



Onderzoeksrapport

Nalopen van Natura 2000-aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

27 augustus 2020

Project
Opdrachtgever

Onderzoeksrapport
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Document

Nalopen van Natura 2000-aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn

Status

Definitief

Datum

27 augustus 2020

Referentie

119217/20-012.903

Projectcode

119217

Projectleider

dhr. drs. L.G. Turlings

Projectdirecteur

dhr. drs. M. Klinge

Auteur(s)

mw. mr. P.P. Szostak, dhr. D.R.G. van Wieringen MSc, dhr. mr.dr. S.R.W. van Hees,
dhr. drs. L.G. Turlings

Gecontroleerd door

dhr. drs. L.G. Turlings

Goedgekeurd door

dhr. drs. L.G. Turlings

Paraaf



Adres

Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V. | Deventer
Catharijnesingel 33
Postbus 24087
3502 MB Utrecht
+31 (0)30 765 19 00
www.witteveenbos.com
KvK 38020751

Het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos is gecertificeerd op basis van ISO 9001.

© Witteveen+Bos

Niets uit dit document mag worden veeveelvoudigd en/of openbaar gemaakt in enige vorm zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Witteveen+Bos noch mag het zonder dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Witteveen+Bos aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enigerlei schade die voortvloeit uit of verband houdt met het wijzigen van de inhoud van het door Witteveen+Bos geleverde document.

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
1.1	Aanleiding voor dit rapport	5
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Het begrip 'doelen'	6
1.4	Methode	6
1.5	Leeswijzer	6
2	NATURA 2000 EN AANWIJZINGENSYSTEMATIEK	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Habitatrichtlijn	8
2.2.1	Doel Habitatrichtlijn	8
2.2.2	Het aanwijzen van speciale beschermingszones	8
2.2.3	Het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen	10
2.2.4	Het stellen van prioriteiten	10
2.3	Vogelrichtlijn	11
2.3.1	Doel Vogelrichtlijn	11
2.3.2	Het aanwijzen van Speciale Beschermingszones	11
2.3.3	Het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen	12
2.4	Elementen die betrekking hebben op zowel de Habitatrichtlijn als de Vogelrichtlijn	12
2.4.1	Het Standaardgegevensformulier of Standard Data Form (SDF)	12
2.4.2	Monitoring en updaten van gegevens	13
2.4.3	Nationale procedurele autonomie	13
2.5	De selectie en aanwijzing van Nederlandse Natura 2000-gebieden	14
2.5.1	Selectie van Natura 2000-gebieden in Nederland	14
2.5.2	Aanwijzing van Natura 2000-gebieden in Nederland	15
3	CRITERIA VOOR HET VASTSTELLEN EN FORMULEREN VAN LANDELIJKE DOELEN EN GEBIEDSDOELEN BINNEN DE NATURA 2000-SYSTEMATIEK	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Subvraag 1: Op welk geografisch niveau moeten doelen worden vastgesteld: landelijk en op gebiedsniveau?	17
3.3	Subvraag 2: Voor welke soorten en habitattypen moeten instandhoudingsdoelstellingen per gebied worden vastgesteld?	21

3.4	Subvraag 3: Moeten of mogen bij de formulering van instandhoudingsdoelstellingen prioriteiten worden gesteld?	32
3.5	Subvraag 4: Wanneer moeten instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld?	35
3.6	Subvraag 5: Moeten instandhoudingsdoelstellingen kwantitatief uitgewerkt worden?	36
3.7	Subvraag 6: Gelden er naast het voorgaande nog additionele criteria voor het vaststellen en formuleren van landelijke en gebiedsdoelen binnen de Natura 2000-systematiek?	38
4	MOGELIJKHEDEN VOOR HET TOEVOEGEN OF VERWIJDEREN VAN GEBIEDSDOELLEN	40
4.1	Inleiding	40
4.2	Correctie van instandhoudingsdoelstellingen	40
4.3	Actualisatie van instandhoudingsdoelstellingen	42
5	ANTWOORD OP DE ONDERZOEKSVRAGEN	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Beantwoording deelvragen 1 en 2	49
5.3	Beantwoording deelvraag 3	52
5.4	Beantwoording deelvraag 4 en 5	60
	Laatste pagina	61
	Bijlage(n)	Aantal pagina's
I	Stappen data analyse controle van de in de aanwijzingsbesluiten opgenomen doelen	1
II	Verslagen klankbordgroepen	8

1

INLEIDING

1.1 Aanleiding voor dit rapport

Nederland kent 161 Natura 2000-gebieden, met een totale omvang van circa een miljoen hectare waarvan twee derde open water. Dit Natura 2000-netwerk bestaat uit gebieden die zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn¹ en onder de Habitatrichtlijn² (VHR). Beide Europese richtlijnen zijn belangrijke instrumenten om de Europese biodiversiteit te waarborgen. Alle Vogel- of Habitatrichtlijngebieden zijn geselecteerd op grond van het voorkomen van soorten en habitattypen die vanuit Europees oogpunt gebiedsbescherming nodig hebben.

Hoofddoelstelling van het Natura 2000-netwerk is het herstel en behoud van biodiversiteit in Europa. In dit verband is afgesproken dat de lidstaten van de Europese Unie alle maatregelen nemen die nodig zijn om een 'gunstige staat van instandhouding' van soorten en habitattypen van communautair belang te realiseren. Wat er nodig is voor de 'gunstige staat van instandhouding' in Nederland is weergegeven in de Natura 2000-doelen. Deze doelen zijn op landelijk niveau geformuleerd en vertaald naar doelen op gebiedsniveau, waarbij de balans tussen 'richting geven' en 'ruimte laten' een belangrijk uitgangspunt is geweest.

Een in het politieke en maatschappelijke debat terugkerende vraag met betrekking tot deze Natura 2000-doelen is in hoeverre aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten doelen bevatten die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ten aanzien van de Natura 2000-doelen heeft het kabinet in de Kamerbrief over het maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek d.d. 13 november 2019 het volgende aangekondigd:

'Naast het investeren in de verbetering van natuur worden ook de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden kritisch bezien. Deze worden opgeschoond, met als doel instandhoudingsdoelen die niet voortvloeien uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, waaronder habitattypen die na aanwijzing nog zijn toegevoegd, waar mogelijk te schrappen.'

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit rapport is de volgende: in hoeverre bevatten de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn?

Deze centrale onderzoeksvraag wordt in dit rapport onderzocht door middel van de beantwoording van de volgende vijf hoofdvragen:

- 1 wat vereisen de Vogel- en Habitat richtlijn van Nederland met betrekking tot het vaststellen en wijzigen van Natura 2000-doelen op nationaal en gebiedsniveau?
- 2 voldoet Nederland aan deze vereisten?

¹ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20).

² Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

- 3 welke aanwijzings- en wijzigingsbesluiten zijn er in Nederland en hoeveel verschillende type Natura 2000-doelen zijn hierin opgenomen?
- 4 zijn in deze aanwijzings- en wijzigingsbesluiten doelen opgenomen die daarin niet thuis horen op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn?
- 5 zo ja, welke aanwijzings- en wijzigingsbesluiten zijn dit en wat verklaart de aanwezigheid van deze doelen?

1.3 Het begrip 'doelen'

Het begrip 'doelen' zoals in dit onderzoek gehanteerd, is een verkorting van het begrip 'instandhoudingsdoelstellingen' op gebiedsniveau. In het kader van dit onderzoek wordt de aandacht toegespitst op de soorten en de habitattypen waarvoor in een aanwijzingsbesluit of wijzigingsbesluit doelen zijn gesteld. Instandhoudingsdoelstellingen bevatten altijd een ambitieniveau voor elke soort en elk habitatype. Voor habitattypen betreft het ambitieniveau behoud dan wel uitbreiding van de oppervlakte en behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van het habitatype. Voor soorten betreft het ambitieniveau behoud dan wel uitbreiding van de omvang van het leefgebied en behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van het leefgebied voor behoud dan wel uitbreiding van de populatie van een soort. De vraag of in de doelen het juiste ambitieniveau is gekozen wordt in dit onderzoek niet onderzocht. Dit zou immers onderzoek vragen naar de staat van instandhouding van soorten, de landelijke doelen en de wijze van (strategisch) lokaliseren van die doelen in de Natura 2000-gebieden. Deze onderwerpen krijgen aandacht in het kader van de lopende actualisatie van het Natura 2000-doelendocument.

1.4 Methode

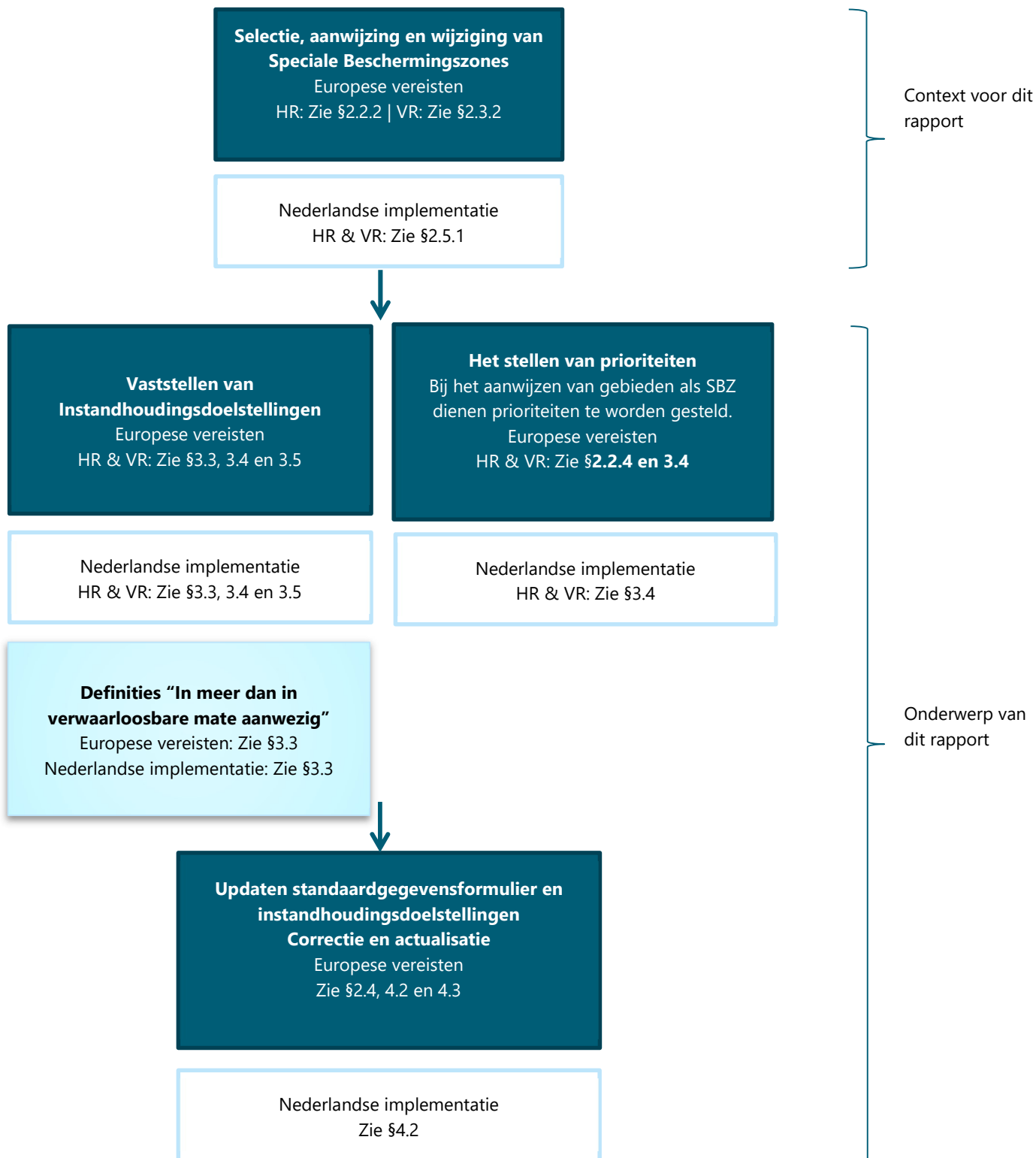
De analyse bestond uit de volgende onderdelen:

- bronnenanalyse van het Europeesrechtelijk kader en de Nederlandse implementatie. Waar relevant en wanneer informatie hierover beschikbaar was, is op onderdelen de implementatie in enkele andere Europese landen bekeken; de vergelijking met andere Europese landen is geen uitgebreide analyse geweest;
- interviews met enkele betrokken beleidsambtenaren;
- inhoudelijke review door prof. dr. Kees Bastmeijer, hoogleraar Natuurbeschermingsrecht aan de Universiteit van Tilburg;
- bespreking van de (tussen)resultaten met een begeleidingsgroep met daarin ambtelijke vertegenwoordiging van de ministeries van LNV, I&W/Rijkswaterstaat en Defensie en van IPO/provincies;
- bespreking van de (tussen)resultaten met een klankbordgroep van maatschappelijke organisaties. De verslagen van de twee gehouden klankbordgroepbijeenkomsten zijn opgenomen in bijlage II bij dit rapport.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn Natura 2000 en de aanwijzingssystematiek beschreven. Dit hoofdstuk is bedoeld als achtergrondinformatie en context voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 3 bevat de analyse van criteria voor het vaststellen en formuleren van landelijke doelen en gebiedsdoelen binnen de Natura 2000-systematiek. Deze analyse is beschreven door middel van de beantwoording van concrete subvragen. De beantwoording van elke subvraag omvat telkens de analyse van het Europeesrechtelijk kader, de analyse van de Nederlandse implementatie en de conclusie waarbij beide met elkaar zijn vergeleken. Op dezelfde wijze bevat hoofdstuk 4 de analyse van de mogelijkheden voor het toevoegen of verwijderen van gebiedsdoelen. Hoofdstuk 5 tenslotte bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Een nadere leeswijzer voor hoofdstuk 2, 3 en 4 is opgenomen in onderstaande afbeelding.



2

NATURA 2000 EN AANWIJZINGENSYSTEMATIEK

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Natura 2000-systeem uiteengezet met bijzondere aandacht voor de aanwijzingssystematiek. Dit hoofdstuk is bedoeld als achtergrondinformatie voor de analyse van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 3 en 4. Het hoofdstuk gaat in op de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, het systeem van aanwijzing van speciale beschermingszones en het vaststellen van doelen voor deze speciale beschermingszones. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de rol van het standaardgegevensformulier, de monitoring en het updaten van gegevens. Tenslotte wordt in het kort de aanwijzing van Natura 2000-gebieden in Nederland beschreven.

2.2 Habitatrichtlijn

2.2.1 Doel Habitatrichtlijn

De Habitatrichtlijn heeft tot doel 'bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is'.¹ Dit is gepreciseerd in artikel 2, lid 2 van de Habitatrichtlijn. Deze bepaling maakt duidelijk dat de maatregelen die op grond van deze richtlijn worden genomen, beogen de natuurlijke habitats en wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Deze natuurlijke habitats (hierna: habitattypen) en soorten zijn opgenomen in de bijlagen van de Habitatrichtlijn.

Om de in bijlage I genoemde habitattypen en de soorten zoals genoemd in bijlage II bij de Habitatrichtlijn in een gunstige staat van instandhouding te herstellen of te behouden, wordt op basis van de Habitatrichtlijn (onder andere) een netwerk van speciale beschermingszones gevormd. Dit netwerk staat beter bekend als het Natura 2000-netwerk. Hiertoe dienen speciale beschermingszones te worden aangewezen.

2.2.2 Het aanwijzen van speciale beschermingszones

Uit de Habitatrichtlijn blijkt dat elke lidstaat bijdraagt aan de totstandkoming van het Natura 2000-netwerk al naar gelang de aanwezigheid van de habitattypen genoemd in bijlage I en de soorten genoemd in bijlage II van de Habitatrichtlijn die zijn opgenomen op de nationale referentielijst. De lidstaat wijst daartoe gebieden als speciale beschermingszones aan. Bij het aanwijzen van gebieden als speciale beschermingszone nemen de lidstaten de doelstelling in acht dat de betrokken habitattypen en soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding moeten worden behouden of

¹ Artikel 2 lid 1 Habitatrichtlijn.

in voorkomend geval moeten worden hersteld. Bij de aanmelding en aanwijzing van gebieden op basis van de Habitatrichtlijn mogen alleen ecologische criteria een rol spelen.¹

De aanwijzing van speciale beschermingszones onder de Habitatrichtlijn geschiedt in drie fases. Deze fases zijn neergelegd in artikel 4 van de Habitatrichtlijn.

Allereerst dient de lidstaat op basis van de criteria zoals genoemd in bijlage III (fase 1) van de Habitatrichtlijn en relevante wetenschappelijke gegevens gebieden voor de lijst met gebieden van communautair belang voor te stellen aan de Europese Commissie. Het betreft een opgave van gebieden die op nationaal niveau van ecologisch belang zijn voor het behalen of behouden van de gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en soorten zoals opgenomen in bijlage I respectievelijk bijlage II van de Habitatrichtlijn. Deze lijst dient gebaseerd te zijn op het voorkomen van de habitattypen van bijlage I en inheemse soorten van bijlage II.² De lidstaat mag niet zelf bepalen welke gebieden op de lijst van gebieden van communautair belang worden geplaatst. Dit is de taak van de Europese Commissie, omdat de Europese Commissie de aanmeldingen van de lidstaten kan overzien.³ De criteria zoals genoemd in bijlage III (fase 1) zijn:

- criteria voor de beoordeling van het gebied voor een type natuurlijke habitat van bijlage I:
 - a. mate van representativiteit van het type natuurlijke habitat in het gebied;
 - b. door het type natuurlijke habitat bestreken oppervlakte van het gebied ten opzichte van de totale door dit type natuurlijke habitat op het nationale grondgebied bestreken oppervlakte;
 - c. mate van instandhouding van de structuur en de functies van het betrokken type natuurlijke habitat en herstelmogelijkheid;
 - d. algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van het betrokken type natuurlijke habitat;
- criteria voor de beoordeling van het gebied voor een soort van bijlage II:
 - a. omvang en dichtheid van de populatie van de soort in het gebied ten opzichte van de populaties op het nationale grondgebied;
 - b. mate van instandhouding van de elementen van de habitat die van belang zijn voor de betrokken soort en herstelmogelijkheid;
 - c. mate van isolatie van de populatie in het gebied ten opzichte van het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort;
 - d. algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van de betrokken soort.

Vervolgens beoordeelt de Commissie de voorgestelde lijsten van lidstaten op basis van de criteria zoals opgenomen in bijlage III (fase 2) van de Habitatrichtlijn. De criteria zijn verder uitgewerkt in het Commissiedocument 'Criteria for assessing national lists of pSCI at biogeographical level'⁴. Indien de Commissie van mening is dat een lidstaat een gebied ten onrechte niet heeft aangemeld, voorziet de Habitatrichtlijn in artikel 5 in een procedure om dit geschil te beslechten. Met inachtneming van de criteria van bijlage III (fase 2) en instemming van de lidstaten komt de Commissie tot een ontwerplijst van gebieden

¹ Zie onder andere HvJ EG 7 november 2000, C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600 (First Corporate Shipping), punten 22 en 23. Bij de begrenzing mag wel gebruik worden gemaakt van goed herkenbare topografische grenzen of grenzen die het beheer van het gebied vereenvoudigen. Zie voor het laatste. Europese Commissie, 'Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. Application of the Habitats and Birds Directives' (mei 2007), p. 71: 'In the marine environment, where sites may be far from the coast, it is preferable to have simple site boundaries, based on 'straight' lines and convex polygons, which 'box' the qualifying interests. This approach will simplify future management of the site survey and monitoring, and notification of duties to be carried out by other responsible authorities.'

² Artikel 4 lid 1 Habitatrichtlijn. Zie ook HvJ EG 7 november 2000, C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600 (First Corporate Shipping), punt 13; en conclusie A-G Kokott, ECLI:EU:C:2017:476, bij HvJ EU 19 oktober 2017, C-281/16, ECLI:EU:C:2017:774 (Vereniging Hoekschevaards Landschap), punt 27.

³ HvJ EG 19 mei 1998, C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238 (Commissie/Nederland); HvJ EG 11 september 2001, C-71/99, ECLI:EU:C:2001:433 (Commissie/Duitsland); HvJ EG 11 september 2001, C-220/99, ECLI:EU:C:2001:434 (Commissie/Frankrijk); en conclusie A-G Léger, ECLI:EU:C:2000:108, bij HvJ EG 7 november 2000, C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600 (First Corporate Shipping).

⁴ https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-bd/activities/hab_97_2_criter_en.pdf

met communautair belang.¹ Deze lijst wordt vervolgens vastgesteld volgens de procedure van artikel 21 van de Habitatrichtlijn.²

Zodra een gebied is opgenomen op de lijst van gebieden van communautair belang, dienen de lidstaten deze gebieden binnen zes jaar aan te wijzen als speciale beschermingszones onder nationale wetgeving. Deze zes jaar gaan lopen vanaf de datum waarop het gebied voor het eerst in het besluit van de Europese Commissie inzake de lijst van gebieden van communautair belang wordt opgenomen.³

Bovengenoemde procedurele stappen zijn voor Nederland in voorgaande jaren (grotendeels) doorlopen maar blijven van belang omdat gebiedsaanwijzing niet als eenmalige actie kan worden beschouwd. Het Natura 2000-netwerk blijft onderhoud vragen, waarbij ook de bovenstaande procedurele aspecten een rol blijven spelen.⁴

2.2.3 Het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen

Uit de artikelen 4 lid 4, 6 lid 1, 6 lid 2, 6 lid 3, 7 en 8 lid 2 en de punten 8 en 10 van de preambule van de Habitatrichtlijn volgt dat er instandhoudingsdoelstellingen moeten worden vastgesteld voor speciale beschermingszones. Hier zal dieper op in worden gegaan in de paragrafen 3.2 en 3.3.

2.2.4 Het stellen van prioriteiten

Bij het aanwijzen van gebieden als speciale beschermingszones onder nationale wetgeving dienen 'gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging' prioriteiten vast te worden gesteld zodat direct bij aanwijzen van gebieden met een hoge prioriteit actie kan worden ondernomen.⁵ Hier zal dieper op in worden gegaan in paragraaf 3.4.

¹ Artikel 4 lid 2 Habitatrichtlijn. Voor de punten die de Europese Commissie betreft bij de beoordeling, zie Europese Commissie, 'Criteria for assessing national lists of pSCI at biogeographical level' (18 november 1997).

² Artikel 4 lid 2 Habitatrichtlijn.

³ Europese Commissie, 'Nota van de Commissie over de aanwijzing van speciale beschermingszones' (definitieve versie, 14 mei 2012), p. 2-4.

⁴ Voor een nadere bespreking wordt verwezen naar paragraaf 2.5 van dit rapport.

⁵ Artikel 4 lid 4 Habitatrichtlijn. Zie ook HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (Waddenvereniging en Vogelbescherming), punt 36.

2.3 Vogelrichtlijn

2.3.1 Doel Vogelrichtlijn

De Vogelrichtlijn heeft tot doel 'bescherming, beheer en regulering van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten in de lidstaten'.¹ De structuur van de Vogelrichtlijn komt in hoofdlijnen overeen met de structuur van de Habitatrichtlijn. Op grond van artikel 3 van de Vogelrichtlijn dienen de lidstaten alle nodige maatregelen te treffen om een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang van de leefgebieden te beschermen, in stand te houden of te herstellen, voor alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van lidstaten.² Dit betreft onder andere het aanwijzen van speciale beschermingszones en het treffen van instandhoudingsmaatregelen binnen deze gebieden.³ Deze speciale beschermingszones die zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn maken deel uit van het Natura 2000-netwerk.⁴

2.3.2 Het aanwijzen van Speciale Beschermingszones

Onder de Vogelrichtlijn worden speciale beschermingszones aangewezen voor de leefgebieden van de in bijlage I van de Vogelrichtlijn opgenomen soorten en van geregeld voorkomende trekvogels, zodat deze soorten in deze gebieden kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.⁵ Lidstaten dienen alle gebieden die op basis van ornithologische criteria het meest geschikt zijn voor de instandhouding van de vogelsoorten zoals opgenomen in bijlage I van de Vogelrichtlijn en geregeld voorkomende trekvogels als bedoeld in artikel 4, tweede lid van de Vogelrichtlijn aan te wijzen als speciale beschermingszones.⁶ Voor wat betreft de criteria voor aanwijzing bestaat een zekere beoordelingsvrijheid, maar Lidstaten moeten daarbij verzekeren dat de voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden (naar aantal en oppervlakte) zijn benoemd, waarbij uitsluitend ornithologische criteria mogen worden toegepast.⁷ Zo stelt artikel 4 lid 1 van de Vogelrichtlijn enkele eisen waaronder het aanwijzen van de meest geschikte gebieden.⁸ Indien een gebied als speciale beschermingszone is aangewezen terwijl het aantal en de totale oppervlakte kennelijk kleiner is dan van het gebied dat het meest geschikt wordt geacht voor de instandhouding van de betreffende soorten, kan worden gezegd dat de verplichting van artikel 4, eerste lid van de Vogelrichtlijn niet is nagekomen.⁹ De informatie over de specifieke gebieden wordt vervolgens gedeeld met de Europese Commissie, die vervolgens bepaalt of de benoemde gebieden voldoende zijn om een coherent netwerk te vormen voor de bescherming van de kwetsbare en trekkende soorten.¹⁰ Hoewel niet bindend voor de lidstaten, worden in de praktijk IBA-rapporten (IBA staat voor *Important Bird Area*) gebruikt voor de beoordeling of de betreffende lidstaat aan zijn aanwijzingsverplichting heeft voldaan, omdat daarin de best beschikbare kennis is verzameld.¹¹ De aanwijzingsverplichting geldt vanaf het moment dat de in bijlage I genoemde soorten en geregeld voorkomende trekvogels op het grondgebied van de lidstaat voorkomen.¹²

¹ Artikel 1 Vogelrichtlijn.

² Artikel 3 lid 1 Vogelrichtlijn.

³ Artikel 3 lid 2 Vogelrichtlijn.

⁴ Artikel 3 lid 1 Habitatrichtlijn.

⁵ Artikel 4 lid 1 en 2 Vogelrichtlijn.

⁶ HvJ EG 19 mei 1998, C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238 (Commissie/Nederland), punten 62 en 63.

⁷ HvJ EG 2 augustus 1993, C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331 (Commissie/Spanje), punt 26; en HvJ EG 19 mei 1998, C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238 (Commissie/Nederland), punten 60 e.v.

⁸ Conclusie A-G Van Gerven, ECLI:EU:C:1993:229, bij HvJ EG 2 augustus 1993, C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331 (Commissie/Spanje), punt 10.

⁹ HvJ EG 19 mei 1998, C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238 (Commissie/Nederland), punten 62 en 63.

¹⁰ Artikel 4 lid 3 Vogelrichtlijn.

¹¹ HvJ EG 19 mei 1998, C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238 (Commissie/Nederland), r.o. 70. IBA-rapporten worden opgesteld door Birdlife International, een wereldwijd samenwerkingsverband van vogelbeschermingsorganisaties. Zie <http://www.birdlife.org>.

¹² HvJ 17 januari 1991, C-334/89, ECLI:EU:C:1991:23, (Commissie/Italië), punt 10; en HvJ 19 mei 1998, C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238, (Commissie/Nederland), punt 56.

Evenals bij Habitatrichtlijngebieden mag een lidstaat bij de selectie, aanwijzing of begrenzing van een speciale beschermingszone onder de Vogelrichtlijn geen rekening houden met economische vereisten.¹ De verplichtingen van de artikelen 3 en 4 van de Vogelrichtlijn gelden ook voordat een vermindering van het aantal vogels is vastgesteld of het gevaar van verdwijning van een beschermde soort is ingetreden. Dit betekent dat gerichte maatregelen ook moeten worden genomen voor het behoud van de leefgebieden, niet enkel ter verbetering.²

In tegenstelling tot het systeem van aanmelding, plaatsing op de lijst van communautair belang en vervolgens pas aanwijzing van speciale beschermingszones onder de Habitatrichtlijn geldt er onder de Vogelrichtlijn geen aan de aanwijzing voorafgaand aanmeldingssysteem. In plaats daarvan geldt een correctiesysteem, waarbij de Commissie pas achteraf de aanwijzing toetst. Op grond van artikel 4, lid 3 en artikel 17 van de Vogelrichtlijn informeren de lidstaten de Commissie over de aanwijzing van speciale beschermingszones. De Commissie ziet er op toe dat daadwerkelijk de meest geschikte gebieden (in beginsel alle 'Important Bird Areas') tijdig worden aangewezen.

2.3.3 Het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen

Ook voor de speciale beschermingszones die zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn dienen instandhoudingsdoelstellingen te worden vastgesteld. Instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau moeten worden vastgesteld voor alle vogelsoorten zoals genoemd in bijlage I van de Vogelrichtlijn die significant aanwezig zijn op het grondgebied van de lidstaat en geregeld voorkomende trekvogels in de lidstaat om te voldoen aan de vereisten van artikel 2, artikel 3, en artikel 4, leden 1, 2 en 4, van de Vogelrichtlijn.³ Dit wordt ook bevestigd door artikel 6, leden 2 en 3 welke bepalingen op grond van artikel 7 van de Habitatrichtlijn ook van toepassing zijn op de onder de Vogelrichtlijn aangewezen gebieden. Hier zal dieper op in worden gegaan in paragraaf 3.3.

