Markermeer

<sup>9</sup> Conclusie 6.4, bladzijde 43/44



Als bouwsteen voor de op te stellen MER<sup>10</sup> en het Beheerplan<sup>11</sup> zijn van 9 projecten, die in het water plaatsvinden door het RIZA de cumulatieve effecten bepaald<sup>12</sup>. Volgens berekeningen van het RIZA gaat door uitvoering van de 9 projecten 7,05% van het oppervlak aan waterplanten in het hele gebied verloren<sup>13</sup>. Voor een belangrijk deel ontstaat dit door het verleggen van de vaargeul en het ontwikkelen van beekmondningen ("werk-met-werk maken", waarbij gewonnen specie deels gebruikt wordt voor natuurontwikkeling). Vervolgens treedt volgens het RIZA door verstoring<sup>14</sup> van soorten een **verlies** van duikende planteneters (8,39 – 10,84%) en van duikende mosselelers (2,14 – 5,81%)<sup>15</sup> op. Hoewel deze veronderstelling niet wetenschappelijke wordt onderbouwd, staat inmiddels wel het natuurontwikkelingsproject 'beekmondningen' ter discussie en wordt bij het project 'verplaatsen van de vaargeul' (opnieuw) gekeken naar alternatieven.

Bij de aanwijzing in 2000 van 79 te kleine Speciale Beschermingszones in het kader van de EU Vogelrichtlijn<sup>16</sup>, is door ca. 30 maatschappelijke organisaties tevergeefs gewaarschuwd voor dergelijke gevolgen<sup>17</sup>. De Vogelrichtlijn, de nieuwe Natuurbeschermingswet en ook de concept instandhoudingdoelen voor Natura-2000 gebieden gaan uit van behoud van de aantallen vogels ten tijde van de aanwijzingen. Bij afname van het aantal vogels in een Speciale Beschermingszone wordt een initiatiefnemer gedwongen tot kostbare compenserende of mitigerende maatregelen. De wet houdt geen rekening met natuurlijke verschuivingen of een toename van het aantal vogels in aangrenzende of nabijgelegen gebieden, noch met andere ontwikkelingen die nationaal of internationaal (Natura-2000 gebieden) van invloed (kunnen) zijn op de omvang van populaties. Door Speciale Beschermingszones samen te voegen<sup>18</sup> tracht het ministerie van LNV de onwerkbare wetgeving te repareren. Met deze schijnoplossing wordt echter **de kern van het probleem** genegeerd: *Afname van de hoeveelheid voedsel of verstoring in een SBZ leidt niet per definitie tot afname van een populatie in Natura-2000 verband. De dynamiek van de natuur wordt op deze manier ontkend.*

In de Waddenzee en de Oosterschelde is in 1996 onderzoek gedaan naar de effecten van verstoring door mensen<sup>19</sup>. Geconstateerd werd o.a. dat 79% van de verstoringen een natuurlijke oorzaak heeft en slechts 13% van de verstoringen het gevolg is van een toeristische activiteit. Het onderzoek geeft voorts aan dat er gewenning optreedt, dat vogels minder schuw worden en dat effecten van verstoring op de conditie en voortplanting van vogels alleen begrepen kan worden met gedetailleerd onderzoek van individuele vogels, hun voedselopname en de voedselbeschikbaarheid in hun leefgebied<sup>20</sup>. De door het RIZA gehanteerde methode besteedt geen aandacht aan de talloze factoren/bronnen die van invloed kunnen zijn op fluctuaties in vogelpopulaties. Deze zouden in Natura 2000 verband nader onderzocht moeten worden, voordat uitspraken worden gedaan die verregaande consequenties hebben.

<sup>10</sup> MER voor de IIVR verdiepingen Veluwemeer - Wolderwijd

<sup>11</sup> In de beheerplannen wordt aangegeven welke beleids- en beheermaatregelen nodig zijn om de instandhoudingdoelstellingen van habitattypen en soorten in het betreffende gebied te realiseren en hoe een en ander zich verhoudt tot andere vormen van (bestaand) gebruik.

