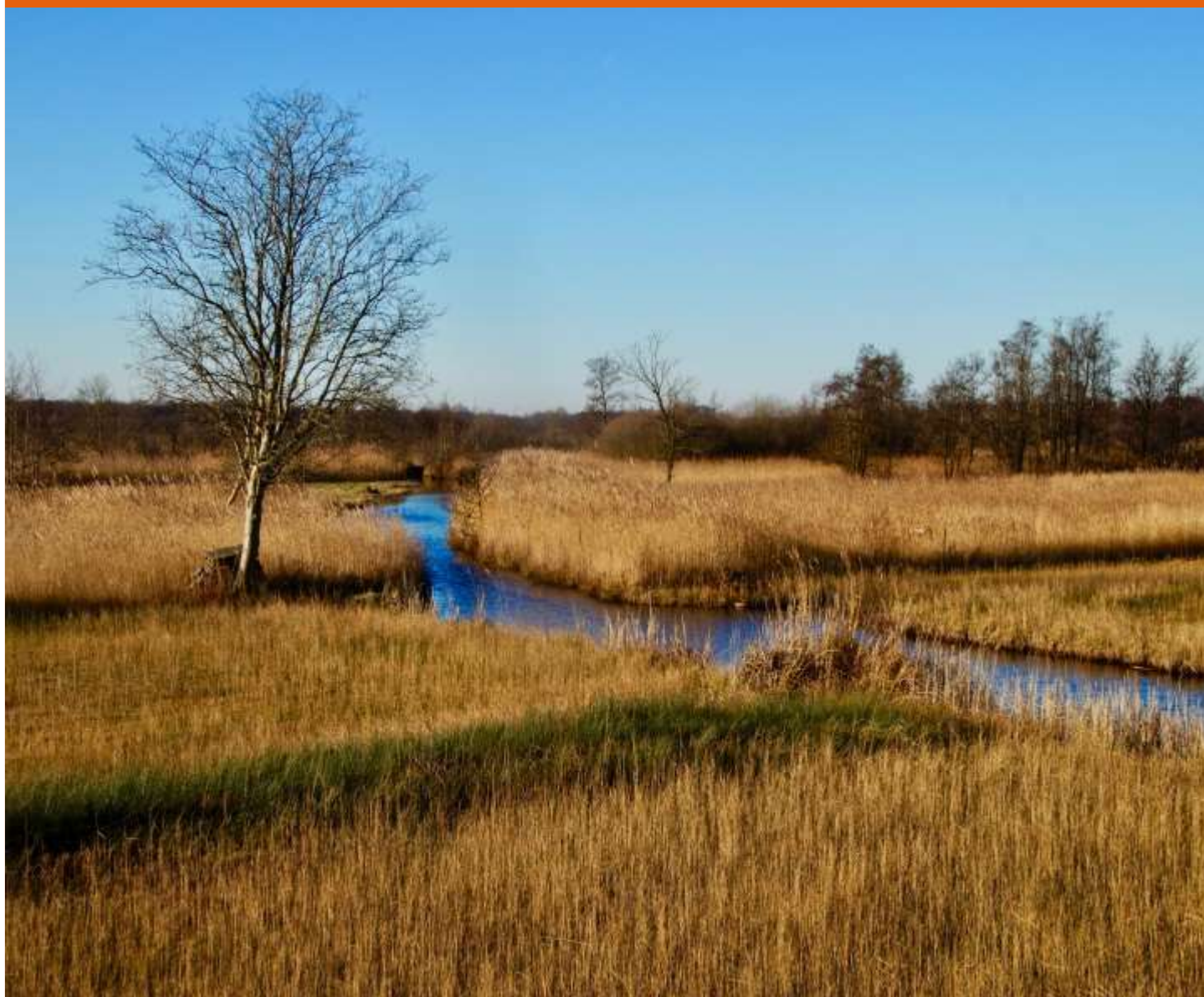


DOORLICHTING NATURA 2000

Onderzoek naar mogelijkheden voor aanpassing van de
beschermde status van Natura 2000-gebieden

Ministerie van LNV

25 SEPTEMBER 2020



Contactpersoon

MIRIAM DE BOER
Senior adviseur

M +31 6 27060696
E miriam.deboer@arcadis.com

Arcadis Nederland B.V.
Postbus 4205
3006 AE Rotterdam
Nederland

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doel en onderzoeksvragen	7
1.3	Projectfasering	8
1.4	Afbakening	9
1.5	Relatie met andere onderzoeken	9
2	METHODIEK	11
2.1	Methodiek op hoofdlijnen	11
2.2	Scope beantwoording onderzoeksvragen	11
3	JURIDISCH KADER	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Algemene verplichtingen HRL ter bescherming van Natura 2000-gebieden	15
3.2.1	Inleiding	15
3.2.2	Verplichting tot actualisatie van de aanwijzing	15
3.2.3	Verplichting behalen gunstige staat van instandhouding (art. 6 lid 1) en verslechteringsverbod van art. 6 lid 2	16
3.3	Mogelijkheden en randvoorwaarden voor het aanpassen van de beschermde status van Natura 2000-gebieden	17
3.3.1	Welke habitattypen en soorten maken deel uit van de bescherming van Natura 2000-gebieden	17
3.3.2	Mogelijkheden tot wijziging in het beschermingsniveau van een Natura 2000-gebied	19
3.4	Mogelijkheden en randvoorwaarden voor het samenvoegen of herindelen van Natura 2000-gebieden	20
3.4.1	Samenvoegen	20
3.4.2	Herindeling	21
3.5	Juridisch toetsingskader	21
4	ECOLOGISCH KADER	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Selectie van structureel zwakke Natura 2000-gebieden	25
4.3	Selectie van gebieden die in aanmerking kunnen komen voor samenvoeging	30

4.4	Selectie van gebieden die in aanmerking kunnen komen voor herindeling	32
5	UITWERKING CASUSSEN	37
5.1	Inleiding	37
5.2	Lemselermaten	40
5.2.1	Inleiding	40
5.2.2	Instandhoudingsdoelstellingen	40
5.2.3	Beantwoording van de onderzoeksvragen	41
5.3	Wierdense Veld	44
5.3.1	Inleiding	44
5.3.2	Instandhoudingsdoelstellingen	44
5.3.3	Beantwoording van de onderzoeksvragen	45
5.4	Waddengebied	48
5.4.1	Inleiding	48
5.4.2	Instandhoudingsdoelstellingen	48
5.4.3	Beantwoording van de onderzoeksvragen	51
5.5	De Wieden, Weerribben en Olde Maten & Veerslootslanden	53
5.5.1	Inleiding	53
5.5.2	Instandhoudingsdoelstellingen	54
5.5.3	Beantwoording van de onderzoeksvragen	55
5.6	Westduinpark & Wapendal	57
5.6.1	Inleiding	57
5.6.2	Instandhoudingsdoelstellingen	57
5.6.3	Beantwoording onderzoeksvragen	58
5.7	Veenmosrietlanden (H7140B) in Eilandspolder en Oosterschelde	60
5.7.1	Inleiding	60
5.7.2	Instandhoudingsdoelstellingen	60
5.7.3	Beantwoording onderzoeksvragen	61
5.8	Droge heiden (H4030)	65
5.8.1	Inleiding	65
5.8.2	Instandhoudingsdoelstellingen	66
5.8.3	Beantwoording onderzoeksvragen	69
6	BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKVRAGEN	71
6.1	Kernvraag 1 'structureel zwakke gebieden'	71
6.2	Kernvraag 2 'samenvoegen'	75
6.3	Kernvraag 2 'herindelen'	78
7	BRONNEN	81

BIJLAGE A HET EUROPEESRECHTELIJKE KADER VOOR WIJZIGING VAN

HET BESCHERMINGSNIVEAU VAN NATURA 2000-GEBIEDEN 85

1. Inleiding	86
2. Algemene verplichtingen HRL ter bescherming van Natura 2000-gebieden	87
2.1 Overzicht juridisch beoordelingskader	87
2.2 De (voortdurende) verplichting tot aanwijzing van de meest geschikte gebieden	88
2.3 Randvoorwaarden uit artikel 6 HR	92
2.3.1 Relevantie van art. 6 HRL voor de onderzoeksvragen	92
2.3.2 De rechtsgevolgen van art. 6 lid 1 HRL	93
2.3.3 Reikwijdte verplichting om verslechtering of significante verstoring te voorkomen (art. 6 lid 2 HRL)	96
2.4 Reikwijdte beschermingsregime Natura 2000-gebieden: welke habitattypen en soorten zijn beschermd binnen een Natura 2000-gebied?	99
2.5 Bescherming habitattypen op sub-habitatype niveau?	107
3. Mogelijkheden tot het realiseren van wijzigingen in het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden	109
3.1 Inleiding	109
3.2 Wijziging of (geheel) vervallen van de beschermde status van een Natura 2000-gebied	109
3.3 Wijzigen van een instandhoudingsdoelstelling	111
3.4 Wijzigen van de begrenzing / omvang van een Natura 2000-gebied	114
4. Conclusies ten aanzien van de juridische randvoorwaarden ter beantwoording van de hoofdvragen	118

BIJLAGE B VERSLAGEN KLANKBORDGROEP 123

COLOFON 125

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Nederland kent, ter invulling van de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn, 161 Natura 2000-gebieden, met een totale omvang van ongeveer een miljoen hectare. Hoofddoelstelling van het Natura 2000-netwerk is het waarborgen van biodiversiteit in Europa. In Nederland wordt ervan uitgegaan dat voor de soorten en habitattypen die op grond van de Habitatrichtlijn in Natura 2000-gebieden bescherming genieten, op landelijk niveau in een 'gunstige staat van instandhouding' worden gehouden of gebracht. Wat er nodig is voor deze 'gunstige staat van instandhouding' wordt weergegeven door landelijke Natura 2000-doelen. Deze doelen zijn uitgewerkt naar instandhoudingsdoelen op gebiedsniveau.

Projecten en plannen die mogelijk leiden tot significant negatieve effecten voor deze beschermde natuurgebieden hebben toestemming nodig. Om aan projecten die leiden tot toename van stikstofdepositie, en daarmee mogelijk significante effecten kunnen veroorzaken, toch toestemming te kunnen verlenen, is in 2015 het Programma Aanpak Stikstof (PAS) geïntroduceerd. Op 29 mei 2019 is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State echter tot het oordeel gekomen dat de passende beoordeling van het PAS, voor de periode 2015-2021, niet als basis mag worden gebruikt voor het verlenen van toestemming. De consequentie hiervan is dat vergunningverlening op basis van de Wet natuurbescherming voor stikstof gerelateerde projecten in veel mindere mate dan voorheen mogelijk is. Voor de hierdoor ontstane stikstofproblematiek wordt nu een oplossing gezocht.

Bij het vinden van een oplossing is het uitgangspunt dat het kabinet werkt aan een goede instandhouding van de natuur en een 100% doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) in 2050 als streefdoel heeft gesteld.¹ Het kabinet kiest voor een robuuster en realistisch natuurbeleid, dat zo efficiënt mogelijk bijdraagt aan het verbeteren van de natuur en beter natuurbeheer. In de Kamerbrieven van 13 november en 16 december 2019 geeft het Kabinet aan drie acties uit te voeren die te maken hebben met "de manier waarop we met natuur omgaan":

1. De kwaliteit van sommige kleine Natura 2000-gebieden kan door hun omvang en ligging structureel zwak zijn en blijven, zelfs wanneer herstelmaatregelen worden getroffen. Daar waar dat aan de orde is, zal worden bekeken of de beschermde status moet worden aangepast. Daarover gaat het kabinet met Europese Commissie in gesprek.
2. Ook de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden worden kritisch gezien. 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.
3. Daarnaast wordt ingezet op het samenvoegen of herindelen van natuurgebieden."

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Doel van voorliggend onderzoek is om invulling te geven aan twee van de hierboven genoemde actiepunten:

- Actie 1: Bekijken welke Natura 2000-gebieden door hun omvang en ligging structureel zwak zijn en blijven en wat de mogelijkheden zijn voor het aanpassen van de beschermde status van deze gebieden.
- Actie 3: In kaart brengen wat de mogelijkheden zijn voor het samenvoegen of herindelen van Natura 2000-gebieden.

In het onderzoek staan dan ook twee onderzoeksvragen centraal, die beide zijn onderverdeeld in enkele deelvragen:

Kernvraag 1: (i) Welke Natura 2000-gebieden zijn en blijven door hun omvang en ligging structureel zwak, zelfs wanneer herstelmaatregelen worden getroffen, en (ii) wat zijn de mogelijkheden voor het aanpassen van de beschermde status van deze gebieden?

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 26 407, nr. 130 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 334, nr. 25.

Deelvragen:

1. Wat zijn, in het licht van de kernvraag, de mogelijkheden, criteria en voorwaarden voor het aanpassen van de beschermde status van (de structureel zwakke) Natura 2000-gebieden (huidige kaders)?
2. Welke Natura 2000-gebieden zijn, bijvoorbeeld door hun omvang en ligging, op dit moment als structureel zwak te classificeren (huidige situatie)?
3. Welke Natura 2000-gebieden blijven door hun omvang en ligging structureel zwak, zelfs wanneer herstelmaatregelen worden getroffen (toekomst)?
4. Beantwoord aan de hand van 3-5 veelgenoemde casussen/gebieden de volgende vragen:
 - a. Zijn de veelgenoemde gebieden, ondanks het nemen van alle mogelijke herstelmaatregelen, als (blijvend) structureel zwak aan te merken?
 - b. Wat zijn voor deze gebieden de mogelijkheden voor het aanpassen van de beschermde status (aanpassen instandhoudingsdoelen en eventueel schrappen)?
 - c. Wat zijn de voor- en nadelen van het aanpassen van de beschermde status, ook in het licht van het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding?
 - d. Wat betekenen deze bevindingen voor eventuele andere Natura 2000-gebieden?

Kernvraag 2: (i) Wat zijn de mogelijkheden voor het samenvoegen of herindelen van Natura 2000-gebieden, en (ii) welke gebieden komen hiervoor in aanmerking?

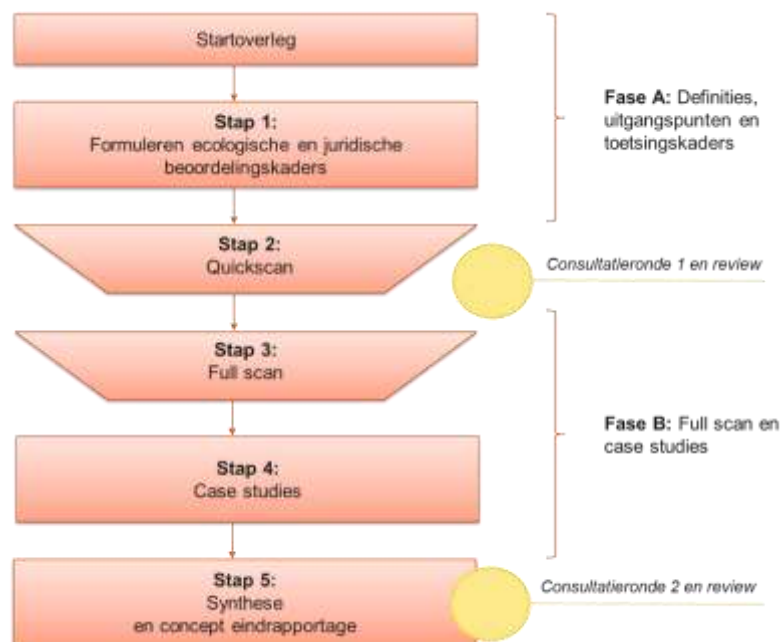
Deelvragen:

1. Wat zijn, in het licht van de kernvraag, de criteria en voorwaarden voor het samenvoegen en/of herindelen van Natura 2000-gebieden (huidige kaders)?
2. Wat zijn binnen dit kader de mogelijkheden voor het samenvoegen van Natura 2000-gebieden?
3. Wat zijn binnen dit kader de mogelijkheden voor het herindelen van Natura 2000-gebieden?
4. Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van samenvoeging en/of herindeling van Natura 2000-gebieden, en wat levert het op?
5. Hoeveel en welke Natura 2000-gebieden komen op korte of langere termijn (mogelijk) in aanmerking voor samenvoeging en/of herindeling, waarom en onder welke voorwaarden?

Voor een volledige weergave van de onderverdeling van de kernvragen in hoofd- en subvragen, verwijzen wij naar Bijlage A.

1.3 Projectfasering

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, is het onderzoek ingedeeld in twee fasen (Fase A en B) en vijf stappen (zie onderstaande figuur).



In de consultatierondes heeft afstemming plaatsgevonden met de begeleidingscommissie en met de klankbordgroep. De, door het ministerie van LNV opgestelde, verslagen van de beide bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn opgenomen in bijlage B. De opmerkingen van de begeleidingscommissie zijn direct verwerkt in de rapportage.

1.4 Afbakening

De kamerbrieven van 13 november en 16 december 2019 hebben richting gegeven aan bovengenoemde kern- en hoofdvragen en zullen in de analyse ook als uitgangspunt gehanteerd worden. In de juridische analyse wordt een generieke beschouwing gegeven van de (on)mogelijkheden om veranderingen in de beschermde status van specifieke Natura 2000-gebieden door te voeren.