2.4 Elementen die betrekking hebben op zowel de Habitatrichtlijn als de Vogelrichtlijn

2.4.1 Het Standaardgegevensformulier of Standard Data Form (SDF)

Om het Natura 2000-systeem goed te laten werken, is het van belang dat de informatie over soorten en habitattypen van communautair belang volledig en van goede kwaliteit is. Hiertoe is voor elk Natura 2000-gebied een standaardgegevensformulier of Standard Data Form (SDF) vereist met bepaalde informatie.⁴ Alle habitattypen en soorten opgenomen in bijlage I en II van de Habitatrichtlijn en vogelsoorten genoemd in bijlage I en geregeld voorkomende trekvogels als bedoeld in artikel 4 lid 2 van de Vogelrichtlijn die voorkomen in het betreffende gebied, dienen te worden opgenomen in het standaardgegevensformulier.⁵

¹ Zie onder meer HvJ EG 11 juli 1996, C-44/95, ECLI:EU:C:1996:297 (Royal Society for the Protection of Birds), punten 31 en 42; HvJ EG 19 mei 1998, C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238 (Commissie/Nederland), punt 61; en HvJ EG 23 maart 2006, C-209/04, ECLI:EU:C:2006:195 (Commissie/Oostenrijk), punten 33 en 40.

² HvJ EG 2 augustus 1993, C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331 (Commissie/Spanje), punten 13-15.

³ Europese Commissie, 'Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden' (definitieve versie, 23 november 2012), p. 4 en 6; Europese Commissie, 'Beheer van Natura-2000-gebieden - De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)' (*PbEU* 2019, C 33), p. 12.

⁴ De grondslag voor het verzamelen van gegevens is gelegen in artikel 4 lid 1 van de Habitatrichtlijn en artikel 4 lid 3 van de Vogelrichtlijn. Zie ook het Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden (*PbEU* 2011, L 198).

⁵ Een uitzondering wordt gevormd door habitattypen en soorten die verwaarloosbaar (niet-significant) voorkomen: die mogen worden vermeld (met als aanduiding 'D' voor Representativiteit c.q. Populatie, maar dat is niet verplicht. Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden (*PbEU* 2011, L 198).

Op deze wijze wordt alle relevante informatie (zoals deels hierboven uiteenzet) doorgegeven aan de Europese Commissie.¹ Dit formulier geldt zowel voor Habitatrictlijn- als voor Vogelrichtlijngebieden.²

2.4.2 Monitoring en updaten van gegevens

De inhoud van het Natura 2000-standaardgegevensformulier moet regelmatig worden bijgewerkt op basis van de beste beschikbare informatie voor elk gebied dat deel uitmaakt van het netwerk. Dit kan bijvoorbeeld naar aanleiding van monitoring of effectbeoordelingen. Enkel op deze manier kan de Commissie haar coördinerende rol uitvoeren en overeenkomstig artikel 9 van Habitatrictlijn periodiek de bijdrage die Natura 2000 levert tot de verwezenlijking van de in de artikelen 2 en 3 van Habitatrictlijn omschreven doelstellingen evalueren.³

Dit geactualiseerde formulier wordt naar de Commissie gestuurd. Bij de Habitatrictlijngebieden kan het voorkomen dat op basis van de meest actuele gegevens over een gebied de aanmeldings- en aanwijzingsprocedure voor een speciale beschermingszone opnieuw moet worden doorlopen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de communautaire lijst moet worden aangepast doordat twee Natura 2000-gebieden worden samengevoegd.⁴ In de praktijk echter wordt de aanwijzingsprocedure niet opnieuw doorlopen, maar worden de wijzigingen doorgevoerd in het SDF. Wel controleert de Europese Commissie of de dekking voor alle habitattypen en soorten voldoende blijft.⁵

Het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Europese Commissie hebben duidelijk gemaakt dat de verplichting tot aanwijzing van gebieden als speciale beschermingszones niet eenmalig is, maar doorlopend. Zo kan het voorkomen dat naar aanleiding van nieuwe gegevens blijkt dat een nieuw gebied als nieuwe speciale beschermingszone moeten worden aangewezen,⁶ maar bijvoorbeeld ook dat de begrenzing van een gebied mag worden veranderd indien uit nieuwe gegevens blijkt dat ook een zone rondom het Natura 2000-gebied inmiddels behoort tot het leefgebied van een beschermde vogelsoort waarvoor het gebied is aangewezen. Hier wordt in hoofdstuk 4 nader op ingegaan.

2.4.3 Nationale procedurele autonomie

De richtlijnen voorzien niet in een procedure voor het aanwijzen van speciale beschermingszones onder nationale wetgeving door de lidstaat. Deze procedure valt onder het nationale recht van een lidstaat. Lidstaten hebben hierbij een zekere beleidsvrijheid.⁷ Ze kunnen nieuwe selectieprocedures instellen, bestaande selectieprocedures aanpassen en/of de aanwijzing versterken met rechtshandelingen. De aanwijzing moet in ieder geval berusten op een duidelijke rechtsgrondslag en de lidstaat dient te waarborgen dat de aanwijzing een ondubbelzinnige dwingende rechtskracht heeft.

¹ Artikel 4 lid 1 Habitatrictlijn.

² Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden (*PbEU* 2011, L 198), p. 2-3.

³ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden (*PbEU* 2011, L 198), punt 5 preambule.

⁴ R.J. Bijlsma, C.J. Bastmeijer, M.E.A. Broekmeyer, R.J.F. Bugter, F.M. Fleurke, H.P.J. Huiskes en J.A.M. Janssen, 'Samenvoeging Natura 2000-gebieden: Juridische, bestuurlijke en ecologische (on)mogelijkheden, kansen en risico's' (Alterra-rapport 2348, juli 2012), p. 22-24.

⁵ Dit blijkt uit gesprekken met ambtenaren van het Ministerie van LNV

⁶ HvJ EG 23 maart 2006, C-209/04, ECLI:EU:C:2006:195 (Commissie/Oostenrijk), punten 42-44.

⁷ Zie met name HvJ EU 14 oktober 2010, C-535/07, ECLI:EU:C:2010:602 (Commissie/Oostenrijk).

2.5 De selectie en aanwijzing van Nederlandse Natura 2000-gebieden

2.5.1 Selectie van Natura 2000-gebieden in Nederland

Habitatrichtlijn

Zoals hierboven uiteengezet, dient de lidstaat allereerst een lijst met gebieden voor te stellen aan de Europese Commissie voor de lijst met communautaire gebieden. De selectiecriteria voor Habitatrichtlijngebieden komen voort uit de selectiecriteria van bijlage III van de Habitatrichtlijn (zie hierboven). Deze zijn in Nederland nader geïnterpreteerd in het Verantwoordingsdocument.¹ De habitattypen zijn verder gedefinieerd in de profielendocumenten. Het Natura 2000-profielendocument fungeert daarmee als juridisch geldige uitwerking van de habitattypen zoals genoemd in de aanwijzingsbesluiten; daarom wordt er in die besluiten ook naar verwezen.² Ten tijde van de aanmelding bestonden deze profielendocumenten echter nog niet.

De selectie van Habitatrichtlijngebieden bestaat uit twee stappen: de selectie van de belangrijkste gebieden en de nadere beoordeling voor voldoende dekking, voldoende geografische spreiding en/of voldoende aansluiting bij gebieden in Duitsland of België.³

Voor de selectie van de belangrijkste gebieden zijn de kwaliteit en de relatieve betekenis vooropgesteld. Voor habitattypen is dit gebaseerd op mate van representativiteit, relatieve oppervlakte en kwaliteit (structuur en functie). Voor soorten is kwaliteit en relatieve betekenis gebaseerd op de kwaliteit van het leefgebied, de mate van isolatie en de relatieve omvang en dichtheid van de soort.

Voor elk prioritair habitatype en soort zijn in principe tien gebieden geselecteerd en wel die gebieden waar het type het best ontwikkeld en de grootste omvang aanwezig is. Voor niet-prioritaire soorten en habitattypen zijn vijf gebieden geselecteerd. In geval van subtypen van habitattypen worden respectievelijk drie en vijf gebieden geselecteerd, tenzij de subtypen in dezelfde gebieden voorkomen. Per habitatype is bekeken, welk minimum areaal noodzakelijk is voor de instandhouding van het type. Per soort is bekeken, welk minimumareaal noodzakelijk is voor de instandhouding van de soort.⁴

In de tweede stap is de selectie nader beoordeeld op dekking, spreiding en aansluiting. Als het dekkingspercentage niet wordt gehaald, zijn aanvullende gebieden geselecteerd. Voldoende dekking is gebaseerd op een onderzoek van Boillot et al.⁵ en biogeografische seminars en verschilt afhankelijk van specifieke kenmerken en eisen van de soorten en habitattypen. De minimaal noodzakelijke dekking is ongeveer 75 % voor prioritaire habitattypen en soorten. Voor niet-prioritaire soorten en habitattypen is minimaal 60 % dekking over het algemeen voldoende geoordeeld, maar een lager dekkingspercentage is aanvaardbaar geacht, indien het gaat om en weinig bedreigde en verspreid voorkomende soorten en habitattypen. De dekkingspercentages van subtypen zijn bij elkaar opgeteld.

Voldoende geografische spreiding van gebieden is bereikt door een gebied te selecteren in elk van de volgende vijf regio's: noorden (Groningen, Friesland, Drenthe), oosten (Twente, Achterhoek), midden (West-Overijssel, Veluwe, Betuwe, rivierengebied), westen (Noord- en Zuid Holland, Zeeland) of zuiden (Noord-Brabant, Limburg).

De lijst van gebieden is uitgebreid met gebieden als deze direct grenzen aan aangemelde gebieden in Duitsland of België, hiermee één ecologische eenheid vormen en als dit gebied (deels) is aangemeld voor dezelfde soorten of habitattypen.

¹ Ministerie van LNV, 'Verantwoordingsdocument: Selectiemethodiek voor aangemelde Habitatrichtlijngebieden' (mei 2003).

² Ministerie van EZ, 'Leeswijzer Natura 2000 profielen' (september 2014).

³ Ministerie van LNV, 'Natura 2000 doelendocument' (juni 2006), hoofdstuk 2.3.

⁴ Ministerie van LNV, 'Reactiedocument Aanmelding Habitatrichtlijngebieden' (juni 2004), p. 13-14.

⁵ F. Boillot, M.P. Vignault en J.M. De Benito, 'Process for assessing national lists of proposed sites of community interest (pSCI) at biogeographical level', *Natur und Landschaft*, 1997, 72(11), 474-476.

Vogelrichtlijn

De selectiecriteria voor Vogelrichtlijngebieden komen voort uit een inventarisatie van de belangrijkste vogelgebieden, te vinden in het Basisdossier Vogelrichtlijn¹. De gebieden zijn gebaseerd op rapporten over belangrijke vogelgebieden (IBA89 en IBA94).² Na publicatie van IBA94 zijn door beschikbaarheid van nieuwe gegevens, nieuwe gebieden toegevoegd. De IBA-rapporten gebruiken acht ornithologische criteria. In de Nota van Antwoord Vogelrichtlijn zijn de acht ornithologische criteria samengevoegd tot twee criteria, en is een criterium toegevoegd. Dit heeft geleid tot de volgende drie criteria:

- 1 voor vogelsoorten van Bijlage I zijn de vijf gebieden geselecteerd met de hoogste gemiddelde aantallen van die soort, tenzij in het betreffende gebied minder dan 1 % van de Nederlandse broedpopulatie voorkomt én ook minder dan 0,1 % van de biogeografische populatie. Aanvullend geldt een absolute ondergrens van twee broedparen of vijf exemplaren;
- 2 voor trekkende watervogels is een gebied geselecteerd als minstens 1 % van de biogeografische populatie van een trekkende watervogelsoort er broedt, ruit, foerageert en/of rust;
- 3 terrestrische gebieden zijn alleen geselecteerd als deze bestaan uit minimaal 100 ha aaneengesloten gebied met een formele natuurstatus.³

De selectiecriteria zijn op verzoek van de Minister van LNV kritisch beoordeeld door de 'Commissie Vogelrichtlijn'. Deze commissie heeft hierover een positief advies uitgebracht⁴. In bijlage 9.1.1c van het Natura 2000-doelendocument⁵ staat verder: 'Het is niet bekend op grond van welke selectiecriteria de vóór 2000 aangewezen gebieden zijn aangewezen, vrijwel al deze gebieden voldoen aan de gestelde selectiecriteria van 2000.'

Na de gebiedsselectie op basis van IBA89 en IBA94 is in 2000 een nieuw IBA-rapport verschenen.⁶ Op basis hiervan zijn de aanwijzingsbesluiten in de jaren erna – bij de aanwijzing als Natura 2000-gebied - herzien.

Latere publicaties met nieuwe data over de Noordzee⁷, hebben geleid tot de selectie van Vogelrichtlijngebied Friese Front. Recentelijk is een nieuw IBA rapport gepubliceerd⁸, maar dat heeft nog niet geleid tot (wijzigingen in) aanwijzingsbesluiten.

2.5.2 Aanwijzing van Natura 2000-gebieden in Nederland

De Speciale Beschermingszones onder de Vogelrichtlijn zijn in de jaren 1986-2005 aangewezen. In eerste instantie waren daarbij 30 gebieden aangewezen. Omdat dit onvoldoende bleek, zijn – na een veroordeling van Nederland door het EU Hof van Justitie⁹ - in aanvulling op de reeds aangewezen 30 gebieden 49 nieuwe gebieden aangewezen als speciale beschermingszone onder de Vogelrichtlijn.

¹ Zie bijlage 1 'Selectiecriteria en methode van begrenzing' bij 'Nota van Antwoord Vogelrichtlijn deel 1' (2000); en M.W.J. van Roomen, A. Boele, M.J.T. van der Weide, E.A.J. van Winden en D. Zoetebier, 'Belangrijke vogelgebieden in Nederland, 1993-97' (SOVON-informatierapport 2000/01, 2000).

² IBA89 betreft R.F.A. Grimmet en T.A. Jones, 'Important Bird Areas in Europe' (Tech. Publ. 9, 1989), in beleidsdocumenten foutief Grimmet & Gammel (189) genoemd. R. Van den Tempel en E.R. Osieck, 'Areas important for birds in the Netherlands: wetlands and other areas of international or European importance for birds' (Technical Report 13E, 1994). Beide zijn niet digitaal beschikbaar.

³ Ministerie van LNV, 'Bijlage 1: Selectiecriteria en methode van begrenzing' bij 'Nota van Antwoord Vogelrichtlijn deel 1' (2000).

⁴ Ministerie van LNV, 'Bijlage 1: Selectiecriteria en methode van begrenzing' bij 'Nota van Antwoord Vogelrichtlijn deel 1' (2000).

⁵ Ministerie van LNV, 'Natura 2000 doelendocument' (juni 2006).

⁶ M.W.J. van Roomen, A. Boele, M.J.T. van der Weide, E.A.J. van Winden en D. Zoetebier, 'Belangrijke vogelgebieden in Nederland, 1993-97' (SOVON-informatierapport 2000/01, 2000).

⁷ R.S.A van Bemmelen, F. Arts en M.F. Leopold, 'Alken en zeekoeten op het Friese Front' (IMARES rapport C160/13, 2013); en M.F. Leopold en R.S.A. Van Bemmelen, 'Voldoen de aantallen zeekoeten aan de drempel-waarde voor kwalificatie van het Friese Front als Vogelrichtlijn-gebied?' (IMARES rapport C060/14, 2014).

⁸ T. Van Vreeswijk, M. van Roomen, E. van Winden, H. Dotinga en N. Korporaal, 'Important Bird Areas in the Netherlands 2019. A revision of the national IBA inventory' (Sovon-rapport 2019/78, 2019).

⁹ HvJ EG 19 mei 1998, C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238 (Commissie/Nederland).

In 1996 en 1998 deed Nederland de eerste en tweede aanmelding van in totaal 76 gebieden onder de Habitatrichtlijn, waarop de Europese Commissie in 1999 en 2002 reageerde. Daaruit bleek dat de aanmelding onvoldoende werd geacht, omdat een deel van de habitattypen (bijlage I) en de soorten (bijlage II) die in Nederland voorkomen, door de aangemelde gebieden onvoldoende waren 'afgedekt'. Circa 40 % van de habitattypen en soorten waren niet voldoende in de aanmelding vertegenwoordigd. In mei 2003 diende Nederland daarom een geheel herziene lijst van 141 gebieden in. Daaraan ging in februari/maart 2003 een openbare voorbereidingsprocedure vooraf, waarvan de uitkomsten zijn opgenomen in het in 2004 gepubliceerde Reactiedocument¹. De in mei 2003 ingediende lijst is door de Europese Commissie als voldoende aangemerkt en in december 2004 als onderdeel van de gebiedenlijst van de Atlantische biogeografische regio gepubliceerd². De lijst met gebieden van communautair belang was hiermee vastgesteld. Op 22 december 2008 heeft de minister vervolgens vier mariene gebieden aangemeld bij de Europese Commissie. Op 22 december 2009 besloot de Europese Commissie deze vier nieuwe gebieden te plaatsen op de lijst van gebieden van communautair belang.

De aanwijzing van de Natura 2000-gebieden heeft plaatsgevonden in verschillende tranches en is inmiddels grotendeels afgerond. Enkele besluiten dienen nog te worden genomen:

- Krammer-Volkerak: definitieve aanwijzing als HR-gebied en formulering van instandhoudingsdoelstellingen voor het reeds aangewezen VR-gebied;
- Zoommeer: formuleren instandhoudingsdoelstellingen voor het reeds aangewezen VR-gebied;
- Maas bij Eijsden: aanwijzing als HR-gebied; het betreft een stukje voormalig Waals HR-gebied dat per 1 januari 2018 Nederlands is geworden en sinds december 2018 afzonderlijk op de Communautaire Lijst staat;
- Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein: van het VR-gebied zal een gedeelte ook onder de HR worden beschermd. In 2016 is de Europese Commissie een inbreukprocedure gestart om de eerdere onterechte intrekking als HR-gebied ongedaan te maken. Na de aanmelding op 21 mei 2019 is een conceptbesluit opgesteld tot wijziging van het Natura 2000-besluit, zodat ook de status als Habitatrichtlijngebied zijn doorwerking zou krijgen in het aanwijzingsbesluit. Het starten van de procedure tot aanwijzing is aan de Europese Commissie meegedeeld. Dat heeft ertoe geleid dat de Commissie op 27 juli 2019 de inbreukprocedure (nr. 2016-4014), gericht op het beschermen als Habitatrichtlijngebied, heeft stopgezet. Het gebied wordt naar verwachting eind 2020 op de communautaire lijst geplaatst;
- wijzigen van bestaande besluiten vanwege nieuwe ecologisch feiten of gewijzigde inzichten betreffende de inhoud van geldende verplichtingen. Dit betreft gebieden die reeds zijn aangewezen, maar waarvan de grenzen of de doelen (in beperkte mate) worden gewijzigd. Zo is in 2018 voor honderd gebieden tegelijk een Ontwerp-wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden gepubliceerd. Dit betreft een correctie vanwege de noodzaak om habitattypen en soorten te beschermen die er ook al waren op het moment van aanwijzen. Publicatie van het definitieve wijzigingsbesluit heeft nog niet plaatsgevonden.

¹ Ministerie van LNV, 'Reactiedocument Aanmelding Habitatrichtlijngebieden' (juni 2004).

² Beschikking van de Commissie 2004/813/EG van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van Richtlijn 92/43/EEG, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio (*PbEG*, L387).

3

CRITERIA VOOR HET VASTSTELLEN EN FORMULEREN VAN LANDELIJKE DOELEN EN GEBIEDSDOELEN BINNEN DE NATURA 2000-SYSTEMATIEK

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Europeesrechtelijk kader en de Nederlandse implementatie beschreven ten aanzien van het formuleren van landelijke doelen en gebiedsdoelen binnen de Natura 2000-systematiek. Dit doen we aan de hand van een zestal concrete subvragen. Zoals hierboven is toegelicht, ligt de focus op de doelen per Natura 2000-gebied maar voor een goed begrip van de discussie over deze doelen wordt ook kort aandacht besteed aan de doelen op landelijk niveau.

3.2 Subvraag 1: Op welk geografisch niveau moeten doelen worden vastgesteld: landelijk en op gebiedsniveau?

Europeesrechtelijk kader

Zoals in paragraaf 2.2.3 is beschreven, volgt uit de Habitatrichtlijn dat voor elk Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen dienen te worden vastgesteld. Instandhoudingsdoelstellingen dienen dus in elk geval op gebiedsniveau te worden vastgesteld. Daarnaast kunnen op een hoger niveau (zoals nationaal) generieke instandhoudingsdoelstellingen (en instandhoudingsmaatregelen) worden ontwikkeld.¹ De Europese Commissie geeft aan dat dit raadzaam is:

‘Het is tevens raadzaam bredere instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen voor een hele reeks van gebieden of voor bepaalde soorten of habitattypen binnen een specifieke regio of een specifiek land (nationale of regionale instandhoudingsdoelstellingen). Dat ondersteunt niet alleen de opstelling van instandhoudingsdoelstellingen op het niveau van het afzonderlijke gebied, maar ondersteunt ook de vaststelling van strategische instandhoudingsprioriteiten binnen en tussen de verschillende gebieden. Aldus kan prioriteit worden toegekend aan de maatregelen die de staat van instandhouding van een specifieke soort of habitat binnen die regio of dat land het beste kunnen verbeteren of kunnen handhaven.’²

Uiteindelijk dient de gunstige staat van instandhouding van de beschermde soorten en habitattypen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn (met de inzet van alle EU lidstaten) op Europees niveau te worden bereikt,³

¹ Europese Commissie, ‘Nota van de Commissie over de aanwijzing van speciale beschermingszones’ (definitieve versie, 14 mei 2012), p. 6. Zie ook Europese Commissie, ‘Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden’ (definitieve versie, 23 november 2012), p. 4 en 6; Europese Commissie, ‘Beheer van Natura 2000-gebieden - De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)’ (*PbEU* 2019, C 33), p. 12.

² Europese Commissie, ‘Veelgestelde vragen over Natura 2000’, geraadpleegd op 17 juli 2020 via https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_nl.htm.

³ Voor het bereiken van de doelstellingen van de richtlijnen wordt gekeken naar de gunstige staat van instandhouding op Europees niveau. Het Europese Hof van Justitie heeft in meerdere arresten duidelijk gemaakt dat bij de beoordeling van de gunstige staat van instandhouding van een habitatype of soort dient te worden uitgegaan van het gehele Europese grondgebied van de lidstaten. Hieruit vloeit bijvoorbeeld voort dat een lidstaat niet zelf mag bepalen welke gebieden aangewezen moeten worden. Zie bijvoorbeeld HvJ EG 7 november 2000, C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600 (First Corporate Shipping), punt 23; en HvJ EU 19 oktober 2017, C-281/16, ECLI:EU:C:2017:774 (Vereniging Hoekschevaards Landschap), punt 32.

Wanneer een lidstaat besluit doelen vast te stellen op een hoger niveau dan het gebiedsniveau, ligt het voor de hand dat de lidstaat daarbij de streefdoelen voor de realisatie van een gunstige staat van instandhouding bepaalt, waarbij veelal wordt uitgegaan van het nationale niveau.¹ De lidstaat kijkt naar de staat van instandhouding op nationaal niveau, omdat de lidstaat de situatie in Europa als geheel niet kan beoordelen. Instandhoudingsdoelstellingen op regionaal, nationaal of breder niveau hebben dan ook een aanvullend karakter ten opzichte van gebiedsdoelen, omdat Natura 2000 een netwerk is waarbinnen elk gebied op een specifieke wijze bijdraagt aan de algehele samenhang van het netwerk, en derhalve tot de realisatie van de algemene doelstelling van een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen van communautair belang.²

Nederlandse implementatie

Nederland neemt bij het vaststellen van instandhoudingsdoelen als uitgangspunt dat een gunstige staat van instandhouding op nationaal niveau moet worden bereikt.³ In Nederland zijn hiertoe instandhoudingsdoelen op landelijk niveau geformuleerd die een vertaling hebben gekregen naar instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau. De instandhoudingsdoelen op gebiedsniveau zijn opgenomen in de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden. De landelijke instandhoudingsdoelen zijn opgenomen in het Natura 2000-doelendocument. De landelijke instandhoudingsdoelen zijn daarmee alleen beleidsmatig vastgesteld.

Deze aanpak van landelijke doelen die een vertaling krijgen naar gebiedsdoelen is niet door alle lidstaten gevolgd. In Oostenrijk, een federale staat waarbij de bevoegdheid tot implementatie van Natura 2000 op deelstaatniveau ligt, is bijvoorbeeld niet wettelijk bepaald of formeel afgesproken dat de gunstige staat van instandhouding op nationaal niveau moet worden bepaald en behouden.⁴ Anderzijds is de Nederlandse aanpak niet uniek. In Vlaanderen zijn er bijvoorbeeld ook gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen die moeten worden gezien als doelstellingen om de gunstige staat van instandhouding voor een betreffende habitattypen en soort op het niveau van Vlaanderen te behouden, herstellen of te bereiken. De gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelen moeten bijdragen aan het behalen de doelstelling op het gewestelijk niveau.⁵ Echter, in tegenstelling tot Nederland moet de gunstige staat van instandhouding in Vlaanderen ook op gebiedsniveau worden behaald.⁶

In het Natura 2000-doelendocument⁷ is de systematiek beschreven die is gehanteerd bij het bepalen van de instandhoudingsdoelen op landelijk niveau en op gebiedsniveau. Hierbij is onderscheid gemaakt in de volgende proceslijnen:

¹ Zie bijvoorbeeld HvJ EG 14 juni 2007, C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, (Commissie/Finland), waarbij wordt uitgegaan van de populatie op nationaal niveau.

² Europese Commissie, 'Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden' (definitieve versie, 23 november 2012), p. 7.

³ ABRvS 5 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG3416 (Voordelta); en ABRvS 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7770 (Noordzeekustzone), r.o. 2.10.2.

⁴ M.E.A. Broekmeyer, C.J. Bastmeijer en D.A. Kamphorst, 'Toward an improved implementation of the Birds- and Habitatdirective: An inventory of experiences in Austria, England, Flanders and the Netherlands in relation to two dilemmas' (Wageningen Environmental Research rapport 2833, 2017), p. 48.

⁵ M.E.A. Broekmeyer, C.J. Bastmeijer en D.A. Kamphorst, 'Toward an improved implementation of the Birds- and Habitatdirective: An inventory of experiences in Austria, England, Flanders and the Netherlands in relation to two dilemmas' (Wageningen Environmental Research rapport 2833, 2017), p. 54.

⁶ M.E.A. Broekmeyer, C.J. Bastmeijer en D.A. Kamphorst, 'Toward an improved implementation of the Birds- and Habitatdirective: An inventory of experiences in Austria, England, Flanders and the Netherlands in relation to two dilemmas' (Wageningen Environmental Research rapport 2833, 2017), p. 54.

⁷ Ministerie van LNV, 'Natura 2000 doelendocument' (juni 2006).

Proceslijn 1 Habitattypen en soorten

Nadere interpretatie

- **stap 1: definiëring van habitattypen en soorten:** concreet product van stap 1 zijn de Natura 2000-profielen (Natura 2000-profielendocument). Hierin is onder andere omschreven welke vegetatietypen onder een bepaald habitatype vallen.

Beoordelingen

- **stap 2: bepaling relatief belang binnen EU:** de mate waarin Nederland voor een bepaald habitatype of een bepaalde soort een bijdrage kan leveren aan de gunstige staat van instandhouding op Europees niveau (Atlantische biogeografische regio);
- **stap 3: Beoordeling staat van instandhouding:** Bij de habitattypen is gekeken naar de aspecten verspreiding, oppervlakte, kwaliteit en toekomstperspectief. Voor de soorten is gekeken naar verspreiding, populatieomvang, leefgebied en toekomstperspectief.

Opgaven en landelijke doelen

- **stap 4: definiëring verbeteropgaven:** omschrijven van de verbeteropgaven op landelijk niveau. Verbeteropgaven zijn vooral geformuleerd voor habitattypen en soorten waar Nederland relatief belangrijk voor is. Deze opgaven zijn ook geformuleerd voor samenhangende landschappen of ecosystemen;
- **stap 5: formulering doelen op landelijk niveau:** bij een ongunstige staat van instandhouding zijn de doelen in principe in termen van verbetering van de kwaliteit of uitbreiding van de oppervlakte of verspreiding geformuleerd. In het geval dat een herstelopgave niet realistisch werd geacht, is een uitzondering gemaakt. Bij een gunstige staat van instandhouding zijn de doelen in principe in termen van behoud geformuleerd. Ten behoeve van geografische spreiding, ecologische variatie en/of risicospreiding kan (voor concrete gebieden) een verbeteropgave zijn geformuleerd.

Proceslijn 2 Gebieden

Focus

- **stap 1: toedeling gebieden aan Natura 2000-landschap:** om een overzichtelijke indeling te maken, zijn acht Natura 2000-landschappen onderscheiden en zijn individuele Natura 2000-gebieden hieraan toebedeeld;
- **stap 2: formulering kernopgaven:** voor de acht Natura 2000-landschappen zijn kernopgaven geformuleerd;
- **stap 3: toedeling kernopgaven aan gebieden:** de kernopgaven zijn vervolgens toegedeeld aan alle Natura 2000-gebieden¹. Hierdoor wordt ook duidelijk welke gebieden de relatief grootste bijdrage leveren aan het realiseren van de landelijke doelen.

Analyse

- **stap 4: inschatting haalbaarheid per gebied en per kernopgave:** hierbij is bekeken of de gewenste situatie al is bereikt of met reeds geplande maatregelen wordt bereikt, of de gewenste situatie deels haalbaar is met bestaand beleid of dat de gewenste situatie niet bereikbaar is met bestaand beleid. Een 'sense of urgency' is toegekend als binnen nu en tien jaar mogelijk een onherstelbare situatie ontstaat;
- **stap 5: inschatting zwaarte opgave:** de 'zwaarte van de opgave' geeft in termen van tijd, geld, schaal en maatschappelijk draagvlak aan hoe groot de afstand is tussen de huidige situatie en de gewenste situatie.