<sup>12</sup> Samenvatting van de ecologische effectinschatting Veluwerandmeren met toegevoegde conclusies, discussies en aanbevelingen d.d. 4 november 2005. Dit rapport is op 17 november jl. tijdens een bijeenkomst in Elburg in brede kring besproken met leden van de Klankbordgroep, leden van de adviesgroep MER-zandwinning, leden van de begeleidingsgroep Beheersplan Veluwerandmeren en ambtelijk vertegenwoordigers van het IIVR.

<sup>13</sup> Tabel 4, blz. 13 Samenvatting van de ecologische effectinschatting Veluwerandmeren met toegevoegde conclusies, discussies en aanbevelingen d.d. 4 november 2005

<sup>14</sup> Bij verstoring gaat het om negatieve effecten in duur en intensiteit waardoor de instandhouding van de soort gevaar loopt.

<sup>15</sup> Tabel 5 en 6 Samenvatting van de ecologische effectinschatting Veluwerandmeren met toegevoegde conclusies, discussies en aanbevelingen d.d. 4 november 2005

<sup>16</sup> Stb. 2000, nr. 65: Aanwijzing Speciale beschermingszones (EG Vogelrichtlijn) en Wetlands (Wetlands-Conventie) op grond van art. 27, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, 24 maart 2000

<sup>17</sup> Petitie aan leden van de Tweede Kamer, aangeboden door 34 maatschappelijke organisaties verenigd in het Platform Vogelrichtlijn, 8 februari 2000

<sup>18</sup> Huidige begrenzingsvoorstellen ministerie van LNV voor samenvoeging SBZ IJmeer en Markermeer en samenvoeging Veluwerandmeren

<sup>19</sup> Recreatie Onderzoek Kustwateren, samenvatting Effecten van verstoring door mensen op wadvogels in de Waddenzee en Oosterschelde, Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek.

<sup>20</sup> Recreatie Onderzoek Kustwateren, samenvatting van de onderzoeken, Stichting Recreatie, blz 36.

De huidige gang van zaken leidt tot beperking van economische ontwikkelingen en kan zelfs leiden tot het ter discussie stellen van het huidige gebruik. Het maatschappelijke belang van waterrecreatie rechtvaardigt dat op wetenschappelijk verantwoorde gronden conclusies worden getrokken en dat rekening wordt gehouden met de dynamiek van de natuur. Daarom waarschuwt de Stichting Waterrecreatie via deze open brief voor een ongenueanceerde toepassing van het model. Verder is volgens de stichting een principiële discussie nodig over de problematiek van vogels die zich van de ene Speciale Beschermingszone naar de andere verplaatsten. Hoewel dit in Natura 2000 verband geen enkel gevolg voor de populatie hoeft te hebben, leidt dit op basis van de huidige natuurwetgeving tot kostbare compensatieverplichtingen of het niet doorgaan van projecten.

De Stichting Waterrecreatie onderschrijft het pleidooi van het kabinet voor verminderde en transparante regelgeving en een zinvolle besteding van het belastinggeld van burgers. Er valt nog veel te verbeteren én te besparen zoals uit deze brief mag blijken. Met zekerheid kan worden gesteld dat de talloze onderzoeken op dit moment tot significante kosten leiden, langdurige ontwikkeltrajecten en vaak tot nog meer vragen en onzekerheden. De minister van LNV stelt terecht<sup>21</sup> dat het negatieve beeld over Natura 2000 en de natuurwetgeving nog niet is verdwenen. Wij signaleren onaanvaardbare problemen die met een verbetering van de uitvoering niet opgelost kunnen worden. De strikte Europese wetgeving mist de dynamiek die de natuur juist zo interessant maakt.