Voor de ecologische analyse en de casestudies wordt de focus van de beantwoording van bovenstaande vragen gericht op het beantwoorden van de vraag of er mogelijkheden zijn om efficiënter bij te dragen aan het verbeteren van de natuur en beter natuurbeheer. Daarnaast zal in de geest van de kamerbrieven tevens kort gekeken worden of de oplossingsrichtingen bij kunnen dragen aan het oplossen van eventuele knelpunten in de toestemmingsverlening, in het bijzonder in relatie tot de stikstofproblematiek. Echter: de meeste bevindingen van dit onderzoek kunnen ook op niet stikstof-gerelateerde situaties worden toegepast.

Gelet op de gewenste doorlooptijd is in dit onderzoek enkel gebruik gemaakt van snel beschikbare en landelijk dekkende informatie. Dit heeft zijn doorwerking in de criteria die opgenomen kunnen worden in de toetsingskaders die gebruikt zijn in de Quicksan en de full scan.

1.5 Relatie met andere onderzoeken

Naast de twee acties (actie 1 en 3) van het Kabinet die centraal staan in dit onderzoek, heeft het Kabinet nog een derde actie (actie 2) genoemd. Actie 2 betreft het opschonen van aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden, 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. Actie 2 is belegd in een aparte opdracht waarin het ministerie van LNV zoekt naar mogelijkheden voor aanpassing van de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden. Het onderzoek dat voortvloeit uit actie 2 valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek, maar omdat er raakvlakken zijn met beide delen van het onderhavige onderzoek, heeft er afstemming plaatsgevonden tussen de onderzoeken.

Daarnaast is er een relatie met het Natuurwinstplan Grote Wateren, dat in voorbereiding is. Dit plan richt zich op het ecologisch veerkrachtig, robuust en dynamisch maken van de grote wateren en op het realiseren van de Natura 2000-doelstellingen in die grote wateren. Het verkent de mogelijkheden om de realisatie en het behoud van Natura 2000-instandhoudingsdoelen meer te laten aansluiten op de ecologische potentie van gebieden, in plaats van de aanwezige natuurwaarden ten tijde van aanwijzing van de gebieden. Vanuit een toekomstbeeld wordt stapsgewijs – per gebied, groot water en uiteindelijk voor heel Nederland – de afweging gemaakt welke (nieuwe) habitattypen en soorten op welke locatie het beste kunnen worden gerealiseerd. Hiermee wordt afgestapt van het huidige systeem waarbij de Natura 2000-doelen per gebied zijn vastgesteld en wordt onderzocht of een nieuwe systematiek toepasbaar is. De doelen worden opnieuw geordend op landelijk niveau – in ruimte, omvang en tijd. Dit past beter bij de dynamiek van de grote wateren en de natuurlijke successie van soorten die daarbij hoort. Vanuit het Natuurwinstplan zijn er daarom raakvlakken met het tweede deel (herindelen) van de onderzoeksopdracht.

2 METHODIEK

2.1 Methodiek op hoofdlijnen

Uitgangspunt voor dit onderzoek is de wens om te komen tot een robuuster en realistisch natuurbeleid, dat zo efficiënt mogelijk bijdraagt aan het verbeteren van de natuur en beter natuurbeheer. Dit hoeft niet te betekenen dat er minder natuur beschermd wordt, maar vooral dat dit op een slimmere manier gebeurt. Dit geldt met name voor gebieden en/of doelen die in een (deels) ongunstige staat verkeren. Daarnaast is in de geest van de kamerbrieven tevens kort gekeken of de oplossingsrichtingen bij kunnen dragen aan het oplossen van eventuele knelpunten in de toestemmingsverlening, in het bijzonder in relatie tot de stikstofproblematiek. Het gaat daarbij dan met name om instandhoudingsdoelen met een lage kritische depositiewaarde (KDW).²

De in het onderzoek toegepaste methodiek is opgebouwd uit zes stappen:

1. Vaststellen van de uitgangspunten, scope en onderzoeksmethodiek.
2. Juridische analyse onderzoeksvragen.
3. Ecologische analyse onderzoeksvragen.
4. Vaststellen mogelijkheden voor aanpassing beschermde status.
5. Selecteren en uitwerken casestudies.
6. Conclusies en aanbevelingen; beantwoording onderzoeksvragen.

2.2 Scope beantwoording onderzoeksvragen

De scope van het onderzoek richt zich op de mogelijkheden voor het efficiënter realiseren van de Natura 2000-doelen. Het kader komt daarmee overeen met de keuze van het Kabinet voor een robuust en realistisch natuurbeleid. In voorliggend onderzoek staan twee kernvragen centraal. Hieronder is aangegeven hoe deze onderzoeksvragen zijn geïnterpreteerd.

Kernvraag 1.i: Welke Natura 2000-gebieden zijn en blijven door hun omvang en ligging structureel zwak, zelfs wanneer herstelmaatregelen worden getroffen, ...

Bij de selectie en aanwijzing van Natura 2000-gebieden is beoordeeld welke natuurgebieden op dat moment bijdroegen of zouden kunnen bijdragen aan een gunstige landelijke staat van instandhouding van habitattypen en (leefgebieden van) soorten, die op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn bescherming behoeven. De Natura 2000-gebieden die op grond daarvan in de loop van de jaren zijn aangewezen, beantwoordden aan dit selectie criterium omdat de actuele staat van instandhouding in die bijdrage voorzag, of omdat er goede vooruitzichten waren om door het treffen van maatregelen in de toekomst bij te kunnen dragen aan die landelijke staat van instandhouding (zie tekstkader).

Gunstige staat van instandhouding

Het uiteindelijke doel is dat voor de habitattypen en soorten waarvoor Nederland verantwoordelijk is een landelijk gunstige staat van instandhouding wordt bereikt. Volgens de Habitatrichtlijn (art. 1) wordt de "staat van instandhouding" van een natuurlijke habitat als "gunstig" beschouwd als:

- *Het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen.*
- *De voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan.*
- *De staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is.*

De staat van instandhouding van een soort wordt als "gunstig" beschouwd wanneer:

- *Uit populatie dynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven.*
- *Het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden.*

² De kritische depositiewaarde (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie (bron: Van Dobben et al. 2012).

- *Er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.*

Voor de vraag hoe, en op welk moment, landelijk een gunstige staat van instandhouding wordt behaald, zijn naast ecologische argumenten, ook belangen op economisch, sociaal en cultureel gebied en regionale en lokale bijzonderheden relevant.

In dit onderzoek is in lijn hiermee als uitgangspunt genomen dat een Natura 2000-gebied structureel zwak is wanneer het gebied niet langer bij kan dragen aan de landelijke staat van instandhouding van de habitattypen en (leefgebieden van) soorten die in het gebied voorkwamen ten tijde van de aanwijzing, en wanneer wetenschappelijk vaststaat dat het niet mogelijk is om herstelmaatregelen te nemen die ervoor zorgdragen dat het gebied in de toekomst alsnog in deze bijdrage voorziet.

In de juridische analyse in dit onderzoek is tevens onderzocht of een dergelijk uitgangspunt overeenkomt met de mogelijke juridische interpretaties van het begrip 'structureel zwak gebied'.

De oorzaken van een eventuele structureel zwakke toestand van een Natura 2000-gebied kunnen legio zijn. In de vraagstelling voor dit onderzoek is de focus gelegd op oorzaken die verband houden met de omvang en de ligging van de Natura 2000-gebieden. De hypothese hierbij is dat een gebied met een kleine omvang kwetsbaarder is dan een meer uitgestrekt Natura 2000-gebied, o.a. omdat de relatieve randlengte groter is, en de afstand tot eventuele schadelijke invloeden vanuit de omgeving directer doorwerkt in een dergelijk gebied. De ligging van het gebied kan dat effect versterken, bijvoorbeeld wanneer in de directe omgeving activiteiten plaatsvinden die een (potentieel) schadelijke invloed op het Natura 2000-gebied hebben. Ook kan een geïsoleerde ligging van een gebied t.o.v. andere natuurgebieden met vergelijkbare ecologische kenmerken leiden tot degradatie, omdat populaties in dergelijke 'eilanden' kwetsbaarder zijn, en rekolonisatie minder snel kan plaatsvinden.

Mogelijke oorzaken van een structureel zwakke toestand van een Natura 2000-gebied die niet direct verband houden met omvang en ligging, houden vooral verband met onomkeerbare veranderingen in condities die in het verleden zijn opgetreden (bijvoorbeeld maaiveldverlaging door mineralisatie van veenbodems), of die in de toekomst nog zullen optreden (bijvoorbeeld klimaatverandering) en waarvoor geen gerichte maatregelen getroffen kunnen worden. Als gevolg hiervan zijn de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies niet langer aanwezig of realiseerbaar.

Deze vraagstelling vraagt daarom in eerste instantie om een ecologische analyse. Deze analyse heeft in drie stappen plaatsgevonden:

1. Op basis van beschikbare informatie over de staat van in de Natura 2000-gebieden voorkomende habitattypen zijn *potentieel* zwakke gebieden geselecteerd. In deze gebieden heeft het merendeel van de habitattypen en soorten een verminderde behoudsstatus.
2. Voor deze gebieden is vervolgens beoordeeld of vastgesteld kan worden dat er geen effectgerichte, systeemgerichte of brongerichte maatregelen mogelijk zijn om de bijdrage van het gebied aan de landelijk gunstige staat van instandhouding te verbeteren. Alleen wanneer deze maatregelen niet beschikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat er irreversibele veranderingen in ecologische condities zijn ontstaan, kan gesproken worden over een *structureel* zwak gebied. Om juridische redenen zijn maatschappelijke haalbaarheid en betaalbaarheid niet in deze beoordeling betrokken.
3. Om invulling te geven aan de vraagstelling voor het onderzoek is tenslotte beoordeeld of een potentieel of daadwerkelijk structureel zwakke staat van de Natura 2000-gebieden gecorreleerd is aan de omvang en/of ligging van dergelijke gebieden.

Kernvraag 1.ii: wat zijn de mogelijkheden voor het aanpassen van de beschermde status van deze gebieden?

De Vogel- en Habitatrichtlijn en daaruit voortkomende jurisprudentie zijn bepalend voor de mogelijkheden voor het aanpassen van de beschermde status van door Nederland aangewezen Natura 2000-gebieden. Aanpassen van de beschermde status kan bovendien in beginsel op allerlei wijzen tot stand worden gebracht. Omdat dit een algemene vraag is, is eerst een analyse gemaakt van de ruimte die de Vogel- en Habitatrichtlijn bieden voor verschillende vormen van aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden. Overigens vallen binnen deze potentiële mogelijkheden ook het samenvoegen of herindelen van Natura 2000-gebieden, wat het onderwerp is van kernvraag 2. Deze juridische analyse wordt daarom ook gebruikt voor de beantwoording van de deelvragen onder de tweede kernvraag.

Kernvraag 2.i: Wat zijn de mogelijkheden voor het samenvoegen of herindelen van Natura 2000-gebieden?

Deze onderzoeksvraag gaat specifiek in op twee mogelijkheden om de beschermde status aan te passen. Omdat beide mogelijkheden sterk verschillen in context en uitvoering is deze vraag gesplitst in twee aparte deelvragen, aangezien ze zowel juridisch als ecologisch verschillend beoordeeld moeten worden.

Kernvraag 2.ia: Wat zijn de mogelijkheden voor het samenvoegen van Natura-2000 gebieden?

Onder samenvoegen van Natura 2000-gebieden verstaan wij het onder één naam en binnen één begrenzing brengen van twee of meer Natura 2000-gebieden, zonder dat de oorspronkelijke oppervlakte van deze beide gebieden daarbij wordt verkleind. De instandhoudingsdoelen van deze gebieden gaan daarbij over naar het gecombineerde gebied, waarbij de meest ambitieuze kwalitatieve instandhoudingsdoelen maatgevend zijn, en kwantitatieve doelen (voor vogels) bij elkaar worden opgeteld³. Vergroting van de oppervlakte en verzwaring van de instandhoudingsdoelen ligt niet direct voor de hand bij samenvoegen, maar is niet op voorhand uitgesloten (bijvoorbeeld om twee gebieden die niet (helemaal) aan elkaar grenzen binnen één begrenzing samen te voegen).

Bij het onderzoek naar de mogelijkheden voor samenvoegen is allereerst beschouwd welke juridische (rand)voorwaarden de Vogel- en Habitatrichtlijnen opleggen aan de mogelijkheid om gebieden samen te voegen. Op basis van dit juridische toetsingskader is vervolgens beoordeeld of samenvoeging voordelen kan bieden bij het zo efficiënt mogelijk bijdragen aan de landelijke staat van instandhouding in combinatie met voordelen voor toestemmingsverlening in de omgeving van het gebied. Dit toetsingskader is uitgewerkt op basis van de bevindingen uit de algemene juridische analyse (zie kernvraag 1.ii).

Kernvraag 2.ib: Wat zijn de mogelijkheden voor het herindelen van Natura-2000 gebieden?

Deze onderzoeksvraag is het meest complex aangezien niet eenduidig is vastgesteld wat er verstaan wordt onder herindelen. Herindeling zou betrekking kunnen hebben op:

- a. Het herverdelen van verbeter- en uitbreidingsdoelen over de bestaande Natura 2000-gebieden.
- b. Het herverdelen van instandhoudingsdoelen, inclusief behoud, over de bestaande Natura 2000-gebieden, dus inclusief het schrappen in het ene gebied en toevoegen in het andere gebied.
- c. Het opnieuw doorlopen van de selectieprocedure van Natura 2000-gebieden resulterend in het schrappen van het ene gebied en het nieuw selecteren van een vervangend gebied.

Dit onderzoek heeft zich in beginsel gericht op alle drie de invullingen van het begrip herindeling, waarbij optie c veel overeenkomsten heeft met kernvraag 1. Onderzocht is onder welke voorwaarden, wanneer en waar het mogelijk is te schuiven met doelen tussen Natura 2000-gebieden (daar valt optie a ook onder), inclusief de mogelijkheden om, waar dat nodig of wenselijk én bovendien mogelijk is, delen van (instandhoudingsdoelen voor) gebieden te schrappen en in andere gebieden aan te wijzen (optie b en c).

Bij het onderzoek naar deze mogelijkheden voor herindelen is allereerst beschouwd welke juridische (rand)voorwaarden de VHR oplegt. Op basis van deze juridische toetsingskaders wordt vervolgens bekeken welke voordelen dit herindelen kan hebben om de natuurdoelen efficiënter en robuuster te realiseren.

Kernvraag 2.ii: welke gebieden komen hiervoor in aanmerking?

De concrete (on)mogelijkheden voor samenvoeging en herindeling zijn nader verkend in een aantal casestudies.

³ Dit is geoorloofd omdat de kwantitatieve doelen voor vogels (vrijwel altijd) uitgaan van de draagkracht van het gebied voor een bepaalde hoeveelheid individuen. De doelstellingen voor broedvogels zijn gebaseerd op tellingen van territoria, zodat dubbeltellingen bij samenvoeging uitgesloten zijn. De doelstellingen voor niet-broedvogels zijn gebaseerd op de winter- en watervogeltellingen van SOVON, die zijn gecorrigeerd voor dubbeltellingen.

3 JURIDISCH KADER

3.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is om de juridische randvoorwaarden en criteria vast te stellen waarmee wij, vanuit juridisch perspectief, de twee kernvragen van het onderzoek kunnen beantwoorden.

In dit hoofdstuk vatten wij samen op welke wijze het beschermingsniveau van een Natura 2000-gebied kan worden aangepast en welke juridische randvoorwaarden daarvoor in acht moeten worden genomen. Voor een volledige juridische analyse en onderbouwing verwijzen wij naar de analyse van de mogelijkheden die in bijlage A bij dit rapport is opgenomen.

In dit hoofdstuk besteden wij eerst aandacht aan de algemene verplichtingen uit de Habitatrictlijn (HRL) ter bescherming van Natura 2000-gebieden, daar waar dit relevant is voor de nu voorliggende onderzoeksvragen. Deze algemene verplichtingen bepalen immers voor een deel ook de in acht te nemen randvoorwaarden bij de verschillende in dit onderzoek te bespreken varianten van aanpassingen aan het beschermingsniveau van een Natura 2000-gebieden. Vervolgens gaan wij in op de mogelijkheden en randvoorwaarden voor het aanpassen van de beschermde status van Natura 2000-gebieden en voor het samenvoegen of herindelen van Natura 2000-gebieden.

3.2 Algemene verplichtingen HRL ter bescherming van Natura 2000-gebieden

3.2.1 Inleiding

De HRL en Vogelrichtlijn (VRL) verplichten, samengevat, tot (i) aanwijzing van Natura 2000-gebieden en de actualisatie hiervan; (ii) het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor de habitattypen en soorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen; (iii) het voorkomen van verslechtering als bedoeld in art. 6 lid 2 HRL en (iv) een toestemmingsregime voor plannen en projecten die, bij realisatie, kunnen leiden tot significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden.

In het kader van de nu voorliggende vragen – die, samengevat, zien op de mogelijkheden om de mate van bescherming van Natura 2000-gebieden te wijzigen – zijn met name de verplichtingen tot actualisatie van eenmaal aangewezen gebieden; het bereiken van een gunstige staat van instandhouding en het voorkómen van verdere verslechtering van eenmaal aangewezen Natura 2000-gebieden van belang. Uit deze algemene eisen uit de HRL en VRL kunnen randvoorwaarden, beperkingen, maar ook mogelijkheden voortvloeien die bij de vraag of de bescherming van Natura 2000-gebieden kan worden beperkt of gewijzigd (bijv. door gebieden niet langer als Natura 2000-gebied aan te merken, binnen deze gebieden een wijziging aan te brengen in de soorten en habitattypen die onder het beschermingsregime, van het Natura 2000-gebied vallen, door een verplichting of mogelijkheid om nieuwe gebieden aan te wijzen en/of gebieden samen te voegen) in acht moeten worden genomen.