Synthese

- **stap 6: Formulering gebiedsdoelen:** op basis van de voorgaande stappen 'focus' en 'analyse' zijn de gebiedsdoelen geformuleerd in termen van behoud en/of verbetering. Voor habitattypen en soorten die

¹ Deze kernopgaven vormen beleidsprioriteiten, als één van de manieren om invulling te geven aan het stellen van prioriteiten zoals bedoeld in art. 4 van de Habitatrictlijn. Ze zijn niet opgenomen in de aanwijzingsbesluiten en hebben dus geen formele juridische status.

vallen onder één van de kernopgaven gericht op verbetering zijn doorgaans doelen geformuleerd in termen van uitbreiding en/of verbetering. Op een gebied is een hoger doel neergelegd, als het gebied een grote potentie heeft voor bepaalde habitattypen of soorten en er relatief weinig inspanning vereist is om dat hogere doel te halen. Op een gebied met dezelfde potentie maar waar voor de realisering een grotere inspanning nodig is, is een lager doel neergelegd ('strategisch lokaliseren'). Op deze wijze is rekening gehouden met de aan het Nederlandse beleid onderliggende principes van 'maximaal aansluiten bij bestaand beleid' en 'haalbare en betaalbare doelstellingen'.

Stappen formulering gebiedsdoelen niet-broedvogels

- inzicht in populatie trend;
- bepaling draagkracht per gebied.

Op basis van de staat van instandhouding van de soorten en habitattypen op landelijk niveau is een opgave geformuleerd op grond waarvan de landelijke doelstellingen worden vastgesteld.¹ Landelijke doelen geven per soort en habitatype weer of herstel of behoud nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.² Hierna zijn de gebiedsdoelstellingen vastgesteld. Daarbij staan de landelijke doelstelling en de landelijke staat van instandhouding van de soorten en habitattypen centraal.³

Instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau omschrijven de bijdrage van het gebied aan de realisatie van een gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en soorten op landelijk niveau. De instandhoudingsdoelstellingen zien onder meer op de omvang van een populatie, de oppervlakte en kwaliteit van een habitatype of leefgebied en zijn uitgedrukt als behoud-, verbeter- of uitbreidingsdoel.

In de systematiek van het Natura 2000-doelendocument hebben haalbaarheid, strategisch lokaliseren en de balans tussen richting geven en ruimte laten centraal gestaan.⁴ Strategisch lokaliseren betekent dat de landelijke doelen zodanig worden vertaald naar gebiedsdoelstellingen dat een duurzame situatie (de gunstige staat van instandhouding) zo efficiënt mogelijk wordt bereikt. Deze efficiëntie wordt bereikt door het toedelen van verbeterdoelen aan gebieden waar met relatief weinig inspanning hoog rendement kan worden bereikt, en het aansluiten van Natura 2000-gebieden op de rest van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS, thans NatuurNetwerk Nederland (NNN)).⁵ Alle gebiedsdoelstellingen opgeteld hebben - in combinatie met een meer of minder groot aandeel buiten de Natura 2000-gebieden - als som het landelijke doel.⁶

Op basis van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn moeten passende maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van habitattypen en de leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden niet verslechtert. Dit betekent dat behoud in beginsel het minimale ambitieniveau voor gebiedsdoelen vormt. Er is wel meer keuzevrijheid als het gaat om het toekennen van verbeterdoelen, als invulling van artikel 6, lid 1. Van deze keuzevrijheid is bij de Nederlandse implementatie ook veelvuldig gebruik gemaakt⁷. Dat een soort of habitatype in een landelijk ongunstige staat van instandhouding verkeert, betekent volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet zonder meer dat er in elk gebied een herstellopgave dient te worden geformuleerd voor de betreffende soort of habitatype.

¹ ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9667, r.o. 2.22.3

² Ministerie van LNV, 'Natura 2000 doelendocument' (juni 2006).

³ ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9667, r.o. 2.22.3.

⁴ Ministerie van LNV, 'Natura 2000 doelendocument' (juni 2006), hoofdstuk 2.2.

⁵ Zie ook ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1235, r.o. 10.2; en ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:866, r.o. 5.4. Bij de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen wordt het uitgangspunt 'haalbaar en betaalbaar' gevolgd. Economische overwegingen worden hierbij dus ook meegenomen, maar dit mag er niet toe leiden dat de gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau niet wordt behaald.

⁶ 'Implementatie Natura 2000 in Nederland: Analyse naar aanleiding van het Regeerakkoord en de motie van der Staaij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie' (2011), p. 23. Dit is ook bevestigd in de brief van Karl Falkenberg, Directorate-General Environment of the European Commission, Brussel, 1 april 2011, ENV.A.1/MV/Ares (2011).

⁷ Mondelinge mededeling D. Bal, Ministerie van LNV.

Of het niet toekennen van een herstelopgave mogelijk is, hangt af van de omstandigheden van het geval.¹ Belangrijk is vooral dat de 'optelsom' van gebiedsdoelen klopt: indien een gebied wordt aangewezen voor een soort, kan 'in het aanwijzingsbesluit niet worden volstaan met een instandhoudingsdoelstelling die ertoe leidt dat de desbetreffende soort op landelijk niveau in een ongunstige staat van instandhouding blijft verkeren dan wel komt te verkeren'.²

Het Rijk (in casu de minister van LNV) is verantwoordelijk voor het aanwijzen van Natura 2000-gebieden en het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen van de soorten en habitattypen in deze gebieden. Ook de bepaling en allocatie van de doelstellingen is daarmee de verantwoordelijkheid van het Rijk.³

Conclusie

Op grond van het Europeesrechtelijk kader dienen instandhoudingsdoelstellingen in elk geval op gebiedsniveau te worden vastgesteld. Nederland heeft voor elk aangewezen Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld. Nederland voldoet op dit punt aan de Europese verplichtingen.

Daarnaast kunnen op een hoger niveau (zoals lokaal of nationaal) generieke instandhoudingsdoelstellingen (en instandhoudingsmaatregelen) worden ontwikkeld. Nederland heeft voor alle habitattypen van bijlage I en soorten van bijlage II van de Habitatrichtlijn die op de nationale referentielijst staan en voor soorten van bijlage I en geregeld voorkomende trekvogels van de Vogelrichtlijn beleidsmatig landelijke instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld in het Doelendocument. Landelijke instandhoudingsdoelstellingen zijn niet verplicht. De beleidsmatige vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen op landelijk niveau heeft een functie (gehad) bij het toekennen van de doelen op gebiedsniveau en bij het monitoren van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau. Uit de landelijke instandhoudingsdoelstellingen vloeit in de praktijk geen aanvullende opgave voort ten opzichte van de instandhoudingsdoelstellingen per gebied. In de praktijk doet Nederland daarom op dit punt niet meer dan de Europese verplichtingen vragen.

3.3 Subvraag 2: Voor welke soorten en habitattypen moeten instandhoudingsdoelstellingen per gebied worden vastgesteld?

Habitatrichtlijn

Volgens de Europese Commissie moeten instandhoudingsdoelen worden vastgesteld voor soorten (met hun leefgebied) en habitattypen die op de nationale referentielijst staan en die in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen in een Habitatrichtlijngebied.⁴ De mate van voorkomen van soorten en habitattypen van de referentielijst wordt aan de Europese Commissie gemeld via het standaardgegevensformulier, en wordt geregeld geactualiseerd. Er kan bij de formulering van instandhoudingsdoelstellingen voor alle habitattypen en soorten genoemd op bijlage I en II van de Habitatrichtlijn die in meer dan in verwaarloosbare mate voorkomen in een gebied geen onderscheid worden gemaakt tussen habitattypen en soorten die de eerste aanleiding waren om een gebied te selecteren en soorten en habitattypen die in het gebied voorkomen maar niet de aanleiding waren om het gebied te selecteren.⁵

¹ ABRvS 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7770 (Noordzeekustzone), r.o. 2.11.2. Zie ook ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9667, r.o. 2.22.5.

² Geldt zowel voor de Habitat- als de Vogelrichtlijn. Zie onder andere ABRvS 15 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ7953, r.o. 2.13.3; en ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:866, r.o. 6.1.

³ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 56.

⁴ Zie onder andere Europese Commissie, 'Commission Note on the Designation of Special Areas of Conservation' (definitieve versie, 14 mei 2012), p. 4; en Brief Nicola Notaro, hoofd van Unit ENV.B.3 Europese Commissie, Brussel, 18 november 2015, ENV.B.3/NN/sp Ares (2015), p. 3 (bijlage bij Kamerstuk 2015-2016, 32 670, nr. 105), zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-649590.pdf>.

⁵ Brief Karl Falkenberg, Directorate-General Environment of the European Commission, Brussel, 1 april 2011, ENV.A.1/MV/Ares (2011).

Deze Commissie-interpretatie, die inhoudt dat voor alle in meer dan verwaarloosbare mate aanwezige soorten en habitattypen instandhoudingsdoelstellingen (op gebiedsniveau) moeten worden vastgesteld, wordt onzes inziens ondersteund door de Habitatrichtlijn. Met name artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn geeft duidelijk aan dat de lidstaten voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen moeten treffen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen. Er wordt dus expliciet gevraagd om maatregelen te treffen om de instandhouding te waarborgen van de natuurwaarden die in dat gebied voorkomen, en niet alleen van de soorten en habitattypen die aanleiding vormden voor de selectie van het gebied. Hieruit volgt dat voor al deze natuurwaarden ook instandhoudingsdoelstellingen moeten worden vastgesteld, die zijn immers nodig om te kunnen bepalen welke instandhoudingsmaatregelen dienen te worden genomen.¹ Ondersteuning voor deze conclusie kan worden gevonden in artikel 4, lid 4. Volgens dat artikel moeten voor speciale beschermingszones prioriteiten worden vastgesteld. Bij het vaststellen van die prioriteiten moet worden gelet op 'het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.' Deze prioriteiten worden vertaald in het ambitieniveau van de instandhoudingsdoelstelling (bijvoorbeeld behoud of verbetering).² Er wordt in dit artikel met betrekking tot het vaststellen van prioriteiten geen onderscheid gemaakt tussen de natuurwaarden waarvoor het gebied is geselecteerd, en andere natuurwaarden. Hier kan onzes inziens de conclusie uit worden getrokken dat instandhoudingsdoelstellingen (met daaraan gekoppeld prioriteiten) moeten worden vastgesteld voor alle in een gebied aanwezige soorten en habitattypen waarvoor gebiedsbescherming is voorgeschreven.

Bij het lezen van het in artikel 6, lid 2, vervatte verslechteringsverbod voor speciale beschermingszones treedt lichte verwarring op, althans voor zover het soorten betreft. In dat artikel lijkt onderscheid te worden gemaakt tussen de noodzaak om a) passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de leefgebieden van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert (dit lijkt van toepassing op alle natuurwaarden die in een speciale beschermingszone voorkomen), en de noodzaak dat b) er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen, voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben. De Europese Commissie interpreteert de zinsnede 'waarvoor de zones zijn aangewezen' echter in lijn met de eerdere bevindingen hierboven. Volgens de Europese Commissie moeten maatregelen worden genomen 'die gericht zijn op de soorten en habitats op grond waarvan het gebied is geselecteerd (dat wil zeggen de soorten en habitats die op het SGF als beduidend aanwezig zijn gerapporteerd en in het aanwijzingsbesluit zijn omschreven).'³ Hiermee valt de formulering 'aangewezen voor' gelijk met 'in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen.' De Commissie sluit met die interpretatie aan bij haar hierboven beschreven lijn.

Ondanks de soms schijnbare inconsistentie van de letterlijke tekst van de richtlijn op dit punt, komen wij tot de conclusie dat de uit artikel 6 lid 1 en artikel 4, lid 4, volgende lijn en de daarbij passende uitleg van de Europese Commissie leidend moeten zijn. Daarbij moet worden opgemerkt dat alleen volledige duidelijkheid wordt verkregen wanneer er een uitspraak wordt gedaan door het Europees Hof van Justitie waarin dit punt wordt verhelderd.⁴ Deze voornoemde lijn houdt in dat alle in een speciale beschermingszone in meer dan verwaarloosbare mate aanwezige soorten en habitattypen moeten worden beschermd en een instandhoudingsdoelstelling vereisen.

¹ Deze hiërarchie blijkt onder meer uit de achtste regel van de preambule van de Habitatrichtlijn, waar staat: 'Overwegende dat in elke aangewezen zone, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, de nodige maatregelen in de praktijk moeten worden gebracht'.

² Zie subvraag 3. Zie ook Brief Karl Falkenberg, Directorate-General Environment of the European Commission, Brussel, 1 april 2011, ENV.A.1/MV/Ares (2011), p. 3.

³ Europese Commissie, 'Beheer van Natura-2000-gebieden - De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)' (*PbEU* 2019, C 33), p. 19.

⁴ Dit is voor zover ons bekend tot op heden niet gebeurd. Zie het rapport Arcadis. Doorlichting Natura 2000., Augustus 2020 voor een alternatieve visie op dit punt.

Deze lijn wordt ook ondersteund door de in artikel 2 en 3 HR vervatte doelstellingen van de Habitatrictlijn, die immers betrekking hebben op het (op nationaal en uiteindelijk op Europees niveau)¹ in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van de in de bijlagen genoemde habitats en dier- en plantensoorten.² Het Natura 2000-netwerk (bestaande uit de speciale beschermingszones) is bedoeld om die doelstellingen te bereiken.³ De speciale beschermingszones moeten daarmee worden gezien als fundament voor het bereiken van de doelstellingen van de Habitatrictlijn. Daarom volgt onzes inziens uit de richtlijn dat zij een uitgebreide bescherming behoeven om zo maximaal bij te dragen aan het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van de habitatrictlijnsoorten en habitattypen.

De Europese Commissie verwoordde dit in haar brief van 2015 (brief van Nicola Notaro), als volgt:

‘Ten slotte, hoewel de voornaamste reden voor het aanwijzen van een gebied de instandhouding van specifieke, voornaamste habitats of soorten kan betreffen, kan de in aanzienlijke mate (dat wil zeggen beoordeeld: A,B of C in het SDF) aanwezigheid van andere soorten en habitats in het gebied ook van belang zijn voor de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk (hetgeen van invloed is op onder meer de toereikendheid van het nationaal Netwerk) en voor het in stand houden van de natuurlijk kenmerken van het gebied.’⁴

Tenslotte moet worden vastgesteld dat de bovengenoemde interpretatie ook expliciet door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is geaccepteerd.

Tot 2014 heeft de Afdeling geoordeeld dat voor alle habitattypen die in een Natura 2000-gebied voorkomen instandhoudingsdoelstellingen mogen worden vastgesteld. In een uitspraak over het gebied Drents-Friese Wold & Leggelderveld, bijvoorbeeld, voerde partijen aan “dat het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen die niet bij de vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang zijn betrokken, in strijd is met de Habitatrictlijn en de rechtszekerheid.” In het gebied werden namelijk na de originele aanmelding enkele habitattypen toegevoegd, omdat deze habitattypen in het aangewezen gebied bleken voor te komen. De Afdeling was het oneens met deze stelling en bepaalde expliciet dat ‘de staatssecretaris bij het aanwijzen van een Habitatrictlijngebied [mag] uitgaan van de meest actuele gegevens omtrent de in het gebied aanwezige habitattypen’, en ‘Aan de communautaire lijst kan niet het vertrouwen worden ontleend dat bij de aanwijzing van een gebied uitsluitend doelstellingen worden vastgesteld voor habitattypen die bij de vaststelling van die lijst zijn betrokken.’⁵

Sinds 2014 heeft de Afdeling deze lijn aangescherpt. Het gebied moet (mede) worden aangewezen voor de habitattypen die ten tijde van de aanwijzing in het gebied aanwezig zijn. Zo heeft de Afdeling, bijvoorbeeld, met betrekking tot het gebied Wooldse Veen geoordeeld dat een habitatype dat ten tijde van de selectie en aanwijzing in het betreffende gebied voorkwam ten onrechte niet voor dat habitatype is aangewezen.⁶ In een andere uitspraak (Korenburgerveen) heeft de Afdeling deze verplichting uitgebreid. De Afdeling heeft in deze laatstgenoemde uitspraak uiteengezet dat een gebied tevens moet worden aangewezen voor habitattypen die pas na de selectie en aanmelding van het betreffende gebied in het gebied voorkomen. In deze betreffende uitspraak (Korenburgerveen) was er sprake van een habitatype dat pas na de vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang is ontstaan. Het betreffende gebied had volgens de Afdeling mede voor dit habitatype moeten worden aangewezen.⁷

¹ Zie subvraag 1 hierboven.

² Artikel 2 lid 2 Habitatrictlijn.

³ Artikel 3 lid 1 Habitatrictlijn.

⁴ Brief Nicola Notaro, hoofd van Unit ENV.B.3 Europese Commissie, Brussel, 18 november 2015, ENV.B.3/NN/sp Ares (2015), p. 3 (bijlage bij Kamerstuk 2015-2016, 32 670, nr. 105), zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-649590.pdf>.

⁵ ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4929 (Drents-Friese Wold & Leggelderveld), r.o. 5.

⁶ ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:856 (Wooldse Veen), r.o. 4.

⁷ ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3381 (Korenburgerveen), r.o. 4.

Deze lijn wordt tot op heden door de Afdeling gehanteerd (zoals in de uitspraak over het gebied Bergvennen). In deze uitspraak overwoog de Afdeling:

‘De Afdeling wijst erop dat indien een gebied is aangemeld voor plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang en daarop is geplaatst, de aanmelding en plaatsing op die lijst niet uitsluitend zien op de habitattypen en habitatsoorten waarvoor het desbetreffende gebied is geselecteerd, maar dat het betrekking heeft op alle habitattypen die in het bewuste gebied voorkomen in een meer dan verwaarloosbare oppervlakte.’¹

Tenslotte kan bij het beantwoorden van de vraag voor welke soorten en habitattypen instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau moeten worden vastgesteld, ook nog artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn worden betrokken. Dit artikel stelt een passende beoordeling verplicht voor plannen of projecten die significante effecten op Natura 2000-gebieden kunnen hebben. Bij het maken van deze beoordeling dient volgens het artikel en de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie rekening te worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.² In de hierboven reeds aangehaalde brief van 2015 (brief van Nicola Notaro), koppelt de Europese Commissie haar conclusie dat alle in een gebied (in betekende mate) aanwezige soorten en habitattypen bescherming verdienen (vanwege hun mogelijke belang voor de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk), aan de reikwijdte van de passende beoordeling:

‘[...] Derhalve kan geen van de typen habitats en soorten die in een niet te verwaarlozen (aanzienlijke) mate aanwezig zijn in een gebied worden uitgesloten van een passende beoordeling, ongeacht een eventueel verschil in de vastgestelde prioriteiten inzake instandhouding. Bovenstaande overwegingen vormen samen de basis voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau, een belangrijk concept in het kader van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn. Het belang van elk gebied en de specifieke behoeften van de habitats en de soorten, zoals beschreven in de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied, bepalen het kader en de focus van de passende beoordeling.’³

In dit rapport nemen wij om bovengenoemde redenen als uitgangspunt dat instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau moeten worden vastgesteld voor alle soorten en habitattypen die in meer dan verwaarloosbare mate in het gebied voorkomen. Dit betekent overigens niet dat hier geen discussie over bestaat, zie voor een uitgebreide discussie Arcadis, 2020.⁴

Vogelrichtlijn

Ook moeten volgens de interpretatie van de Europese Commissie instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau worden vastgesteld voor alle vogelsoorten zoals genoemd in bijlage I van de Vogelrichtlijn die significant aanwezig zijn in het gebied en geregeld voorkomende trekvogels om te voldoen aan de vereisten van artikel 2, artikel 3, en artikel 4 (leden 1, 2 en 4), van de Vogelrichtlijn.⁵ Hierbij geldt het (te actualiseren) SDF als bron voor de voorkomende waarden.

Deze Commissie-interpretatie, die inhoudt dat voor alle in significante mate aanwezige vogelsoorten en geregeld voorkomende trekvogels instandhoudingsdoelstellingen (op gebiedsniveau) moeten worden vastgesteld, wordt onzes inziens ondersteund door de Vogelrichtlijn, waar artikel 4, lid 4 bepaalt: ‘De Lid-Staten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te voorkomen.’

¹ ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1047 (Bergvennen & Brecklenkampse Veld), r.o. 15.2 (onderaan).

² Zie onder meer: Europees Hof van Justitie, Zaak C-127/02 Waddervereniging en Vogelbeschermingsvereniging [2004], paragraaf 61, en Europees Hof van Justitie, Zaak C-258/11 *Sweetman*, paragraaf 40.

³ Brief Nicola Notaro, hoofd van Unit ENV.B.3 Europese Commissie, Brussel, 18 november 2015, ENV.B.3/NN/sp Ares (2015), p. 3 (bijlage bij Kamerstuk 2015-2016, 32 670, nr. 105), zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-649590.pdf>.

⁴ Arcadis. Doorlichting Natura 2000., Augustus 2020.

⁵ Europese Commissie, ‘Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden’ (definitieve versie, 23 november 2012), p. 4 en 6; Europese Commissie, ‘Beheer van Natura-2000-gebieden - De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)’ (*PbEU* 2019, C 33), p. 8 en 12.

Hoewel de bescherming die dit lid biedt na de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn is vervangen door de bescherming op grond van artikel 6, lid 2-4 HR, geeft lid 4 VR een holistische kijk op de bescherming van de Vogelrichtlijngebieden.

Voorts worden deze interpretatie en de hierboven besproken interpretatie van de Europese Commissie ten aanzien van de Habitatrichtlijngebieden ondersteund door de Advocaat Generaal bij het Europees Hof van Justitie. In de Conclusie van AG Kokott in de zaak C 461-17, zegt zij:

'28. Zoals de Tsjechische Republiek terecht betoogt, hoeven de gevolgen voor bepaalde in de bijlagen I en II bij de Habitatrichtlijn opgenomen typen habitats en soorten en voor in bijlage I bij de Vogelrichtlijn opgenomen trekvogels en vogels, die weliswaar in de beschermingszone voorkomen maar niet onder de instandhoudingsdoelstellingen vallen, in beginsel echter niet worden onderzocht. **Dit is echter alleen het geval indien die habitats en soorten in het gebied op zo onbeduidende schaal aanwezig zijn dat zij niet hoeven te worden toegevoegd aan de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied.**'¹ [markering (vet gedrukt) aangebracht door de auteurs]

Tezamen met de hierboven omtrent de Habitatrichtlijn aangevoerde argumenten (die ingevolge artikel 3, lid 1 en artikel 7 HR ook deels van toepassing zijn op de Vogel-speciale beschermingszones), zien wij hierin aanleiding om in dit rapport de lijn van de Commissie en AG Kokott te volgen.

In meer dan in verwaarloosbare mate aanwezig (Habitat- en Vogelrichtlijn)

'In principe moeten instandhoudingsdoelstellingen worden bepaald voor elk gebied en voor alle soorten en habitattypen met een significante aanwezigheid in elk gebied,' aldus de Europese Commissie in herziene richtsnoeren omtrent artikel 6 van de Habitatrichtlijn uit 2019.² Als uit het standaardgegevensformulier blijkt dat een soort of habitatype slechts in verwaarloosbare mate aanwezig is, hoeft het gebied niet voor deze natuurwaarde worden aangewezen en hoeven dus ook geen instandhoudingsdoelstellingen voor deze waarden te worden opgesteld. Dit is volgens de Europese Commissie het geval indien de omvang en dichtheid van de populatie verwaarloosbaar is in verhouding tot de populaties die op het nationale grondgebied voorkomen en waarvan is aangegeven dat de representativiteit van de habitattypen verwaarloosbaar is (categorie D op het standaardgegevensformulier).³ Voor soorten als bedoeld in artikel 4 van de Vogelrichtlijn en bijlage II van de Habitatrichtlijn is dit het geval indien 'een soort in een gebied slechts zelden wordt waargenomen, bijvoorbeeld alleen als dwaalgast'.⁴ Voor habitattypen als genoemd in bijlage I geldt het criterium 'aanwezig maar weinig waardevol' (categorie D) indien alleen varianten worden aangetroffen die van weinig waarde zijn voor het natuurbehoud, bijvoorbeeld indien er een sterk gedegradeerd bostype aanwezig is in een gebied waaruit veel van de kenmerkende soorten ontbreken. Het criterium is een invulling van Representativiteit (en niet van Relatieve oppervlakte): 'De mate van representativiteit drukt uit hoe „typisch” een habitat is voor het desbetreffende habitatype.'⁵ Daarom heeft 'verwaarloosbaar' voor habitattypen geen betrekking op een bepaald percentage van de landelijke oppervlakte (wat hoort bij Relatieve oppervlakte).

¹ Conclusie A-G Kokott, ECLI:EU:C:2018:649, bij HvJ EU 7 november 2018, C-461/17, ECLI:EU:C:2018:883 (Holohan e.a.), punt 28.

² Europese Commissie, 'Beheer van Natura 2000-gebieden - De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG)' (PbEU 2019, C 33), p. 13.

³ Europese Commissie, 'Beheer van Natura-2000-gebieden - De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)' (PbEU 2019, C 33), p. 12.

⁴ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden (PbEU 2011, L 198), p. 24. Merk op dat de categorie C al relevant is bij '>0 %' van de landelijke populatie, dus niet pas bij bijvoorbeeld 1 %. Van een instandhoudingsdoelstelling kan worden afgezien wanneer een habitatype of soort 'aanwezig, maar verwaarloosbaar' is in het gebied. In zo'n situatie kan het habitatype of de soort als 'D' worden geïdentificeerd in het aanmeldingsformulier, en hoeft er geen instandhoudingsdoelstelling te worden geformuleerd. Over categorie A-C kan dus in principe wel als 'meer dan in verwaarloosbare mate' worden gezien.

⁵ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden (PbEU 2011, L 198), p. 19.

Ook uit de nota van de Commissie over de aanwijzing van speciale beschermingszones kan worden afgeleid dat de vraag of een habitatype van bijlage I significant in een gebied voorkomt, moet worden beantwoord aan de hand van de representativiteit van het habitatype.¹ Uit de begripsomschrijvingen van de Habitatrictlijn volgt dat een habitatype bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken heeft.² Deze drie kenmerken tezamen maken een habitatype 'typisch'. Hieruit kan dus worden afgeleid dat bij de representativiteit, en in het verlengde daarvan de vraag of een habitatype in meer dan verwaarloosbare mate voorkomt, dient te worden gekeken naar zowel de biotische als de abiotische en geografische kenmerken.

Nederlandse implementatie

Habitatrictlijn

In het Natura 2000-doelendocument is aangegeven dat voor alle habitatypen en soorten in een concreet gebied doelen zijn geformuleerd. Op grond van nieuwe gegevens over het voorkomen van soorten en habitatypen hebben na initiële aanwijzing correcties van doelen plaatsgevonden. Deze correcties zijn nog niet afgerond, waardoor op dit moment nog niet voor alle habitatypen en soorten waarvan bekend is dat ze in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig waren ten tijde van aanmelding instandhoudingsdoelen zijn vastgesteld en evenmin voor die welke zich daarna hebben gevestigd. Hier wordt in het volgende hoofdstuk op ingegaan. Voor soorten en habitatypen met een verwaarloosbare aanwezigheid zijn geen instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld. Deze soorten en habitatypen kwalificeren op het standaardgegevensformulier als categorie D, maar deze worden door Nederland niet gemeld.

In meer dan in verwaarloosbare mate aanwezig

Nederland heeft een concrete invulling gegeven aan het begrip 'in meer dan in verwaarloosbare mate aanwezig', zodat duidelijk is wat daaronder in afzonderlijke gevallen moet worden verstaan. De Europese definities van habitatypen zijn door Nederland uitgewerkt in het profielendocument.³ De inhoudelijke nadere interpretaties en keuzes die bij de uitwerking van de individuele profielen van habitatypen gemaakt zijn (zoals de vegetatietypen die tot het habitatype worden gerekend), vielen buiten de scope van voorliggend onderzoek. Voor habitatypen is in het Profielendocument per habitatype een minimum areaal aangegeven, variërend van 0,1, 1 en 10 are tot 10 hectare en gebaseerd op overwegingen van duurzaam voorkomen in relatie tot de karakteristieke structuur/omvang van het type. Elk habitatypeprofiel bevat daarnaast de drie kenmerken (biotisch, abiotisch en geografisch) die een habitatype typisch maken, in lijn met artikel 1, sub b Habitatrictlijn. Eerst wordt een definitie gegeven op basis van vegetatietypen en eventuele beperkende criteria, waaronder abiotische en landschappelijke criteria. Daarna worden de kwaliteitseisen van het habitatype beschreven, waarin abiotische (abiotische randvoorwaarden), biotische (typische soorten) en geografische (overige kenmerken van een goede structuur en functie) kenmerken worden genoemd. Zo wordt voor habitatype 1310 'zilte pionierbegroeiingen' aangegeven welke vegetatietypen hieronder vallen, met als kwaliteitseisen onder andere 'licht brak tot zout' en zeekraalsoorten als typische soorten.

In de methode voor het karteren van habitatypen worden geografische en biotische kenmerken benoemd, maar de rol van abiotische kenmerken is onduidelijk.⁴ Bij de kartering wordt een definitietabel gebruikt.⁵ Hierin staan alleen biotische (vegetatietypes) en geografische ('beperkende criteria') kenmerken, terwijl abiotische kenmerken ontbreken. Als voorbeeld: bij H1310A 'zilte pionierbegroeiingen' staat er onder andere vegetatietype 'Salicornietum dolichostachyae', met als beperkend criterium 'mits in kustgebied'. In de definitie van H1310A 'zilte pionierbegroeiingen' ontbreekt een beperkend criterium voor zout, terwijl in het habitatypeprofiel wel duidelijke randvoorwaarden staan en in de beschrijving staat aangegeven dat het habitatype voorkomt op zilte gronden.

¹ Europese Commissie, 'Nota van de Commissie over de aanwijzing van speciale beschermingszones' (definitieve versie, 14 mei 2012), p. 5.

² Artikel 1 sub b Habitatrictlijn.

³ Ministerie van LNV, 'Leeswijzer Natura 2000 profielendocument' (voorlopige versie, september 2008).

⁴ Bijlage 9 bij het Methodiekdocument kartering habitatypen Natura 2000 (Projectgroep Habitatkartering, versie 24 september 2012).

⁵ Beschikbaar via <https://www.natura2000.nl/profielen/habitatypen>, laatst geraadpleegd op 17 juli 2020.