Mocht deze open brief aanleiding zijn voor vragen, dan zijn wij uiteraard gaarne bereid een nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,

Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'R. Steensma', written over a horizontal line.

R. Steensma  
Directeur

---

<sup>21</sup> Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 25-01-2006, kenmerk DN 2005/2855



### 13.3 Antwoord van het ministerie van LNV

*"De provincies zijn verantwoordelijk en u bent te laat met reageren. In de discussies rond de Instandhoudingdoelen komt uw probleem aan de orde".*

Tijdens de aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden in 1999 zijn de toen al voorziene problemen niet opgelost, niet tijdens de implementatie in de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora en Faunawet, niet bij het opstellen van de Instandhoudingdoelen en straks ook niet bij het opstellen van regionale Beheerplannen. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn biedt geen ruimte om te sjoemelen met bedreigde soorten vogels in Speciale Beschermingszones.

<b>Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</b>	Directie Regionale Zaken				
		Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren De heer R. Steensma Postbus 123 8200 AC LELYSTAD		<b>landbouw, natuur en voedselkwaliteit</b>	
		uw brief van 27 januari 2006	uw kenmerk DRZw/2006/828	ons kenmerk 070-8883237	datum 9 maart 2006
		onderwerp Open brief	doorkiesnummer 070-8883237	bijlagen	
		Geachte heer Steensma,			
		Ik heb kennis genomen van uw open brief. In deze brief waarschuwt u voor een ongenueanceerde toepassing van het model van verstoring van watervogels door de recreatievaart van het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterzuivering. Daarnaast wilt u een discussie over de vogelverplaatsing tussen Speciale Beschermingszones. Naar aanleiding van uw brief wil ik het volgende onder uw aandacht brengen.			
		De nieuwe Natuurbeschermingswet is 1 oktober 2005 in werking getreden. De Natuurbeschermingswet regelt onder andere de aanwijzing en bescherming van de Natura 2000-gebieden. Nederland zal aan de hand van een vergunningenstelsel de zorgvuldige afweging maken rond projecten die gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Het bevoegd gezag voor de verlening van de Natuurbeschermingswetvergunning is in principe Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied ligt. Het bevoegd gezag toetst de vergunning aanvraag inclusief passende beoordeling en kijkt of de onderbouwing/gegevens de conclusies wel kunnen dragen.			
		Mijn ministerie is momenteel bezig de ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden op te stellen. In dit ontwerp worden de reacties verwerkt die zijn binnengekomen op de plannen. Betrokkenen hebben tot 20 januari 2006 de tijd gehad om te reageren op de Natura 2000-Gebiedendocumenten en het Natura 2000-Doelendocument. Discussies over instandhoudingsdoelen voor (trek)vogels vinden in dit traject plaats.			
		DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT, voor deze: DE DIRECTEUR REGIONALE ZAKEN,  ir. C.A.C.J. Oomen			
	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Directie Regionale Zaken Vestiging West Herman Gorterstraat 55 Postadres: 19143 3501 DC Utrecht Telefoon: 070-8883200 Fax: 070-8883250 Web: www.minlnv.nl Email: infodrz@minlnv.nl				