Of en in hoeverre Nederland heeft voldaan aan de verplichtingen uit de HRL om Natura 2000-gebieden aan te wijzen, is niet doorslaggevend voor de beantwoording van de vraag wanneer er ruimte is voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden. Deze vragen zijn onderdeel van Actie 2 van het Kabinet en belegd in een aparte opdracht (zie paragraaf 1.5). De verplichtingen die op Nederland rusten om de juiste Natura 2000-gebieden, voor de juiste habitattypen en soort aan te wijzen, komen in dit onderzoek dan ook alleen aan bod daar waar dat relevant is voor mogelijke oplossingsrichtingen.

3.2.2 Verplichting tot actualisatie van de aanwijzing

De aanwijzingen van gebieden en de instandhoudingsdoelstellingen kunnen, en moeten soms ook, worden aangepast.

Zo heeft het Hof van Justitie in een uitspraak tegen Oostenrijk overwogen dat steeds opnieuw moet worden getoetst aan de meest recente wetenschappelijke inzichten en indien nodig tot aanpassing van

de begrenzing van reeds aangewezen gebieden dient te worden overgegaan.⁴ De beide richtlijnen voorzien niet in een aparte procedure of materiële randvoorwaarden voor een wijziging van een aanwijzing (VRL) of aanmelding (HRL). Vertrekpunt is derhalve dat een dergelijke wijziging moet geschieden via de procedure en volgens de materiële randvoorwaarden die gelden voor de (oorspronkelijke) aanwijzing.

Vanwege de voor dit onderzoek voorliggende vragen is in dit kader met name relevant of de (actualisatie-)verplichtingen uit art. 9 en 11 HRL ertoe zouden kunnen leiden dat op nationaal niveau andere gebieden als Natura 2000-gebied worden aangewezen, ter vervanging van reeds aangewezen Natura 2000-gebieden, om zo tot een robuuster en meer realistisch natuurbeleid te komen. Deze vraag is, voor zover wij kunnen achterhalen, nog niet door het HvJ beantwoord. Beantwoording van de vraag is echter wel relevant voor de vragen die in het onderzoek voorliggen. Op grond van de juridische analyse in bijlage A bij dit rapport en de daar genoemde literatuur en rechtspraak kan, in het bijzonder op basis van het arrest Cascini Tre Pini⁵, het volgende worden geconcludeerd:

- Vanwege veranderingen in ecologische omstandigheden, bijvoorbeeld op grond van ontwikkelingen van het klimaat, kan de noodzaak ontstaan om veranderingen in het netwerk van aangewezen gebieden aan te brengen. Art. 9 HRL voorziet zelfs expliciet in een mogelijkheid van de Europese Commissie om een speciale beschermingszone haar status te ontnemen 'wanneer de natuurlijke ontwikkeling [...] dat rechtvaardigt'.
- Als een gebied 'definitief niet meer kan bijdragen' aan verwezenlijking van de doelstellingen van de HRL, is een lidstaat op grond van deze bepalingen dan ook verplicht aan de Europese Commissie voor te stellen om dit gebied als Natura 2000-gebied te schrappen. Daarvoor is het 'essentieel dat de in het gebied aanwezige milieuschade het gebied onherroepelijk ongeschikt maakt ter verzekering van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en van de vorming van het Netwerk Natura 2000, zodat het gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de HRL.' Een voorstel tot schrapping moet gepaard gaan met een voorstel voor aanpassing van de lijst van gebieden van communautair belang in de lidstaat;
- Indien een 'natuurlijke ontwikkeling' dat rechtvaardigt, kan ook aan de Europese Commissie een voorstel tot schrapping van een gebied worden gedaan. Hierover is ons geen jurisprudentie bekend, waardoor de reikwijdte van deze mogelijkheid onduidelijk is. In de literatuur⁶ wordt aangenomen dat deze mogelijkheid in eerste instantie is bedoeld voor gevallen waarin een gebied niet meer **nodig** is om een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype duurzaam te verzekeren. Of aan die voorwaarde wordt voldaan, zal moeten blijken uit ecologisch onderzoek. Het verrichten van dit onderzoek lijkt echter alleen zinvol als vastgesteld is dat daadwerkelijk sprake is van een situatie waarin een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype duurzaam is verzekerd;
- Voor schrapping van een gebied moet dezelfde procedure worden gevolgd als voor de oorspronkelijke aanwijzing van het gebied. Zodra een gebied is geschrapt als Natura 2000-gebied, gelden de verplichtingen uit art. 6 lid 2 t/m 4 HRL niet meer;
- Als de reden voor schrapping is gelegen in het feit dat de lidstaat heeft nagelaten te voorkómen dat het gebied 'definitief niet meer kan bijdragen' aan verwezenlijking van de doelstellingen van de HRL, dan is art. 6 lid 2 HRL door de lidstaat niet nagekomen, en dan bestaat er een gerede kans dat de Europese Commissie een inbreukprocedure jegens de lidstaat start.

3.2.3 Verplichting behalen gunstige staat van instandhouding (art. 6 lid 1) en verslechteringsverbod van art. 6 lid 2

Artikel 6 lid 1 en 2 van de HRL zijn ook relevant voor de in dit onderzoek voorliggende vragen, omdat hieruit beperkingen en randvoorwaarden voortvloeien, die relevant zijn bij de vraag in welke mate het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden kan worden gewijzigd.

Op basis van literatuurstudie en jurisprudentie, zoals nader toegelicht in bijlage A, concluderen wij dat art. 6 lid 1 HRL zo geïnterpreteerd moet worden dat hieruit een verplichting volgt om op landelijk niveau een

⁴ HvJ EG (Cie vs. Oostenrijk) 23 maart 2006, C-209/04, ECLI:EU:C:2006:195, *MenR* 2006, 60 (m.nt. JV). Verschuuren gaat in zijn noot ook in op de situatie waarin een gebied door natuurlijke ontwikkelingen niet meer kwalificeert en de gevolgen voor het aanwijzingsbesluit in die situatie.

⁵ HvJ 3 april C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214

⁶ C.W. Backes e.a. (2011), PBL-studie, p. 34.

gunstige staat van instandhouding te bereiken, en niet per Natura 2000-gebied. Dit criterium moet als uitgangspunt worden gehanteerd bij het onderzoek naar de ecologische mogelijkheden om instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied te wijzigen. Dit betekent dat als voor een Natura 2000-gebied een wijziging van instandhoudingsdoelstellingen wordt voorgesteld, dit alleen kan als geborgd is dat een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden behaald. Op nationaal niveau kan een dergelijke wijziging bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat een of meerdere aanwijzingsbesluiten moeten worden gewijzigd.

Art. 6 lid 2 HRL houdt in dat de kwaliteit van een Natura 2000-gebied niet mag verslechteren ten opzichte van de situatie zoals deze was op het moment dat het gebied onder het beschermingsregime van de HRL is komen te vallen. Deze datum verschilt per gebied. Bij een verandering in het beschermingsregime van een Natura 2000-gebied (bijvoorbeeld in de vorm van het wijzigen van een verbeter-/uitbreidingsdoelstelling naar een behoudoelstelling, al dan niet in combinatie met het herindelen of samenvoegen van Natura 2000-gebieden) moet verzekerd blijven dat er geen feitelijke verslechtering optreedt ten opzichte van deze referentiedatum. Om te kunnen borgen dat aan dit uitgangspunt wordt voldaan, is ten eerste inzicht nodig in de huidige natuurkwaliteit c.q. staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden op de relevante Europese referentiedatum. Dat is het 'basis'-niveau ten opzichte waarvan het verbod van art. 6 lid 2 HRL geldt. Dit basisniveau dient te worden behouden bij een wijziging van het beschermingsregime (bijv. in de vorm van een wijziging in de instandhoudingsdoelstellingen). Een wijziging van het beschermingsregime die een verslechtering van het gebied zou (kunnen) betekenen leidt tot een overtreding van art. 6 lid 2 HRL, waardoor de Europese Commissie jegens de lidstaat een inbreukprocedure kan starten.⁷ Bij het ecologisch onderzoek geldt dan ook als randvoorwaarde dat een wijziging in het beschermingsregime voor een Natura 2000-gebied niet mag leiden tot overtreding van art. 6 lid 2 HRL. Dat betekent dat ook in dat geval verzekerd moet zijn dat geen verslechtering van de staat van instandhouding van de te beschermen habitats en soorten optreedt ten opzichte van de situatie op de relevante Europese referentiedatum.

3.3 Mogelijkheden en randvoorwaarden voor het aanpassen van de beschermde status van Natura 2000-gebieden

De verplichtingen die op Nederland rusten om de juiste Natura 2000-gebieden, voor de juiste habitattypen en soorten aan te wijzen, komen in dit onderzoek alleen aan bod daar waar dat relevant is. In dat kader gaan wij in deze paragraaf ten eerste in op de vraag tot welke habitattypen en soorten het beschermingsregime van Natura 2000-gebied reikt en of er een verplichting bestaat om habitattypen op het niveau van sub-habitattypen te beschermen. Dit aspect is van belang bij de vraag of in de Nederlandse Natura 2000-gebieden eventueel meer bescherming wordt geboden dan waartoe de HRL en VRL zouden verplichten. Zou dat het geval zijn, dan zou hierin een nader te onderzoeken mogelijkheid liggen om de beschermde status van Natura 2000-gebieden te wijzigen.

Verder wordt in deze paragraaf ingegaan op de meer algemene randvoorwaarden die bij de aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden in acht moeten worden genomen.

3.3.1 Welke habitattypen en soorten maken deel uit van de bescherming van Natura 2000-gebieden

Habitattypen en soorten: referentielijst of Standaard Data Formulier (SDF)

Wij constateren, aan de hand van de in bijlage A opgenomen analyse van de bepalingen van de HRL, jurisprudentie en opvattingen van onder andere de Europese Commissie en de wijze waarop de HRL in andere landen wordt toegepast, dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat de opvatting van onder andere de Europese Commissie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, inhoudende dat voor alle habitattypen en soorten die in meer dan verwaarloosbare oppervlakte of omvang in een Natura 2000-gebied aanwezig zijn en die op het SDF voor een Natura 2000-gebied zijn vermeld, maar die niet de primaire reden waren voor selectie van het gebied als Natura 2000-gebied,

⁷ Uiteraard kan, bij de toestemmingverlening voor een concreet project of plan, aan de hand van de criteria van art. 6 lid 3 en lid 4 HRL materieel ook een wijziging van het beschermingsregime optreden. Dat is in het bijzonder het geval als via de zogeheten ADC-toets een aantasting van een Natura 2000-gebied wordt geaccepteerd, waarvoor vervolgens compenserende maatregelen moeten worden getroffen. Deze in de HRL opgenomen mogelijkheid voor aantasting van een Natura 2000-gebied is echter niet gerelateerd aan de in dit onderzoek te beantwoorden onderzoeksvragen en wordt dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

instandhoudingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd, correct is. Daarbij wijzen wij er op dat de relevante uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak en de (beleids)notities van de Europese Commissie, zoals genoemd in bijlage A, zijn verschenen voordat het Hof van Justitie het Holohan-arrest⁸ wees. Uit dit arrest zou afgeleid kunnen worden dat het HvJ heeft beslist dat soorten en habitattypen die niet de primaire aanleiding waren voor de selectie van een gebied, geen bescherming genieten. Het is echter ook weer niet zeker dat het Hof dit heeft willen zeggen.

Ecologisch onderzoek zou kunnen uitwijzen in welke Natura 2000-gebieden voor meer soorten en habitattypen instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd dan alleen voor de soorten en habitattypen die de primaire reden waren voor selectie. Dit onderzoek is alleen zinvol te achten als ecologisch en vanuit het doelen van de VRL en de HRL bezien geen goede redenen zijn om deze 'extra' soorten en habitattypen toch via het regime van een Natura 2000-gebied te beschermen. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien zonder het treffen van instandhoudingsmaatregelen voor de soorten en habitattypen die niet de primaire reden waren voor de gebiedsselectie (de "niet-primaire soorten en habitattypen") de doelstellingen voor de soorten en habitattypen die de primaire reden waren om het gebied te selecteren niet gehaald kunnen worden⁹ of indien zonder de instandhoudingsmaatregelen voor de niet-primaire soorten of habitattypen landelijk geen gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt. Op deze wijze kan worden vastgesteld of Nederland voor te veel habitattypen en soorten instandhoudingsmaatregelen treft.

Wij wijzen er verder op dat als dergelijk ecologisch onderzoek zinvol zou kunnen zijn, het standpunt dat het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden zich alleen uit zou strekken tot zogeheten kwalificerende soorten en habitattypen, op wezenlijke bestuurlijke/maatschappelijke weerstand kan sluiten en ook aanleiding kan (en naar verwachting zal) vormen voor de Europese Commissie om een inbreukprocedure te starten. Van belang is verder dat in alle gevallen zal moeten worden voldaan aan de verplichting om – op landelijk niveau – per habitatype en soort een gunstige staat van instandhouding te bereiken.

Omdat uiteindelijk ook voor deze soorten en habitattypen op landelijk niveau wel een gunstige staat van instandhouding moet worden bereikt én deze doelstellingen nu wel meetellen bij de vraag of aan deze eis kan worden voldaan, zal het innemen van de stelling dat de reeds aangewezen Natura 2000-gebieden slechts voor minder soorten en habitattypen hoeven te worden beschermd, tot gevolg kunnen hebben dat uiteindelijk meer of grotere Natura 2000-gebieden moeten worden aangewezen.

Verplichting uit HRL om habitattypen op het niveau van sub-habitattypen te beschermen?

Wij constateren verder (zie voor een nadere toelichting Bijlage A) dat er uit de HRL geen directe verplichting voortvloeit om habitattypen op sub-habitattype-niveau te beschermen, terwijl de Nederlandse aanwijzingsbesluiten wel instandhoudingsdoelstellingen kennen voor sub-habitattypen. Nader (ecologisch) onderzoek zou kunnen uitwijzen in welke Natura 2000-gebieden sub-habitattypen in plaats van het hoofd-habitatype zijn beschermd, en of dit ecologisch bezien *noodzakelijk* is om de instandhoudingsdoelstellingen te halen respectievelijk of het alleen ecologisch *zinvol* is.

Een separate instandhoudingsdoelstelling voor een of meer sub-habitattypen is bijvoorbeeld noodzakelijk indien zonder het treffen van instandhoudingsmaatregelen voor een sub-habitatype, de doelstellingen voor het hoofd-habitatype niet gehaald kunnen worden of indien zonder de instandhoudingsmaatregelen voor een sub-habitatype landelijk geen gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt voor het hoofd-habitatype.

Dit onderzoek is, vanuit het perspectief om te onderzoeken op welke wijze een meer robuuster en realistisch natuurbeleid zou kunnen worden gerealiseerd, o.a. relevant voor de Natura 2000-gebieden waarin sub-habitattypen zijn geformuleerd voor verschillende successiestadia van een hoofd-habitatype.

⁸ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:883.

⁹ Aldus ook het HvJ EU in de hiervoor besproken zaak 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:883.

3.3.2 Mogelijkheden tot wijziging in het beschermingsniveau van een Natura 2000-gebied

De hiervoor, in paragraaf 3.2 en 3.3.1, beschreven algemene aandachtspunten over de reikwijdte van de bescherming van Natura 2000-gebieden leiden tot een aantal algemene randvoorwaarden die ook bij de mogelijkheden om het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden te wijzigen in acht moeten worden genomen. Hierna wordt meer in detail ingegaan op deze mogelijkheden. Wij onderscheiden daarbij drie mogelijkheden om het beschermingsniveau van een Natura 2000-gebied te wijzigen:

1. Intrekking of wijziging van beschermde status.
2. Wijziging van uitbreiding-/verbeterdoelstelling naar behouddoelstelling.
3. Prioritering van instandhoudingsdoelstellingen.

Wij lichten de drie mogelijkheden hieronder kort toe. Voor een analyse en onderbouwing van de hier gepresenteerde conclusies wordt verwezen naar bijlage A.

Daarbij merken wij op dat uit par. 3.3.1 volgt dat er verschil van inzicht kan bestaan in de vraag of de omvang van het huidige beschermingsregime in overeenstemming is met de HRL (voor wat betreft de soorten en habitattypen die niet bepalend waren voor en selectie van het gebied en waarvoor nu instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd én ten aanzien van de vraag of de bescherming zich ook uitstrekt tot sub-habitattypen). Bij de hierna te bespreken mogelijkheden voor aanpassing van het beschermingsregime wordt dit verschil van inzicht dan ook niet telkens herhaald, maar wordt eenvoudigweg gesproken over het 'huidige beschermingsregime' c.q. het 'huidige beschermingsniveau'.