Een beperkend criterium voor zout ontbreekt, omdat ervoor gekozen is het aantal beperkende criteria zo beperkt mogelijk te houden. De vegetatietypen behorend bij dit habitattypen kunnen niet voorkomen onder zoete omstandigheden. Het is daarom niet nodig om het zoutgehalte als beperkend criterium op te nemen¹. Omdat dit niet expliciet is beschreven in de definitietabel en de toelichting daarop, kan de indruk worden gewekt dat abiotische omstandigheden geen rol hebben gespeeld bij de definitie van een habitatype, terwijl er wel over nagedacht is welke beperkende criteria moeten worden toegevoegd om tot een goede definitie van een habitatype te komen.

De habitattypen op het standaardgegevensformulier zijn beoordeeld voor representativiteit, welke ecologisch is onderbouwd door Janssen et al.² In het geval dat habitattypen onvoldoende representatief zijn, wordt score 'D' toegekend en worden voor dit habitatype geen instandhoudingsdoelen aangewezen. Volgens Janssen et al. wordt het toekennen van score 'D' zo min mogelijk toegepast. Deze score kan worden aangegeven indien (1) een vegetatietype kwalificeert voor een habitatype maar de oppervlakte te klein is, of (2) wanneer alleen 'mozaïek-vegetatietypen' van een habitatype aanwezig zijn, begroeiingen die alleen in mozaïek met andere vegetatietypen tot het habitatype worden gerekend, of als (3) kenmerkende soorten van een type aanwezig zijn, zonder dat voldaan is aan de eisen van herintroductie volgens de IUCN-criteria (onder andere dat er een plan aan ten grondslag ligt, inclusief monitoring). Ook hier is de rol van abiotische, maar ook geografische kenmerken bij de definitie van representativiteit onduidelijk. Zoals eerder aangegeven spelen ze (impliciet) wel een rol in de definitie, maar is dat niet opgeschreven als dat niet nodig is om tot een dekkende definitie te komen.

Het gebruik van subhabitattypen in de Nederlandse systematiek is in dit rapport niet nader onderzocht. Arcadis (2020) komt tot de conclusie dat er uit de Vogel- en Habitatrichtlijn geen directe verplichting voortvloeit om habitattypen op het niveau van subhabitattypen te beschermen, maar dat het wel noodzakelijk kan zijn voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor een (hoofd)habitatype.³

Samenvattend bestaan de definities van habitattypen grotendeels uit vegetatietypen, die alleen waar nodig zijn aangevuld met beperkende criteria. Op deze wijze is invulling gegeven aan de biotische, de abiotische en geografische kenmerken die een rol moeten spelen bij de vraag of een habitatype in meer dan verwaarloosbare mate voorkomt. Doordat beperkende criteria alleen zijn opgenomen als dat nodig is voor een goede definitie, is de rol van abiotische omstandigheden bij de Nederlandse definitie van habitattypen wat impliciet. Dit betekent echter niet dat het in het geheel niet is meegenomen. In die gevallen waar discussie bestaat of een bepaalde situatie in een bepaald Natura 2000-gebied tot een bepaald habitatype behoort kan nader worden beschouwd of beperkende criteria van toepassing zijn of wellicht zouden moeten worden toegevoegd.

Bij HR-soorten is een minimale populatieomvang bepaald t.b.v. het ontwerp-wijzigingsbesluit aanwezige waarden door Bos-Groenendijk *et al.* (2017)⁴; voordien waren de criteria niet helder geformuleerd. Er is een modelmatige ondergrens gehanteerd voor het aantal volwassen individuen dat voorkomt in het gebied. Om van een lokale populatie te spreken, moet een minimumaantal reproductieve eenheden (RE) aanwezig zijn. De ondergrens is als volgt:

- zoogdieren en vissen: 20, maar 8 bij bever, bruinvis, gewone zeehond en grijze zeehond;
- amfibieën, kevers, vlinders, libellen en weekdieren: 100;
- vaatplanten en mossen: 50.

¹ Dit blijkt uit gesprekken met beleidsmedewerkers van het Ministerie van LNV

² J.A.M. Janssen, E.J. Weeda, P. Schippers, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G.H.P. Arts, C.M. Deerenberg, O.G. Bos en R.G. Jak, 'Habitattypen in Natura 2000-gebieden' (WOT-technical report 8, 2014).

³ Arcadis. Doorlichting Natura 2000., Augustus 2020.

⁴ Bos-Groenendijk, *et al.* (2017). Het voorkomen van Habitatrichtlijnsoorten in Habitatrichtlijngebieden. Advies ten aanzien van wijzigingen in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten. Vlinderstichting, Wageningen.

Indien de lokale populatie kan overleven bij een lager getal dan de bovengenoemde ondergrens, dan geeft dat de doorslag. Alle instandhoudingsdoelen voor HR-soorten zijn in 2017 met deze maatlat gecontroleerd en het resultaat is opgenomen in het ontwerp-wijzigingsbesluit Aanwezige Waarden (zie ook volgende hoofdstuk). Als peildatum is in dit rapport het moment van aanwijzen van het betreffende Natura 2000-gebied gehanteerd.

Op onderdelen blijkt de Nederlandse uitwerking zich strikter te beperken tot wat volgens de richtlijnen moet dan enkele andere Europese landen. Zo zijn in Vlaanderen voor sommige Natura 2000-gebieden ook instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd voor soorten die alleen zijn opgenomen in bijlage IV van de Habitatrichtlijn. Oostenrijk gaat zelfs een stap verder.¹ In delen van Oostenrijk (bijvoorbeeld Salzburg) zijn additionele doelen gesteld voor andere natuur- en landschappelijke waarden dan habitattypen of VHR-soorten.²

Vogelrichtlijn

Natura 2000-doelen zijn opgesteld voor alle vogels die in Bijlage I van de Vogelrichtlijn staan met een niet-verwaarloosbare aanwezigheid in Nederland en geregeld voorkomende trekvogels. Voor een specifiek Natura 2000-gebied krijgen vogelsoorten onder de Vogelrichtlijn een instandhoudingsdoelstelling als er meer vogels van de betreffende soort zitten dan de drempelwaarde. Voor broedvogels geldt een drempelwaarde van 1 % van de nationale broedpopulatie, voor trekkende watervogels (niet zijnde broedvogels) is dit 0,1 % van de biogeografische populatie.³ Voor vogelsoorten die minder dan dat aanwezig zijn in een gebied, maar mogelijk nog wel in meer dan verwaarloosbare mate, is geen doel vastgesteld. Op basis van het hierboven onderbouwde uitgangspunt dat instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau moeten worden vastgesteld voor alle soorten (en habitattypen) die in meer dan verwaarloosbare mate in het gebied voorkomen, is dit niet in overeenstemming met het Europeesrechtelijke kader.

Controle van de in de aanwijzingsbesluiten opgenomen doelen op basis van het SDF

In het kader van voorliggend onderzoek heeft een eerste controle plaatsgevonden of de in de aanwijzingsbesluiten opgenomen doelen voldoen aan het uitgangspunt dat instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau moeten worden vastgesteld voor alle soorten en habitattypen die in meer dan verwaarloosbare mate in het gebied voorkomen. Deze controle is uitgevoerd door het standaardgegevensformulier (SDF) te vergelijken met een database van alle gebiedsdoelen in de aanwijzingsbesluiten (hierna synopsistabel). Het betreft voor beide documenten de versies uit 2019, welke zijn aangeleverd door LNV. Op voorhand worden hierbij enkele kanttekeningen geplaatst:

- de controle gaat uit van de juistheid en volledigheid van de gegevens op het standaardgegevensformulier. Soorten en habitattypen die wel in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen, maar niet zijn vermeld op het standaardgegevensformulier, worden door deze controle niet geïdentificeerd. Dit geldt in elk geval voor broedvogels die in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen, maar minder dan de gehanteerde drempelwaarde van 1 % van de nationale broedpopulatie en voor trekkende watervogels (niet zijnde broedvogels) die in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen, maar minder dan de drempelwaarde van 0,1 % van de biogeografische populatie. Dit geldt ook voor de Habitatrichtlijnsoorten waarbij een soort zich pas heeft gevestigd ná de aanwijzing. Een actualisatie van het SDF voor deze voor individuele gebieden nieuwe soorten heeft nog niet plaatsgevonden;
- enkele 'nieuwe' soorten (soorten waarvan sinds de aanwijzing weer bestendige populatie(s) aanwezig zijn in Nederland, waaronder otter, zearend, kraanvogel en oehoe) zijn (nog) niet opgenomen in het SDF en voor deze soorten zijn ook geen gebiedsdoelen opgenomen. Deze zijn soorten komen niet uit deze controle naar voren;

¹ M.E.A. Broekmeyer, C.J. Bastmeijer en D.A. Kamphorst, 'Toward an improved implementation of the Birds- and Habitatdirective: An inventory of experiences in Austria, England, Flanders and the Netherlands in relation to two dilemma's' (Wageningen Environmental Research rapport 2833, 2017), p. 53 & 54.

² M.E.A. Broekmeyer, C.J. Bastmeijer en D.A. Kamphorst, 'Toward an improved implementation of the Birds- and Habitatdirective: An inventory of experiences in Austria, England, Flanders and the Netherlands in relation to two dilemma's' (Wageningen Environmental Research rapport 2833, 2017), p. 46.

³ 'Implementatie Natura 2000 in Nederland: Analyse naar aanleiding van het Regeerakkoord en de motie van der Staaij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie' (2011), p. 20.

- ontwerp-wijzigingsbesluiten (die dus nog niet definitief zijn vastgesteld) zijn in de controle betrokken, met andere woorden, de controle gaat er van uit dat deze ontwerp-wijzigingsbesluiten zijn/worden vastgesteld.

De controle bestaat uit twee onderdelen:

- controle of er voor elke vermelding in het SDF een doel is opgenomen in de synopsistabel;
- controle van de synopsistabel op doelen die niet worden onderbouwd in het SDF.

Om de controle uit te voeren zijn de unieke codes gebruikt van het SDF en de synopsistabel, bestaande uit de habitat- of soortcode (bijvoorbeeld A050) en de gebiedscode van het Natura 2000-gebied (bijvoorbeeld NL9802058). Deze codes zijn gebruikt om het SDF met de synopsistabel te vergelijken en andersom. De uitgevoerde stappen en data bewerkingen zijn in meer detail beschreven in bijlage I.

Resultaten controle doelen voor habitattypen

Voor alle vermeldingen van habitattypen in het SDF zijn doelen gevonden in de synopsistabel. Andersom zijn er twee discrepanties gevonden: een definitief en een ontwerpdoel voor habitattypen die niet worden vermeld in het SDF. Deze doelen zijn aangegeven in Tabel 3.1. De embryonale duinen (H2110) zijn wel aangegeven op de habitattypenkaart van Solleveld & Kapittelduinen (versie november 2017) en de Manteling van Walcheren (versie september 2016), waaruit de conclusie kan worden getrokken dat deze doelen ten onrechte niet zijn vermeld in het SDF en terecht wél (definitief c.q. in ontwerp) zijn aangewezen.

Tabel 3.1 Doelen voor habitattypen waarvoor geen vermeldingen in het SDF zijn

Natura 2000-gebied	Status doel	Habitat code	Habitattypenaam	Habitattypekaart
Solleveld & Kapittelduinen	definitief	H2110	Embryonale duinen	ja, versie 11-2017
Manteling van Walcheren	ontwerp	H2110	Embryonale duinen	ja, versie 9-2016

Resultaten controle doelen voor soorten

Voor drie vermeldingen van Habitatrichtlijnsoorten in het SDF zijn geen doelen gevonden in de synopsistabel (zie Tabel 3.2). Kleine modderkruiper komt niet voor in Springendal & Dal van de Mosbeek, wat ook wordt genoemd in het aanwijzingsbesluit¹. Kleine modderkruiper staat ten onrechte op het SDF voor dit gebied. Meervleermuis is bij definitieve aanwijzing van het Natura 2000-gebied Vecht- en Beneden-Regge geschrapt. Meervleermuis is in het gebied slechts sporadisch waargenomen² en staat daarom ten onrechte in het SDF. Van bever is een bestendige populatie aanwezig in het Krammer-Volkerak³. Deze wijziging wordt echter pas verwerkt bij het vaststellen van het definitieve aanwijzingsbesluit voor dit gebied⁴.

Voor vier gebiedsdoelen voor soorten zijn geen vermeldingen gevonden in het SDF (zie Tabel 3.3). Hiervan zijn drie doelen met de status definitief, één doel is ontwerp. Van al deze doelen zijn bestendige populaties aanwezig in de betreffende Natura 2000-gebieden⁵. Genoemde soorten zijn dus ten onrechte niet opgenomen in het SDF.

¹ Wijzigingsbesluit Natura 2000-gebied Springendal & Dal van de Mosbeek (*Stcrt.* 2013, 24454).

² Bos-Groenendijk, *et al.* (2017). Het voorkomen van Habitatrichtlijnsoorten in Habitatrichtlijngebieden. Advies ten aanzien van wijzigingen in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten. Vlinderstichting, Wageningen.

³ Bos-Groenendijk, *et al.* (2017). Het voorkomen van Habitatrichtlijnsoorten in Habitatrichtlijngebieden. Advies ten aanzien van wijzigingen in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten. Vlinderstichting, Wageningen.

⁴ Ontwerp-wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (*Stcrt.* 2018, 12368).

⁵ Bos-Groenendijk, *et al.* (2017). Het voorkomen van Habitatrichtlijnsoorten in Habitatrichtlijngebieden. Advies ten aanzien van wijzigingen in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten. Vlinderstichting, Wageningen.

Tabel 3.2 Vermeldingen in het SDF waarvoor soorten doelen in de synopsistabel ontbreken

Soort code	Soort naam	Natura 2000-gebied
H1149	Kleine modderkruiper (<i>Cobitis taenia</i>)	Springendal & Dal van de Mosbeek
H1318	Meervleermuis (<i>Myotis dasycneme</i>)	Vecht- en Beneden-Reggegebied
H1337	Bever (<i>Castor fiber</i>)	Krammer-Volkerak

Tabel 3.3 Doelen voor habitatsoorten waarvoor geen vermeldingen in het SDF zijn

Natura 2000-gebied	Status doel	Habitat code	Habitattypenaam
Uiterwaarden Zwarte water en Vecht	ontwerp	H1163	Rivieronderpad
Vecht- en Beneden-Reggegebied	definitief	H1614	Kruipend moerasscherm
Solleveld & Kapittelduinen	definitief	H1903	Groenkolorchis
Nieuwkoopse Plassen & De Haeck	definitief	H1016	Zeggekorfslak

Resultaten controle doelen voor broedvogels en niet-broedvogels

Voor alle vermeldingen van broedvogels en niet-broedvogels in het SDF zijn doelen gevonden in de synopsistabel. Voor één broedvogel (zie Tabel 3.4) en één niet-broedvogel (zie Tabel 3.5) zijn definitieve doelen in de synopsistabel waarvoor geen vermeldingen zijn gevonden in het SDF. Beide soorten zijn in de betreffende gebieden wel aanwezig¹. Deze soorten zijn ten onrechte niet opgenomen in het SDF.

Tabel 3.4 Doelen voor broedvogels waarvoor geen vermeldingen in het SDF zijn

Natura 2000-gebied	Status doel	Soort code	Habitattypenaam
De Wieden	definitief	A275	Paapje

Tabel 3.5 Doelen voor niet-broedvogels waarvoor geen vermeldingen in het SDF zijn

Natura 2000-gebied	Status doel	Soort code	Habitattypenaam
Abtskolk & de Putten	definitief	A043	Grauwe gans

Concluderend kan worden gesteld dat uit de vergelijking van het SDF met de doelen in de aanwijzingsbesluiten blijkt dat de aanwijzingsbesluiten geen doelen bevatten van soorten en habitattypen die niet op het SDF zijn opgenomen omdat ze niet of in verwaarloosbare mate aanwezig zijn. Wel is een beperkt aantal verschillen geconstateerd tussen het standaardgegevensformulier en de synopsistabel. Enkele aanwijzingsbesluiten bevatten doelen die niet in het standaardgegevensformulier zijn opgenomen. Aan de hand van de beschikbare en relevante bronnen is gecontroleerd dat dit in alle gevallen een omissie op het standaardgegevensformulier betreft; de doelen komen wel voor in de betreffende gebieden en zijn terecht opgenomen in de betreffende aanwijzingsbesluiten. Ook bevat het standaardgegevensformulier soorten waarvoor geen doel is opgenomen in een aanwijzingsbesluit (drie gevallen). In twee gevallen staat de betreffende soort ten onrechte op het standaardgegevensformulier. In één geval (bever in het Krammer-Volkerak) staat de soort terecht op het standaardgegevensformulier maar wordt deze pas als doel opgenomen bij definitieve aanwijzing van dit gebied.

¹ <https://www.sovon.nl/nl/gebieden>

Conclusie

Zoals hierboven gemotiveerd nemen wij in dit rapport als uitgangspunt dat instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau moeten worden vastgesteld voor alle soorten en habitattypen die in meer dan verwaarloosbare mate in het gebied voorkomen en waarvoor conform de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn gebiedsbescherming is voorgeschreven. Met dit uitgangspunt volgen we de lijn van de Europese Commissie en de ABRvS. Over dit uitgangspunt bestaat echter nog wel enige juridische discussie.

Voor de habitattypen van bijlage I en de soorten van bijlage II van de Habitatrichtlijn volgt de Nederlandse implementatie dit uitgangspunt. Alle habitattypen en soorten waarvoor doelen zijn vastgesteld staan op de Nederlandse referentielijst. De aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten (inclusief de ontwerp-wijzigingsbesluiten) bevatten niet meer doelen dan voortvloeien uit de Habitatrichtlijn. Vanwege nieuwe inzichten over de aanwezigheid van soorten en habitattypen is hiervoor nog wel een correctie in procedure, waardoor enkele aanwijzingsbesluiten doelen bevatten die niet aanwezig zijn en een belangrijk deel van de aanwijzingsbesluiten minder doelen bevatten dan voortvloeit uit de Habitatrichtlijn. Ook zijn voor sommige nieuwe soorten (soorten die zich sinds de aanwijzing gevestigd hebben in Nederland) én soorten en habitattypen die zich na de aanwijzingen hebben gevestigd in nieuwe gebieden nog geen doelen vastgesteld. Op correctie en actualisatie van doelen wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

Voor de soorten van bijlage I van de Vogelrichtlijn en geregeld voorkomende trekvogels volgt de Nederlandse implementatie dit uitgangspunt niet; alleen voor soorten boven een bepaalde drempelwaarde zijn instandhoudingsdoelen vastgesteld. De vraag is of deze drempelwaarde voldoet als grens voor 'in meer dan verwaarloosbare mate'. Voor de soorten van de Vogelrichtlijn geldt dat de aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten niet meer doelen bevatten dan voortvloeien uit de Vogelrichtlijn. De aanwijzingsbesluiten bevatten waarschijnlijk wel minder doelen dan voortvloeien uit de Vogelrichtlijn, namelijk soorten die in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig zijn, maar minder dan de drempelwaarde. Ook zijn voor sommige nieuwe soorten nog geen doelen vastgesteld.

Uit een vergelijking van het SDF met de doelen in de aanwijzingsbesluiten blijkt dat de aanwijzingsbesluiten geen doelen bevatten van soorten en habitattypen die niet op het SDF zijn opgenomen omdat ze niet of in verwaarloosbare mate aanwezig zijn.

De Nederlandse systematiek komt op het punt van 'in meer dan verwaarloosbare mate' grotendeels overeen met de Europese vereisten. We merken hierover twee zaken op. De eerste opmerking betreft het door Nederland in het standaardgegevensformulier niet noemen van habitattypen of soorten die in verwaarloosbare mate voorkomen. Dit heeft geen directe consequenties, omdat voor deze natuurwaarden geen instandhoudingsdoelstellingen hoeven te worden vastgesteld. Niettemin is deze Nederlandse keuze minder transparant en volledig. Het wel vermelden van deze waarden geeft namelijk mogelijk wel inzicht in de ecologische waarden, ontwikkeling van het gebied of wellicht zelfs potentie voor natuurherstel. Bovendien vormt het een prikkel om op een later moment specifiek voor die waarden nog eens opnieuw te kijken of het gebied voor deze waarden een bijdrage kan leveren aan de landelijke doelen. De tweede opmerking betreft de wijze van beoordelen van representativiteit van een habitatype in een Natura 2000-gebied en daarmee de beoordeling of een habitatype in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig is in een Natura 2000-gebied. De definiëring van habitattypen is grotendeels ingevuld via vegetatietypen, die alleen waar nodig zijn aangevuld met beperkende criteria. Op deze wijze is invulling gegeven aan de biotische, de abiotische en geografische kenmerken die een rol moeten spelen bij de vraag of een habitatype in meer dan verwaarloosbare mate voorkomt. Doordat beperkende criteria alleen zijn opgenomen als dat nodig is voor een goede definitie, is de rol van abiotische kenmerken bij de Nederlandse definitie van habitattypen wat impliciet. De Nederlandse systematiek is echter zo dat, waar nodig voor een dekkende definitie, het mogelijk is om zowel voor abiotische als geografische kenmerken beperkende criteria te formuleren¹. De systematiek sluit daarmee aan bij de Europese vereisten.

¹ Dit blijkt uit gesprekken met beleidsmedewerkers van het Ministerie van LNV.

Vaststellen van Instandhoudingsdoelstellingen (Habitatrichtlijn)

Dit betreft alle soorten en habitattypen die in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen. Dit beperkt zich niet tot soorten/habitattypen die de primaire reden waren het N2000-gebied te selecteren.

Vaststellen van Instandhoudingsdoelstellingen (Vogelrichtlijn)

Alle vogelsoorten uit bijlage I en geregeld voorkomende trekvogels die in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen. Dit beperkt zich niet tot soorten de primaire reden waren het N2000-gebied te selecteren.

Nederland:

Voor alle in meer dan verwaarloosbare mate aanwezige soorten en habitattypen zijn doelen bepaald. Echter, correcties en actualisaties (o.a. voor nieuwe soorten) zijn nog niet doorgevoerd, waardoor sommige gebieden teveel doelen bevatten en een groot aantal gebieden te weinig doelen.

Nederland:

Er zijn drempelwaardes gehanteerd. Voor soorten boven de drempelwaarde zijn doelen toegekend. Dit heeft zich niet beperkt tot de soorten die de primaire reden waren het N2000-gebied te selecteren. Mogelijk zijn er te weinig doelen toegekend, namelijk voor soorten die meer dan verwaarloosbare aanwezig zijn, maar onder de drempelwaarde. Actualisaties (o.a. voor nieuwe soorten) zijn nog niet doorgevoerd.

3.4 Subvraag 3: Moeten of mogen bij de formulering van instandhoudingsdoelstellingen prioriteiten worden gesteld?

Europeesrechtelijk kader

Zoals eerder al kort aangestipt in paragraaf 2.2.4, dienen er prioriteiten te worden gesteld bij de aanwijzing van speciale beschermingszones onder de Habitatrichtlijn. De instandhoudingsdoelstellingen moeten de prioriteiten weergeven in het licht van het realiseren van een gunstige staat van instandhouding: welke gebieden/soorten moeten worden verbeterd? Bij welke volstaat behoud? De Europese Commissie heeft dit in recente richtsnoeren als volgt verwoord:

‘Tevens moeten de doelstellingen een afspiegeling zijn van het belang van het gebied voor de samenhang van Natura 2000 zodat elk gebied op het passende geografische niveau zo goed mogelijk bijdraagt tot het bereiken van een gunstige staat van instandhouding binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van de respectieve soorten of habitattypen.’¹

Behoud (voorkómen van achteruitgang) is op grond van het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2, in beginsel de ondergrens².

Nederlandse implementatie

Prioriteiten bij de formulering van instandhoudingsdoelen voor gebieden zijn gesteld in het Natura 2000-doelendocument, zie hiervoor ook de toelichting bij subvraag 1. Gebiedsdoelen zijn geformuleerd in termen van behoud en/of verbetering. Voor habitattypen en soorten die vallen onder één van de kernopgaven gericht op verbetering (zelf ook een vorm van prioritering) zijn doorgaans doelen geformuleerd in termen van uitbreiding en/of verbetering. Op een gebied is een hoger doel neergelegd, als het gebied een grote potentie heeft voor bepaalde habitattypen of soorten en er relatief weinig inspanning vereist is om dat hogere doel te halen. Op een gebied met dezelfde potentie maar waar voor de realisering een grotere inspanning nodig is, is een lager doel neergelegd.

¹ Europese Commissie, ‘Beheer van Natura 2000-gebieden - De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG)’ (PbEU 2019, C 33), p.13.

² Artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. Dit geldt op basis van artikel 7 van de Habitatrichtlijn tevens voor Vogelrichtlijngebieden.

Op deze wijze is rekening gehouden met de aan het Nederlandse beleid onderliggende principes van 'maximaal aansluiten bij bestaand beleid' en 'haalbare en betaalbare doelstellingen'.

Daarnaast is op beleidsniveau sprake van een zekere mate van prioriteitsstelling door toepassing van het begrip 'Sense of Urgency'. Bepaalde doelen hebben (beleidsmatig) een hogere prioriteit wanneer binnen tien jaar een onherstelbare situatie dreigt, ook wel een 'Sense of Urgency' genoemd. Dit betekent dat het huidige beheer niet meer voldoende is. Deze doelen staan aangegeven in het Natura 2000-doelendocument (niet in de aanwijzingsbesluiten) en zijn - in meer of mindere mate - verder uitgewerkt in de beheerplannen. Hiermee wordt al een voorzet gegeven voor de prioriteitenstelling.¹

Voorts kan het 'strategisch lokaliseren' als een vorm van prioriteitstelling worden beschouwd. De staat van instandhouding wordt op landelijk niveau beoordeeld, waarbij wordt gekeken naar de soorten en habitattypen zowel binnen als buiten Natura 2000-gebieden.² De Afdeling heeft geoordeeld dat noch uit de Habitatrichtlijn, noch uit de Vogelrichtlijn volgt dat de lidstaat een gunstige staat van instandhouding op gebiedsniveau dient na te streven.³ Ook de EC heeft een soortgelijke bevinding: 'Elk gebied draagt bij aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding, maar deze algehele doelstelling kan alleen worden bepaald en bereikt op het niveau van het natuurlijke verspreidingsgebied van een soort of habitatype (zie artikel 1, onder e) en i), van de richtlijn). Een brede instandhoudingsdoelstelling die is gericht op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding kan daarom slechts worden beschouwd op een passend niveau, bijvoorbeeld nationaal, biogeografisch of Europees.'⁴ Wel is op gebiedsniveau in beginsel sprake van een verbod op verslechtering. Door de gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau na te streven, is er (enige) ruimte om te kiezen welke bijdrage van welk gebied wordt gevraagd (in de vorm van uitbreidings- en verbeterdoelen) en deze gevraagde bijdrage vast te leggen in de aanwijzingsbesluiten. Met andere woorden: om strategisch te lokaliseren. Dit wordt geconcretiseerd door landelijke instandhoudingsdoelstellingen⁵ en de verdeling van deze doelen over de Natura 2000-gebieden.

Nederland past daarnaast een 'ten gunste van-benadering' toe, waarbij het ene doel mag afnemen ten gunste van een ander doel. Deze vorm van prioriteitsstelling is nu heel strikt en beperkt toegepast: alleen doelen met een landelijk gunstige staat van instandhouding die in het gebied onnodig zijn toegenomen mogen afnemen ten gunste van doelen met een landelijk ongunstige staat van instandhouding en alleen als er geen mogelijkheid is om in het gebied de doelen op een andere manier te halen (bijvoorbeeld door zonerings). Deze wijze van prioriteitsstelling is nu heel strikt en beperkt toegepast vanwege het feit dat verslechtering in beginsel niet is toegestaan en landelijk een gunstige staat van instandhouding voor alle waarden bereikt moet worden. Wel wordt door de Europese Commissie aangegeven dat in enkele speciale gevallen zelfs landelijk achteruitgang toegestaan kan worden, bijvoorbeeld in het geval dat herstellend hoogveen (H7120) of andere niet-prioritaire habitattypen door natuurherstel omgezet worden in een prioritair habitatype (in het voorbeeld actief hoogveen (*H7110)).⁶

¹ T. van Vreeswijk, A.M. Schmidt, A. van Kleunen en L. van den Bremer, 'Analyse Natura 2000-doelensystematiek op basis van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden' (rapport 2779B, 2017), p. 15.

² Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 80. Omdat de doelstelling van de Vogel- en Habitatrichtlijn niet kunnen worden behaald met enkel het instrument van Natura 2000-gebieden, is er een noodzaak om ook relevante natuur buiten Natura 2000 gebieden te beschermen en herstellen. Zie C.W. Backes, M.P. van Veen, e.a., *Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) 2011, p. 12.

³ ABRvS 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7770, r.o. 2.10.2. Het Europese Hof van Justitie heeft in meerdere arresten duidelijk gemaakt dat bij de beoordeling van de gunstige staat van instandhouding van een habitatype of soort dient te worden uitgegaan van het gehele Europese grondgebied van de lidstaten, maar dat de lidstaat niet nauwkeurig en uitvoerig op de hoogte is van de situatie van de habitats in de andere lidstaten. Zie bijvoorbeeld HvJ EG 7 november 2000, C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600 (First Corporate Shipping), punt 23.

⁴ Europese Commissie, 'Beheer van Natura-2000-gebieden - De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)' (PbEU 2019, C 33).

⁵ 'Implementatie Natura 2000 in Nederland: Analyse naar aanleiding van het Regeerakkoord en de motie van der Staaij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie' (2011), p. 15.

⁶ DG Environment. 2017. Reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Explanatory notes and guidelines for the period 2013-2018. Brussels. Pp 187.

Dit zou dan op gebiedsniveau ook moeten kunnen. Deze benadering is nog nooit door een rechter getoetst en dus is niet met zekerheid te zeggen of deze vorm van toestaan van verslechtering juridisch gezien mogelijk is.