mod. 001 LNV

## Notenlijst

- <sup>1</sup> Ontwikkelingsvisie Randmeren ('Een regio in balans'), Waterrecreatie Advies, 1999
- <sup>2</sup> Integrale Inrichting VeluweRandmeren (IIVR), interactief planproces 1996-2001. Voor de uitvoering is een convenant gesloten met de betrokken overheden.
- <sup>3</sup> 'Samen meer IJsselmeer', visie van 8 organisaties (Vereniging Natuurmonumenten, De Landschappen, HISWA Vereniging, RECRON, BBZ, Watersportverbond, ANWB), naar aanleiding van een convenant tot nauwe samenwerking tussen HISWA Vereniging, KNWV en Vereniging Natuurmonumenten in 1999. Bij dit initiatief dat heeft geleid tot een structureel samenwerkingsverband 'IJ 8' heeft zich inmiddels ook Staatsbosbeheer aangesloten.
- <sup>4</sup> Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de Vogelstand
- <sup>5</sup> Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna
- <sup>6</sup> Bijvoorbeeld in de Kadernota ISMIJ, 2004, bouwsteen voor (inter)provinciaal beleid Markermeer en IJsselmeer.
- <sup>7</sup> Aangekondigd in de Nota Ruimte, PKB deel 3
- <sup>8</sup> Deze gebieden behoren tot de belangrijkste 5 gebieden voor vogelsoorten van bijlage 1 van de Vogelrichtlijn en /of kwalificeerden vanwege het feit dat tenminste 1% van de biogeografische populaties van 1 of meer watervogelsoorten in dat gebied geregeld aanwezig waren. Het ministerie heeft in aanvulling hierop het zogeheten 100-ha criterium gehanteerd.
- <sup>9</sup> Art 5 Vogelrichtlijn
- <sup>10</sup> Art 12 e.v. Habitatrichtlijn
- <sup>11</sup> Toelichting op de aanwijzing, 2000
- <sup>12</sup> Daarnaast regelt de wet de handel in, en de in- en uitvoer van beschermde planten en dieren, de jacht, het beheer en schadebestrijding.
- <sup>13</sup> Art. 2 Flora en Faunawet legt aan elke burger de verplichting op om voldoende zorg in acht te nemen voor in het wild levende planten en dieren en hun directe leefomgeving.
- <sup>14</sup> Beheerplannen moeten uiterlijk 3 jaar na de vaststelling van een aanwijzingsbesluit gereed zijn.
- <sup>15</sup> Onderzoek Ontwikkeling Watersport IJsselmeergebied, Waterrecreatie Advies, 2005
- <sup>16</sup> Zoals bij het project IJburg fase II door toepassing van de modelmatige benadering van verstoring van watervogels door de recreatievaart van het Rijksinstituut voor integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA werkdokument 2002.061X, 24 juli 2002) bij de ecologische toetsing. In het kader van het zelfde onderzoek is eveneens strandrecreatie ter discussie gesteld
- <sup>17</sup> Naast de natuurwetgeving belemmeren ook het nieuwe waterbeleid in de Nota Ruimte (behoud van waterbergen vermogen) en het veiligheidsbeleid (de instelling van vrijwaringzones om ruimte te reserveren voor toekomstige dijkversterkingen) de realisatie van plannen voor de waterrecreatie in hoge mate.
- <sup>18</sup> 'Soorten en Gebieden', Het groene milieurecht in 2005, F.H. Kistenkas en W. Kuindersma. Rapport 7, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2005
- <sup>19</sup> Interdepartementaal beleidsonderzoek 'Nederland op slot? De Europese en Nederlandse Natuurbeschermingswetgeving nader bezien', 2003.
- <sup>20</sup> 'Samenvatting Inschatting ecologische ontwikkelingen Veluwerandmeren', 2005, RIZA 2006
- <sup>21</sup> Analyse van de ontwikkelingen in de periode 1995-2004, RIZA rapport 2005.017, 2005
- <sup>22</sup> Smits et al., 2003, Van Rijn, 2004, Gómez Roldán, 2003 en Eindrapport Monitoring ROM IJmeer, RIZA rapport 2005.017, 2005
- <sup>23</sup> EU-Vogel- en Habitatrichtlijn in Ketelmeer en Vossemeer. Toetsing van de Ontwikkelingsvisie Ketelmeergebied, studie in opdracht van de provincie Flevoland, directie Noordwest LNV, Directie IJsselmeergebied RWS, gemeente Dronten en Gemeente Noordoostpolder. (RIZA, 2002).
- <sup>24</sup> Samenvatting Inschatting ecologische ontwikkelingen Veluwerandmeren 2005, RIZA 2006 en Passende beoordeling IIVR-maatregelen in Wolderwijd en Veluwemeer, Bureau Waardenburg, 2006
- <sup>25</sup> Watervogels in het IJsselmeergebied verstoord? Modelmatige benadering van verstoring van watervogels door de recreatievaart, RIZA 24 juli 2002.
- <sup>26</sup> MER voor de IIVR verdiepingen Veluwemeer - Wolderwijd
- <sup>27</sup> In de beheerplannen wordt aangegeven welke beleids- en beheermaatregelen nodig zijn om de instandhoudingdoelstellingen van habitattypen en soorten in het betreffende gebied te realiseren en hoe een en ander zich verhoudt tot andere vormen van (bestaand) gebruik.
- <sup>28</sup> Samenvatting van de ecologische effectinschatting Veluwerandmeren met toegevoegde conclusies, discussies en aanbevelingen d.d. 4 november 2005. Dit rapport is op 17 november jl. tijdens een bijeenkomst in Elburg in brede kring besproken met leden van de Klankbordgroep, leden van de adviesgroep MER-zandwinning, leden van de begeleidingsgroep Beheersplan Veluwerandmeren en ambtelijk vertegenwoordigers van het IIVR.