Intrekking of wijziging van beschermde status

Een wijziging in het beschermingsregime (o.a. in de vorm van een herverdeling van instandhoudingsdoelstellingen, samenvoegen of herindeling) kan materieel ook leiden tot een situatie waarin een kleiner gebied als Natura 2000-gebied wordt aangemerkt of waarin het Natura 2000-gebied voor minder habitattypen of soorten beschermd wordt dan de habitattypen of soorten die deel uitmaken van het huidige beschermingsregime. Ook zou besloten kunnen worden om een gebied niet langer voor bepaalde vogelsoorten als Natura 2000-gebied aan te merken. Zo'n verandering in de omvang van de bescherming van Natura 2000-gebied is, naast de mogelijkheden die voortvloeien uit art. 9 en 11 HRL (zie hiervoor), alleen mogelijk indien:

1. De oorspronkelijke aanwijzing van het gebied met betrekking tot de desbetreffende habitatype of soort berust op een wetenschappelijke of administratieve fout, die door de lidstaat zal moeten worden bewezen, of
2. op basis van ecologische gegevens kan worden vastgesteld dat een Natura 2000-gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de desbetreffende habitatype of soort.

Als de beperking van de omvang van het te beschermen Natura 2000-gebied (wat betreft oppervlakte of de soorten of habitattypen waarvoor het gebied wordt aangewezen) betekent dat een bepaalde soort of habitatype die deel uitmaakt van het huidige beschermingsregime niet meer wordt beschermd of dat dienaangaande een verslechtering van de staat van instandhouding ten opzichte van de referentiedatum wordt toegestaan, dan moet de Europese Commissie worden verzocht in te stemmen met een verzoek om de beschermingsstatus aan te passen. De Commissie zal een dergelijk verzoek alleen maar accorderen als zij overtuigd is geraakt dat aan een van de hiervoor genoemde situaties is voldaan. Verwezen zij naar bijlage A waarin e.e.a. nader is toegelicht.

Wijziging van uitbreiding/verbeterdoelstelling naar behouddoelstelling

Het wijzigen van een instandhoudingsdoelstelling, in die zin dat een uitbreiding/verbeterdoelstelling wordt omgezet naar een behouddoelstelling, is mogelijk als:

1. Daarmee nog steeds landelijk een gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt en
2. voor het Natura 2000-gebied het verslechtingsverbod van art. 6 lid 2 HRL niet wordt overtreden.

Omdat het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen een bevoegdheid van de lidstaten is, hoeft de Commissie niet te worden gevraagd om instemming als voor een specifiek Natura 2000-gebied de instandhoudingsdoelstellingen voor een habitatype of (vogel-/habitatrichtlijn)soort worden gewijzigd. Ten eerste omdat door het wijzigen van een verbeter- in een behouddoelstelling voor een habitatype of soort het besluit van de Commissie dat het gebied omwille van bepaalde habitattypen en soorten moet worden

beschermde, niet wordt aangetast. Ten tweede omdat, voor zover sprake is van de aanwijzing van een Natura 2000-gebied voor een bepaalde vogelsoort, de Europese Commissie op grond van de VRL geen betrokkenheid heeft (gehad) bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en zodoende ook langs die weg geen betrokkenheid heeft bij de vraag voor welke vogelsoorten instandhoudingsdoelstellingen moeten worden getroffen. De Commissie kan echter, als zij meent dat het laten vervallen van de beschermingsstatus van een (deel van een) VRL- of HRL-gebied in strijd is met de richtlijn, een inbreukprocedure starten.

Prioritering van instandhoudingsdoelstellingen

Op verzoek van het ministerie van LNV is in bijlage A ook aandacht besteed aan de mogelijkheden om een prioritering aan te brengen tussen (het behalen van) de verschillende instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen en soorten die deel uitmaken van het huidige beschermingsregime. Aldaar wordt geconcludeerd dat bij een 'ten gunste van-benadering' de volgende randvoorwaarden in acht moeten worden genomen:

- (i) Er dient sprake te zijn van instandhoudingsdoelstellingen die ecologisch gezien niet tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden.
- (ii) Indien een bepaalde prioritering van instandhoudingsdoelstellingen wordt aangehouden, zal op basis van ecologische argumenten gemotiveerd moeten worden dat, en hoe, voor de niet-geprioriteerde soorten en habitattypen op termijn een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt.
- (iii) Indien de 'ten gunste maatregelen' er toe leiden dat de niet-geprioriteerde soorten en habitattypen in een specifiek Natura 2000-gebied verdwijnen en niet meer terugkomen, dan is instemming van de Europese Commissie nodig indien het habitattypen en soorten betreft waarvoor instandhoudingsdoelstellingen moesten worden vastgesteld.

Indien geen instemming van de Europese Commissie wordt verkregen waar deze toestemming wel nodig is, komt Nederland haar verplichtingen uit de HRL niet na. Dat kan voor de Europese Commissie aanleiding zijn om een inbreukprocedure te starten.

3.4 Mogelijkheden en randvoorwaarden voor het samenvoegen of herindelen van Natura 2000-gebieden

3.4.1 Samenvoegen

Het samenvoegen van verschillende Natura 2000-gebieden tot één Natura 2000-gebied is onzes inziens mogelijk zonder dat hiervoor vooraf instemming/toestemming van de Europese Commissie wordt verkregen. Een eerste voorwaarde is dan wel dat het samengevoegde Natura 2000-gebied qua omvang en wat betreft de te beschermen habitattypen en soorten niet minder omvat dan de optelsom van het huidige beschermingsregime van de samen te voegen Natura 2000-gebieden.

Daarbij merken wij op dat uit par. 3.3.1 volgt dat er verschil van inzicht kan bestaan in de vraag of de omvang van het huidige beschermingsregime in overeenstemming is met de HRL (voor wat betreft de soorten en habitattypen waarvoor nu instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd én ten aanzien van de vraag of de bescherming zich ook uitstrekt tot sub-habitattypen). Bij de hierna te bespreken mogelijkheden voor samenvoegen wordt dit verschil van inzicht dan ook niet telkens herhaald, maar wordt eenvoudigweg gesproken over het 'huidige beschermingsregime' c.q. het 'huidige beschermingsniveau'.

Samenvoeging dient voorts gebaseerd te zijn op ecologische criteria, omdat op grond van de HRL alleen ecologische criteria de basis kunnen vormen voor het kunnen aanwijzen van een Natura 2000-gebied en voor het bepalen van de begrenzing van dit Natura 2000-gebied. Met Bijlsma *et al.* (2012) nemen wij aan dat ook vanuit het doel en de strekking van de HRL kan worden afgeleid dat samenvoeging een ecologische meerwaarde dient te hebben ten opzichte van de oorspronkelijke, los van elkaar bestaande Natura 2000-gebieden. Er moet immers gemotiveerd worden waarom, anders dan voorheen, de eerdere begrenzing van de twee, of meerdere, Natura 2000-gebieden niet meer toereikend is om de doelstellingen van de HRL na te streven of samenvoegen van gebieden ecologisch betere kansen biedt, bijvoorbeeld voor een hoger of robuuster doelbereik of omdat minder beheermaatregelen noodzakelijk zijn doordat natuurlijke processen beter benut kunnen worden. Voor zover samenvoeging leidt tot andere

instandhoudingsdoelstellingen zal aan de daarvoor geformuleerde randvoorwaarden moeten worden voldaan.

Ook uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVS) kan worden afgeleid dat voor de vraag wanneer gronden binnen de begrenzing van een Natura 2000-gebied kunnen worden gebracht, relevant is of de gronden kunnen worden beschouwd als een ecologische eenheid en/of sprake is van voldoende ecologische samenhang. Dit zal dus een relevant toetsingscriterium zijn. Een ander relevant criterium in hoofdstuk 4 en 5 is of door samenvoeging een meer robuuster en efficiënter natuurbeleid kan worden nagestreefd.

Uit de besluiten waarmee het (samengevoegde) Natura 2000-gebied Rijntakken resp. Veluwerandmeren is aangewezen, volgt dat met de samenvoeging werd beoogd te komen tot één set instandhoudingsdoelstellingen voor een groter gebied, wat een ecologisch positief effect zal sorteren respectievelijk zal leiden tot een efficiëntere inzet van middelen en het beter, sneller en goedkoper kunnen bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

Verder is van belang te realiseren dat het samenvoegen van gebieden in de hiervoor bedoelde zin niet noodzakelijkerwijs leidt tot meer ruimte voor vergunningverlening. Uit onder andere de arresten Briels en Orléans volgt dat per locatie van voorkomen van een habitatype of (leefgebied van) een soort waarvoor een Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen kent, moet worden beoordeeld of een aantasting van de natuurlijke kenmerken is uitgesloten.¹⁰ Het samenvoegen van gebieden leidt op dit punt niet tot een andere wijze van beoordeling. Aldus kan samenvoegen weliswaar mogelijkwijs leiden tot een efficiëntere inzet van middelen om een (landelijke) gunstige staat van instandhouding te bereiken, maar dit leidt niet automatisch tot meer ruimte voor vergunningverlening.

3.4.2 Herindeling

Onder de noemer 'herindeling' kunnen verschillende veranderingen van de omvang van een Natura 2000-gebied worden geschaard, zoals een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen ten opzichte van de huidige aanwijzingsbesluiten of het (deels) laten vervallen van de beschermde status voor specifieke habitatypen en/of soorten. Deze varianten zijn in paragraaf 3.3.2 al besproken.

Een andere wijze van herindelen bestaat uit het vervallen van een instandhoudingsdoelstelling voor een habitatype of soort in het ene Natura 2000-gebied, en het opnemen van een instandhoudingsdoelstelling voor hetzelfde type of soort in een ander Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld als onderdeel van de verplichting tot actualisatie van aanwijzingen of instandhoudingsdoelstellingen. Omdat dit materieel voor het ene Natura 2000-gebied neerkomt op een beperking van de omvang van de bescherming van het Natura 2000-gebied, zal hiervoor instemming van de Europese Commissie nodig zijn. Hiervoor gelden de randvoorwaarden zoals besproken in art. 3.2.2 en 3.3.2. Zonder instemming van de Europese Commissie op dit punt, voorafgaand aan de herindeling, zal de herindeling leiden tot een overtreding van de verplichtingen uit de HRL. Dat kan voor de Europese Commissie aanleiding zijn om een inbreukprocedure te starten.

3.5 Juridisch toetsingskader

Het juridisch toetsingskader wordt gevormd door de criteria en randvoorwaarden die gelden voor het aanpassen van de beschermde status van Natura 2000-gebieden en voor het samenvoegen of herindelen van Natura 2000-gebieden.

Algemene verplichtingen en randvoorwaarden voor het aanpassen van het beschermingsniveau van Natura 2000-gebieden

De actualisatieverplichtingen uit art. 9 en 11 HRL leiden voor de hier voorliggende onderzoeksvragen tot de volgende randvoorwaarden:

- Als een gebied 'definitief niet meer kan bijdragen' aan verwezenlijking van de doelstellingen van de HRL, is een lidstaat op grond van deze bepalingen verplicht aan de Europese Commissie voor te stellen om dit gebied als Natura 2000-gebied te schrappen. Daarvoor is het 'essentieel dat de in het gebied aanwezige milieuschade het gebied onherroepelijk ongeschikt maakt ter verzekering van de

¹⁰ HvJ EU 15 maart 2014, C-251/12, ECLI:EU:C:2014:330 en HvJ EU 21 juni 2016, C-387/15, ECLI:EU:C:2016:583.

instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en van de vorming van het Netwerk Natura 2000, zodat het gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de HRL.' Een voorstel tot schrapping moet gepaard gaan met een voorstel voor aanpassing van de lijst van gebieden van communautair belang in de lidstaat.

- Indien een 'natuurlijke ontwikkeling' dat rechtvaardigt, kan ook aan de Europese Commissie een voorstel tot schrapping van een gebied worden gedaan. Hierover is ons geen jurisprudentie bekend. In de literatuur wordt aangenomen dat deze mogelijkheid in eerste instantie is bedoeld voor gevallen waarin een gebied niet meer **nodig** is om een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype duurzaam te verzekeren. Of aan die voorwaarde wordt voldaan, zal moeten blijken uit ecologisch onderzoek. Het verrichten van dit onderzoek lijkt echter alleen zinvol als vastgesteld is dat daadwerkelijk sprake is van een situatie waarin een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype duurzaam is verzekerd.

De verplichtingen uit art. 6 lid 1 en lid 2 HRL leiden tot de volgende voor dit onderzoek relevante randvoorwaarden, die bij elke te onderzoeken variant in acht moeten worden genomen:

- Art. 6 lid 1 HRL (en de hiermee vergelijkbare verplichtingen uit de VRL) leidt tot een verplichting om per Natura 2000-gebied instandhoudingsmaatregelen te treffen om zodoende op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken, en niet per Natura 2000-gebied. Dit criterium moet als uitgangspunt worden gehanteerd bij het onderzoek naar de ecologische mogelijkheden om instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied te wijzigen.
- Art. 6 lid 2 HRL houdt in dat de kwaliteit van een Natura 2000-gebied niet mag verslechteren ten opzichte van de situatie zoals deze was op het moment dat het gebied onder het beschermingsregime van de HRL is komen te vervallen. Deze datum verschilt per gebied. Bij een wijziging in het beschermingsregime moet dan ook verzekerd worden dat er geen verslechtering optreedt ten opzichte van deze referentiedatum.

Randvoorwaarden voor wijzigen van de omvang en inhoud van het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden

Wij onderscheiden drie mogelijkheden om het beschermingsniveau van een Natura 2000-gebied te wijzigen:

- Intrekking of wijziging van beschermde status is alleen mogelijk als:
 - De oorspronkelijke aanwijzing van het gebied met betrekking tot de desbetreffende habitatype of soort berust op een wetenschappelijke of administratieve fout, die door de lidstaat zal moeten worden bewezen, of
 - op basis van ecologische gegevens kan worden vastgesteld dat een Natura 2000-gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de desbetreffende habitatype of soort, en
 - wanneer zich een van de hiervoor genoemde omstandigheden voordoet, de Europese Commissie vervolgens ook instemt met een verzoek om de beschermingsstatus aan te passen (ingeval van een HRL-gebied). Deze instemming is niet nodig ingeval van een VRL-gebied, maar mocht de Europese Commissie vervolgens menen dat een wijziging van het beschermingsregime van een VRL-gebied in strijd is met de VRL en/of HRL, dan kan de Commissie een inbreukprocedure starten. Dat kan een reden zijn om ook bij een wijziging van een VRL-gebied voorafgaande instemming van de Europese Commissie te vragen.
- Wijziging van uitbreiding/verbeterdoelstelling naar behouddoelstelling is mogelijk als:
 - daarmee nog steeds landelijk een gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt, en
 - ook kan onzes inziens een instandhoudingsdoel voor een habitatype of soort komen te vervallen, indien dit habitatype of deze soort niet bepalend is geweest voor de selectie van het gebied als Natura 2000-gebied. Hierover bestaat echter verschil van mening met onder andere de Europese Commissie.
- Prioritering van instandhoudingsdoelstellingen is mogelijk als:
 - sprake is van instandhoudingsdoelstellingen die ecologisch gezien niet tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden en gemotiveerd kan dat worden dat, ondanks deze prioritering, nog steeds voor de niet-geprioriteerde soorten en habitatypes op termijn een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt;
 - gelet op de formulering van art. 6 lid 2 HRL moet ons inziens aangenomen worden dat bij een "ten gunste van"-doelstelling, waarbij het realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor het ene habitatype of soort ten koste van de huidige staat van instandhouding van een ander

habitatype of soort kan gaan, het verslechteringsverbod van art. 6 lid 2 HRL niet wordt overtreden. De kernvraag die in dat geval, op basis van ecologische argumenten, dient te worden beantwoord, is de vraag wanneer een maatregel 'passend en vereist' is om de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken, ook al zou realisatie van een instandhoudingsdoelstelling ten gunste van het ene habitatype of soort ten nadele van een ander habitatype of soort zijn;

- instemming van de Europese Commissie is in ieder geval nodig als de prioritering ertoe leidt dat de niet-geprioriteerde habitattypen en/of soorten in een specifiek Natura 2000-gebied verdwijnen en niet meer terugkomen én het habitattypen en/of soorten betreft waarvoor instandhoudingsdoelstellingen moesten worden vastgesteld.

Randvoorwaarden voor samenvoegen

- Samenvoegen is mogelijk bij gebieden die een ecologische eenheid vormen of die voldoende ecologisch met elkaar samenhangen.
- Samenvoegen dient een ecologische meerwaarde te hebben ten opzichte van de huidige situatie.
- Samenvoegen kan niet leiden tot bescherming van minder soorten of habitattypen dan de soorten en habitattypen die in de losse Natura 2000-gebieden beschermd dienden te worden, tenzij hiervoor vooraf instemming van de Europese Commissie wordt verkregen.
- Samenvoegen kan leiden tot een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen mits (a) daarmee nog steeds een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt en (b) de omvang van de instandhoudingsdoelstellingen van het nieuwe gebied minstens even groot is als de som van de instandhoudingsdoelstellingen van de oorspronkelijke gebieden. In welk deel van het nieuwe gebied die instandhoudingsdoelstellingen worden verwezenlijkt, maakt dan juridisch niet uit. Wel kan het aangewezen zijn, bijvoorbeeld vanwege de voor het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding noodzakelijke spreiding van een bepaald habitatype of een bepaalde soort, om bepaalde instandhoudingsdoelstellingen aan bepaalde delen van een gebied te koppelen.
- Het samenvoegen van gebieden in de hiervoor bedoelde zin leidt niet noodzakelijkerwijs tot meer ruimte voor vergunningverlening. Uit onder andere de arresten Briels en Orléans volgt dat per locatie van voorkomen van een habitatype of (leef)gebied van) een soort waarvoor een Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen kent, moet worden beoordeeld of een aantasting van de natuurlijke kenmerken is uitgesloten.¹¹

Randvoorwaarden voor herindelen

- Bij het laten vervallen van een instandhoudingsdoelstelling voor een habitatype of soort in het ene Natura 2000-gebied en het opnemen van een instandhoudingsdoelstelling voor hetzelfde type of soort in een ander Natura 2000-gebied, is toestemming nodig van de Europese Commissie.
- Omdat dit neerkomt op het beperken van de omvang van de bescherming van een Natura 2000-gebied, gelden hierbij dezelfde randvoorwaarden als bij de drie mogelijkheden die onder wijzigen van het beschermingsregime zijn beschreven: 1) Intrekking of wijziging van beschermde status; 2) Wijziging van uitbreiding/verbeterdoelstelling naar behouddoelstelling en 3) Prioritering van instandhoudingsdoelstellingen.