Conclusie

Nederland heeft bij de formulering van gebiedsdoelen ten behoeve van het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding prioriteiten gesteld. Gebiedsdoelen zijn geformuleerd in termen van behoud en/of verbetering en (strategisch) over de gebieden gelokaliseerd. In beginsel is behoud (voorkomen van verslechtering) daarbij het minimum. Een uitzondering hierop vormt de door Nederland toegepaste 'ten gunste van benadering', waarbij het ene doel mag afnemen ten gunste van een ander doel. Deze wijze van prioriteitsstelling is nu heel strikt en beperkt toegepast vanwege het feit dat verslechtering in beginsel niet is toegestaan en landelijk een gunstige staat van instandhouding voor alle waarden bereikt moet worden. Deze benadering is nog nooit door een rechter getoetst en dus is niet met zekerheid te zeggen of deze vorm van toestaan van verslechtering juridisch gezien mogelijk is.

De Nederlandse implementatie voldoet qua systematiek aan de Europeesrechtelijke vereisten. De inhoudelijke invulling (in welk gebied zijn welke verbeterdoelen gelokaliseerd) is hier niet gecontroleerd. Op voorhand lijkt echter niet veel ruimte om het heel anders te doen (dat wil zeggen, met minder inspanning in een bepaald gebied), omdat de landelijk staat van instandhouding voor een aanzienlijk deel van de soorten en habitattypen ongunstig is en de ruimte om te kiezen kleiner is bij een (zeer) ongunstige landelijke staat van instandhouding. Niet uitgesloten is echter dat nieuwe inzichten kunnen leiden tot het anders lokaliseren van verbeterdoelen. Om die reden wordt in het adviesrapport Actualisatie Natura 2000-doelensystematiek aanbevolen een landelijk strategisch plan te ontwikkelen over hoe de landelijke gunstige staat van instandhouding effectief en efficiënt en daarmee sneller wordt bereikt. De input voor dit strategisch plan bestaat uit onder andere uit een inventarisatie van de kansen en knelpunten op gebiedsniveau: een (waar nodig) op systeemanalyse gebaseerde toets op de haalbaarheid van de huidige instandhoudingsdoelstellingen en de kansen voor het realiseren van doelen waarvoor in een gebied nog geen instandhoudingsdoelstellingen zijn.

Het stellen van prioriteiten

- Bij aanwijzing van Natura 2000-gebieden dienen prioriteiten worden gesteld in het licht van het realiseren van een gunstige staat van instandhouding. Prioriteiten zijn bijvoorbeeld behoud of verbetering van de kwaliteit van een habitatype;
- In beginsel is behoud – voorkomen van verslechtering – het minimum

Nederland:

- *Nederland heeft voor alle doelen prioriteiten gesteld en in beginsel vormt behoud het minimum;*
- *Een uitzondering vormt de in Nederland toegepaste 'ten gunste van benadering', waarbij het ene doel mag afnemen ten gunste van een ander doel. Ecologisch is het in specifieke gevallen een logisch benadering. Dit is nu heel strikt en beperkt toegepast. Deze benadering is nog niet door een rechter getoetst;*
- *De inhoudelijke invulling van de prioritering (in welk gebied zijn welke prioriteiten gesteld) is in dit onderzoek niet nagegaan.*

[https://circabc.europa.eu/d/a/workspace/SpacesStore/d0eb5cef-a216-4cad-8e77-](https://circabc.europa.eu/d/a/workspace/SpacesStore/d0eb5cef-a216-4cad-8e77-6e4839a5471d/Reporting%20guidelines%20Article%2017%20final%20May%202017.pdf)

[6e4839a5471d/Reporting%20guidelines%20Article%2017%20final%20May%202017.pdf](https://circabc.europa.eu/d/a/workspace/SpacesStore/d0eb5cef-a216-4cad-8e77-6e4839a5471d/Reporting%20guidelines%20Article%2017%20final%20May%202017.pdf)

Pag. 69: "The operator 'less than' (<) [voor de gunstige referentiewaarde voor oppervlak van een habitatype] can be used only in special cases, such as for the habitat type '7120 Degraded raised bog still capable of natural regeneration' or due to a restoration project which results in the change of a non-priority habitat type into a priority habitat type. If used, an explanation must be provided in field 5.15 'Additional information'."

3.5 Subvraag 4: Wanneer moeten instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld?

Europeesrechtelijk kader

Uit hoofde van artikel 4, lid 5 van de Habitatrichtlijn moeten er vanuit juridisch en praktisch oogpunt instandhoudingsdoelstellingen worden geformuleerd wanneer een gebied op de lijst van communautair belang geplaatst is.¹ Om de in artikel 6 genoemde instandhoudingsmaatregelen te kunnen vaststellen en uitvoeren, moeten de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied bekend zijn.

Instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau dienen vastgesteld te worden wanneer een gebied wordt aangewezen als Natura 2000-gebied om te voldoen aan artikel 6 leden 2, 3 en 4 van de Habitatrichtlijn. Verder kan uit de artikelen 4 lid 5, artikel 6 leden 2, 3 en 4 en de punt 10 van de preambule van de Habitatrichtlijn worden afgeleid dat er instandhoudingsdoelstellingen moeten worden opgesteld voordat er instandhoudingsmaatregelen kunnen worden vastgesteld en de gevolgen van plannen en projecten kunnen worden beoordeeld. Omdat artikel 6, leden 2, 3 en 4 van de Habitatrichtlijn tevens gelden voor speciale beschermingszones die zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn (artikel 7 HR), geldt dit ook voor Vogelrichtlijngebieden

Nederlandse implementatie

Voor ieder gebied wordt een aanwijzingsbesluit genomen. De Minister van LNV is hiertoe bevoegd (in overeenstemming met een andere Minister in het geval die verantwoordelijk is voor het beheer van het betreffende gebied).² De Minister heeft geen beleidsvrijheid om van aanwijzing af te zien, bijvoorbeeld ook niet door andere beschermingsmaatregelen te nemen.³ De Minister heeft tevens de bevoegdheid om een aanwijzingsbesluit te wijzigen of in te trekken. Daarnaast draagt de Minister zorg voor de actualisatie van de aanwijzingsbesluiten.⁴ De instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied worden opgenomen in het aanwijzingsbesluit van het gebied.

Nog niet voor alle Habitatrichtlijngebieden is een aanwijzingsbesluit genomen (zie paragraaf 2.5.2). Voor Vogelrichtlijngebieden is geen sprake van een lijst van communautair belang, maar sprake van een controlesysteem achteraf. Omdat de aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000 de instandhoudingsdoelstellingen bevatten, zijn de instandhoudingsdoelstellingen direct bij aanwijzing als Natura 2000-gebied geformuleerd. De Vogelrichtlijngebieden Krammer-Volkerak en Zoommeer hebben nog geen concreet uitgewerkte instandhoudingsdoelen (de aanwijzingsbesluiten uit respectievelijk 1995 en 2000 waren op dit punt vrij globaal van aard); er zijn al wel ontwerpbesluiten gepubliceerd met concreet uitgewerkte instandhoudingsdoelstellingen.

Conclusie

Aangezien er in Nederland bij aanwijzing van de Natura 2000-gebieden via de aanwijzingsbesluiten meteen een instandhoudingsdoelstelling wordt geformuleerd en het beschermingsregime van artikel 6 en andere bepalingen van de Habitatrichtlijn in de Wet natuurbescherming zijn geïmplementeerd, voldoet de Nederlandse systematiek aan de uit de richtlijnen voortvloeiende vereisten. Voor 4 gebieden (Krammer-Volkerak, Zoommeer, Maas bij Eijsden en Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein) zijn nog geen (definitieve) instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld, omdat er nog geen definitieve aanwijzingsbesluiten zijn. Zie hiervoor ook paragraaf 2.5.2.

¹ Dit artikel bepaalt: "Zodra een gebied op de in lid 2, derde alinea, bedoelde lijst is geplaatst, gelden voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4."

² Zie artikel 2.1 lid 1 en 2 Wnb (Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming)).

³ ABRvS 19 maart 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF6012, r.o. 2.7.2.

⁴ Artikel 2.1 lid 6 Wnb.

Het moment waarop doelen moeten worden gesteld

- De doelen moeten bij aanwijzing van het gebied duidelijk zijn

Nederland:

- *In Nederland zijn de doelen in het Natura 2000-aanwijzingsbesluit opgenomen, waardoor ze bij aanwijzing duidelijk zijn;*
- *Voor enkele gebieden is echter nog geen (concept) aanwijzingsbesluit genomen terwijl dit wel had moeten.*

3.6 Subvraag 5: Moeten instandhoudingsdoelstellingen kwantitatief uitgewerkt worden?

Europeesrechtelijk kader

Op de vraag of instandhoudingsdoelstellingen kwantitatief moeten worden uitgewerkt, lijken de meningen van het Hof van Justitie en de Europese Commissie enigszins uiteen te lopen. Enerzijds raadt de Europese Commissie aan om doelstellingen zo concreet mogelijk te verwoorden en waar mogelijk kwantificeerbaar te maken in aantal en omvang.¹ Anderzijds is het Europees Hof van Justitie van mening dat een specificering van de doelen per soort niet zonder meer is voorgeschreven.² Wat dit Hof-oordeel exact betekent is niet helder. Gezien het standpunt van de Commissie in zaak C-535/07³, welke door het Hof is verworpen, wordt vermoedelijk bedoeld dat een specifieke uitwerking van de doelstellingen per soort, bijvoorbeeld door kwantificering van doelen, niet zonder meer wordt vereist. Deze ruimte moet echter wel worden gezien in het licht van de bredere Natura 2000-verplichtingen van Lidstaten. Duidelijk moet bijvoorbeeld wel zijn voor welke soorten en habitattypen een gebied wordt aangewezen (zie hoofdstuk 2) en voor die waarden zullen ook doelen geformuleerd moeten worden die een goede werking van het artikel 6 Hrl-regime waarborgen (zie subvraag 6).⁴ Dit wordt bevestigd in geactualiseerde richtlijnen die de Europese Commissie in 2019 heeft uitgevaardigd voor de interpretatie van artikel 6 Habitatrichtlijn en het beheer van Natura 2000-gebieden. Hierin stelt de Commissie ten aanzien van instandhoudingsdoelstellingen:

‘De doelstellingen moeten zijn gebaseerd op de ecologische vereisten van de aanwezige soorten en habitats, en moeten de gewenste staat van instandhouding van deze soorten en habitattypen in het gebied omschrijven. De doelstellingen moeten worden vastgesteld in samenhang met de instandhoudingsbeoordeling van elke soort en elk type habitat zoals gerapporteerd op het standaardgegevensformulier.’⁵

Gezien het doel van de richtlijnen en het Natura 2000-netwerk zal een Lidstaat ook moeten borgen dat de Natura 2000-bijdragen zullen gaan leiden tot het behoud en zo nodig herstel van de gunstige staat van instandhouding van de betreffende Natura 2000-waarden. Dit betekent dat wanneer de gunstige staat van instandhouding al is verzekerd minder behoefte kan bestaan aan specificering of kwantificering van doelen dan wanneer veel natuurwaarden juist herstel vereisen. Ook kunnen andere redenen bestaan om doelen wel te specificeren en zelfs te kwantificeren, bijvoorbeeld om doelen strategisch te kunnen lokaliseren in de diverse Natura 2000-gebieden (zie ook subvraag 3).

¹ Europese Commissie, ‘Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000 gebieden’ (definitieve versie, 23 november 2012), p. 7.

² HvJ EU 14 oktober 2010, C-535/07, ECLI:EU:C:2010:602 (Commissie/Oostenrijk), punt 65.

³ HvJ EU 14 oktober 2010, C-535/07, ECLI:EU:C:2010:602 (Commissie/Oostenrijk), punt 13.

⁴ HvJ EU 14 oktober 2010, C-535/07, ECLI:EU:C:2010:602 (Commissie/Oostenrijk), punt 64.

⁵ Europese Commissie, ‘Beheer van Natura 2000-gebieden - De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG)’ (PbEU 2019, C 33), p.13. De Commissie stelt ten aanzien van deze richtsnoeren dat het een bijgewerkt document betreft waarin ‘de vele uitspraken [zijn] verwerkt die het Hof van Justitie van de EU in de loop van de jaren gedaan heeft betreffende artikel 6.’

Nederlandse implementatie

In de Nederlandse aanwijzingsbesluiten zijn de doelen voor habitattypen en soorten van de Habitatrictlijn veelal niet gekwantificeerd, maar omschreven in woorden: behoud dan wel uitbreiding en/of verbetering. Hierop zijn wel uitzonderingen; zo is voor de populatie van de Grijze zeehond een regio-doel voor de Deltawateren gekwantificeerd. Het ontbreken van voldoende betrouwbare en kwantitatieve gegevens over het voorkomen is één van de redenen geweest voor het niet kwantificeren van de doelen voor habitattypen en habitatsoorten onder de Habitatrictlijn. Een andere reden is dat, zoals beschreven in het Natura 2000-doelendocument, ruimte is gegeven voor een nadere uitwerking van de doelen in omvang, ruimte en tijd in de beheerplannen (met inachtneming van het in kwantitatieve zin niet onderschrijden van het behoudsniveau). De populatiedoelen voor Vogelrichtlijnsoorten zijn wel gekwantificeerd, die voor hun leefgebieden niet.

Het is volgens de Wnb mogelijk om kwantitatieve doelstellingen (in zowel aanwijzingsbesluiten als beheerplannen) uit te werken, maar dit is niet verplicht. Deze kwantitatieve doelstellingen zijn bedoeld als 'gemiddelden over een bepaalde periode, die in overeenstemming zijn met de aantallen of de oppervlakte die het gebied gezien de natuurlijke processen of door beheermaatregelen op de langere termijn gemiddeld genomen kan dragen'.¹ Bovendien maken kwantitatieve doelstellingen het hierboven besproken strategisch lokaliseren gemakkelijker omdat zo conform de eis van de Afdeling overtuigender kan worden aangetoond dat met de optelsom van gebiedsdoelen de gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt.

Volgens een analyse van de doelensystematiek zijn de doelen nog onvoldoende kwantitatief uitgewerkt in de beheerplannen². Wel wordt (onder andere ten behoeve van beheerplannen) in toenemende mate de nulmeting vastgesteld van habitattypen en HR-soorten, in de vorm van habitattypenkaarten en populatietellingen per gebied, zodat in ieder geval duidelijk is wat met het behoudsniveau in de aanwijzingsbesluiten wordt bedoeld³.

Het kwantificeren van doelen verschaft maximale duidelijkheid aan overheden, beheerders en gebruikers van het betreffende gebied, zodat zij hiermee rekening kunnen houden bij hun afwegingen en investeringsbeslissingen.⁴

Conclusie

Europeesrechtelijk bestaat er geen duidelijke verplichting voor het kwantificeren van instandhoudingsdoelen. In de Nederlandse implementatie zijn doelen deels wel en deels niet gekwantificeerd in aanwijzingsbesluiten en beheerplannen. Het ontbreken van voldoende betrouwbare en kwantitatieve gegevens over het voorkomen is de reden geweest voor het (behalve voor vogelpopulaties) niet kwantificeren van de doelen in de aanwijzingsbesluiten, naast het bewust ruimte geven voor een nadere uitwerking van de doelen in omvang, ruimte en tijd in de beheerplannen.

Ondanks de afwezigheid van een duidelijke verplichting voor het kwantificeren van doelen, is het niet zo dat wanneer kwantitatieve doelen zijn geformuleerd dat dit doelen zijn die niet zouden voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrictlijn. Het kwantificeren van doelen zien we als een nadere invulling van de verplichting tot het vaststellen van instandhoudingsdoelen die bijdraagt aan het realiseren van een landelijk gunstige staat van instandhouding. Ook kan niet worden gezegd dat een kwantitatief doel direct een verzwaring van de verplichting betekent. Een kwalitatief, en daarmee minder duidelijk, doel kan leiden tot een onduidelijke verplichting. Deze onduidelijkheid kan in de praktijk zowel lichter als zwaarder doorwerken.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 80. ABRvS 5 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG3416, r.o. 2.13.1.

² T. van Vreeswijk, A.M. Schmidt, A. van Kleunen en L. van den Bremer, 'Analyse Natura 2000-doelensystematiek op basis van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden' (rapport 2779B, 2017).

³ Janssen, J. A. M., Haveman, R., Hennekens, S. M., Huiskes, H. P. J., Schaminée, J. H. J., & Weebers, C. Y. (2006). *Nulmeting Natura 2000 habitattypen: Achtergrond, methode en voorbeelden* (No. 1378). Alterra.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 47 en 48.

Kwantificeren van doelen

- Er bestaat geen duidelijke verplichting tot het kwantificeren van doelen

Nederland:

- *In Nederland zijn de doelen deels wel en deels niet gekwantificeerd;*
- *Kwantitatieve doelen zien we als een nadere invulling van de doelen als middel om een gunstige staat van instandhouding te realiseren. Ook kwantitatieve doelen vloeien daarmee indirect voort uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, ondanks het ontbreken van een expliciete verplichting.*

3.7 Subvraag 6: Gelden er naast het voorgaande nog additionele criteria voor het vaststellen en formuleren van landelijke en gebiedsdoelen binnen de Natura 2000-systematiek?

Europeesrechtelijk kader

De Europese Commissie heeft enkele additionele criteria uiteengezet als richtlijn voor het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen. Instandhoudingsdoelstellingen dienen zo duidelijk en eenvoudig mogelijk te zijn en moeten het mogelijk maken operationele instandhoudingsmaatregelen uit te voeren. Ze mogen niet dubbelzinnig, vaag, oncontroleerbaar of onduidelijk zijn over de verantwoordelijkheden omtrent het vaststellen van instandhoudingsmaatregelen.¹ Specifieke aandachtspunten die hierbij worden gegeven zijn:

- wees specifiek door instandhoudingsdoelstellingen te koppelen aan een relevant aspect zoals een soort of habitatype en benoem de voorwaarden die benodigd zijn om te voldoen aan de instandhoudingsdoelstelling;
- maak de doelstellingen meetbaar en rapporteerbaar, om te kunnen bepalen of de doelen worden behaald;
- gebruik een redelijk tijdschema en redelijke middelen, wees realistisch;
- gebruik een samenhangende aanpak voor de doelen. Alle gebiedsdoelstellingen moeten een gelijke structuur hebben en bij gebieden die dezelfde relevante aspecten ondersteunen moeten dezelfde attributen en streefdoelen worden genoemd om een gunstige staat te beschrijven;
- de attributen en streefdoelen moeten zien op alle eigenschappen van de relevante kenmerken die relevant zijn om de staat van instandhouding als gunstig of ongunstig te benoemen.

Het detailniveau van de instandhoudingsdoelstellingen hangt af van de aanwezige wetenschappelijke kennis. Daarnaast dienen landeigenaren en lokale vertegenwoordigers te beschikken over de kennis en het inzicht omtrent de instandhoudingsdoelstellingen (op zowel gebieds- als hoger niveau) en wat van hen wordt verwacht. Voorlichting op dit punt bevordert de bewustwording en betrokkenheid van lokale belanghebbenden.

Nederlandse implementatie

Voor de Nederlandse invulling van bovenstaande criteria is een belangrijke rol weggelegd voor de beheerplannen. Volgens het Natura 2000-doelendocument moeten de gebiedsdoelen in de beheerplannen verder worden uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd. In het beheerplan moeten ook de maatregelen worden beschreven die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. Voor veel gebieden zijn beheerplannen inmiddels beschikbaar. Hoewel de indeling van beheerplannen in de meeste gevallen grote overeenkomsten kent, kan de exacte invulling en het uitwerkingsniveau per gebied verschillen. Hierdoor kunnen ook verschillen ontstaan in de duidelijkheid die het beheerplan biedt ten aanzien van de gevolgen voor belanghebbenden.

¹ Europese Commissie, 'Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden' (definitieve versie, 23 november 2012), p. 7-8.

Deze gevolgen worden soms deels pas voldoende zichtbaar bij de nadere uitwerking van instandhoudingsmaatregelen, zoals de uitwerking van hydrologische maatregelen in een inrichtingsplan en peilbesluit.

Conclusie

De Europese Commissie heeft enkele additionele criteria uiteengezet als richtlijn voor het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen. Instandhoudingsdoelstellingen dienen zo duidelijk en eenvoudig mogelijk te zijn en moeten het mogelijk maken operationele instandhoudingsmaatregelen uit te voeren. Ze mogen niet dubbelzinnig, vaag, oncontroleerbaar of onduidelijk zijn over de verantwoordelijkheden omtrent het vaststellen van instandhoudingsmaatregelen. Voor de Nederlandse invulling van bovenstaande criteria is een belangrijke rol weggelegd voor de beheerplannen. In de beheerplannen kan de exacte invulling en het uitwerkingsniveau per gebied verschillen. Dit betreft de uitwerking van doelen en maatregelen in de beheerplannen, en niet de doelen uit de aanwijzingsbesluiten zelf. Er is dus bij het beantwoorden van deze subvraag geen sprake van doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

4

MOGELIJKHEDEN VOOR HET TOEVOEGEN OF VERWIJDEREN VAN GEBIEDSDOELEN

4.1 Inleiding

Het Natura 2000-regime beoogt de belangrijkste natuurgebieden van de EU een strikte bescherming te geven als onderdeel van een netwerk. Mede vanuit het netwerkperspectief ligt langdurige bescherming van deze gebieden in de rede, maar dit betekent niet dat het systeem eenmalig wordt ingesteld en daarna geen actualisatie behoeft. De waarden en daarmee verbonden instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau kunnen om correctie en actualisatie vragen. Dit geldt zowel voor Vogelrichtlijngebieden als voor Habitatrichtlijngebieden.

Hieronder wordt ingegaan op het Europeesrechtelijk kader en de Nederlandse implementatie ten aanzien van correctie en actualisatie op gebiedsniveau (wijzigingen instandhoudingsdoelstellingen in aangewezen Natura 2000-gebieden). In paragraaf 4.2 wordt allereerst ingegaan op correctie van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 de actualisatie van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau uiteengezet. Hetgeen is beschreven in deze paragraaf geldt voor zowel de Habitat- als Vogelrichtlijngebieden, tenzij expliciet anders is aangegeven.

Hoewel correctie en actualisatie ook op netwerkniveau (aangewezen Natura 2000-gebieden) kan plaatsvinden, ligt dit buiten de scope van ons onderzoek en gaan we hier in dit rapport niet verder op in.

4.2 Correctie van instandhoudingsdoelstellingen

Europeesrechtelijk kader

Bij de aanmelding van ieder Natura 2000-gebied moet een ingevuld standaardgegevensformulier worden overgelegd op basis waarvan instandhoudingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd. Deze gegevens kunnen om correctie vragen vanwege onjuistheden in de gegevens over het voorkomen van soorten en habitattypen in een Natura 2000-gebied ten tijde van de aanmelding. Correctie kan ook nodig zijn omdat er nieuwe inzichten zijn verkregen over de juiste definiëring van habitattypen. Deze definiëring is in Europees verband afgestemd in het Habitats Committee, waarin ook Nederland zitting heeft, en heeft geleid tot de interpretatiehandleiding van de Europese Commissie.¹ Deze handleiding is een wetenschappelijk referentiedocument dat de lidstaten kunnen gebruiken bij de nationale implementatie van de Habitatrichtlijn.

Dergelijke onjuistheden in gegevens en nieuwe inzichten in definiëring van habitattypen kunnen leiden tot het schrappen van instandhoudingsdoelstellingen voor soorten en habitattypen waarvan achteraf blijkt dat deze op het moment van aanmelden toch niet (of niet in meer dan verwaarloosbare mate) in het gebied voorkwamen. Ook kan het leiden tot het moeten toevoegen van nieuwe instandhoudingsdoelstellingen voor waarden waarvan achteraf blijkt dat deze op het moment van aanmelding juist wel (in meer dan verwaarloosbare mate) in het gebied voorkwamen.

¹ Europese Commissie, 'Interpretation Manual of European Union Habitats' (EUR28, april 2013).

Hierbij bestaat geen beleidsvrijheid omdat – zoals hierboven besproken – objectieve gegevens over het (in meer dan verwaarloosbare mate) voorkomen van soorten en habitattypen bepalen of een gebied voor die soorten en of er habitattypen moet worden aangemeld en (op een later moment) of instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau moeten worden vastgesteld.

Met betrekking tot de Vogelrichtlijngebieden geldt als criterium voor gebiedsaanwijzing of het gebied deel uitmaakt van de voor de instandhouding van de in het wild levende vogelsoorten meest geschikte gebieden in de zin van artikel 4, lid 1, van de Vogelrichtlijn. Vervolgens moeten er voor de in die gebieden aanwezige soorten instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld.

Nederlandse implementatie

In Nederland kunnen fouten worden gecorrigeerd door het wijzigen van instandhoudingsdoelstellingen. Een correctie kan op meerdere momenten, waaronder tussen de aanmelding en ontwerpaanwijzing, bij de definitieve aanwijzing (bijvoorbeeld naar aanleiding van inspraak), in de beroepsprocedure en na de aanwijzing indien blijkt dat er fouten zijn gemaakt.

Het is inmiddels ook al voorgekomen dat aanwijzingsbesluiten zijn aangepast waarbij instandhoudingsdoelen zijn geschrapt omdat de betreffende waarden toch niet in het gebied voorkwamen.¹ Dit is ook mogelijk wanneer duidelijk wordt dat een soort of habitatype weliswaar in het gebied voorkomt, maar slechts in verwaarloosbare mate. Andersom is ook voorgekomen dat in aanwijzingsbesluiten soorten en habitattypen over het hoofd zijn gezien en de aanwijzing en formulering van instandhoudingsdoelstellingen daarop aangepast moesten worden (Eindnoten Natura 2000-gebiedendocumenten leeswijzer bladzijde 5). Ook zijn instandhoudingsdoelstellingen toegevoegd wanneer alsnog is gebleken dat een soort of habitatype in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig bleek te zijn in een gebied.

Dergelijke correcties (zowel het wijzigen, schrappen als toevoegen) dienen op objectieve criteria te zijn gebaseerd, zoals de Minister ook duidelijk heeft gemaakt ten aanzien van de uitbreiding van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Wooldse Veen:

‘Correcties op een aanwijzingsbesluit worden door de verantwoordelijk bewindspersoon toegevoegd op basis van objectieve criteria. Belanghebbenden zoals terreinbeherende organisaties kunnen wijzen op een gebrek in een aanwijzingsbesluit. Als dat gebeurt in een beroepszaak, wordt dat getoetst door de rechter. In het bovengenoemde Wooldse Veen heeft dat geleid tot een correctie (toevoeging van H7110A Actieve hoogvenen).’²

Dergelijke correcties zijn in veel andere Natura 2000-gebieden ook noodzakelijk gebleken. Het doel van het in 2018 gepubliceerde ‘Ontwerp wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden’ is om deze onjuistheden te corrigeren:

‘De bedoeling van het wijzigingsbesluit is het corrigeren van wat ten aanzien van de te beschermen habitattypen van bijlage I en soorten van bijlage II van de Habitatrichtlijn niet goed is gegaan bij het publiceren van de oorspronkelijke aanwijzingsbesluiten. Het betreft vooral het alsnog beschermen van habitattypen en soorten die op het moment van aanwijzen (in voldoende mate en duurzaam) aanwezig bleken te zijn. Deze waarden en de daarvoor gestelde instandhoudingsdoelstellingen worden met dit wijzigingsbesluit aan de betreffende aanwijzingsbesluiten toegevoegd. In een beperkt aantal gevallen bleken typen en soorten op het moment van aanwijzen niet (in voldoende mate en duurzaam) aanwezig te zijn. Deze worden met dit wijzigingsbesluit verwijderd.’³

¹ Wijzigingsbesluit Natura 2000-gebieden Duinen Terschelling, Duinen Schiermonnikoog, Liefdingsbroek, Fochteloërveen, Drentsche Aa-gebied, Drouwenerzand, Bergvennen & Brecklenkampse Veld, Aamsveen, Wooldse Veen, Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek en Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux (*Stcrt.* 2015, 16135).

² Kamerstukken II 2019/20, 1785 (Aanhangsel van de Handelingen), p. 2.

³ Ontwerp-wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (*Stcrt.* 2018, 12368).

In de hierboven genoemde brief ter beantwoording van Kamervragen wordt aangegeven dat de toevoegingen steeds gebaseerd zijn op Europeesrechtelijke vereisten: 'Zoals uit bovenstaande antwoorden blijkt, zijn toevoegingen alleen opgenomen indien dat vanwege de Europese regelgeving is vereist. Dat is steeds verantwoord in de genoemde wijzigingsbesluiten.'¹ Dit sluit aan bij de Europese vereisten zoals toegelicht in paragraaf 3.4 van dit rapport. In paragraaf 3.3 van dit rapport is gecontroleerd of de toevoegingen zijn opgenomen op het standaardgegevensformulier. Alle toevoegingen zijn opgenomen op het standaardgegevensformulier, waarmee is aangegeven dat de betreffende soorten en habitattypen in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig zijn.

Overigens heeft het kabinet besloten het in 2018 gepubliceerde 'Ontwerp-wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden' voorsnog niet in werking te laten treden in afwachting van de resultaten van onder andere voorliggend onderzoek.

Conclusie

Het corrigeren van gebiedsdoelen is gebeurd in Nederland en gebeurt momenteel via het Ontwerp-wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden. Dit wijzigingsbesluit is tot op heden nog niet vastgesteld en daarmee zijn de beoogde correcties momenteel nog niet doorgevoerd. Met het oog op de bovengenoemde Europese vereisten betekent dit dat Nederland de Vogel- en Habitatrichtlijn voor de in het wijzigingsbesluit genoemde soorten en habitattypen onvolledig heeft geïmplementeerd. Er zijn dus soorten en habitattypen te veel en te weinig opgenomen in aanwijzingsbesluiten op basis van onjuiste gegevens.