- 
- <sup>29</sup> Tabel 4, blz. 13 Samenvatting van de ecologische effectinschatting Veluwerandmeren met toegevoegde conclusies, discussies en aanbevelingen d.d. 4 november 2005
- <sup>30</sup> Bij verstoring gaat het om negatieve effecten in duur en intensiteit waardoor de instandhouding van de soort gevaar loopt.
- <sup>31</sup> Tabel 5 en 6 Samenvatting van de ecologische effectinschatting Veluwerandmeren met toegevoegde conclusies, discussies en aanbevelingen d.d. 4 november 2005
- <sup>32</sup> Aangewezen op grond van de EU-Vogelrichtlijn
- <sup>33</sup> Ecologische effecten IJburg-II, Passende beoordeling als gevolg van de Europese Vogelrichtlijn d.d. 27 juli 2005.
- <sup>34</sup> EU-Vogel- en Habitatrichtlijn in Ketelmeer en Vossemeer. Toetsing van de Ontwikkelingsvisie Ketelmeergebied, studie in opdracht van de provincie Flevoland, directie Noordwest LNV, Directie IJsselmeergebied RWS, gemeente Dronten en Gemeente Noordoostpolder. (RIZA, 2002).
- <sup>35</sup> Uit het jaarlijkse monitoringonderzoek naar de watersportontwikkeling, Waterrecreatie Advies
- <sup>36</sup> Verstoringsgevoeligheid van vogels, literatuurstudie naar de reacties van vogels op recreatie, Vogelbescherming Nederland, 2004
- <sup>37</sup> Tabel 5.4, bladzijde 38
- <sup>38</sup> Bijeenkomsten Kaderrichtlijn Water / Vogelrichtlijn bij Rijkswaterstaat over de afname van het doorzicht van het Markermeer
- <sup>39</sup> Conclusie 6.4, bladzijde 43/44
- <sup>40</sup> Voorbeeld hiervan is de 'Samenvatting Inschatting ecologische ontwikkelingen Veluwerandmeren', 2005, RIZA 2006 en de 'Passende beoordeling IIVR-maatregelen in Wolderwijd en Veluwemeer', Bureau Waardenburg, 2006 in het kader van IIVR.
- <sup>41</sup> EU-Vogel- en Habitatrichtlijn in Ketelmeer en Vossemeer. Toetsing van de Ontwikkelingsvisie Ketelmeergebied, studie in opdracht van de provincie Flevoland, directie Noordwest LNV, Directie IJsselmeergebied RWS, gemeente Dronten en Gemeente Noordoostpolder. (RIZA rapport 2001.048, 2002)
- <sup>42</sup> Toelichting op de aanwijzing, 2000
- <sup>43</sup> In zijn brief aan voorzitter van de Tweede Kamer op 6 januari 2006