¹¹ HvJ EU 15 maart 2014, C-251/12, ECLI:EU:C:2014:330 en HvJ EU 21 juni 2016, C-387/15, ECLI:EU:C:2016:583.

4 ECOLOGISCH KADER

4.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, is zowel een juridische als ecologische analyse nodig om de centrale onderzoeksvragen te beantwoorden. De juridische analyse (hoofdstuk 3) heeft geleid tot inzicht in de juridische speelruimte voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden (inclusief schrappen van gebieden) en voor samenvoeging of herindeling van Natura 2000-gebieden. Ecologische factoren en argumenten spelen op meerdere punten een essentiële rol bij het toepassen van de juridische kaders voor Natura 2000-gebieden, zoals bij de bepaling van de staat van instandhouding, bij de selectie en begrenzing van gebieden, bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelen en bij de vraag welk basisniveau van bescherming moet worden behouden. De opgave waar Nederland voor staat is om de habitattypen en soorten, waarvoor instandhoudingsdoelen zijn geformuleerd, uiteindelijk in een landelijk gunstige staat van instandhouding te brengen en te behouden.

Dit onderzoek richt zich op Natura 2000-gebieden die:

- Als structureel zwak kunnen worden beschouwd.
- Door de aanwezigheid van overeenkomende doelen die dicht bij elkaar liggen of verschillende doelen die samen één ecosysteem vormen in aanmerking kunnen komen voor samenvoeging en waardoor, in het licht van de realisatie van instandhoudingsdoelen, ecologische voordelen kunnen worden behaald.
- Door de aanwezigheid van habitattypen en soorten die slechts in beperkte mate bijdragen aan de landelijke staat van instandhouding, en waarvan de instandhoudingsdoelen elders robuuster of met minder maatschappelijk impact kunnen worden gerealiseerd, in aanmerking kunnen komen voor herindeling.

Tussen deze categorieën van gebieden kan een overlap bestaan. Zo is het in beginsel mogelijk dat herindeling een oplossing vormt voor een structureel zwak gebied. In het onderzoek zijn de Natura 2000-gebieden echter vanuit deze afzonderlijke invalshoeken geselecteerd en beoordeeld.

In de volgende paragrafen is onderzocht welke Natura 2000-gebieden voor de bovenstaande categorieën in aanmerking (kunnen) komen.

4.2 Selectie van structureel zwakke Natura 2000-gebieden

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 heeft de selectie van structureel zwakke Natura 2000-gebieden plaatsgevonden in drie stappen:

1. Selectie van potentieel zwakke gebieden (op grond van huidige lokale ecologische toestand).
2. Selectie van structureel zwakke gebieden (op grond van mogelijkheden voor het treffen van herstelmaatregelen).
3. Beoordeling van de invloed van omvang en ligging op de structurele zwakte van Natura 2000-gebieden.

Stap 1: potentieel zwakke gebieden

Potentieel zwakke gebieden zijn Natura 2000-gebieden waar de huidige (lokale) ecologische toestand van habitattypen en (leefgebieden van) soorten dermate slecht is dat zij niet of nauwelijks meer bijdragen aan de landelijke staat van instandhouding van alle habitattypen en soorten die in het gebied voorkomen. Dit ligt in het verlengde van bevindingen uit de juridische analyse waarin geconcludeerd is dat aanpassing van de beschermde status van een Natura gebied alleen mogelijk is wanneer op basis van ecologische gegevens kan worden vastgesteld dat een Natura 2000-gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de desbetreffende habitatype of soort en dat de oorzaak daarvan niet voorkomen had kunnen worden c.q. buiten de invloed van de lidstaat ligt.

Om de vraag te beantwoorden of er mogelijkheden zijn voor het aanpassen van de beschermde status van gebieden is daarom op basis van ecologische informatie onderzocht of er sprake kan zijn van gebieden die aan deze voorwaarden voldoen, en daarmee gekenmerkt kunnen worden als structureel zwakke gebieden.

Voor de selectie van deze Natura 2000-gebieden, die als potentieel structureel zwak aangeduid zouden kunnen worden, is gebruik gemaakt van de informatie die door het ministerie van LNV gebruikt is voor het invullen van de Standaard Dataformulieren (SDF'n). In deze database is voor ieder Natura 2000-gebied per habitatype en soort de lokale situatie beschreven aan de hand van een aantal vaste onderwerpen (Janssen *et al.* 2014):

- **Oppervlakte**; dit betreft de oppervlakte van het habitatype binnen het Natura 2000-gebied, in hectares.
- **Representativiteit**; dit wordt door de Europese Commissie (2011) gedefinieerd als “hoe ‘typisch’ is een habitat voor het desbetreffende habitatype”; dit criterium is in Nederland geïnterpreteerd als “hoever staat het habitatype in een gebied af van een ideale vorm van het type”, wat betreft de biologische componenten van het habitatype.
- **Relatieve oppervlakte**; dit betreft de oppervlakte van het habitatype binnen het Natura 2000-gebied ten opzichte van de oppervlakte van het habitatype in heel Nederland.
- **Behoudsstatus**; deze wordt door de Europese Commissie (2011) gedefinieerd als de “mate van instandhouding van de structuur en de functies van het betrokken type natuurlijke habitat en herstelbaarheid” en wordt onderverdeeld in de subcriteria (i) structuur, (ii) functie en (iii) herstellvermogen; dit criterium is geïnterpreteerd als de abiotische kwaliteit van het type, omvattende de structuur (horizontaal, verticaal, landschappelijke inbedding), de abiotische en ruimtelijke randvoorwaarden voor duurzaam behoud van het type en de herstelbaarheid.
- **Algemene evaluatie**; deze wordt bepaald op basis van de scores van de criteria relatieve oppervlakte, representativiteit en behoudsstatus.

Voor soorten (Habitatrichtlijn- en Vogelrichtlijnsoorten) is op een vergelijkbare consistente wijze een beoordeling uitgevoerd, die ook wordt samengevat in een beoordeling in de vorm van een algemene evaluatie.

De selectie van de potentieel zwakke gebieden is gebaseerd in de score in de SDF'n voor de behoudsstatus. De scores voor de behoudsstatus zijn een totaalbeoordeling van de aspecten structuur, functie en herstellvermogen. De scores op deze drie onderdelen zijn niet afzonderlijk in de SDF'n opgenomen. De score voor behoudsstatus is als volgt onderverdeeld:

A: Uitstekende behoudsstatus

B: Goede behoudsstatus

C: 'Passable' (redelijk) of verminderde behoudsstatus

Om per Natura 2000-gebied een totaalscore te kunnen geven, is het gemiddelde berekend van de scores van de afzonderlijke habitattypen, habitatrichtlijnsoorten en vogelrichtlijnsoorten (A = 3 punten; B = 2 punten; C = 1 punt). De oppervlakte van habitattypen en leefgebieden en aantallen van soorten zijn daarbij niet betrokken, omdat dit tot ernstige vertekening kan leiden bij gebieden waar relatief kwetsbare habitattypen en leefgebieden en populaties van kwetsbare soorten voorkomen die doorgaans in kleine oppervlakten c.q. aantallen aanwezig zijn (kalkmoerassen, kalkgraslanden, veenheiden, pioniervegetaties met snavelbiezen e.d.).

In tabel 1 zijn de Natura 2000-gebieden opgenomen met een gemiddelde totaalscore van maximaal 1,50. Dit betekent dat in deze gebieden de lokale behoudsstatus gemiddeld laag is (categorie C).

Tabel 1 Selectie van potentieel zwakke Natura 2000-gebieden. Voor de gebieden waarvoor de oppervlakte van het onder de Habitatrichtlijn (HR) aangewezen deel anders is dan de oppervlakte van het onder de Vogelrichtlijn (VR) aangewezen deel, zijn beide oppervlaktes in de tabel weergegeven.

Nr	Natura 2000-gebied	Oppervlakte	Score
1	Boschhuizerbergen	277	1,00
2	Canisvliet	141	1,00
3	Friese Front	288200	1,00
4	Kolland & Overlangbroek	107	1,00

Nr	Natura 2000-gebied	Oppervlakte	Score
5	De Bruuk	99	1,17
6	Bakkeveense Duinen	258	1,20
7	Maas bij Eijsden	63	1,20
8	Westduinpark & Wapendal	246	1,20
9	Lemselermaten	55	1,25
10	Zuidlaardermeergebied	2087	1,25
11	Elperstroomgebied	351	1,29
12	Groote Gat	70	1,33
13	Lepelaarplassen	356	1,33
14	Lieftinghsbroek	20	1,33
15	Sint Jansberg	226	1,33
16	Kempenland-West	1882	1,40
17	Duinen Den Helder - Callantsoog	645	1,42
18	Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein	519	1,44
19	Aamsveen	144	1,45
20	Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek	323	1,50
21	De Wilck	116	1,50
22	Kunderberg	95	1,50
23	Landgoederen Brummen	677	1,50
24	Regte Heide & Riels Laag	538	1,50
25	Wierdense Veld	419	1,50
26	Wijnjeterper Schar	170	1,50
27	Witte Veen	290	1,50
28	Zeldersche Driessen	82	1,50

Stap 2:

Om te beoordelen of gebieden met relatief veel habitattypen en soorten met een verminderde behoudsstatus ook in de toekomst *structureel* zwak blijven, en daarmee niet meer kunnen bijdragen aan de landelijke gunstige staat van instandhouding, is beoordeeld of maatregelen mogelijk zijn om de staat

in het betreffende gebied te verbeteren. Het kan daarbij gaan om instandhoudingsmaatregelen die bijdragen aan het behalen van een landelijke gunstige staat van instandhouding (in de zin van art. 6.1 HRL) of om passende maatregelen waarmee behoud van de staat zoals deze was op het moment dat een Natura 2000-gebied onder het regime van de Habitatrichtlijn is komen vallen, is geborgd (in de zin van art. 6.2 HRL). Alleen de gebieden waarvoor wetenschappelijk vaststaat dat dergelijke maatregelen niet beschikbaar zijn voor alle van de voorkomende habitattypen kunnen als structureel zwak worden beoordeeld. Een gebied waarbinnen één habitatype nog steeds kan bijdragen aan de landelijk gunstige staat van instandhouding door het treffen van maatregelen, voldoet immers niet aan deze definitie.

Voor het beoordelen van deze mogelijkheden is teruggevallen op de eerder opgestelde PAS-gebiedsanalyses, een recente rapportage van WUR waarin de potenties voor natuurherstel in Natura 2000-gebieden bij verschillende emissiescenario's zijn beoordeeld (Hermans et al., 2020) en - in geval beide vorige bronnen niet voorzien in informatie - de Natura 2000-beheerplannen.

Gebiedsanalyses

In de PAS-gebiedsanalyses is voor ieder stikstofgevoelig Natura 2000-gebied beoordeeld of er wetenschappelijke zekerheid bestaat dat de instandhoudingsmaatregelen op termijn kunnen worden gehaald door het treffen van herstelmaatregelen. Daarbij zijn drie categorieën onderscheiden:

- Categorie 1A: Wetenschappelijk gezien is er redelijkerwijs geen twijfel dat de instandhoudingsdoelstellingen op termijn kunnen worden gehaald. Behoud is geborgd, dus verslechtering wordt voorkomen. 'Verbetering van de kwaliteit' of 'uitbreiding van de oppervlakte' van de habitattypen of leefgebieden zal in de gevallen waar dit een doelstelling is in het eerste tijdvak van dit programma aanvangen.
- Categorie 1B: Wetenschappelijk gezien is er redelijkerwijs geen twijfel dat de instandhoudingsdoelstellingen op termijn kunnen worden gehaald. Behoud is geborgd, dus verslechtering wordt voorkomen. 'Verbetering van de kwaliteit' of 'uitbreiding van de oppervlakte' van de habitattypen of leefgebieden kan in de gevallen waarin dit een doelstelling is in een tweede of derde tijdvak van dit programma aanvangen.
- Categorie 2. Er zijn wetenschappelijk gezien twijfels of de achteruitgang zal worden gestopt en of er uitbreiding van de oppervlakte of verbetering van de kwaliteit van de habitattypen of leefgebieden zal plaatsvinden.

Uit de PAS-gebiedsanalyses blijkt dat er geen stikstofgevoelige potentieel zwakke Natura 2000-gebieden zijn waarvoor wetenschappelijke twijfels bestaan of de achteruitgang van habitattypen of leefgebieden van soorten zal worden gestopt en of (op termijn) uitbreiding van de oppervlakte of verbetering van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten zal plaatsvinden.

Potenties voor natuurherstel

Hermans *et al.* (2020) hebben kaartbeelden gemaakt van de potentie voor natuurherstel op de middellange termijn voor alle Natura 2000-gebieden. De kaartbeelden met de potentie van natuurherstel zijn gemaakt in het kader van de natuurverkenningen en hebben een 'perspectiefcategorie' voor maatregelen per habitatype volgens Bijlsma & Sanders (in voorbereiding voor de Natuurverkenning). Natura 2000-gebieden zonder instandhoudingsdoelen voor habitattypen zijn in deze beoordeling niet opgenomen. Voor een aantal habitattypen zijn hiervoor de relevante habitatsubtypen onderscheiden. Hierbij is beoordeeld in hoeverre de structuur en functie van habitattypen op de middellange termijn (30 jaar) zijn te behouden/herstellen met behulp van beschikbare maatregelen en uitgaande van adequaat regulier (vervolg)beheer. Hiervoor zijn onder andere alle herstelstrategieën gebruikt die in het kader van het PAS zijn opgesteld. Het perspectief van maatregelen voor behoud en herstel van structuur en functie is afzonderlijk beoordeeld met Ja/Nee op de schaalniveaus van habitats en landschap, grofweg corresponderend met maatregelen conform respectievelijk PAS-herstelstrategieën deel II en III. De categorieën zijn niet gewogen naar oppervlakte die het habitatype inneemt: de behoud-/herstelopgave weegt hiermee voor elk habitatype even zwaar. In de beoordeling zijn de volgende categorieën onderscheiden:

1. Structuur en functie kunnen worden behouden/hersteld door maatregelen op habitatniveau.
2. Structuur kan worden behouden/hersteld op habitatniveau, maar functie alleen met extra maatregelen op landschapsniveau.

3. Structuur en functie kunnen alleen worden behouden/hersteld met extra maatregelen op landschapsniveau.
4. Maatregelen zijn ontoereikend voor behoud/herstel van structuur en functie.

In tabel 2 is per potentieel zwak Natura 2000-gebied de verdeling van de aanwezige habitattypen over deze categorieën aangegeven (in % van het totaal aantal habitattypen). Uit de scores blijkt dat geen van de Natura 2000-gebieden volledig in categorie 4 valt, en dat het maximale aandeel van habitattypen in deze categorie 50% is. Voor minimaal 13 gebieden valt geen enkel aanwezig habitatype binnen deze categorie.

Tabel 2 Beoordeling van mogelijkheden voor natuurherstel in potentieel zwakke Natura 2000-gebieden

Gebied	Gebiedsanalyses (zie toelichting)	Potentie natuurherstel (Hermans, 2020) (% habitattypen per categorie, zie toelichting)			
		1	2	3	4
Boschhuizerbergen	1B			80	20
Kolland & Overlangbroek	1B			100	
De Bruuk	1B		25	50	25
Bakkeveense Duinen	1B	30		60	10
Maas bij Eijsden	-	60		20	20
Westduinpark & Wapendal	1B	85	15		
Lemselermaten	1A	15	15	70	
Elperstroomgebied	1B	15	15	70	
Groote Gat	-		100		
Lieftinghsbroek	1B	33	33		33
Sint Jansberg	1B	50		50	
Kempenland-West	1B	20	10	60	10
Duinen Den Helder- Callantsoog	1B	75	20		10
Aamsveen	1B	10	20	60	10
Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek	1B	25	12,5	50	12,5
Kunderberg	1A	50		50	
Landgoederen Brummen	1B	25	15	60	
Regte Heide & Riels Laag	1B	12,5	12,5	62,5	12,5
Wierdense Veld	1A			67	33

Gebied	Gebiedsanalyses (zie toelichting)	Potentie natuurherstel (Hermans, 2020) (% habitattypen per categorie, zie toelichting)		
		1B	10	60
Wijnjeterper Schar	1B	25	10	60
Witte Veen	1B	20		80
Zeldersche Driessen	1B	50		50

Voor de hieronder genoemde gebieden konden geen gegevens over potenties voor natuurherstel afgeleid worden uit de PAS-gebiedsanalyses en Hermans *et al.* (2020). Voor deze gebieden is op basis van de beheerplannen beoordeeld of er potenties zijn voor systeemherstel.

- Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein. Dit Vogelrichtlijngebied wordt binnenkort tevens aangewezen als Habitatrictlijngebied voor o.a. hooilanden met kievitsbloemen. Daarnaast zijn er instandhoudingsdoelstellingen voor verschillende soorten weidevogels. Door externe oorzaken ligt het aantal kleine zwanen onder het instandhoudingsdoel. Voor slobeend zijn maatregelen genomen. Krakeend en tafeleend komen in voldoende aantallen voor. Mede door het treffen van maatregelen kunnen verschillende van de instandhoudingsdoelstellingen duurzaam worden gerealiseerd.
- Canisvliet en Vogelkreek. In deze gebieden gelden verbeterdoelen voor de Habitatrictlijnsoort kruipend moerasscherm. Deze soort komt in beide gebieden voor in jaarlijkse wisselende hoeveelheden. Met ontwikkelingsmaatregelen is de biotoop van de soort uitgebreid. De soort is in het nieuw ingerichte gebied tot nu toe incidenteel waargenomen. Er zijn geen aanwijzingen dat kruipend moerasscherm in deze gebieden niet bestendig voor zal blijven komen; met behulp van beheer- en inrichtingsmaatregelen kan de populatie van de soort in stand worden gehouden en mogelijk verder uitgebreid worden.
- Yerseke & Kapelse Moer. In dit gebied gelden behoudsopgaven voor zilte pionierbegroeiingen en Schorren en zilte graslanden. Uit het beheerplan blijkt dat met diverse maatregelen, zoals het met beheermaatregelen tegengaan van verzoeting en successie en gericht waterbeheer, de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden bereikt.

Conclusie

Op grond van de beoordeling van de mogelijkheden voor natuurherstel in de PAS-gebiedsanalyses, in Hermans *et al.* (2020) en enkele beheerplannen kan geconcludeerd worden dat voor geen van de potentieel zwakke Natura 2000-gebieden vooruitzichten op behoud/herstel van alle voorkomende habitattypen en soorten uitgesloten is. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat geen van de geselecteerde *potentieel* zwakke Natura 2000-gebieden een *structureel* zwak Natura 2000-gebied is. Structureel zwakke Natura 2000-gebieden komen in Nederland daarom niet voor.

4.3 Selectie van gebieden die in aanmerking kunnen komen voor samenvoeging

In dit onderzoek worden onder andere de mogelijkheden beoordeeld om instandhoudingsdoelstellingen efficiënter te realiseren door het samenvoegen van Natura 2000-gebieden. Het idee van samenvoegen van Natura 2000-gebieden is dat, door het creëren van een groter gebied, meer mogelijkheden ontstaan om instandhoudingsdoelen te realiseren en daarmee knelpunten bij toestemmingsverlening op te lossen zijn. In de casussen bij dit onderzoek is onderzocht of deze voordelen van samenvoeging daadwerkelijk optreden.

Op grond van de juridische analyse moeten deze gebieden voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. De samen te voegen gebieden moeten een ecologische eenheid vormen of in voldoende mate ecologisch met elkaar samenhangen.
2. Samenvoeging heeft voor deze gebieden een ecologische meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie.

Op grond van voorwaarde 1 is bij de selectie van gebieden die in aanmerking kunnen komen voor samenvoeging uitgegaan van twee verschillende invalshoeken:

- *Gebieden die na samenvoeging een ecologische eenheid vormen.*
Dit zijn Natura 2000-gebieden die in belangrijke mate overeenkomstige instandhoudingsdoelen hebben en bovendien aan elkaar grenzen of dicht bij elkaar liggen (maximaal enkele kilometers tussenruimte¹²).
- *Gebieden die ecologisch met elkaar samenhangen*
Dit zijn Natura 2000-gebieden die aan elkaar grenzen of op korte afstand van elkaar liggen, maar waarvan de instandhoudingsdoelstellingen niet in belangrijke mate met elkaar overeenkomen. Deze gebieden vormen landschapsecologisch gezien wel een samenhangend geheel, bijvoorbeeld omdat er (dynamische) abiotische relaties bestaan, of omdat er soorten zijn die afwisselend gebruik maken van de verschillende gebieden.

Voor de selectie van gebieden voor beide categorieën zijn geen landsdekkende data beschikbaar die eenduidig antwoord geven op de vraag of gebieden vergelijkbare doelen hebben én dicht bij elkaar liggen. Om die reden is gekozen om deze gebieden met behulp van kaartbeelden, overzichten van instandhoudingsdoelen (beschikbaar op www.natura2000.nl) en expertkennis te inventariseren en selecteren.

De lijst van gebieden, die voor samenvoeging in aanmerking zouden kunnen komen, is niet limitatief. De selectie van gebieden die met elkaar samengevoegd zouden kunnen worden is in dit onderzoek vooral gebruikt om geschikte casussen te selecteren (zie hoofdstuk 5). In deze casussen wordt dieper ingegaan op o.a. de vragen of dit leidt tot ecologisch voordeel en of instandhoudingsdoelen efficiënter kunnen worden gerealiseerd met minder impact op de omgeving van de gebieden.

In tabel 3 is een selectie weergegeven van gebieden met overeenkomstige instandhoudingsdoelstellingen die in aanmerking zouden kunnen komen voor samenvoeging.

Tabel 3 Natura 2000-gebieden die vanuit overeenkomstige instandhoudingsdoelstelling voor samenvoeging in aanmerking kunnen komen

Gebieden	Toelichting
IJsselmeer-gebied: IJmeer/Markermeer, Veluwerandmeren, Eemmeer, Gooimeer, Ketelmeer/Vossemeer, Zwarte Meer	Verschillende combinaties zijn mogelijk. Aaneengesloten gebieden met sterk vergelijkbare doelen voor (o.a.) watervogels, moerasvogels en watergebonden habitattypen.
Wieden, Weerribben (eventueel met Olde Maten)	Gebieden in de laagveengordel van NW-Overijssel met overeenkomstige instandhoudingsdoelen voor habitattypen en (moeras)vogels. Wieden en Weerribben grenzen aan elkaar. De Olde Maten liggen op ca. 500 meter van de Wieden.
Deltawateren (m.u.v. Westerschelde)	Verschillende combinaties mogelijk. Aaneengesloten gebieden met sterk vergelijkbare doelen voor o.a. watervogels en verschillende habitattypen. Ook nu al gelden voor sommige soorten regionale instandhoudingsdoelen. De Westerschelde is vanwege ruimtelijke scheiding en andere systeemkenmerken (estuarium) niet meegenomen.
Zwanenwater/Pettemerduinen en Duinen Den Helder-Callantsoog	Aaneengesloten duingebieden met vergelijkbare instandhoudingsdoelen voor habitattypen van kalkarme duinen.
Noordhollands Duinreservaat en Schoorlse Duinen	Aaneengesloten duingebieden met vergelijkbare instandhoudingsdoelen voor habitattypen van kalkrijke en kalkarme duinen.
Naardermeer, Oostelijke Vechtplassen	Aaneengesloten laagveenmoerassen met vergelijkbare instandhoudingsdoelen voor habitattypen en moerasvogels.

¹² Ook in de huidige situatie zijn er diverse Natura 2000-gebieden die uit verschillende deelgebieden bestaan, die van elkaar gescheiden zijn door niet beschermd gebied, bijvoorbeeld de Natura 2000-gebieden 'Leenderheide, Groote Heide & De Plateaux', 'Loevestein, Pompveld & Kornsche Boezem' en 'Westduinpark & Wapendal'.

Gebieden	Toelichting
Polder Westzaan, Ilperveld/Varkensland/ Oostzanerveld/Twiske, Wormer & Jisperveld	Dicht bij elkaar gelegen gebieden met vergelijkbare instandhoudingsdoelen voor habitattypen van laagveenmoerassen en vogels.
Voordelta en Vlake van de Raan	Aaneengesloten gebieden van de ondiepe kustzone met vergelijkbare doelen voor habitattypen.
Solleveld & Kapittelduinen, Westduinpark & Wapendal	Aaneengesloten duingebieden met vergelijkbare instandhoudingsdoelen voor habitattypen van kalkrijke duinen.

In tabel 4 is een aantal voorbeelden opgenomen van Natura 2000-gebieden met onderling verschillende instandhoudingsdoelen, maar die in ecologisch opzicht wel min of meer met elkaar samenhangen.

Tabel 4 Natura 2000-gebieden die vanuit ecologische samenhang in aanmerking kunnen komen voor samenvoeging

Gebieden	Toelichting
Markermeer/IJmeer, Oostvaardersplassen, Lepelaarsplassen	Aaneengesloten wetlands met verschillende functies voor water- en moerasvogels en toenemende ecologische samenhang.
Waddenzee, Duinen Waddeneilanden (eventueel ook Noordzeekustzone)	Ecologisch samenhangende gebieden in de Kustzone van Noord-Nederland, met hoge mate van dynamiek en (daardoor) veranderlijkheid.
Haringvliet, Hollands Diep, Biesbosch	Samenhangend systeem van benedenrivieren in Rijn-Maasmonding, met deels verschillende habitattypen.
Wieden, Weerribben, Olde Maten en Zwarte water	Verdere uitbreiding van gordel laagveengebieden met deels vergelijkbare habitattypen en soorten.
Zouweboezem, Uiterwaarden Lek	Op korte afstand van elkaar gelegen wetlands met deels vergelijkbare habitattypen en mogelijk onderlinge relaties voor vogels.
Voordelta, Manteling Walcheren, Kop van Schouwen, Duinen Goeree & Kwade Hoek, Voorne's Duin	Samenhangend gebied van ondiepe kustzee die overgaat in jongere en oudere duinen en (deels) dynamische omstandigheden. Landschapsecologische en faunarelaties.

4.4 Selectie van gebieden die in aanmerking kunnen komen voor herindeling

In dit onderzoek worden onder andere de mogelijkheden beoordeeld om instandhoudingsdoelstellingen efficiënter te realiseren door het herindelen van instandhoudingsdoelen over verschillende Natura 2000-gebieden. Vanuit ecologisch perspectief kan herindelen mogelijk een meerwaarde hebben indien het gebieden betreft met doelen die slechts beperkt bijdrage aan de landelijke gunstige staat van instandhouding (score "C" op behoudsstatus in het Standaard Data Formulier) en mogelijk elders robuuster en efficiënter neergelegd en gerealiseerd kunnen worden. Wanneer er in een Natura 2000-gebied een beperkt aantal habitattypen en of soorten aanwezig is met een verminderde behoudsstatus, en deze habitattypen en soorten bovendien een beperkte bijdrage leveren aan de landelijke staat van instandhouding, dan zouden deze habitattypen of soorten van een dergelijk gebied in aanmerking kunnen komen voor herindeling. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met de geldende juridische kaders en de fysieke mogelijkheden voor het realiseren van de instandhoudingsdoelen.

Uit de juridische analyse komen de volgende randvoorwaarden voor herindeling:

- Omdat herindeling neerkomt op het beperken van de omvang van de bescherming van een Natura 2000-gebied, gelden hierbij dezelfde randvoorwaarden als bij de drie mogelijkheden die onder wijzigen van het beschermingsregime zijn beschreven.

- Na herindeling zal het habitatype of de soort in een ander Natura 2000-gebied ten minste in dezelfde omvang aanwezig moeten zijn als voorheen in het eerdere Natura 2000-gebied of uitgebreid moeten worden.
- Op basis van een ecologische onderbouwing moet zijn vastgesteld dat een (landelijke) gunstige staat van instandhouding beter kan worden gerealiseerd indien voor het habitatype of de soort in het andere Natura 2000-gebied een instandhoudingsdoelstelling gaat gelden of navenant wordt verhoogd.

Voor het selecteren van deze gebieden zijn de volgende criteria gehanteerd:

1. Het gebied bevat één of meer habitattypen of soorten die in een lokaal verminderde behoudsstatus hebben (categorie C van 'conservation status' uit Standaard Data Formulier).
2. De relatieve bijdrage van het habitatype in het gebied aan de landelijke oppervlakte-doelstelling is beperkt (categorie C van 'relative surface' in het Standaard Data Formulier).
3. Er zijn in één of meer andere Natura 2000-gebieden mogelijkheden om door uitbreiding of wijziging van doelstellingen bij te dragen aan het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding van het betreffende habitatype of de betreffende soort.

In tabel 5 is een overzicht gegeven van de Natura 2000-gebieden die voldoen aan bovenstaande criteria 1 en 2. Op basis van criterium 1 geldt dat voor 123 van de 137 Habitatrichtlijngebieden sprake is van één of meer habitattypen waarvan de behoudsstatus 'passable (redelijk) of verminderd' is. In 114 van deze gebieden is bovendien sprake van een geringe bijdrage aan de landelijke oppervlakte-doelstelling voor één of meer van deze habitattypen.

Tabel 5 Beoordeling Natura 2000-gebieden op criteria voor herindeling.

Natura 2000-gebied	Criterium 1	Criterium 2
Aamsveen	X	X
Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek	X	X
Alde Feanen	X	X
Bakkeveense Duinen	X	X
Bargerveen	X	X
Bekendelle	X	X
Bemelerberg & Schiepersberg	X	-
Bergvennen & Brecklenkampse Veld	X	X
Boetelerveld	X	X
Borkeld	X	X
Boschhuizerbergen	X	X
Botshol	X	X
Brabantse Wal	X	X
Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein	X	X
Brunssummerheide	X	X
Bunder- en Elsoërbos	X	X
Buurserzand & Haaksbergerveen	X	X
Coepelduynen	X	X
De Bruuk	X	X
Deurnsche Peel & Mariapeel	X	X
Dinkelland	X	X
Drentsche Aa-gebied	X	X
Drents-Friese Wold & Leggelderveld	X	X
Drouwenerzand	X	X
Duinen Ameland	X	X
Duinen Den Helder - Callantsoog	X	X
Duinen en Lage Land Texel	X	X

Natura 2000-gebied	Criterium 1	Criterium 2
Duinen Goeree & Kwade Hoek	X	X
Duinen Schiermonnikoog	X	X
Duinen Terschelling	X	X
Duinen Vlieland	X	X
Dwingelderveld	X	X
Eilandspolder	X	X
Elperstroomgebied	X	X
Fochteloërveen	X	X
Geleenbeekdal	X	X
Geuldal	X	X
Grensmaas	X	X
Grevelingen	X	X
Groote Gat	X	X
Groote Peel	X	X
Haringvliet	X	-
Holtingerveld	X	X
IJsselmeer	X	X
Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske	X	X
Kampina & Oisterwijkse Vennen	X	X
Kempenland-West	X	X
Kennemerland-Zuid	X	X
Klaverbank	X	-
Kolland & Overlangbroek	X	-
Kop van Schouwen	X	X
Korenburgerveen	X	X
Krammer-Volkerak	X	X
Kunderberg	X	X
Landgoederen Brummen	X	X
Landgoederen Oldenzaal	X	X
Langstraat	X	X
Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux	X	X
Lemselermaten	X	X
Leudal	X	X
Lieftinghsbroek	X	X
Lingegebied & Diefdijk-Zuid	X	X
Loevestein, Pompveld & Kornsche Boezem	X	X
Lonnekermeer	X	X
Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen	X	X
Maas bij Eijsden	X	X
Maasduinen	X	X
Manteling van Walcheren	X	X
Mantingerzand	X	X
Meijendel & Berkheide	X	X
Meinweg	X	X
Naardermeer	X	X
Nieuwkoopse Plassen & de Haeck	x	X
Noorbeemden & Hoogbos	x	X

Natura 2000-gebied	Criterium 1	Criterium 2
Noordhollands Duinreservaat	x	X
Noordzeekustzone	x	-
Norgerholt	x	X
Oeffeltermeent	x	-
Olde Maten & Veerslootlanden	x	X
Oostelijke Vechtplassen	x	X
Oosterschelde	x	X
Oude Maas	x	-
Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving	x	X
Polder Westzaan	x	X
Regte Heide & Riels Laag	x	X
Rijntakken	x	X
Roerdal	x	X
Rottige Meenthe & Brandemeer	x	X
Sallandse Heuvelrug	x	X
Sarsven en De Banen	x	X
Savelsbos	x	X
Schoorlse Duinen	x	X
Sint Jansberg	x	X
Sint Pietersberg & Jekerdal	x	X
Solleveld & Kapittelduinen	x	-
Springendal & Dal van de Mosbeek	x	X
Stelkampsveld	x	X
Strabrechtse Heide & Beuven	x	X
Swalmdal	x	X
Uiterwaarden Lek	X	X
Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht	X	X
Ulvenhoutse Bos	X	-
Van Oordt's Mersken	X	X
Vecht- en Beneden-Reggegebied	X	X
Veluwe	X	X
Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek	X	X
Voornes Duin	X	X
Waddenzee	X	X
Weerter- en Budelerbergen & Ringselven	X	X
Westduinpark & Wapendal	X	X
Westerschelde & Saeftinghe	X	X
Wierdense Veld	X	X
Wijnjeterper Schar	X	X
Willinks Weust	X	X
Witte Veen	X	X
Witterveld	X	X
Wooldse Veen	X	X
Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder	X	X
Zeldersche Driessen	X	X
Zouweboezem	X	X
Zwanenwater & Petteerderduinen	X	X

Natura 2000-gebied	Criterium 1	Criterium 2
Zwarte Meer	X	X
Zwin & Kievittepolder	X	X

Op basis van deze selectiecriteria zouden dus op ecologische gronden vrijwel alle Habitatrichtlijngebieden voor één of meer habitattypen in aanmerking kunnen komen voor herindeling. Het is met deze globale selectie niet mogelijk om ook te onderzoeken of het aanpassen van de gebiedspecifieke instandhoudingsdoelen voor deze habitattypen ook opgevangen kan worden daar het aanpassen van de doelen in andere gebieden. De mogelijkheden hiervoor zijn onderzocht in de casussen.