Correctie van doelen

- Doelen kunnen worden gecorrigeerd als er sprake is van onjuistheden in gegevens

Nederland:

- *Nederland heeft bij omzetten van de Vogelrichtlijngebieden naar Natura 2000-gebieden een dergelijke correctie doorgevoerd. Ook het Ontwerp-wijzigingsbesluit Aanwezige waarden heeft zo'n correctie tot doel;*
- *Omdat het Ontwerpbesluit Aanwezige waarden nog niet is vastgesteld, zijn er momenteel te weinig en (in mindere mate) te veel doelen opgenomen in de aanwijzingsbesluiten.*

4.3 Actualisatie van instandhoudingsdoelstellingen

Europeesrechtelijke kader

Om het realiseren van de doelen van de richtlijnen te kunnen waarborgen, vraagt het Natura 2000-systeem – naast het doorvoeren van correcties – ook om regelmatige actualisatie. Uit de conclusie van AG Kokott in zaak C-301/12 kan met betrekking tot de Habitatrichtlijn worden afgeleid dat deze actualisatie samenhangt met de verplichting van lidstaten om toezicht te houden op de staat van instandhouding van soorten en habitattypen:

⁵⁸ Uit artikel 4, lid 1, vierde zin, en artikel 9, tweede zin, van de habitatrichtlijn blijkt evenwel dat het in artikel 11 bedoelde toezicht van groot belang is voor de herziening van GCB's.²

⁵⁹ Artikel 11 van de habitatrichtlijn verplicht de lidstaten toe te zien op de staat van instandhouding van de in artikel 2 bedoelde soorten en habitats. Bijgevolg moeten de lidstaten toezicht houden op *alle* natuurlijke habitats alsmede *alle* wilde flora en fauna op hun Europese grondgebied. **Dit toezicht dient erop te zijn gericht de doelstellingen van de habitatrichtlijn te verwezenlijken**, dat wil zeggen het waarborgen van de

¹ Kamerstukken II 2019/20, 1785 (Aanhangsel van de Handelingen), p. 2.

² Noot van de auteurs: Gebieden van Communautair Belang.

biologische diversiteit door het in stand houden van deze soorten en habitats.¹ [markering (vet gedrukt) aangebracht door de auteurs]

De Advocaat-Generaal legt vervolgens uit dat dit toezicht samenhangt met in artikel 9 Hrl vastgelegde evaluatieplicht van de Commissie en de in artikel 17 geregelde verslagleggingsplicht voor lidstaten:

'64. Hoe vaak toezichtmaatregelen minimaal moeten worden uitgevoerd, blijkt uit de in de habitatrichtlijn geregelde samenwerking met de Commissie. Artikel 9, eerste zin, verplicht de Commissie bij de integrale evaluatie van de bijdrage van Natura 2000 tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn rekening te houden met de resultaten van het toezicht. Op grond van artikel 17 van de habitatrichtlijn stellen de lidstaten hiervoor om de zes jaar een verslag op ten behoeve van de Commissie, dat onder meer de voornaamste resultaten van het in artikel 11 bedoelde toezicht bevat.

65. De lidstaten moeten hun toezicht daarom zo indelen dat zij de **Commissie om de zes jaar actuele informatie over de betrokken habitats en soorten en inzonderheid over de GCB's ter beschikking stellen.**² [markering (vet gedrukt) aangebracht door de auteurs]

De AG benadrukt echter dat niet volstaan kan worden met toezicht in periodes van zes jaar:

'66. In de regel zullen de lidstaten echter niet kunnen voldoen aan hun verplichtingen met betrekking tot de GCB's, wanneer zij deze slechts om de zes jaar controleren. Noch de vereiste gebiedsbescherming noch de naleving van de vastgelegde prioriteiten of de verwezenlijking van instandhoudingsmaatregelen kan op deze wijze worden gewaarborgd. **Het toezicht moet veeleer voortdurend plaatsvinden. Alleen de intensiteit van het noodzakelijke toezicht verandert al naargelang de specifieke situatie.**

67. Gezien het bovenstaande dient het eerste deel van de tweede vraag aldus te worden beantwoord dat de lidstaten het toezicht op de GCB's conform artikel 11 en artikel 17 van de habitatrichtlijn moeten inrichten op zodanige wijze dat zij deze adequaat kunnen beschermen en beheren en dat zij de Commissie minimaal eens in de zes jaar actuele informatie over de staat van de GCB's kunnen verstrekken, waarbij tevens wordt aangegeven of de GCB's een bijdrage aan de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna of aan de vorming van het netwerk Natura 2000 leveren.³ [markering (vet gedrukt) aangebracht door de auteurs]

Kokott stelt dat het in artikel 11 bedoelde toezicht in het bijzonder geschikt moet zijn 'om de conform artikel 4, lid 4, vastgelegde prioriteiten voor het behoud van of het herstel in een gunstige staat van instandhouding van soorten en natuurlijke habitats in het betrokken GCB te realiseren, de op grond van artikel 6, lid 1, vastgelegde concrete instandhoudingsmaatregelen te verwezenlijken en de beschermingsplichten overeenkomstig artikel 6, lid 2, te vervullen.⁴ Het toezicht kan echter ook leiden tot het inzicht dat bijstellingen in de implementatie van Natura 2000 noodzakelijk zijn. Daarbij kan het onder meer gaan om het bijstellen van instandhoudingsdoelstellingen, bijvoorbeeld door het anders toedelen van behoud- en verbeterdoelen.

Het hierboven besproken verplichte toezicht en verslaglegging kan gekoppeld worden met de verplichting om standaardgegevensformulieren up-to-date te houden (zie paragraaf 2.4).

Hoewel de bovengenoemde bepalingen niet van toepassing zijn op de Vogelrichtlijngebieden, dient ook het standaardgegevensformulieren voor Vogelrichtlijngebieden up-to-date te worden gehouden.⁵ Dit kan ook leiden tot aanpassing van instandhoudingsdoelstellingen.

¹ Conclusie A-G Kokott, ECLI:EU:C:2013:420, bij HvJ EU 3 april 2014, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini), punten 58 en 59.

² Conclusie A-G Kokott, ECLI:EU:C:2013:420, bij HvJ EU 3 april 2014, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini), punten 64 en 65.

³ Conclusie A-G Kokott, ECLI:EU:C:2013:420, bij HvJ EU 3 april 2014, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini), punten 64 en 65.

⁴ Conclusie A-G Kokott, ECLI:EU:C:2013:420, bij HvJ EU 3 april 2014, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini), punt 61.

⁵ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden (PbEU 2011, L 198). Zie ook paragraaf 2.4.2 van dit rapport.

Daarnaast volgt uit artikel 4, lid 3 van de Vogelrichtlijn ook een verplichting om toezicht te houden en om de Commissie van de resultaten van dat toezicht op de hoogte te houden.¹ Uit artikel 12 van de Vogelrichtlijn vloeit verder voort dat de lidstaten om de zes jaar bij de Commissie een rapport indienen over de toepassing van de nationale maatregelen die krachtens deze Vogelrichtlijn zijn getroffen. De vereisten voor toezicht die uit de Vogelrichtlijn en uit de Habitatrichtlijn voortvloeien lijken dus overeen te komen.

Lidstaten zijn verplicht om maatregelen te treffen voor de instandhouding van soorten en habitattypen; het uitblijven van maatregelen of het treffen van onvoldoende maatregelen is voor het Hof geen reden om soorten te schrappen. Een voorbeeld: het Hof heeft in een van haar zaken geoordeeld dat het verdwijnen van de grote stern uit een aangewezen Natura 2000-gebied als gevolg van predatie door Amerikaanse fretten geen reden kon zijn om de soort voor het betreffende gebied als kwalificerende soort te schrappen. De lidstaat werd verplicht om de Amerikaanse fretten weg te vangen zodat de terugkeer van de vogelsoort kon worden bewerkstelligd.²

Indien op basis van actualisatie van gegevens tot de conclusie wordt gekomen dat bepaalde habitattypen of soorten tegenwoordig slechts nog in verwaarloosbare mate voorkomen in een Natura 2000-gebied, dan zou (onder de hieronder genoemde voorwaarden³) gesteld kunnen worden dat deze natuurwaarden geen bescherming meer behoeven en dat de bijbehorende instandhoudingsdoelstelling kan worden geschrapt.⁴ Deze uitleg is echter niet in concreto terug te vinden in de richtlijnen of in bestaande jurisprudentie. De redenering die aan deze uitleg onzes inziens ten grondslag ligt, is dat aangezien een soort of habitatype beschermd moet worden indien het in meer dan verwaarloosbare mate in een gebied voorkomt⁵ (wat vervolgens leidt tot de vaststelling van een instandhoudingsdoelstelling), er in analogie daarmee kan worden gezegd dat die bescherming niet meer nodig is wanneer na actualisatie van gegevens blijkt dat de soort of het habitatype tegenwoordig niet of in verwaarloosbare mate voorkomt. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het terugvallen van een natuurwaarde naar een verwaarloosbare aanwezigheid -afhankelijk van hoe de betreffende instandhoudingsdoelstelling is geformuleerd- een verslechtering in de zin van artikel 6, lid 2, Habitatrichtlijn⁶ zal zijn, en daarom in principe moet worden voorkomen. Op dit punt is het logisch om aansluiting te zoeken bij de jurisprudentie over wanneer actualisatie van gegevens kan leiden tot het schrappen van gebieden als geheel. Uit de jurisprudentie van het Hof blijkt dat actualisatie van gegevens onder bepaalde voorwaarden kan leiden tot het schrappen van gebieden.⁷ Dit is het geval wanneer een gebied met zekerheid geen bijdrage meer kan leveren aan de realisatie van de (landelijke c.q. Europese) gunstige staat van instandhouding van de in dat gebied voorkomende natuurwaarden (en die dus ook niet meer hersteld kunnen worden) én de verslechtering niet te wijten is aan het niet naleven van de verplichtingen van de Habitatrichtlijn (bijvoorbeeld de verplichting om verslechtering te voorkomen). Een voorbeeld van een oorzaak die kan leiden tot schrappen van gebieden is klimaatverandering, tenzij door maatregelen verslechtering door de lidstaat kan worden voorkomen.⁸

¹ In artikel 4 lid 3 van de Vogelrichtlijn staat: 'De lidstaten zenden de Commissie alle nuttige gegevens, zodat zij de geëigende initiatieven kan nemen voor de coördinatie die nodig is om te bereiken dat de zones bedoeld in lid 1, enerzijds, en in lid 2, anderzijds, een samenhangend geheel vormen dat voldoet aan de eisen inzake bescherming van de soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is.'

² HvJ EG 13 december 2007, C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780 (Commissie/Ierland).

³ Zie voor uitgebreide analyse Arcadis. Doorlichting Natura 2000. Augustus 2020.

⁴ Wij gaan er op basis van de voorgaande analyse vanuit dat dit van toepassing is op zowel de Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn.

⁵ Zie hoofdstuk 3.4 voor een verdere toelichting op dit punt, en over verschillen van inzicht die er op dit punt kunnen bestaan.

⁶ Artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn is eveneens van toepassing op Vogelrichtlijngebieden, conform de bepalingen van artikel 7 Habitatrichtlijn.

⁷ Zie in die zin HvJ EU 3 april 2014, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini), punten 29-32 en HvJ EG 13 december 2007, C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780 (Commissie/Ierland), punten 83-86. Zie voor een verdere analyse ook: conclusie A-G Kokott, ECLI:EU:C:2013:420, bij HvJ EU 3 april 2014, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini), punten 38 en 50.

⁸ Zie onder andere HvJ EG 13 december 2007, C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780 (Commissie/Ierland), punten 79-89. Dit kan betrekking hebben op menselijke invloeden (bijvoorbeeld overbegrazing (HvJ EG 13 juni 2002, C-117/00, ECLI:EU:C:2002:366 (Commissie/Ierland)), maar ook op 'natuurlijke ontwikkelingen [...] die de staat van instandhouding van de soorten en natuurlijke habitats in de SBZ's kunnen verslechteren' (HvJ EU 20 oktober 2005, C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626, (Commissie/VK), punt 34)).

Gezien de strenge voorwaarden voor het schrappen van gebieden is het logisch om deze voorwaarden door te trekken naar het schrappen van gebiedsdoelen, aangezien deze twee aspecten onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Uit het voorgaande leiden wij daarom af dat gebiedsdoelen in het kader van actualisatie van gegevens kunnen worden geschrapt wanneer:

- de natuurwaarden waarvoor de instandhoudingsdoelen zijn opgesteld na actualisatie nog slechts in verwaarloosbare mate aanwezig, of geheel niet meer aanwezig, blijken te zijn, én;
- de natuurwaarden met zekerheid geen bijdrage meer kunnen leveren aan de realisatie van de gunstige staat van instandhouding, én;
- het niet mogelijk is om de natuurwaarden te herstellen, én;
- de verslechtering (het terugvallen naar verwaarloosbare aanwezigheid) niet te wijten is aan het niet naleven van de verplichtingen van de Habitatrichtlijn.

Of het schrappen van een doel mag voortvloeien uit een 'ten-gunste-van-doelstelling' vanwege een vérgaande verslechtering (zie paragraaf 3.5 van dit rapport) is onzeker. Een dergelijk doel laat onder voorwaarden verslechtering van een bepaalde natuurwaarde toe, maar of die verslechtering mag leiden tot het geheel schrappen van een doel is voor zover wij weten nog niet vastgesteld. In ieder geval ligt in een dergelijke situatie voorafgaande goedkeuring door de Europese Commissie voor de hand. Met een dergelijke verslechtering wordt immers het gebied niet langer aangewezen voor een soort of habitatype waarvoor het aanvankelijk wel op de communautaire lijst is geplaatst. Met het schrappen van een doel wordt derhalve 'ingebroken' in het netwerk.

Aan de andere kant kan actualisatie van gegevens ook tot de conclusie leiden dat bepaalde soorten en habitattypen inmiddels wél in meer dan verwaarloosbare mate in het gebied aanwezig zijn. In dat geval zouden die natuurwaarden moeten worden toegevoegd aan het aanwijzingsbesluit.

Nederlandse implementatie

Conform artikel 1.8 van de Wet Natuurbescherming dient de Minister toe te zien op de staat van instandhouding van de natuurlijke habitats, habitats van soorten en de soorten genoemd in de bijlagen van de Habitatrichtlijn en de vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de Vogelrichtlijn, en de niet in die bijlage genoemde geregeld voorkomende trekvogelsoorten. Volgens datzelfde artikel dient de Minister het onderzoek en wetenschappelijk werk te bevorderen, zoals bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 18, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. Verder dient de Minister zorg te dragen voor de verstrekking van gegevens aan de Europese Commissie overeenkomstig de vereisten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Conform artikel 2.1 van de Wet Natuurbescherming dient de Minister zorg te dragen voor actualisatie van de aanwijzingsbesluiten, en kan de Minister aanwijzingsbesluiten wijzigen of geheel of gedeeltelijk intrekken indien daar aanleiding toe bestaat.

Elke zes jaar wordt door Nederland een Vogelrichtlijnrapportage en een Habitatrichtlijnrapportage ingediend bij de Europese Commissie.¹

¹ Brochure Vogel- en Habitatrichtlijnrapportage 2019, geraadpleegd op 17 juli 2020 via <https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Nieuws/WOt-brochure%20Vogel-%20en%20Habitatrichtlijnrapportage%202019.PDF>, p. 3 en 5. Nederland heeft in de zomer 2019 bij de Europese Commissie twee landelijke rapportages ingediend over de periode 2013-2018, één op grond van artikel 17 van de Habitatrichtlijn en één op grond van artikel 12 van de Vogelrichtlijn.

Nederland heeft de actualisatie van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau nog niet in praktijk gebracht, met uitzondering van de Vogelrichtlijnbesluiten die vanaf 2008 zijn omgevormd naar Natura 2000-besluiten. Dit blijkt uit gesprekken met beleidsmedewerkers van het Ministerie van LNV. Daarnaast volgt dit ook uit het Ontwerp-wijzigingsbesluit Aanwezige waarden, waarin wordt aangegeven dat de bedoeling van het veegbesluit niet het actualiseren van aanwijzingsbesluiten is, maar enkel de correctie ervan. Volgens de tekst van het ontwerpbesluit en volgens de Kamerbrief van de Minister over de Actualisatie doelensystematiek Natura 2000, zal in het kader van de voorgenomen evaluatie van Natura 2000 worden bezien in hoeverre het noodzakelijk is om de aanwijzingsbesluiten te actualiseren.¹

Uit monitoringgegevens kan blijken dat een soort of habitatype die/dat eerder wel in meer dan verwaarloosbare mate voorkwam, nu niet of in verwaarloosbare mate voorkomt waardoor geen instandhoudingsdoelstellingen meer hoeven te worden opgenomen voor de soort. Dit kan alleen indien ook wordt voldaan aan de overige vereisten zoals hierboven puntsgewijs uiteengezet². Naast het schrappen van instandhoudingsdoelstellingen kan dit bijvoorbeeld ook leiden tot het toevoegen van instandhoudingsdoelstellingen, wijzigen van instandhoudingsdoelstellingen of wijziging van de begrenzing van het gebied.

Uit de Habitatrictlijn vloeit (in de interpretatie van AG Kokott) voort dat toezicht erop dient te zijn gericht om de doelstellingen van de habitatrictlijn te verwezenlijken. Uit het systeem van de Habitatrictlijn maken wij op dat de resultaten van het toezicht daarom niet zonder gevolg kunnen blijven en dienen te worden vertaald in actualisatie van de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau. Hier heeft Nederland tot op heden niet aan voldaan. Bovendien is het aannemelijk dat deze vertaalslag ook doorlopend dient te worden gemaakt. Uit de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie volgt immers (zie paragraaf 2.4.2 van dit rapport) dat uit de Vogelrichtlijn (dit is ons inziens *mutatis mutandis* op de Habitatrictlijn van toepassing) geenszins blijkt dat op de in die richtlijn genoemde uiterlijke omzettingsdatum de verplichting tot omzetting van die richtlijn teniet is gegaan.³ Er vindt weliswaar doorlopend (afhankelijk van het gebied is dit jaarlijks of minder vaak) monitoring plaats van de gegevens over de Natura 2000-gebieden⁴, maar uit gesprekken met beleidsmedewerkers van het Ministerie van LNV, het Ontwerp-besluit Aanwezige waarden en de Kamerbrief van de Minister blijkt dat deze informatie tot op heden nog niet tot actualisatie van het standaardgegevensformulier en van instandhoudingsdoelstellingen heeft geleid. Bovendien bestaat er nog onduidelijkheid over de criteria die in Nederland moeten worden gebruikt voor het wijzigen van instandhoudingsdoelstellingen. Deze criteria worden opgesteld in kader van het voorgenomen project

¹ Ontwerp-wijzigingsbesluit Habitatrictlijngebieden vanwege aanwezige waarden, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (*Stcrt.* 2018, 12368), p. 22. Zie over de voorgenomen actualisatie de brief van Carola Schouten, 17 april 2020, DGNVLG/20032038 (Verzamelbrief Natuur d.d. april 2020), p. 2-4. Zie ook de bijlage bij deze kamerbrief Ministerie van LNV, IenW/RWS en IPO/Provincies, Natura 2000, 'Adviesrapport actualisatie doelensysteem', geraadpleegd op 17 juli 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/17/bijlage-adviesrapport-actualisatie-doelensysteem>. Brief Nicola Notaro, hoofd van Unit ENV.B.3 Europese Commissie, Brussel, 18 november 2015, ENV.B.3/NN/sp Ares (2015), p. 3 (bijlage bij Kamerstuk 2015-2016, 32 670, nr. 105), zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-649590.pdf>.

² Dit wordt ondersteund door ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:321, waarin door de Afdeling in aanmerking is genomen 'dat de geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen niet afdoen aan het feit dat de Veluwe nog steeds is aangewezen voor beide vogelsoorten en Nederland als lidstaat nog steeds dient te voldoen aan de verplichtingen ingevolge de Vogelrichtlijn, hetgeen inhoudt dat een leefgebied van voldoende gevarieerdheid en omvang voor beide vogelsoorten dient te worden beschermd en in stand te worden gehouden of te worden hersteld'. Dit betreft de situatie ten aanzien van de uit het Natura 2000-gebied Veluwe verdwenen duinpieper en vrijwel verdwenen draaihals, waarbij omvang van de populatie in Nederland mede afhankelijk is van de verspreiding van broedvogels elders in Europa.

³ De zaak waarin het Hof dit zegt gaat over het aanwijzen van gebieden (de verplichting tot het aanwijzen van SBZ's blijft ook bestaan ná de uiterlijke omzettingsdatum van de richtlijn), maar wij maken hier uit op dat dezelfde conclusie - in lijn met de continue verplichting tot omzetting die het Hof formuleert - moet worden getrokken voor het aanwijzen van gebiedsdoelen. Zie HvJ EG 23 maart 2006, C-209/04, ECLI:EU:C:2006:195 Commissie/Oostenrijk, punt 43. Zie ook paragraaf 2.4.2 van dit rapport.

⁴ BIJ12, 'Monitoring en natuurinformatie', beschikbaar via <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/monitoring-en-natuurinformatie/>, laatst geraadpleegd op 17 juli 2020. Onderdeel hiervan zijn bijvoorbeeld de serie rapporten die Sovon jaarlijks uitbrengt met resultaten van de monitoringprojecten, uitkomsten van onderzoek en gegevens over uitgevoerde broedvogelinventarisaties.

'Actualisatie Doelensysteem' ('Beleidskader doelwijziging')¹. Weliswaar wordt het SDF jaarlijks geactualiseerd², maar daarin worden geen nieuwgevestigde soorten en habitattypen genoemd, ook al komen die wel degelijk voor³. Bij de jaarlijkse actualisatie van het SDF worden dus niet alle bekende gegevens gewerkt en geen wijzigingen van instandhoudingsdoelstellingen doorgevoerd. Het niet doorlopend (wanneer monitoringresultaten daar aanleiding toe geven) actualiseren van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau is daarmee een tekortkoming in de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Uit gesprekken met beleidsmedewerkers van het Ministerie van LNV is gebleken dat hoewel een dergelijke actualisatie tot op heden niet heeft plaatsgevonden, het aanwijzen van gebieden voor de otter (geherintroduceerd) en de brede geelrandwaterroofkever (ontdekt) en diverse vogelsoorten (veelal afkomstig uit het zuiden of oosten) waarschijnlijk de eerste actualisatieacties zullen worden.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt over de relatie tussen de actualisatie van standaardgegevensformulieren en aanwijzingsbesluiten verder het volgende: 'De Habitatrichtlijn en het Uitvoeringsbesluit, dat slechts vormvereisten voor het SGF bevat, vereisen niet dat het SGF wordt aangepast alvorens een aanwijzingsbesluit wordt genomen in gevallen waarin na indiening van het initiële SGF veranderingen zijn opgetreden in het voorkomen van bepaalde habitattypen en habitatsoorten in het betreffende gebied. De Habitatrichtlijn en het Uitvoeringsbesluit staan dan ook niet in de weg aan de werkwijze van de staatssecretaris, waarbij het SGF wordt geactualiseerd in de loop van het aanwijzingsproces. Evenmin verplicht de Habitatrichtlijn de lidstaten een wettelijke voorziening te treffen voor het actualiseren van het SGF.'⁴ De laatst beschikbare versie van het SDF komt uit eind 2019⁵. Hierbij moet worden opgemerkt dat het onzeker is of de door de Afdeling goedgekeurde werkwijze van de Staatssecretaris wel in overeenstemming is met het Europese recht, aangezien deze werkwijze het voor de Europese Commissie moeilijker kan maken om haar uit de richtlijnen voortvloeiende controlerende taak uit te oefenen.

Er wordt ook actualisatie uitgevoerd met betrekking tot de beheerplannen. Voordat de 6-jaarstermijn van een beheerplan afloopt, vindt er een evaluatie plaats waarna de uitwerking van de doelstelling en de keuze van maatregelen kan worden aangepast. Ook aanwijzingsbesluiten kunnen worden aangepast aan nieuwe inzichten.⁶

Conclusie

Het vanuit het Europese recht vereiste toezicht is officieel vastgelegd in de Wet natuurbescherming, en wordt gezien de doorlopende monitoring van gegevens, de jaarlijkse update van het SDF en de zes jaarlijkse Vogel- en Habitatrichtlijnrapportages door de Nederlandse overheid op regelmatige basis uitgevoerd. Hiermee voldoet Nederland grotendeels aan de Europese vereisten. Nederland heeft echter de actualisatie van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau nog niet in praktijk gebracht. Weliswaar wordt het SDF jaarlijks geactualiseerd, maar daarin worden geen nieuwgevestigde soorten en habitattypen genoemd, ook al komen die wel degelijk voor.

¹ Ministerie van LNV, IenW/RWS en IPO/Provincies, 'Natura 2000 Adviesrapport actualisatie doelensysteem' (bijlage bij de brief van Carola Schouten, 17 april 2020, DGNVLG/20032038 (Verzamelbrief Natuur d.d. april 2020)), geraadpleegd op 17 juli 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/17/bijlage-adviesrapport-actualisatie-doelensysteem>.

² Dit blijkt uit gesprekken met beleidsmedewerkers van het Ministerie van LNV, en wordt ondersteund door de informatie in het Central Data Repository van de European Environmental Agency. Zie <https://cdr.eionet.europa.eu/nl/eu/n2000/>.

³ Dit blijkt uit gesprekken met beleidsmedewerkers van het Ministerie van LNV en wordt o.a. ondersteund door het feit dat in het rapport Bos-Groenendijk, *et al.* (2017). (Het voorkomen van Habitatrichtlijnsoorten in Habitatrichtlijngebieden. Advies ten aanzien van wijzigingen in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten. Vlinderstichting, Wageningen) enkel is onderzocht of soorten ten tijde van het moment van aanwijzing aanwezig waren en niet of ze zich sindsdien hebben gevestigd. Ook zijn voor Nederland nieuwe soorten als otter, kraanvogel en oehoe nog niet in het SDF en in de aanwijzingsbesluiten opgenomen.

⁴ ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1891, r.o. 5.1.

⁵ Beschikbaar via <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=NL9803061&release=10&form=Clean>, laatst geraadpleegd op 17 juli 2020.

⁶ Ministerie van LNV, 'Implementatie Natura 2000 in Nederland: Analyse naar aanleiding van het Regeerakkoord en de motie van der Staaij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie' (2011), p. 19.

Bij de jaarlijkse actualisatie van het SDF worden dus niet alle bekende gegevens verwerkt. Het niet doorlopend (wanneer monitoringresultaten daar aanleiding toe geven) actualiseren van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau is daarmee een tekortkoming in de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Nader bezien zou moeten worden hoe deze tekortkoming kan worden verholpen, waarbij tegelijkertijd aandacht moet zijn voor de duidelijkheid en stabiliteit van het doelensysteem.

Actualisatie van doelen

- Doelen moeten regelmatig worden geactualiseerd;
- Dit kan zowel leiden tot toevoegen van doelen als tot schrappen van doelen. Aan het schrappen van doelen zijn strikte voorwaarden verbonden

Nederland:

- *In Nederland wordt het standaardgegevensformulier (waarop o.a. is aangegeven welke soorten en habitattypen voorkomen) jaarlijks geactualiseerd. Echter, nieuwgevestigde soorten en habitattypen worden hierbij niet opgenomen, ook al komen ze wel degelijk voor. Hiervoor worden vervolgens ook geen doelen gesteld;*
- *Het niet doorlopend actualiseren van de doelen is een tekortkoming in de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn.*

5

ANTWOORD OP DE ONDERZOEKSVRAGEN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 luidt de hoofdvraag: 'In hoeverre bevatten de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn?'. Deze onderzoeksvraag is in de voorgaande hoofdstukken onderzocht. De onderzoeksvraag is door het Ministerie van LNV opgedeeld in vijf deelvragen, die in dit hoofdstuk (op basis van de informatie uit de voorgaande hoofdstukken) zullen worden beantwoord. Deze deelvragen zijn:

- 1 wat vereisen de Vogel- en Habitat richtlijn van Nederland met betrekking tot het vaststellen en wijzigen van Natura 2000-doelen op nationaal en gebiedsniveau?
- 2 voldoet Nederland aan deze vereisten?
- 3 welke aanwijzings- en wijzigingsbesluiten zijn er in Nederland en hoeveel verschillende type Natura 2000-doelen zijn hierin opgenomen?
- 4 zijn in deze aanwijzings- en wijzigingsbesluiten doelen opgenomen die daarin niet thuis horen op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn?
- 5 zo ja, welke aanwijzings- en wijzigingsbesluiten zijn dit en wat verklaart de aanwezigheid van deze doelen?

5.2 Beantwoording deelvragen 1 en 2

Wat vereisen de Vogel- en Habitatrichtlijn van Nederland met betrekking tot het vaststellen en wijzigen van Natura 2000-doelen op nationaal en gebiedsniveau?

En voldoet Nederland aan deze vereisten?

Het geografische niveau waarop doelen moeten worden vastgesteld

De instandhoudingsdoelstellingen dienen op gebiedsniveau te worden vastgesteld. Instandhoudingsdoelstellingen moeten op grond van de Habitatrichtlijn worden vastgesteld voor alle speciale beschermingszones die zijn aangewezen op grond van zowel de Habitat- als de Vogelrichtlijn. Daarnaast staat het de lidstaten vrij tevens doelen vast te stellen op een hoger niveau (bijvoorbeeld regionaal of nationaal). Dit wordt raadzaam geacht door de Europese Commissie. Dergelijke hogere doelstellingen hebben echter slechts een aanvullend karakter. Op dit punt voldoet Nederland aan de Europeesrechtelijke verplichtingen. Nederland heeft voor ieder Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen opgesteld. Daarnaast heeft Nederland voor alle habitattypen van bijlage I en soorten van bijlage II van de Habitatrichtlijn die op de nationale referentielijst staan en voor soorten van bijlage I en geregeld voorkomende trekvogels van de Vogelrichtlijn beleidsmatig landelijke instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld. Deze landelijke instandhoudingsdoelstellingen hebben geen aanvullende opgave tot gevolg ten opzichte van de gebiedsdoelstellingen.

De soorten en habitattypen waarvoor instandhoudingsdoelstellingen per gebied moeten worden vastgesteld

Hoewel hierover enige juridische discussie bestaat, volgt onzes inziens uit de richtlijnen en de jurisprudentie dat instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau moeten worden vastgesteld voor alle soorten en habitattypen die in meer dan verwaarloosbare mate in het gebied voorkomen en waarvoor conform de Vogel- en Habitatrichtlijn gebiedsbescherming is voorgeschreven. Het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen beperkt zich daarmee niet tot de soorten en habitattypen waarvoor het gebied is geselecteerd. Met betrekking tot de Habitatrichtlijn volgt Nederland dit uitgangspunt. Dit is echter niet het geval met betrekking tot de Vogelrichtlijn. Nederland heeft een drempelwaarde ingesteld. Enkel voor de soorten die in een gebied boven deze drempelwaarde komen, zijn instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld. Dit is onzes inziens niet in overeenstemming met het Europeesrechtelijke kader. De vraag is of deze drempelwaarde voldoet als grens voor "in meer dan verwaarloosbare mate".

De definiëring van habitattypen is grotendeels ingevuld via vegetatietypen, die alleen waar nodig zijn aangevuld met beperkende criteria. Op deze wijze is invulling gegeven aan de biotische, de abiotische en geografische kenmerken die een rol moeten spelen bij de vraag of een habitatype in meer dan verwaarloosbare mate voorkomt. Doordat beperkende criteria alleen zijn opgenomen als dat nodig is voor een goede definitie, is de rol van abiotische kenmerken bij de Nederlandse definitie van habitattypen wat impliciet. De Nederlandse systematiek is echter zo dat, waar nodig voor een dekkende definitie, het mogelijk is om zowel voor abiotische als geografische kenmerken beperkende criteria te formuleren. De systematiek sluit daarmee aan bij de Europese vereisten.

Het stellen van prioriteiten bij de formulering van instandhoudingsdoelstellingen

Bij de aanwijzing van speciale beschermingszones onder de Habitatrichtlijn dienen prioriteiten te worden gesteld. Deze prioriteiten worden vertaald in het ambitieniveau van de instandhoudingsdoelstelling (bijvoorbeeld behoud of verbetering). De doelstellingen moeten op grond van het Europeesrechtelijke kader de prioriteiten weergeven in het licht van het realiseren van een gunstige staat van instandhouding. Behoud vormt in beginsel de ondergrens. Nederland heeft bij de formulering van gebiedsdoelen ten behoeve van het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding conform de Europese verplichtingen prioriteiten gesteld. Gebiedsdoelen zijn geformuleerd in termen van behoud en/of verbetering en (strategisch) over de gebieden gelokaliseerd. In beginsel is behoud (voorkomen van verslechtering) daarbij het minimum. Een uitzondering hierop vormt de door Nederland toegepaste 'ten gunste van benadering', waarbij het ene doel mag afnemen ten gunste van een ander doel. Deze wijze van prioriteitsstelling is nu heel strikt en beperkt toegepast vanwege het feit dat verslechtering in beginsel niet is toegestaan en landelijk een gunstige staat van instandhouding voor alle waarden bereikt moet worden. Deze benadering is nog nooit door een rechter getoetst en dus is niet met zekerheid te zeggen of deze vorm van toestaan van verslechtering juridisch gezien mogelijk is. De inhoudelijke invulling van de prioritering (in welk gebied zijn welke verbeterdoelen gelokaliseerd) is hier niet gecontroleerd. Op voorhand lijkt echter niet veel ruimte om het heel anders te doen (dat wil zeggen, met minder inspanning in een bepaald gebied), omdat de landelijk staat van instandhouding voor een aanzienlijk deel van de soorten en habitattypen ongunstig is en de ruimte om te kiezen kleiner is bij een (zeer) ongunstige landelijke staat van instandhouding. Niet uitgesloten is echter dat nieuwe inzichten kunnen leiden tot het anders lokaliseren van verbeterdoelen.

Het moment waarop instandhoudingsdoelstellingen moeten worden vastgesteld

Ten tijde van de aanwijzing als speciale beschermingszone moet automatische en tegelijkertijd een beschermingsregime van toepassing worden. Op dat moment moet duidelijk zijn wat de instandhoudingsdoelstellingen zijn. Dit geldt voor zowel de Vogel- als de Habitatrichtlijn. Nederland voldoet aan dit vereiste. In Nederland wordt voor ieder gebied een aanwijzingsbesluit genomen. In dit besluit worden de instandhoudingsdoelstellingen opgenomen, zowel voor Vogelrichtlijn- als Habitatrichtlijngebieden. Hierdoor zijn de doelen direct bij aanwijzing geformuleerd. Voor enkele gebieden is nog geen aanwijzingsbesluit genomen, terwijl dit op grond van de Europese verplichtingen wel had gemoeten.

Het kwantificeren van instandhoudingsdoelstellingen

Europeesrechtelijk bestaat er geen duidelijke verplichting voor het kwantificeren van instandhoudingsdoelen. In de Nederlandse implementatie zijn doelen deels wel en deels niet gekwantificeerd in aanwijzingsbesluiten en beheerplannen. Het ontbreken van voldoende betrouwbare en kwantitatieve gegevens over het voorkomen is de reden geweest voor het (behalve voor vogelpopulaties) niet kwantificeren van de doelen in de aanwijzingsbesluiten, naast het bewust ruimte geven voor een nadere uitwerking van de doelen in omvang, ruimte en tijd in de beheerplannen. Ondanks de afwezigheid van een duidelijke verplichting voor het kwantificeren van doelen, is het niet zo dat wanneer kwantitatieve doelen zijn geformuleerd dat dit doelen zijn die niet zouden voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het kwantificeren van doelen zien we als een nadere invulling van de verplichting tot het vaststellen van instandhoudingsdoelen die bijdraagt aan het realiseren van een landelijk gunstige staat van instandhouding. Ook kan niet worden gezegd dat een kwantitatief doel direct een verzwaring van de verplichting betekent. Een kwalitatief, en daarmee minder duidelijk, doel kan leiden tot een onduidelijke verplichting. Deze onduidelijkheid kan in de praktijk zowel lichter als zwaarder doorwerken.

Additionele criteria voor het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen

De Europese Commissie heeft enkele additionele criteria uiteengezet als richtlijn (dus geen verplichting) voor het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen. Instandhoudingsdoelstellingen dienen zo duidelijk en eenvoudig mogelijk te zijn en moeten het mogelijk maken operationele instandhoudingsmaatregelen uit te voeren. Ze mogen niet dubbelzinnig, vaag, oncontroleerbaar of onduidelijk zijn over de verantwoordelijkheden omtrent het vaststellen van instandhoudingsmaatregelen. Voor de Nederlandse invulling van bovenstaande criteria is een belangrijke rol weggelegd voor de beheerplannen. In de beheerplannen kan de exacte invulling en het uitwerkingsniveau per gebied verschillen.

Correctie van instandhoudingsdoelstellingen

Instandhoudingsdoelstellingen kunnen vragen om correctie wegens onjuistheden in de gegevens omtrent het voorkomen van soorten of de definiëring van habitattypen. Dit is ook mogelijk gemaakt in Nederland, waar instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden gewijzigd op basis van wetenschappelijke fouten zoals het voorkomen van soorten. In het verleden zijn instandhoudingsdoelen gecorrigeerd. Daarnaast ziet het Ontwerp-wijzigingsbesluit Aanwezige waarden toe op een dergelijke correctie. Dit wijzigingsbesluit is tot op heden nog niet vastgesteld en daarmee zijn de beoogde correcties momenteel nog niet doorgevoerd. Met het oog op Europese vereisten betekent dit dat Nederland de Vogel- en Habitatrichtlijn voor de in het wijzigingsbesluit genoemde soorten en habitattypen onvolledig heeft geïmplementeerd. Er zijn dus soorten en habitattypen te veel en te weinig opgenomen in aanwijzingsbesluiten op basis van onjuiste gegevens.

Actualisatie van instandhoudingsdoelstellingen

Instandhoudingsdoelstellingen moeten regelmatig worden geactualiseerd. Dit hangt samen met de verplichting van lidstaten om toezicht te houden op de staat van instandhouding van soorten en habitattypen en de evaluatieplicht van de Europese Commissie en verslagleggingplicht van de lidstaat. Ook kan dit worden gekoppeld aan de verplichting om het SDF up-to-date te houden. Dit geldt zowel voor de Vogel- als de Habitatrichtlijn. De actualisatie kan zowel leiden tot toevoeging van instandhoudingsdoelstellingen als schrapping daarvan. Schrapen kan achter slechts onder strikte voorwaarden. Deze kunnen onzes inziens voor Habitatrichtlijngebieden afgeleid worden van de voorwaarden van het schrappen van gehele Natura 2000-gebieden. Met betrekking tot de Vogelrichtlijngebieden geldt als criterium voor gebiedsaanwijzing of het gebied deel uitmaakt van de voor de instandhouding van de in het wild levende vogelsoorten meest geschikte gebieden in de zin van artikel 4, lid 1, van de Vogelrichtlijn. Vervolgens moeten er voor de in die gebieden aanwezige soorten instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld.

Nederland voldoet op de meeste punten aan het bovenstaande. Zo is het toezicht vastgelegd in de Wet natuurbescherming, vindt er doorlopende monitoring plaats, wordt het SDF jaarlijks geüpdatet en worden iedere zes jaar Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijnrapportages ingediend bij de Europese Commissie. Nederland heeft echter de actualisatie van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau nog niet in praktijk gebracht. Weliswaar wordt het SDF jaarlijks geactualiseerd, maar daarin worden geen nieuwgevestigde soorten en habitattypen genoemd, ook al komen die wel degelijk voor. Bij de jaarlijkse actualisatie van het SDF worden dus niet alle bekende gegevens verwerkt. Het niet doorlopend (wanneer

monitoringresultaten daar aanleiding toe geven) actualiseren van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau is daarmee een tekortkoming in de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Nader bezien zou moeten worden hoe deze tekortkoming kan worden verholpen, waarbij tegelijkertijd aandacht moet zijn voor de duidelijkheid en stabiliteit van het doelensysteem.

5.3 Beantwoording deelvraag 3

Welke aanwijzings- en wijzigingsbesluiten zijn er in Nederland en hoeveel verschillende type Natura 2000-doelen zijn hierin opgenomen?

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten per Natura 2000-gebied. Per besluit is aangegeven hoeveel doelen zijn opgenomen voor habitattypen, Habitatrichtlijnsoorten, broedvogels en niet-broedvogels.

Tabel 5.1 Aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten in Nederland en het aantal doelen per categorie (habitattypen, habitatsoorten, broedvogels en niet-broedvogels)

Natura 2000-gebieden	Aantal ha- bitattypen	Aantal ha- bitatsoor- ten	Aantal soorten broedvo- gels	Aantal soorten niet-broedvo- gels
Aamsveen				
Definitief aanwijzingsbesluit	10	1		
Abdij Lilbosch & voormalig Klooster Maria- hoop				
Definitief aanwijzingsbesluit			1	
Abtskolk & de Putten				
Definitief aanwijzingsbesluit				4
Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek				
Definitief aanwijzingsbesluit	4	2		
Ontwerp wijzigingsbesluit	4			
Alde Feanen				
Definitief aanwijzingsbesluit	6	6	9	14
Ontwerp wijzigingsbesluit	3	1		
Arkemheen				
Definitief aanwijzingsbesluit				2
Bakkeveense Duinen				
Definitief aanwijzingsbesluit	5			
Ontwerp wijzigingsbesluit	5			
Bargerveen				
Definitief aanwijzingsbesluit	3		10	2
Bekendelle				
Definitief aanwijzingsbesluit	3			
Bemelerberg & Schiepersberg				
Definitief aanwijzingsbesluit	4	5		
Ontwerp wijzigingsbesluit	1	1		
Bergvennen & Brecklenkampse Veld				
Definitief aanwijzingsbesluit	11			
Biesbosch				
Definitief aanwijzingsbesluit	9	13	8	25
Ontwerp wijzigingsbesluit		1		
Binnenveld				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit		1		
Boetelerveld				
Definitief aanwijzingsbesluit	6	2		

	Aantal ha- bitattypen	Aantal ha- bitatsoor- ten	Aantal soorten broedvo- gels	Aantal soorten niet-broedvo- gels
Natura 2000-gebieden				
Boezems Kinderdijk				
Definitief aanwijzingsbesluit			4	3
Borkeld				
Definitief aanwijzingsbesluit	7			
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Boschhuizerbergen				
Definitief aanwijzingsbesluit	4			
Ontwerp wijzigingsbesluit	1			
Botshol				
Definitief aanwijzingsbesluit	6	2		
Ontwerp wijzigingsbesluit	1			
Brabantse Wal				
Definitief aanwijzingsbesluit	6	2	6	
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein				
Aanmelding	2	3		
Definitief aanwijzingsbesluit				4
Brunsummerheide				
Definitief aanwijzingsbesluit	7	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Bunder- en Elslooërbos				
Definitief aanwijzingsbesluit	4	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2	1		
Buurserzand & Haaksbergerveen				
Definitief aanwijzingsbesluit	10	2		
Ontwerp wijzigingsbesluit	6	1		
Canisvliet				
Definitief aanwijzingsbesluit		1		
Coepelduynen				
Definitief aanwijzingsbesluit	4			
Ontwerp wijzigingsbesluit	3			
De Bruuk				
Definitief aanwijzingsbesluit	1			
Ontwerp wijzigingsbesluit	5			
De Deelen				
Definitief aanwijzingsbesluit			5	7
De Wieden				
Definitief aanwijzingsbesluit	9	12	13	12
Ontwerp wijzigingsbesluit	1			
De Wilck				
Definitief aanwijzingsbesluit				3
Deurnsche Peel & Mariapeel				
Definitief aanwijzingsbesluit	3		4	3
Ontwerp wijzigingsbesluit		2		
Dinkelland				
Definitief aanwijzingsbesluit	8	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit	13	2		
Doggersbank				
Definitief aanwijzingsbesluit	1	3		
Donkse Laagten				
Definitief aanwijzingsbesluit				3
Drentsche Aa-gebied				
Definitief aanwijzingsbesluit	19	5		
Ontwerp wijzigingsbesluit		2		

	Aantal ha-bitattypen	Aantal ha-bitatsoorten	Aantal soorten broedvogels	Aantal soorten niet-broedvogels
Natura 2000-gebieden				
Drents-Friese Wold & Leggelderveld				
Definitief aanwijzingsbesluit	14	2	9	
Drouwenezand				
Definitief aanwijzingsbesluit	5			
Duinen Ameland				
Definitief aanwijzingsbesluit	17	1	9	
Ontwerp wijzigingsbesluit	1	1		
Duinen Den Helder-Callantssoog				
Definitief aanwijzingsbesluit	12			
Ontwerp wijzigingsbesluit	8			
Duinen en Lage Land Texel				
Definitief aanwijzingsbesluit	23	2	12	
Ontwerp wijzigingsbesluit	5	1		
Duinen Goeree & Kwade Hoek				
Definitief aanwijzingsbesluit	15	2	1	19
Ontwerp wijzigingsbesluit	6	2		
Duinen Schiermonnikoog				
Definitief aanwijzingsbesluit	16	1	7	
Duinen Terschelling				
Definitief aanwijzingsbesluit	22	2	10	
Ontwerp wijzigingsbesluit		1		
Duinen Vlieland				
Definitief aanwijzingsbesluit	17	1	8	6
Ontwerp wijzigingsbesluit	1	1		
Dwingelderveld				
Definitief aanwijzingsbesluit	14	1	7	4
Eemmeer en Gooimeer zuidoever				
Definitief aanwijzingsbesluit			1	11
Eilandspolder				
Definitief aanwijzingsbesluit	2	3	1	7
Elperstroomgebied				
Definitief aanwijzingsbesluit	4			
Ontwerp wijzigingsbesluit	3			
Engbertsdijkvenen				
Definitief aanwijzingsbesluit	3		1	2
Fochteloeveen				
Definitief aanwijzingsbesluit	5		4	6
Ontwerp wijzigingsbesluit		1		
Friese Front				
Definitief aanwijzingsbesluit				1
Geleenbeekdal				
Definitief aanwijzingsbesluit	4	3		
Ontwerp wijzigingsbesluit	1			
Geuldal				
Definitief aanwijzingsbesluit	13	9		
Ontwerp wijzigingsbesluit	1	1		
Grensmaas				
Definitief aanwijzingsbesluit	4	4		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Grevelingen				
Definitief aanwijzingsbesluit	7	2	7	34
Ontwerp wijzigingsbesluit	2	2		
Groote Gat				

	Aantal ha-bitattypen	Aantal ha-bitatsoorten	Aantal soorten broedvogels	Aantal soorten niet-broedvogels
Natura 2000-gebieden				
Definitief aanwijzingsbesluit	2	1		
Groote Peel				
Definitief aanwijzingsbesluit	2		5	4
Groote Wielen				
Definitief aanwijzingsbesluit		3	3	4
Ontwerp wijzigingsbesluit		2		
Haringvliet				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	7	10	26
Ontwerp wijzigingsbesluit		2		
Hollands Diep				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	7	2	8
Ontwerp wijzigingsbesluit		3		
Holtingerveld				
Definitief aanwijzingsbesluit	11	2		
Ontwerp wijzigingsbesluit	3			
IJsselmeer				
Definitief aanwijzingsbesluit	4	4	10	29
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Definitief wijzigingsbesluit				8
IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske				
Definitief aanwijzingsbesluit	5	5	7	6
Kampina & Oisterwijkse Vennen				
Definitief aanwijzingsbesluit	13	4	2	1
Ontwerp wijzigingsbesluit	2	2		
Kempenland-West				
Definitief aanwijzingsbesluit	9	2		
Ontwerp wijzigingsbesluit	4			
Kennemerland-Zuid				
Definitief aanwijzingsbesluit	15	3		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2	1		
Ketelmeer & Vossemeer				
Definitief aanwijzingsbesluit			3	18
Klaverbank				
Definitief aanwijzingsbesluit	1	3		
Kolland & Overlangbroek				
Definitief aanwijzingsbesluit	1			
Kop van Schouwen				
Definitief aanwijzingsbesluit	16	3		
Ontwerp wijzigingsbesluit	1			
Korenburgerveen				
Definitief aanwijzingsbesluit	9	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit		1		
Krammer-Volkerak				
Ontwerp aanwijzingsbesluit	8	3	8	25
Kunderberg				
Definitief aanwijzingsbesluit	2			
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Landgoederen Brummen				
Definitief aanwijzingsbesluit	7	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2	1		
Landgoederen Oldenzaal				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			

	Aantal ha-bitattypen	Aantal ha-bitatsoorten	Aantal soorten broedvogels	Aantal soorten niet-broedvogels
Natura 2000-gebieden				
Langstraat				
Definitief aanwijzingsbesluit	5	2		
Ontwerp wijzigingsbesluit	5			
Lauwersmeer				
Definitief aanwijzingsbesluit			13	29
Leekstermeergebied				
Definitief aanwijzingsbesluit			3	3
Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux				
Definitief aanwijzingsbesluit	16	5	3	
Ontwerp wijzigingsbesluit		1		
Lemselermaten				
Definitief aanwijzingsbesluit	6	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit	1			
Lepelaarplassen				
Definitief aanwijzingsbesluit			2	10
Leudal				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit	3	3		
Lieftingsbroek				
Definitief aanwijzingsbesluit	3			
Ontwerp wijzigingsbesluit	1			
Lingegebied & Diefdijk-Zuid				
Definitief aanwijzingsbesluit	5	4		
Ontwerp wijzigingsbesluit	3	1		
Loevestein, Pompveld & Kornsche boezem				
Definitief aanwijzingsbesluit	5	5		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2	1		
Lonnekermeer				
Definitief aanwijzingsbesluit	7	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit	1			
Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen				
Definitief aanwijzingsbesluit	7	2		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Maas bij Eijsden				
Aanmelding	5	3		
Maasduinen				
Definitief aanwijzingsbesluit	11	2	8	
Ontwerp wijzigingsbesluit	5	4		
Manteling van Walcheren				
Definitief aanwijzingsbesluit	11	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit	4			
Mantingerbos				
Definitief aanwijzingsbesluit	1			
Mantingerzand				
Definitief aanwijzingsbesluit	10			
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Markermeer en Ijmeer				
Definitief aanwijzingsbesluit	1	2	2	18
Ontwerp wijzigingsbesluit	1	1		
Markiezaat				
Definitief aanwijzingsbesluit			5	20
Meijendel & Berkheide				
Definitief aanwijzingsbesluit	10	2		
Ontwerp wijzigingsbesluit	4	2		

	Aantal ha-bitattypen	Aantal ha-bitatsoorten	Aantal soorten broedvogels	Aantal soorten niet-broedvogels
Natura 2000-gebieden				
Meinweg				
Definitief aanwijzingsbesluit	8	3	3	
Ontwerp wijzigingsbesluit		1		
Naardermeer				
Definitief aanwijzingsbesluit	7	6	5	2
Ontwerp wijzigingsbesluit	3			
Nieuwkoopse Plassen & De Haeck				
Definitief aanwijzingsbesluit	9	8	6	4
Ontwerp wijzigingsbesluit	1	1		
Noorbeemden & Hoogbos				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	1		
Noordhollands Duinreservaat				
Definitief aanwijzingsbesluit	18	2		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Noordzeekustzone				
Definitief aanwijzingsbesluit	7	6	3	18
Ontwerp wijzigingsbesluit		1		
Norgerholt				
Definitief aanwijzingsbesluit	1			
Ontwerp wijzigingsbesluit	1			
Oeffelter Meent				
Definitief aanwijzingsbesluit	2	2		
Ontwerp wijzigingsbesluit		1		
Olde Maten & Veerslootslanden				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	5		
Ontwerp wijzigingsbesluit	3			
Oostelijke Vechtplassen				
Definitief aanwijzingsbesluit	10	11	9	8
Oosterschelde				
Definitief aanwijzingsbesluit	6	2	8	37
Ontwerp wijzigingsbesluit	4	3		
Oostvaardersplassen				
Definitief aanwijzingsbesluit			14	19
Oude Maas				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	2		
Oudegaasterbrekken, Fluessen e. o.				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	2	1	8
Ontwerp wijzigingsbesluit	2	2		
Oudeland van Strijen				
Definitief aanwijzingsbesluit				4
Polder Westzaan				
Definitief aanwijzingsbesluit	4	4		
Polder Zeevang				
Definitief aanwijzingsbesluit				9
Regte Heide & Riels Laag				
Definitief aanwijzingsbesluit	6			
Ontwerp wijzigingsbesluit	3			
Rijntakken				
Definitief aanwijzingsbesluit	11	11	12	21
Ontwerp wijzigingsbesluit	3			
Definitief wijzigingsbesluit				9
Roerdal				
Definitief aanwijzingsbesluit	4	10		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2	1		

	Aantal ha-bitattypen	Aantal ha-bitatsoorten	Aantal soorten broedvogels	Aantal soorten niet-broedvogels
Natura 2000-gebieden				
Rottige meenthe & Brandemeer				
Definitief aanwijzingsbesluit	7	9		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Sallandse Heuvelrug				
Definitief aanwijzingsbesluit	6	1	3	
Ontwerp wijzigingsbesluit	1			
Sarsven en De Banen				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	1		
Savelsbos				
Definitief aanwijzingsbesluit	5	5		
Schoolse Duinen				
Definitief aanwijzingsbesluit	15			
Sint Jansberg				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	2		
Ontwerp wijzigingsbesluit	1			
Sint Pietersberg & Jekerdal				
Definitief aanwijzingsbesluit	5	4		
Ontwerp wijzigingsbesluit		1		
Sneekermeergebied				
Definitief aanwijzingsbesluit			4	18
Solleveld & Kapittelduinen				
Definitief aanwijzingsbesluit	8	1		
Definitief wijzigingsbesluit	3	1		
Springendal & Dal van de Mosbeek				
Definitief aanwijzingsbesluit	10	4		
Ontwerp wijzigingsbesluit	3			
Stelkampsveld				
Definitief aanwijzingsbesluit	8			
Ontwerp wijzigingsbesluit	1	1		
Strabrechtse Heide & Beuven				
Definitief aanwijzingsbesluit	8	1	2	1
Ontwerp wijzigingsbesluit	2	1		
Swalmdal				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	3		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2	1		
Uiterwaarden Lek				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Uiterwaarden Zwarte water en Vecht				
Definitief aanwijzingsbesluit	7	2	5	7
Ontwerp wijzigingsbesluit	4	2		
Ulvenhoutse Bos				
Definitief aanwijzingsbesluit	3			
Van Oordt's Mersken				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	2	2	3
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Vecht- en Beneden-Reggegebied				
Definitief aanwijzingsbesluit	16	6		
Ontwerp wijzigingsbesluit	5			
Veerse Meer				
Definitief aanwijzingsbesluit			3	20
Veluwe				
Definitief aanwijzingsbesluit	18	7	10	
Ontwerp wijzigingsbesluit	1			

	Aantal ha-bitattypen	Aantal ha-bitatsoorten	Aantal soorten broedvogels	Aantal soorten niet-broedvogels
Natura 2000-gebieden				
Veluwerandmeren				
Definitief aanwijzingsbesluit	2	3	2	16
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Vlakte van de Raan				
Definitief aanwijzingsbesluit	1	6		
Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek				
Definitief aanwijzingsbesluit	5	5		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2	2		
Vogelkreek				
Definitief aanwijzingsbesluit		1		
Voordelta				
Definitief aanwijzingsbesluit	9	6		30
Ontwerp wijzigingsbesluit	1	1		
Voornes Duin				
Definitief aanwijzingsbesluit	11	3	4	
Ontwerp wijzigingsbesluit	4			
Waddenzee				
Definitief aanwijzingsbesluit	13	6	13	39
Ontwerp wijzigingsbesluit	1	3		
Definitief wijzigingsbesluit	1			
Weerribben				
Definitief aanwijzingsbesluit	9	11	8	
Ontwerp wijzigingsbesluit	1			
Weerder- en Budelerbergen & Ringselven				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	1	3	
Ontwerp wijzigingsbesluit	5	3		
Westduinpark & Wapendal				
Definitief aanwijzingsbesluit	7			
Westerschelde & Saeftinghe				
Definitief aanwijzingsbesluit	11	6	9	31
Ontwerp wijzigingsbesluit	2	2		
Wierdense Veld				
Definitief aanwijzingsbesluit	4			
Wijnjeterper Schar				
Definitief aanwijzingsbesluit	5			
Ontwerp wijzigingsbesluit	3			
Willinks Weust				
Definitief aanwijzingsbesluit	5	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Witte en Zwarte Brekken				
Definitief aanwijzingsbesluit				9
Witte Veen				
Definitief aanwijzingsbesluit	6	1		
Ontwerp wijzigingsbesluit	5			
Witterveld				
Definitief aanwijzingsbesluit	5			
Ontwerp wijzigingsbesluit	4			
Wooldse Veen				
Definitief aanwijzingsbesluit	3			
Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder				
Definitief aanwijzingsbesluit	4	5	3	3
Yerseke en Kapelse Moer				
Definitief aanwijzingsbesluit	2			2

	Aantal ha-bitattypen	Aantal ha-bitatsoorten	Aantal soorten broedvogels	Aantal soorten niet-broedvogels
Natura 2000-gebieden				
Zeldersche Driessen				
Definitief aanwijzingsbesluit	4			
Zoommeer				
Ontwerp aanwijzingsbesluit			4	12
Zouweboezem				
Definitief aanwijzingsbesluit	3	5	3	1
Ontwerp wijzigingsbesluit	2			
Zuidlaardermeergebied				
Definitief aanwijzingsbesluit			3	6
Zwanewater & Pettemerduinen				
Definitief aanwijzingsbesluit	17		4	2
Ontwerp wijzigingsbesluit	2	1		
Zwarte Meer				
Definitief aanwijzingsbesluit	2	4	6	17
Ontwerp wijzigingsbesluit	3	1		
Zwin & Kievittepolder				
Definitief aanwijzingsbesluit	8	2		1
Ontwerp wijzigingsbesluit	6			

5.4 Beantwoording deelvraag 4 en 5

Zijn in deze aanwijzings- en wijzigingsbesluiten doelen opgenomen die daarin niet thuis horen op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn?

Zo ja, welke aanwijzings- en wijzigingsbesluiten zijn dit en wat verklaart de aanwezigheid van deze doelen?

Alle habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten waarvoor doelen zijn vastgesteld staan op de Nederlandse referentielijst. De aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten (inclusief de ontwerp-wijzigingsbesluiten) bevatten niet meer doelen dan voortvloeien uit de Habitatrichtlijn. Vanwege nieuwe inzichten over de aanwezigheid van soorten en habitattypen is hiervoor nog wel een correctie in procedure die nog niet is afgerond (het Ontwerp-wijzigingsbesluit Aanwezige waarden die betrekking heeft op 100 Natura 2000-gebieden). Deze correctie betreft enkele aanwijzingsbesluiten die doelen bevatten die niet aanwezig zijn (14 te schrappen doelen uit in totaal 13 Natura 2000-gebieden). Deze doelen vloeien niet voort uit de Habitatrichtlijn. De correctie betreft daarnaast voor een groot aantal aanwijzingsbesluiten doelen die ten onrechte niet in het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen (293 toe te voegen doelen aan in totaal 99 Natura 2000-gebieden). Een belangrijk deel van de aanwijzingsbesluiten bevat daarom, zolang het Ontwerp-wijzigingsbesluit Aanwezige waarden niet definitief is gepubliceerd, minder doelen dan voortvloeit uit de Habitatrichtlijn. Ook zijn voor sommige nieuwe soorten (soorten waarvan sinds de aanwijzing weer bestendige populatie(s) aanwezig zijn in Nederland) én soorten en habitattypen die zich na de aanwijzingen hebben gevestigd nog geen doelen vastgesteld.

Voor de soorten van bijlage I van de Vogelrichtlijn en geregeld voorkomende trekvogels zijn voor soorten doelen opgenomen indien ze voorkomen boven een bepaalde drempelwaarde, die bedoeld is voor de selectie van gebieden (niet voor het bepalen van meer dan verwaarloosbaar aanwezig zijn). Voor de soorten van de Vogelrichtlijn geldt dat de aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten niet meer doelen bevatten dan voortvloeien uit de Vogelrichtlijn. De aanwijzingsbesluiten bevatten waarschijnlijk wel minder doelen dan voortvloeien uit de Vogelrichtlijn, namelijk soorten die in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig zijn, maar minder dan de drempelwaarde. Ook zijn voor sommige nieuwe soorten nog geen doelen vastgesteld.