In de casussen in hoofdstuk 5 is onderzocht of in juridische zin voldaan kan worden aan de voorwaarden die gelden voor herindeling en of de ecologische voordelen van herindeling daadwerkelijk optreden.

5 UITWERKING CASUSSEN

5.1 Inleiding

Op basis van de uitwerking in hoofdstuk 4 is een zevental casussen geselecteerd, die in Tabel 6 zijn weergegeven. De uitwerking van deze casussen is in dit hoofdstuk opgenomen. In de tabel is per casus te zien welke oplossingsrichtingen worden verkend.

Tabel 6 Geselecteerde casestudies

Casus	1. Volledig schrappen gebied	2. Aanpassen begrenzing	3. Herindelen	4. Samenvoegen
Lemselermaten	X		(X)	
Wierdense Veld	X	(X)	(X)	
Waddengebied			(X)	X
De Wieden, Weerribben en Olde Maten & Veerslootslanden				X
Westduinpark & Wapendal		X	X	
Veenmosrietlanden (H7140B) in Eilandspolder en Oosterschelde			X	
Droge heiden (H4030)			X	

Lemselermaten

In dit kleine gebied zijn relatief veel instandhoudingsdoelen aangewezen, die veelal een verminderde behoudsstatus hebben en landelijk in een ongunstige staat van instandhouding verkeren. Het gebied is in paragraaf 4.2. geselecteerd als één van de gebieden met een gemiddeld laagste score op lokale behoudsstatus, en kan daarmee als potentieel zwak Natura 2000-gebied worden beschouwd.

Door de geringe omvang staat het gebied sterk onder druk door invloeden van buitenaf en moet veel worden geïnvesteerd voor een relatief kleine landelijke bijdrage aan de instandhouding van de aanwezige habitattypen (voor wat betreft oppervlakte) en soorten.

De casus Lemselermaten richt zich op de mogelijkheden om de beschermde status van een dergelijk gebied op te heffen, individuele doelen te schrappen of anders te verdelen over gebieden in de regio of het land.

Vragen die centraal staan in de casus zijn:

- Is er sprake van een wetenschappelijke of administratieve vergissing bij de aanwijzing van het gebied die grondslag kan vormen voor het opheffen van de beschermde status van het gebied?
- Is er sprake van een situatie dat het gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de habitattypen en/of aan de vorming van het netwerk Natura 2000? Hierbij staat de vraag centraal of het vaststaat dat in en rond het gebied geen maatregelen meer mogelijk zijn die kunnen leiden tot het herstel van de vier habitattypen die in een verminderde behoudsstatus hebben, in een zodanige mate dat zijn bij zullen dragen aan de landelijke instandhoudingsdoelen, waarbij de oorzaak daarvan niet gelegen is in het eerder niet nakomen van de verplichtingen van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn.
- Is sprake van een situatie waarbij voor een of meerdere doelen van dit gebied herverdeling plaats kan vinden over andere Natura 2000-gebieden?

Wierdense Veld

Het Wierdense Veld is groter dan het Natura 2000-gebied Lemselermaten, maar ook in dit gebied staan de instandhoudingsdoelstellingen zwaar onder druk. Ook dit gebied is in paragraaf 4.2 geselecteerd als één van de gebieden met een gemiddeld laagste score op lokale behoudsstatus, en kan daarmee als

potentieel zwak Natura 2000-gebied worden beschouwd. Alle vier in het gebied aanwezige habitattypen hebben een landelijk zeer ongunstige SVI (H4030 Droge heiden, H6230 Heischrale graslanden, H7110 Actieve hoogvenen en H7120 Herstellende hoogvenen). Ondanks eerdere studies waarin onderzoek is gedaan naar de aanwijzing van het Wierdense Veld als Natura 2000-gebied laait de discussie over het al dan niet terecht aangewezen zijn van het gebied en de haalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen met enige regelmaat op. Mede hierom wordt de (on)mogelijkheid van het schrappen van dit gebied opnieuw verkend in deze casus. De casus Wierdense Veld wordt ook gebruikt om te beoordelen welke mogelijkheden hier zijn voor het aanpassen van de begrenzing of het herverdelen van doelen.

Vragen die centraal staan in de casus zijn:

- Is er sprake van een wetenschappelijke of administratieve vergissing bij de aanwijzing van het gebied die grondslag kan vormen voor het opheffen van de beschermde status van het gebied?
- Is er sprake van een situatie dat het gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de habitattypen en/of aan de vorming van het netwerk Natura 2000? Hierbij staat de vraag centraal of het vaststaat dat in en rond het gebied geen maatregelen meer mogelijk zijn die kunnen leiden tot behoud en waar nodig verbetering en uitbreiding van de vier habitattypen in een zodanige mate dat zij bij zullen dragen aan de landelijke instandhoudingsdoelen, waarbij de oorzaak van een eventuele verslechtering niet gelegen is in het eerder niet nakomen van de verplichtingen van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn.
- Zijn er mogelijkheden voor het aanpassen van de begrenzing van het gebied?
- Zijn er mogelijkheden voor het herverdelen van één of meer van de instandhoudingsdoelstellingen over andere Natura 2000-gebieden?

Waddengebied

De vijf Waddeneilanden, de Waddenzee en de Noordzeekustzone vormen een landschapsecologisch samenhangend en aaneengesloten gebied met veel onderlinge relaties en hoge mate van dynamiek. Grenzen tussen gebieden en habitattypen/leefgebieden wijzigen doorlopend als gevolg van deze dynamische processen, wat in administratief opzicht lastig kan zijn. De van nature optredende verandering van de ligging van de ecologische grens tussen de verschillende gebieden kunnen aanleiding zijn voor wijzigingen van de aanwijzingsbesluiten van de gebieden. Het samenvoegen van dit gebied is daarvoor een alternatieve oplossing die anticipeert op deze processen en veranderingen in plaats van daarop reageert. Ook leidt het samenvoegen van deze gebieden tot één Natura 2000-gebied mogelijk tot betere kansen voor het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen en daarmee wellicht tot een verbetering van mogelijkheden voor toestemmingsverlening. In deze case wordt daarnaast ook gekeken naar de mogelijkheden voor het schuiven met doelen tussen Waddeneilanden (of in het geval van één aaneengesloten gebied: binnen het samengevoegde gebied).

Vragen die centraal staan in de casus zijn:

- Is het mogelijk, en zo ja onder welke voorwaarden, de Natura 2000-gebieden in het Waddengebied aan te wijzen als één nieuw Natura 2000-gebied?
- Als dit mogelijk blijkt, wat zijn dan de voordelen met oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en de vergunbaarheid van nieuwe initiatieven?
- Wat zijn de risico's en nadelen van het samenvoegen van deze Natura 2000-gebieden?
- Wat zijn de mogelijkheden voor en de voor- en nadelen van het schuiven met instandhoudingsdoelstellingen tussen de vijf Waddeneilanden?

De Wieden, Weerribben en Olde Maten & Veerslootslanden

De Natura 2000-gebieden De Wieden, Weerribben en Olde Maten & Veerslootslanden grenzen (bijna) aan elkaar en vertonen sterke overeenkomsten in de instandhoudingsdoelstellingen. Mogelijk leidt het samenvoegen van deze gebieden tot één Natura 2000-gebied tot betere kansen voor het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen en daarmee wellicht tot een verbetering van mogelijkheden voor toestemmingsverlening.

Vragen die centraal staan in de casus zijn:

- Is het mogelijk, en zo ja onder welke voorwaarden, om deze drie Natura 2000-gebieden aan te wijzen als één nieuw Natura 2000-gebied?
- Als dit mogelijk blijkt, wat zijn dan de voordelen met oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en de vergunbaarheid van nieuwe initiatieven?

- Wat zijn de risico's en nadelen van het samenvoegen van deze Natura 2000-gebieden?

Westduinpark & Wapendal

Het Natura 2000-gebied Westduinpark & Wapendal ligt in Den Haag, waarbij Westduinpark ingeklemd ligt tussen de stad en de Noordzee, en Wapendal letterlijk in de stad ligt en omsloten wordt door bebouwing. Vooral het deelgebied Wapendal staat daardoor zeer zwaar onder druk. In deze casus wordt verkend wat de mogelijkheden zijn voor herbegrenzing van het gebied waarbij het deelgebied Wapendal wordt geschrapt in combinatie met een herindeling van de doelen.

Vragen die centraal staan in de casus zijn:

- Is het mogelijk de grens van het Natura 2000-gebied zo aan te passen dat het deelgebied Westduinpark niet langer onderdeel uitmaakt van de aanwijzing?
- Is het in dat geval mogelijk de instandhoudingsdoelstellingen van het deelgebied Westduinpark door herverdeling te verplaatsen naar andere delen van dit of een ander Natura 2000-gebied?

Veenmosrietlanden (H7140B) in Eilandspolder en Oosterschelde

Deze casus wordt uitgewerkt rondom het habitatsubtype H7140B Trilvenen en overgangsvennen (veenmosrietland) in de Natura 2000-gebieden Eilandspolder en Oosterschelde. Het habitatsubtype verkeert landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding.

In beide gebieden komen zeer kleine arealen van het habitattype voor, met een relatief lage landelijke bijdrage (categorie C). In beide gebieden is het veenmosrietland ook het habitattype met de laagste kritische depositiewaarde, wat met name in de Oosterschelde veel effect heeft op de vergunningverlening. In het Natura 2000-gebied Oosterschelde is het voorkomen van dit habitattype beperkt tot een kleine oppervlakte in een inlaag (deel van de Oosterschelde dat als gevolg van de aanleg van een dijk binnendijks is komen te liggen). Het habitattype komt hier geïsoleerd voor op grote afstand van de rest van het verspreidingsgebied dat overwegend in de laagveengordels is gelegen, en in een natuurlijke omgeving die ecologisch gezien sterk afwijkt van de overige voorkomens in Nederland.

In het Natura 2000-gebied Eilandspolder is het veenmosrietland een restant van een vroeger veel groter areaal. De Eilandspolder ligt in de laagveengordel en in het gebied bestaan potenties voor herstel en uitbreiding van het vroegere areaal van veenmosrietland.

Vragen die centraal staan in de casus zijn:

- Wat betekent de ligging, de geringe oppervlakte, de mate waarin het gebied aan het landelijke doel bijdraagt en de ontstaansgeschiedenis van het veenmosrietland voor de mogelijkheden de aanwijzing van het habitattype te schrappen?
- Wat betekent de ligging op grotere afstand van het overige voorkomen van veenmosrietland in de Oosterschelde voor de mogelijkheden om deze aanwijzing te schrappen en de bijdrage aan de landelijke doelstelling elders te realiseren?

Droge heiden (H4030)

Het habitattype Droge heiden (H4030) verkeert landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding. In een groot aantal Natura 2000-gebieden geldt een instandhoudingsdoelstelling voor dit habitattype en in veel gebieden geldt een verbeterdoelstelling voor oppervlakte en/of kwaliteit. In een aantal gebieden komen zeer grote oppervlaktes droge heide voor, maar er zijn ook veel gebieden waar slechts een zeer kleine oppervlakte droge heide voorkomt. De kritische depositiewaarde van droge heide (15 kg, 1.071 mol N/ha/jaar) is relatief laag. In deze casus wordt verkend of het mogelijk is de instandhoudingsdoelen voor het habitattype over de betrokken Natura 2000-gebieden zo her in te delen, dat de landelijke doelstelling op een efficiëntere wijze en met minder maatschappelijke gevolgen kan worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld door het aanwijzen van gebieden met grote voorkomens van droge heide die nu nog niet zijn aangewezen als Natura 2000-gebied.

Vragen die centraal staan in de casus zijn:

- Is het mogelijk het landelijk doel voor droge heide te bereiken met een andere verdeling van de instandhoudingsdoelstelling over de bestaande Natura 2000-gebieden?
- Als dat niet mogelijk blijkt, is herverdeling dan wel mogelijk bij aanwijzing van nieuw Natura 2000-gebied?

Per casus is een tabel opgenomen met aanwezige habitattypen. De gebieden kunnen ook aangewezen zijn voor soorten van de habitatrichtlijn en voor vogels, maar kortheidshalve is deze informatie meestal niet in de tabellen opgenomen. Voor een volledig overzicht kan (per gebied) www.natura2000.nl/gebieden worden geraadpleegd.

5.2 Lemselermaten

5.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt als eerste beschreven wat de instandhoudingsdoelstellingen zijn van dit gebied. Vervolgens wordt - aan de hand van de eerder in dit rapport geformuleerde vragen - beschreven wat de mogelijkheden zijn voor het (geheel of gedeeltelijk) schrappen van dit gebied en voor herindelen van de doelen.

Gebruikte bronnen

- Bell Hullenaar Ecohydrologisch Adviesbureau, 2015. Ecohydrologische systeemanalyse Lemselermaten
- Provincie Overijssel, 2016. Natura 2000-beheerplan Lemselermaten
- Provincie Overijssel, 2017. PAS-gebiedsanalyse Lemselermaten
- Nieuwsbrieven <https://www.dinkelland.nl/natura2000>

5.2.2 Instandhoudingsdoelstellingen

In onderstaande tabellen zijn de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied Lemselermaten samengevat. De tabel wordt gevolgd door een kaart die de ligging van het gebied toont.

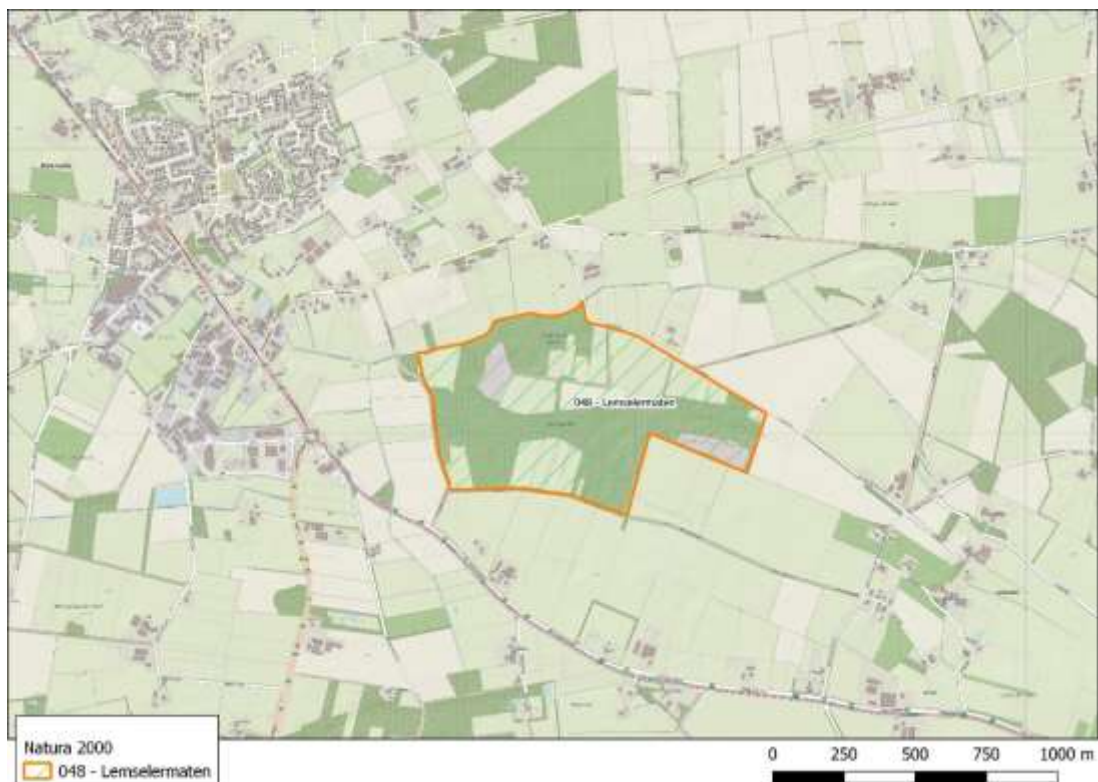
Tabel 7 Overzicht van de instandhoudingsdoelstellingen van de aangewezen habitattypen van het Natura 2000-gebied de Lemselermaten.

Habitatype	Habitatsubtype	Status doel	Oppervlakte	Kwaliteit	Relatieve bijdrage	KDW (mol N/ha/Jaar)
H4010A Vochtige heiden	- hogere zandgronden	definitief	>	>	C (<2%)	1214
H4030 - Droge heiden		ontwerp	=	=	C (<2%)	1071
*H6230 Heischrale graslanden	-	definitief	=	=	C (<2%)	857
H6410 Blauwgraslanden	-	definitief	=	=	C (<2%)	1071
H7150 Pionierv egetaties met snavelbiezen	-	definitief	=	=	C (<2%)	1429
H7230 Kalkmoerassen ¹	-	definitief	>	>	B1 (2-6%)	1143
H4010A Vochtige heiden	- hogere zandgronden	definitief	>	>	C (<2%)	1214
*H91E0C Vochtige alluviale bossen	- beek begeleidende bossen	definitief	= (<)	>	B1 (2-6%)	1857

¹Dit gebied behoort tot de 5 belangrijkste gebieden voor Kalkmoerassen waarbij in het aanwijzingsbesluit het volgende wordt vermeld: goede kwaliteit met kenmerkende en bijzondere soorten als armbloemige waterbies, breed wollegras en vetblad.