Tenslotte heeft Nederland de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau nog niet geactualiseerd. Het kan voorkomen dat uit geactualiseerde gegevens blijkt dat doelen moeten worden toegevoegd of kunnen worden geschrapt.

Bijlage(n)



**BIJLAGE: STAPPEN DATA ANALYSE CONTROLE VAN DE IN DE
AANWIJZINGSBESLUITEN OPGENOMEN DOELEN**

1. Database maken:
 - a. Exporteren SDF 2019 data uit access naar Excel
 - b. Importeren Excel bestanden met SDF data in Excel met de synopsis tabel (genaamd 'Synopsis Hoofddocument')
2. Data schoonmaken:
 - a. Incongruenties corrigeren in de spelling tussen het SDF en de synopsis tabel (E.g. Yerseke en Yerseke, Duinen Schiermonnikoog of Schiermonnikoog)
 - b. Incongruenties corrigeren in de gebruikte leestekens en hoofdletters tussen het SDF en de synopsis tabel (e.g. & of 'en', Van Oordt's Mersken en Van Oordt's Mersken, Rottige meenthe & Brandemeer en Rottige Meenthe & Brandermeer, onnodige spaties, etc.)
 - c. Incongruenties corrigeren in de gebruikte codes in het SDF en de synopsis tabel (e.g. de bittervoorn is H1134 in synopsis tabel en 5339 in het SDF). Hiervoor een gecorrigeerde
 - d. Aanpassen namen deelgebieden in de synopsis tabel naar namen hoofdgebieden.
 - i. Hierbij is om tijd te besparen gekozen de meest gebruikte spelling in de samengevoegde database, ongeacht of dit de juiste spelling is (e.g. Fochteloeveen zonder trema).
3. Data klaarmaken
 - a. Koppelen site codes aan site namen in de synopsis tabel.
 - i. Om de sdf-site data te indexeren moet deze opsplitsen, omdat N2000-gebieden zoals de Waddenzee een aparte HR en VR code hebben, andere hebben 1 code voor zowel HR als VR.
 - b. Creëren combinatiecode met site code en species/habitatype code.
 - i. Creëren kolommen met habitat/soortencodes zoals die in het SDF staan (zonder letter 'H' en letter voor subtypes)
 - ii. Plakken SDF-codes aan VR of HR code.
4. Analyse:
 - a. Vergelijking SDF-soorten tabblad met tabbladen voor doelen voor Soorten, Broedvogels en Niet-broedvogels
 - i. =IFERROR(IFERROR(INDEX(Soorten!\$A\$1:\$AG\$446;MATCH(\$V2;Soorten!\$AG\$1:\$AG\$446;0);33);INDEX(Broedvogels!\$A\$1:\$AG\$1000;MATCH(\$V2;Broedvogels!\$AG\$1:\$AG\$1000;0);33));INDEX('Niet-broedvogels'!\$A\$1:\$AK\$1000;MATCH(\$V2;'Niet-broedvogels'!\$AK\$1:\$AK\$1000;0);37))
 - b. Vergelijking Soorten, Broedvogels en Niet-broedvogels tabbladen met SDF-soorten tabblad
 - i. E.g. =INDEX('SDF-correctie'!\$A:\$AK;MATCH(AK2;'SDF-correctie'!\$V:\$V;0);22)
 - c. Vergelijken SDF-habitat tabblad met tabblad voor doelen voor Habitattypen.
 - i. =INDEX(Habitattypen!\$A:\$AO;MATCH(\$T2;Habitattypen!\$AO:\$AO;0);41)
 - d. Vergelijken tabblad voor doelen voor Habitattypen met SDF-habitat tabblad.
 - i. =INDEX('sdf-habitat'!\$A:\$AI;MATCH(AO2;'sdf-habitat'!\$T:\$T;0);20)



BIJLAGE: VERSLAGEN KLANKBORDGROEPEN



Programma Natuur

Datum
22 juni 2020

Bijlage(n)
Presentaties LNV en W+B

Verslag

Omschrijving	Klankbordgroep bijeenkomst Doorlichting Natura 2000
Voorzitter	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Vergaderdatum en -tijd	11 juni 2020, 09.30 uur – 12.00 uur
Locatie	Via Webex

Klankbordgroep bijeenkomst Doorlichting Natura 2000, 11 juni 2020

I. Deelnemers Klankbordgroep:

- Vogelbescherming (VBN)
- Natuurmonumenten (NM)
- Landschappen NL (LNL)
- Mobilisation for the Environment (MOB)
- Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK)
- Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV)
- NetwerkGRONDig (NG)
- VNO-NCW (VNO) (na de pauze)
- Transport en Logistiek Nederland (TLN)
- Staatsbosbeheer (SBB)
- Unie van Waterschappen (UvW)

II. Onderzoeksbureau Witteveen+Bos (W+B)

III. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

Agenda:

De vergadering start om 9:30 uur.

1) Introductie en voorstelronde

De voorzitter heet iedereen welkom en licht de bedoeling van deze bijeenkomst van de klankbordgroep toe:

- Maatschappelijke organisaties informeren over het onderzoeksproces en totstandkoming van de rapporten.
- Ophalen van feiten en aandachtspunten die door deze organisaties worden ingebracht.
- Het geven van feedback door de leden van de klankbordgroep m.b.t. (voorlopige) bevindingen uit tussen/eindrapportages.
- Maatschappelijke organisaties inzicht en begrip geven in elkaars expertise en standpunten

Wat betreft de rol en werkwijze van de klankbordgroep wordt door de voorzitter het volgende voorstel gedaan:

- *Chatham house rules*: iedereen kan vrijuit spreken in de vergadering. Opmerkingen worden geanonimiseerd en niet herleidbaar in de verslaglegging opgenomen.

Een voorstelronde van alle deelnemers die aangeven voor welke organisatie zij werkzaam zijn, welke functie zij bekleden en wat zij verwachten van de klankbordbijeenkomst.

Een aantal organisaties geeft aan een (zeer) kritische houding te hebben en/of zullen aannemen ten aanzien van het onderwerp. De kritiek betreft de opdrachtformulering en scope van de Doorlichting Natura 2000, met name waar het gaat om de opdracht om op zoek te gaan naar het laten vervallen van doelen en/of gebieden. Deze organisaties vragen aandacht voor het uitbreiden en verbinden van gebieden en zoeken ook mogelijkheden om daar over mee te praten.

Diverse deelnemers geven aan het prettig vinden om als lid van de klankbordgroep gehoord te worden omdat het van belang is om de diverse belangen in relatie tot natuurherstel en Natura 2000 een plek en perspectief te geven.

2) Presentaties door Ministerie van LNV m.b.t. drie Natura 2000 trajecten:

A. Doorlichting Natura 2000 door Ministerie van LNV

- Zie presentatie in bijlage

Reacties klankbordgroep:

- *Kan een mogelijke uitkomst van het onderzoek zijn dat er méér (in plaats van minder) natuur nodig is?*
- LNV geeft aan dat deze uitkomst binnen een breder beleidsproces niet is uitgesloten, maar dat dit niet de primaire insteek van de opdracht is. Daarin is immers geformuleerd dat de doorlichting Natura 2000 kijkt of er in Nederland doelen zijn toegekend die niet uit de Vogel- en Habitatrichtlijn volgen om die vervolgens (zo mogelijk) te schrappen. Om een antwoord te geven op die vraag wordt in de onderzoeksmethodiek eerst nagegaan welke eisen Europa stelt en op welke wijze/in hoeverre Nederland deze eisen heeft toegepast. In deel 2 van het onderzoek door Witteveen + Bos (en tijdens de volgende klankbordgroep) wordt deze vraag voor zover mogelijk beantwoord.
- *Wordt in dit onderzoek gekeken naar de oorzaken waarom natuurwaarden niet (meer) aanwezig zijn voordat ze als doel worden verwijderd?*
- LNV antwoordt dat deze vraag onderdeel is van het onderzoek dat Arcadis doet. Dat onderzoek komt op een ander moment aan de orde, niet in deze vergadering. Als schot voor de boeg wordt opgemerkt dat er onderscheid zal worden gemaakt naar de oorzaken waarom doelen niet gerealiseerd worden/zijn. Effecten van klimaatverandering worden daarbij waarschijnlijk anders beoordeeld dan menselijk handelen op basis van economisch motief of het nalaten van handelen gericht op natuurherstel.
- *Gaat dit onderzoek alleen over stikstof of breder?*
- LNV reageert dat de aanleiding voor de Doorlichting Natura 2000 ligt in de stikstofaanpak. In die stikstofaanpak zit besloten dat emissies worden verkleind en natuur wordt versterkt. In de discussie over positionering van de natuuraanpak is door de Tweede Kamer nadrukkelijk ook gevraagd naar de benadering van Natura 2000 en is dit door het kabinet geformuleerd in de nu voorliggende onderzoeksvraag. De aanpak en onderwerpen zijn dus breder dan stikstof alleen.
- *Kan in dit onderzoek worden geconstateerd dat Nederland met het oog op Natura 2000 te weinig doet? Zo niet, dan is de opdracht te beperkt.*
- LNV geeft aan dat op dit moment diverse onderzoekstrajecten rondom Natura 2000 doelen en doelensystematiek lopen. Daarom worden die ook alle drie vandaag toegelicht: Doorlichting Natura 2000 (n.a.v. opdracht kabinet), Actualisatie Doelensystematiek (n.a.v. reguliere beleidscyclus natuurbeleid en doorontwikkeling van het natuurbeleid) en Natuurwinstplan Grote Wateren (n.a.v. doorontwikkeling beleid om natuurlijke processen en verbinding van de grote wateren beter een plek te geven in Natura 2000 aanpak). Deze onderzoeken zijn mede ingegeven omdat doelen nu onvoldoende worden gerealiseerd. Sec de Doorlichting Natura 2000 die vandaag als hoofdonderwerp is geagendeerd zal niet een expliciet antwoord geven op de vraag of er te weinig wordt gedaan om Natura 2000 doelen te realiseren. Wel is dit een onderwerp dat in de gezamenlijkheid van lopende onderzoekstrajecten en mogelijk in de

breedte van de stikstofaanpak aan de orde komt (bijv. ir.t. advies-Remkes). Daarom is het voorstel dat deze klankbordgroep bij meerdere van deze adviestrajecten een rol heeft, zodat we daarin een gezamenlijke kennisopbouw hebben en standpunten en belangen kunnen toelichten.

- *De oproep/waarschuwing wordt gedaan dat de conclusies van deze Doorlichting Natura 2000 geen eigen leven mogen gaan leiden, maar in context moeten worden geplaatst van de bredere discussie over de natuuraanpak in Nederland.*
- LNV bevestigt dit. De Doorlichting Natura 2000 is onderdeel van een groter geheel en dient als zodanig ook te worden beschouwd. De inbreng van de klankbordgroep als reactie op de aanpak en uitkomsten van het onderzoek wordt daarbij gewaardeerd.

B. Actualisatie van de Natura 2000-doelensystematiek door Ministerie van LNV

- Zie presentatie in bijlage

Reacties klankbordgroep:

- *Realiseert LNV zich wat de impact is van eventuele doelwijziging (discussies en doorlooptijden in lopende gebiedsprocessen en beheerplannen)?*
- LNV geeft aan dat dit aspect zeker wordt gewogen. De timing van wijzigingen als gevolg van een gewijzigde doelensystematiek zal in relatie tot de beheerplancyclus moeten worden beschouwd; dit kan wellicht tot dilemma's leiden. Dit is echter geen reden om de Actualisatie doelensystematiek niet te doen: de kern is immers dat hierdoor de natuurdoelen effectiever en efficiënter kunnen worden gerealiseerd.
- *Vanuit de klankbordgroep wordt aangegeven dat de insteek met betrekking tot de Actualisatie Doelensystematiek minimalistisch is en daarmee een heilloze weg; meer flexibiliteit vraagt juist om bijvoorbeeld ontwikkeldoelen en die zijn niet in beeld gekomen in het rapport over fase 1 van de Actualisatie. Kies dus voor optimalisatie in plaats van minimalisatie.*
- LNV geeft aan dat dit ingebrachte punt helder is.
- *Het is nu de kans om in de gebiedsgerichte aanpak stikstof door te pakken op deze kwesties rondom landbouw en natuur, ook al kost het veel tijd en moeite. Benut daarom het momentum rondom gebiedsgerichte aanpak en zoek naar de nodige aanscherping en verruiming in de discussie.*
- LNV geeft aan dit punt mee te nemen in de bredere discussies omtrent Natura 2000 zoals die hiervoor is geschetst.
- *Natuurherstel en het realiseren van Natura 2000 doelen is niet gebaat bij efficiëntie in de zin van 'zo goedkoop mogelijk de formele doelen te halen', maar redundantie. Doe meer dan het minimaal nodige, zet in op robuustheid. Daarin zit de kracht van natuurlijke systemen. De brand in de Peel bijvoorbeeld illustreert de noodzaak hiervan.*
- LNV geeft aan dat dergelijke redeneringen aan de orde komen in de bredere aanpak Natura 2000 en dat de Actualisatie Doelensystematiek hieraan een bijdrage levert door anders te kijken naar ecologische dynamiek in relatie tot Natura 2000 doelen in gebieden.

C. Natuurwinstplan Grote Wateren door Ministerie van LNV

- Zie presentatie in bijlage

Reacties klankbordgroep:

- *Herkenbaar dat deze insteek geldt voor grote wateren, die zijn er geschikt voor. Wel leidt de aanpak tot de vraag waarom niet als vertrekpunt wordt gekozen het optimaliseren van beheer/maatregelen i.p.v. landelijke herschikking van doelen over gebieden?*
- LNV geeft aan dat in samenhang wordt gekeken wat het beste is voor robuust doelbereik in Nederland: optimaliseren van maatregelen of herschikken over gebieden.
- *Een aanpak die is gebaseerd op potenties die gebieden in de toekomst hebben, wordt gezien als kansrijk. Als daarbij wordt gekeken naar ecologische onhaalbaarheid van doelen bij klimaatverandering, dan kan er juridisch pas sprake zijn van onhaalbaarheid als er geen effectieve passende maatregelen mogelijk zijn.*
- LNV geeft aan dat effecten als gevolg van klimaatverandering inderdaad een aanleiding zijn om meer vanuit uitwisselbaarheid en dynamiek te werken en herkent de juridische observatie.
- *Adaptieve maatregelen zijn nodig voor natuurherstel en het realiseren van Natura 2000 doelen. Naast uitwisselbaarheid van doelen gaat het daarbij ook om verdergaande maatregelen in*

relatie tot natuur. Het gaat over keuzes over het gebruik van bijvoorbeeld grondwater: mag het worden ingezet voor drinkwatervoorziening, voor beregening van de landbouw of moet het als grondwater beschikbaar zijn voor natuur?

- LNV geeft aan deze discussies in relatie tot natuurherstel te herkennen.

Pauze (5 minuten)

3) Presentatie door Witteveen + Bos m.b.t. onderzoek naar Natura 2000 doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitat Richtlijn en gedachtewisseling over aanpak en analyse

- Zie presentatie in bijlage.

Reacties klankbordgroep:

- *Het toetsingskader wordt goed samengevat. De vertaalslag naar de Nederlandse toepassing hiervan is nu cruciaal. Het is op basis van dit toetsingskader goed mogelijk dat er in de Nederlandse aanpak te weinig doelen zijn gesteld omdat in Natura 2000 gebieden alle aanwezige vogelsoorten moeten worden aangewezen en niet alleen de selecterende soorten. In de huidige systematiek gebeurt dat niet.*
- Witteveen + Bos antwoordt dat bij de toetsing van de Nederlandse implementatie dit wordt nagegaan. Op voorhand wordt niet uitgesloten dat kan worden geconcludeerd dat er te veel of te weinig doelen zijn gesteld.
- *Van 'nationale koppen bovenop het Europese beleid' kan niet gauw sprake zijn. De VHR-criteria zijn immers bedoeld als het minimum. De bedoeling is immers dat de doelen op landelijk niveau worden gehaald.*
- Witteveen + Bos antwoordt dat de onderzoeksvraag die is gesteld, niet gericht is op het beschouwen van de landelijke strategie om Natura 2000 doelen te realiseren. Het onderzoek richt zich op de hoofdvraag of er doelen zijn die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het onderzoek zal geen antwoord geven op de vraag/opmerking over 'nationale koppen in relatie tot landelijk doelbereik'.
- *Is hoofdvraag 4 (kijken of er doelen ten onrechte te veel zijn aangewezen) wel de juiste vraag? Moet niet ook worden nagegaan of sprake is van doelen die ten onrechte niet/te weinig zijn aangewezen? Worden alle aanwijzingsbesluiten/gebieden bekeken?*
- Witteveen + Bos antwoordt dat de onderzoeksvraag is overgenomen uit de Kamerbrief van november 2019. Er wordt antwoord gegeven op de vraag of er doelen zijn opgenomen in aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten die niet volgen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het onderzoek zal dus geen antwoord geven op de vraag of er per gebied doelen missen. Het onderzoek is zo opgebouwd dat het antwoord op hoofdvraag 3 (waarin de Europese vereisten worden vergeleken met de Nederlandse implementatie) aanleiding geeft om wel of niet tot een analyse per gebied over te gaan. Als er aanleiding is om te denken dat er doelen zijn toegekend die niet op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn hoeven te worden aangewezen, dan zal per gebied worden bekeken om welke doelen dat gaat. Die analyse beperkt zich vervolgens tot de constatering (is er sprake van, ja of nee) en gaat niet in op bijvoorbeeld onderliggende ecologische gegevens die zijn gebruikt om doelen te onderbouwen.
- *Wordt er alleen gekeken naar stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden?*
- Witteveen en Bos antwoordt dat de opdracht zich daartoe niet beperkt: de Doorlichting N2000 richt zich op alle Natura 2000 gebieden.
- *Het onderzoeksbureau antwoordt hierboven meermalen "ons is niet gevraagd". De klankbordgroep legt dit uit als een inperking waardoor de uitkomsten van het onderzoek een eenzijdig beeld geven van de totale problematiek rondom natuurherstel en realiseren van N2000-doelen. Is het daarom niet de moeite waard om de resultaten van dit onderzoek voor te leggen aan een onafhankelijke groep ecologen?*
- LNV antwoordt dat de Doorlichting Natura 2000 en daarbinnen dit deelonderzoek een eigen scope heeft die is gebaseerd op de Kamerbrief uit november 2019. Dit is de opdracht die is gegeven aan het onderzoeksbureau Witteveen + Bos. Uiteraard dienen de uitkomsten van dit onderzoek hun plek te krijgen in de bredere discussie over Natura 2000. Zowel als onderdeel van de stikstofaanpak met als elementen: verminderde emissies, natuurherstel (o.a. Natuurbank) en doorlichting Natura 2000 als de doorontwikkeling van het eigenstandige beleid rondom Natura 2000 (met o.a. Actualisatie Doelensystematiek en Natuurwinstplan Grote wateren).

- *Hoe onafhankelijk is het onderzoeksbureau?*
- Witteveen en Bos antwoordt onafhankelijk en deskundig te zijn en een antwoord te zullen geven op de onderzoeksvragen die door LNV zijn gesteld.
- *De klankbordgroep formuleert een breed gedragen behoefte om, gezien de eenzijdige vraagstelling van dit specifieke onderzoek, te weten binnen welke bredere context dit onderzoek een plek krijgt en welke rol de klankbordgroep daarin heeft.*
- LNV geeft aan dat met het oog hierop in deze bijeenkomst is geprobeerd een beeld te geven van deze bredere context; vanwege overlap in inhoudelijke aspecten (doelen en doelbereik Natura 2000) is naast de Doorlichting Natura 2000 ook geschetst welke aanpak de Actualisatie Doelensystematiek en het Natuurwinstplan Grote Wateren voorstaan. Het is dan ook nadrukkelijk de intentie van LNV om de klankbordgroep breder dan alleen de doorlichting van Natura 2000 te consulteren.
Daarnaast is het LNV duidelijk dat de klankbordgroep nog een grotere context noemt, namelijk hoe de resultaten van de Doorlichting Natura 2000 een plek krijgen in de totale afweging rondom stikstof. LNV geeft aan dat hier emissiereductie stikstof, natuurherstel en Doorlichting N2000 samenkomen (zoals weergegeven in de Kamerbrief november 2019).
- *De klankbordgroep geeft aan dat het voor het draagvlak nodig is om de scope breder te maken dan de smalle scope van dit specifieke onderzoek in het kader van de Doorlichting N2000 om als klankbordgroep een volwaardige rol te kunnen spelen. Ook moet duidelijk zijn welke status deze klankbordgroep heeft, onder andere in relatie tot de begeleidingscommissie van dit onderzoek. De leden van de klankbordgroep willen serieus genomen worden en niet als een 'vinkje bij raadpleging maatschappelijke organisaties' worden beschouwd.*
- De voorzitter geeft aan dat er rekening wordt gehouden met deze opmerkingen. De begeleidingscommissie (met daarin de bevoegde gezagen) is opdrachtgever en keurt het onderzoeksrapport goed. De leden van de klankbordgroep worden gevraagd te reageren op aanpak en resultaten, maar zijn niet gecommiteerd aan de resultaten van het onderzoek.
- Aanvullend geeft de projectleider Doorlichting Natura 2000 aan een procesvoorstel te doen over de rol van de klankbordgroep nadat hier verdere afstemming over heeft plaatsgevonden met de andere lopende trajecten zoals die vandaag aan de orde zijn gekomen.
- *De klankbordgroep is niet unaniem over de wijze waarop de verslaglegging moet plaatsvinden. Voor het reageren op stukken, delen van inzichten en het formuleren van belangen is het enerzijds wenselijk om in de bijeenkomst zelf vrijelijk te kunnen spreken en dit geanonimiseerd in de verslaglegging op te nemen. Anderzijds is het richting achterbannen prettig om ook duidelijk te kunnen maken dat specifieke belangen zijn benoemd en ingebracht.*
- *De vraag is of presentaties gedeeld mogen worden met de achterban?*
- De voorzitter geeft aan dat de presentaties op korte termijn beschikbaar komen en mogen worden gedeeld met de achterban. De verslaglegging zal worden geanonimiseerd en eveneens binnenkort worden verstuurd. Over een eventueel andere werkwijze ten aanzien van de vergadering en verslaglegging zal voorafgaand aan de eerstvolgende klankbordgroep-bijeenkomst een voorstel worden gedaan.

Afsluiting

- De vergadering sluit om 11:30 uur.



Programma Natuur

Datum
26 aug 2020

Bijlage(n)
Presentatie W+B

Verslag

Omschrijving	Klankbordgroep bijeenkomst Doorlichting Natura 2000
Voorzitter	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Vergaderdatum en -tijd	24 augustus 2020, 09.30 uur – 11.00 uur
Locatie	Via Webex

I. Deelnemers Klankbordgroep:

- Vogelbescherming (VBN)
- Natuurmonumenten (NM)
- Mobilisation for the Environment (MOB)
- LTO Nederland (LTO)
- Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK)
- Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV)
- Transport en Logistiek Nederland (TLN)
- Staatsbosbeheer (SBB)
- Unie van Waterschappen (UvW)
- Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG)

II. Onderzoeksbureau Witteveen+Bos (W+B)

III. Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

Agenda:

De vergadering start om 9:30 uur.

1) Introductie en voorstelronde

De voorzitter heet iedereen welkom en vraagt de aanwezige deelnemers zich kort voor te stellen. Er zijn drie afmeldingen: Landschappen NL, Netwerk Grondig en VNO/NCW. Voorzitter licht toe dat m.b.t de algemene lijst van genodigden het Wereld Natuur Fonds en Bouwend Nederland in een eerder stadium al hebben aangegeven niet deel te nemen aan de klankbordgroep. Er zijn geen opmerkingen over het verslag van de eerste klankbordbijeenkomst of de agenda.

2) Presentatie door Witteveen+Bos

Eerst gaf Witteveen + Bos (W+B) een presentatie van de resultaten (zie bijlage) van het onderzoek naar de vraag of er in de Nederlandse aanwijzingsbesluiten doelen zijn opgenomen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

De reacties vanuit de klankbordgroep hierop waren als volgt:

- Een deelnemer geeft complimenten voor het gedegen onderzoek van W+B en ziet het als een bevestiging van de eerder geuite opvattingen: er staat in de aanwijzingsbesluiten dus eerder te weinig dan te veel doelen. Dit betekent volgens deelnemer dat het wijzigingsbesluit Aanwezige waarden Habitatrichtlijngebieden ('veegbesluit') moet worden gepubliceerd, omdat het rapport constateert dat anders niet wordt voldaan aan de verplichtingen van de HR.
- Een deelnemer constateert dat het rapport laat zien dat er ten aanzien van minnen (minder doelen) strikte voorwaarden gelden, terwijl dit voor plussen (meer doelen) niet zo is.
- *Vraag: wat gaat LNV vervolgens met de vogels doen? Want het 'veegbesluit' gaat daar niet over en het rapport concludeert dat ten onrechte een drempelwaarde is gebruikt voor de implementatie van de Vogelrichtlijn (die hoger is dan toepassing van het criterium 'in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig', anders dan bij de HR).*
 - LNV: daar kunnen we nu niet op vooruit lopen, want dat vergt een politiek-bestuurlijk besluit. Het rapport is helder.
- *Vraag: landelijke doelen worden 'aanvullend' (en daarmee facultatief en niet verplicht) genoemd, maar vloeit een verplichte kwantificering (juridisch gezien) niet voort uit het moeten bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding?*
 - W+B: in het rapport onderbouwen we dat het kwantificeren als zodanig op landelijk niveau niet verplicht is, maar (volgens de EC) wel "raadzaam" en volgens ons ook een praktische manier om te voldoen aan VHR.
- *Vraag: zit er licht tussen de uitleg die Arcadis en W+B in hun onderzoeksrapporten hanteren omtrent 'strikte voorwaarden voor het schrappen van doelen en gebieden'?*
 - W+B: nee, de voorwaarden zijn duidelijk.
- *Vraag: er wordt iets gezegd over het totaal aantal Natura2000 gebieden en doelen, maar voor hoeveel gebieden en doelen geldt de constatering dat er te veel doelen zijn vastgelegd?*
 - W+B: het gaat bij te veel doelen om de doelen die onterecht in de aanwijzingsbesluiten zijn opgenomen omdat ze ten tijde van de aanwijzing niet in het gebied aanwezig waren. Deze gebieden en doelen zijn gespecificeerd in het zgn. 'veegbesluit'. We zullen de aantallen uit het 'veegbesluit' in het rapport noemen, zowel de doelen die te veel als te weinig zijn opgenomen¹.
- *Vraag: zal LNV (in het kader van gekwantificeerde doelen) de oppervlakten van habitattypen alsnog op gaan tellen?*
 - W+B: de doelen in de beheerplannen blijken voor een belangrijk deel niet optelbaar voor zover het gaat om uitbreidingsdoelen; de provincies hebben hiervoor verschillende methodes gebruikt die niet zonder meer bij elkaar op te tellen zijn.
 - LNV: de kwantificering van behoudsdoelen is in principe duidelijk (zie: habitatkaarten). Maar inderdaad is onvoldoende duidelijk welke uitbreidingen worden nagestreefd en of dat optelt tot een landelijk gunstige staat van instandhouding. Dit heeft LNV eerder al onderkend en momenteel wordt hierop actie ondernomen als onderdeel van de tweede fase van de Actualisering Natura 2000, samen met provincies en Rijkswaterstaat.
- *Vraag: vervallen complete gebieden a.g.v. het corrigeren van te veel openomen doelen zoals verwoord in het 'veegbesluit'?*
 - LNV: nee, het gaat om één doel dat in enkele gebieden moet worden geschrapt, de andere doelen in die gebieden blijven. Er is dus geen reden om op grond hiervan gebieden geheel te schrappen.

Rondvraag: Deelnemers geven het volgende aan:

- Het zal zo'n vaart niet lopen met het schrappen van gebieden. Daar zijn we tevreden over.

¹ De getallen zijn als volgt: 293 habitat(sub)typen en soorten toe te voegen in 99 gebieden en 14 te schrappen in 13 gebieden. In totaal betreft het 100 gebieden met correcties (deze verduidelijking is in dit verslag na afloop toegevoegd door LNV)

- Duidelijke presentatie. Geen vragen.
- Sluit zich hierbij aan.
- *Vraag: hoe is de samenloop met de gebiedsgerichte aanpak stikstof? Wordt er met de provincies over het onderwerp van dit rapport gesproken, ook bijv met het oog op monitoring?*
 - LNV: de uitkomsten van dit rapport worden uiteraard als kennisbasis meegenomen.
- *Vraag: wat zullen de hoofdlijnen zijn van de brief aan de ministerraad?*
 - LNV: eind september komt het onderwerp in de MR. Wat de toon en inhoud zullen worden, is nog niet te zeggen.
- Dank voor de duidelijkheid.
- Complimenten voor het heldere rapport. LNV moet dus nog aan de bak, want er is achterstallig onderhoud.
- Duidelijke uitkomst; geen vragen.
- Duidelijke uitkomst. in het verleden is door betrokken partijen goed werk geleverd.
- *Vraag: zal LNV beleidsmatige voorstellen doen richting het parlement, of worden de rapporten zonder commentaar aangeboden?*
 - LNV: het is te verwachten dat er wel enige duiding wordt gegeven in de Kamerbrief, maar in hoeverre is nu nog niet te zeggen.
- Helder rapport; bedankt.

Afsluiting

LNV: Het verslag van deze bijeenkomst volgt en het W+B rapport zal binnen een week worden afgerond. We houden graag contact met de leden van de klankbordgroep m.b.t. het vervolgtraject. Hartelijk dank voor ieders deelname en bijdrage aan deze klankbordgroep.

- De vergadering sluit om 10:30 uur.