Tabel 8 Overzicht van de instandhoudingsdoelstellingen van de aangewezen habitatrichtlijnsoort van het Natura 2000-gebied de Lemselermaten.

Habitatsoort	Status doel	Populatie	Omvang leefgebied	Kwaliteit leefgebied	Relatieve bijdrage	KDW
H1016 - Zegge- korfslak	definitief	=	=	>	C (<2%)	1.857 (H91E0C) 1.714 (LG05)



Figuur 1 Schematische ligging van het Natura 2000-gebied Lemselermaten (oranje vlak)

5.2.3 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Is er sprake van een wetenschappelijke of administratieve vergissing bij de aanwijzing van het gebied die de grondslag vormt voor het schrappen van het gebied?

Uit niets blijkt dat mogelijk een administratieve fout is gemaakt bij de aanwijzing van het Natura 2000-gebied Lemselermaten. Het gebied behoort tot de vijf belangrijkste Natura 2000-gebieden voor de habitattypen H3130 (Zwakgebufferde vennen) en H7230 (Kalkmoerassen). De habitattypen en soorten die in het aanwijzingsbesluit worden genoemd komen ook daadwerkelijk in het gebied voor. Lemselermaten is het enige gebied in Nederland waar Breed wollegras voorkomt, een typische soort voor H7230 Kalkmoerassen.

Conclusie: er is geen wetenschappelijke of administratieve vergissing gemaakt bij de aanwijzing van het gebied.

Is er sprake van een situatie dat het gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de habitattypen en/of aan de vorming van het netwerk Natura 2000?

Zoals in paragraaf 2.2.3 reeds aangegeven, zal beoordeeld moeten worden of maatregelen mogelijk zijn om de instandhoudingsdoelen in het betreffende gebied te behalen.

Het kan daarbij gaan om instandhoudingsmaatregelen die bijdragen aan het behalen van een landelijke gunstige staat van instandhouding (in de zin van art. 6.1 HRL) of om passende maatregelen waarmee behoud van de staat van instandhouding zoals deze was op het moment dat een Natura 2000-gebied onder het regime van de Habitatrichtlijn is komen vallen, is geborgd (in de zin van art. 6.2 HRL). Alleen de

gebieden waarvoor onomstotelijk vaststaat dat dergelijke maatregelen niet succesvol ingezet kunnen worden voor één of meerdere habitattypen of soorten, kunnen als structureel zwak worden beoordeeld.

Met een oppervlakte van 55 hectare is het Natura 2000-gebied Lemselermaten relatief klein en het gebied is omgeven door landbouwgronden. Het gebied behoort tot het gradiënttype 'Beekdalen met regionale kwel in de middenloop'. Dergelijke beekdalen ontvangen hun grondwater vaak uit relatief grote hydrologische systemen, waarvan de infiltratiegebieden op vele kilometers afstand kunnen liggen. In Nederland is dit (diepe) grondwater van nature basen- en ijzerrijk, maar zeer arm aan sulfaat. Het water is niet sterk vervuild door landbouwkundige activiteiten en kan jaren vanuit de infiltratiegebieden onderweg zijn voordat het in het beekdal uittreedt. In de gebiedsanalyse die voor dit gebied in 2017 is opgesteld worden als belangrijkste systeemknelpunten verdroging en vermessing van het grondwater genoemd.

Desondanks is het kleine areaal H7230 Kalkmoeras, waarvoor het gebied oorspronkelijk geselecteerd is als Natura 2000-gebied, volgens recente beoordelingen in goede staat van instandhouding vanwege de toestroming van kwelwater. De habitattypen H4010A (Vochtige heiden), H6410 (Blauwgraslanden) en H91E0C (Vochtige alluviale bossen) komen op dit moment in matige tot goede kwaliteit binnen het gebied voor. De habitattypen H6230 (Heischrale graslanden) en H7150 (Pioniervegetaties met snavelbiezen) zijn door natuurherstellende maatregelen recent (maar wel voor de referentiedatum) ontstaan c.q. hersteld en komen op een klein areaal voor (beide minder dan 0,3 hectare). Van beide habitattypen is de trend in kwaliteit op dit moment onbekend (PAS gebiedsanalyse).

De zeggekorfslak komt verspreid over het gebied voor in habitatype H91E0C en in grote zeggenmoerassen, daarnaast kan de soort ook habitatype H7230 als leefgebied gebruiken. Het totale leefgebied bedraagt 1,58 ha (H91E0C), 180 m² (grote zeggenmoerassen) en 140 m² (H7230). Trends over de soort zijn op dit moment niet bekend.

In de ecohydrologische systeemanalyse worden diverse maatregelen genoemd die bij kunnen dragen aan behoud, uitbreiding en verbetering van de instandhoudingsdoelstellingen. Momenteel wordt een provinciaal inpassingsplan voorbereid met zowel interne als externe maatregelen. De belangrijkste hydrologische maatregelen om de natuurdoelen te kunnen realiseren, betreffen vooral de aanpassing aan de Dollandbeek en de Weerselerbeek.

De gebiedsanalyse concludeert dat de achteruitgang van de kwelafhankelijke habitattypen H6410 Blauwgraslanden, H7230 Kalkmoerassen en H91E0C Vochtige alluviale bossen alleen kan worden gestopt door vermindering van de verdroging. Op korte termijn is de meest effectieve maatregel daarvoor het stoppen van de ontwatering in en rond het Natura 2000-gebied. Dit zorgt voor hogere grondwaterstanden (vooral in de zomer: GLG), voor minder voedselrijke omstandigheden door vermindering van de mineralisatie en voor grotere aanvoer van basen door meer kwel. Deze maatregel draagt ook bij aan uitbreiding oppervlakte en verbetering van de kwaliteit van habitatype H7230 Kalkmoerassen, H91E0C Vochtige alluviale bossen en aan verbetering van de kwaliteit van habitatype H6230 Heischrale graslanden.

Op langere termijn zou ook vermindering van de grondwaterwinning Weerselo kunnen bijdrage aan een betere realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van deze habitattypen, vooral in het zuidwestelijke deel van het Natura 2000-gebied. Dit wordt onderzocht. Maatregelen ten aanzien van particuliere grondwateronttrekkingen kunnen bepaald worden na evaluatie van hun effecten.

In delen met weinig organische stof in de bodem zijn de herstelpotenties voor habitatype H7230 Kalkmoerassen op korte termijn zeer groot door het afgraven van natte tot zeer natte locaties met kwel van basenrijk grondwater. Eerder uitgevoerde herstelmaatregelen in het Westelijke en Oostelijke Maatje heeft laten zien dat deze maatregelen grote kans van slagen hebben. Langdurig herstel trad op in delen waar de bodem een relatief laag organisch stofgehalte had na het afgraven/plaggen en voldoende kwel van basenrijk grondwater. Dit betreft de beekdalflanken. Een laag organisch stofgehalte beperkt het eutrofiërisingsrisico als gevolg van de toestroming van sulfaatrijk grondwater. Een hoge kwelflux handhaaft de vereiste hoge basenrijkdom van de bodem.

Herstelsucces wordt sterk bepaald door een adequate lokale inpassing en hiervoor is een detailinventarisatie nodig naar de lokale bodemopbouw van potentiële locaties inclusief de nutriëntenprofielen. Dit herstel kan ook plaatsvinden door omvorming van broekbos naar hooiland. Door deze maatregel te combineren met vermindering van de ontwatering binnen en buiten het Natura 2000-

gebied wordt de herstelkans sterk vergroot. Op de korte termijn wordt gekozen voor het verminderen van ontwatering binnen het Natura 2000-gebied en het omliggende NNN. Hierdoor zijn er op korte termijn kansrijke herstelllocaties in het noordelijke deel (vlakbij de Maatjes) en in het oostelijke deel omdat hier dan sterke vernatting optreedt. Twee andere kansrijke locaties zijn in het dal van de Dollandbeek ten zuidwesten van het westelijke heideterrein en ten zuiden van het verschaalde perceel. Deze twee locaties hebben het voordeel dat het intrekgebied van het lokale grondwatersysteem niet wordt bemest.

Aangezien er voldoende perspectief is om middels maatregelen een bijdrage te leveren aan de landelijk gunstige staat van instandhouding voor vrijwel alle in het gebied aangewezen habitattypen kan dit gebied niet als structureel zwak worden aangemerkt. Het Natura 2000-gebied Lemselermaten is overigens het enige Natura 2000-gebied waarin in habitatype H7230 Kalkmoerassen de typische soort breed wollegras voorkomt. Wanneer Lemselermaten geschrapt zou worden als Natura 2000-gebied, zou dit een onaanvaardbaar risico opleveren voor de landelijke staat van instandhouding van het habitatype Kalkmoerassen: als deze soort uit de Natura 2000-gebieden verdwijnt, is de landelijke staat van instandhouding het habitatype direct en blijvend zeer ongunstig.

Voorts is het nog de vraag of mogelijk het recent in ontwerp toegevoegde habitatype Droge heiden (H4030) een uitzondering vormt. De gebiedsanalyse noch het beheerplan gaan in op dit habitatype omdat het in ontwerp (en dus nog niet definitief) is toegevoegd aan dit gebied. Het habitatype komt met een beperkte oppervlakte, maar een goede kwaliteit, voor te midden van habitatype Vochtige heiden (H4010A). Omdat de prioriteit ligt bij de vochtige habitattypen, is behoud volgens het ontwerpbesluit voldoende. De vraag die hier speelt is of dit droge habitatype in het gebied voorkomt als gevolg van de verdroging van de vochtige heidevelden of dat het ook voor kan blijven komen als de verdroging in het gebied opgelost wordt. De droge heide komt echter voor in een iets hoger gelegen deel van het Natura 2000-gebied. Het is niet ontstaan als gevolg van verdroging van het gebied en komt evenmin in gevaar wanneer vernattingmaatregelen worden uitgevoerd ten behoeve van de kwaliteitsverbetering van vochtige heide.

Conclusie: gezien het voorgaande is geen sprake van een situatie waarin het gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de habitattypen en/of aan de vorming van het netwerk Natura 2000. Het Natura 2000-gebied Lemselermaten is niet structureel zwak.

Is sprake van een situatie waarbij voor een of meerdere doelen van dit gebied herverdeling plaats kan vinden?

Instandhoudingsdoelstellingen kunnen alleen worden herverdeeld door ze in het ene gebied te schrappen of aan te passen en in een ander gebied aanvullend aan te wijzen. Een doel kan alleen worden geschrapt wanneer sprake is van een wetenschappelijke of administratieve fout in de aanwijzing, of wanneer het Natura 2000-gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de desbetreffende habitatype of soort. In het voorgaande is al geconcludeerd dat geen sprake is van een foutieve aanwijzing, en dat de instandhoudingsdoelstellingen haalbaar zijn. Om die reden is er geen ruimte voor het schrappen van de doelen van het Natura 2000-gebied Lemselermaten.

Wanneer de mogelijkheid wel zou bestaan om voor een of meer doelen de beschermde status op te heffen dan betekent dat dat deze doelstellingen elders in het Natura 2000-netwerk zullen moeten worden bereikt. Deze mogelijkheid wordt in de casus Wierdense Veld en de casus Droge heiden nader verkend. Ten aanzien van eventuele belemmeringen in de toestemmingsverlening is er in dit gebied geen winst te behalen door het schrappen van één of enkele doelen, aangezien voor alle habitattypen geldt dat er sprake is van matig tot sterke overbelasting en een relatief lage KDW.

Conclusie: voor geen van de doelen van het gebied is sprake van een administratieve of wetenschappelijke fout of van een situatie waarin het gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de habitattypen en/of aan de vorming van het netwerk Natura 2000. Om die reden is het niet mogelijk middels herverdelen een of meerdere doelen in het gebied te schrappen. Als dat wel mogelijk zou zijn, leidt het schrappen van deze doelen niet tot het oplossen van knelpunten ten aanzien van toestemmingsverlening.

5.3 Wierdense Veld

5.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt als eerste beschreven wat de instandhoudingsdoelstellingen zijn van dit gebied. Vervolgens wordt - aan de hand van de eerder in dit rapport geformuleerde vragen - beschreven wat de mogelijkheden zijn voor het (geheel of gedeeltelijk) schrappen van dit gebied, mogelijkheden voor aanpassen van de begrenzing en voor herindelen van de doelen.

Gebruikte bronnen

- Provincie Overijssel, 2017. PAS-gebiedsanalyse Wierdense Veld
- Beheerplan Wierdense Veld
- Arcadis, 2008. Aanwijzing Wierdense Veld als natura 2000-gebied: terecht of onterecht? haalbaar én betaalbaar?
- Nieuwsbrieven <https://www.wierdenseveld.nl/natura2000>
- Kennisteam Wierdense Veld, 2019. Ecologische beoordeling Wierdense Veld
- Brief van gedeputeerde staten van Overijssel over tijdelijk stopzetten gebiedsproces en de uitvoering van een verkenning over de verhouding van de opgaven voor natuur en drinkwaterwinning in / bij het Wierdense Veld, 2019
- Hermans *et al.*, 2020. Ruimtelijke aanpak van het stikstofprobleem; Inzicht in oplossingsrichtingen vanuit landbouw en natuur

5.3.2 Instandhoudingsdoelstellingen

Tabel 9 toont de instandhoudingsdoelstelling voor het Wierdense Veld, daaronder is een afbeelding van de ligging van het gebied opgenomen.

Tabel 9 Overzicht van de instandhoudingsdoelstellingen van de aangewezen habitattypen van het Natura 2000-gebied het Wierdense Veld.

Habitatype	Habitatsubtype	Status doel	Oppervlakte	Kwaliteit	Relatieve bijdrage	KDW (mol N/ha/Jaar)
H4030 - Droge heiden		definitief	=	>	C (<2%)	1071
H6230 - Heischrale graslanden		definitief	=	=	C (<2%)	857
H7120 - Herstellende hoogvenen		definitief	= (<)	>	B1 (2-6%)	500
H7110A - Actieve hoogvenen	hoogveenlandschap	definitief	>	>	C (<2%)	500



Figuur 2 Schematische ligging van het Natura 2000-gebied het Wierdense Veld.

5.3.3 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Is sprake van een wetenschappelijke of administratieve vergissing bij de aanwijzing van het gebied?

Uit niets blijkt dat mogelijk een administratieve fout is gemaakt bij de aanwijzing van het Natura 2000-gebied Wierdense Veld. Het gebied behoort tot de belangrijkste Natura 2000-gebieden voor het habitattypen H7120 (Herstellende hoogvenen). De habitattypen en soorten die in het aanwijzingsbesluit worden genoemd komen ook daadwerkelijk in het gebied voor.

Conclusie: er is geen wetenschappelijke of administratieve vergissing gemaakt bij de aanwijzing van het gebied.

Is er sprake van een situatie dat het gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de habitattypen en/of aan de vorming van het netwerk Natura 2000?

Mogelijkheden voor geheel schrappen van het gebied.

Zoals in paragraaf 2.2.3 reeds aangegeven, zal voor de beantwoording van deze kernvraag beoordeeld moeten worden of maatregelen mogelijk zijn om de instandhoudingsdoelen in het betreffende gebied te behalen. Het kan daarbij gaan om instandhoudingsmaatregelen die bijdragen aan het behalen van een landelijke gunstige staat van instandhouding (in de zin van art. 6.1 HRL) of om passende maatregelen waarmee behoud van de staat van instandhouding zoals deze was op het moment dat een Natura 2000-gebied onder het regime van de Habitatrichtlijn is komen vallen, is geborgd (in de zin van art. 6.2 HRL). Alleen de gebieden waarvoor onomstotelijk vaststaat dat dergelijke maatregelen niet succesvol ingezet kunnen worden voor één of meerdere habitattypen of soorten, kunnen als structureel zwak worden beoordeeld.

Het Wierdense Veld is een restant van een ooit uitgestrekt veenlandschap in Twente. Rond het Wierdense Veld laait met enige regelmaat de discussie op of de aanwijzing van dit gebied als Natura 2000-gebied niet opgeheven moet worden. Dit omdat de behoudsstatus van dit slecht zou zijn, de realisatie van de instandhoudingsdoelen niet haalbaar zou zijn en de Natura 2000-status een grote maatschappelijke impact op de omgeving heeft.

Het totale oppervlak van het Wierdense Veld bedraagt ongeveer 420 hectare waardoor het Wierdense Veld niet tot de kleine gebieden in Nederland behoort. Ondanks dat sommige habitattypen slechts in kleine oppervlakten aanwezig zijn, is de kwaliteit van de aangewezen habitattypen matig tot goed. Habitatype H7110A (Actieve hoogvenen) komt slechts op 120 m² voor, maar desondanks was de kwaliteit tijdens de laatste veldinventarisaties goed. Herstellende hoogvenen (H7120) komt op grote schaal binnen het gehele Wierdense Veld voor, op veel plaatsen kan het zich uitbreiden en op veel plaatsen kan het herstellende hoogveen onder de juiste omstandigheden uitgroeien tot actief hoogveen. Het kennisteam Wierdense Veld heeft op basis van recent onderzoek geconcludeerd dat een combinatie van interne maatregelen in het gebied en vernattingsmaatregelen in de omgeving voldoende perspectief biedt op het bereiken van het korte termijn doel: stoppen achteruitgang/behoud aangewezen natuurwaarden in het Wierdense Veld. Voorwaarde is wel dat externe en interne maatregelen in samenhang c.q. gelijktijdig worden genomen.

Ook de instandhoudingsdoelstellingen voor Droge heiden (H4030) en Heischrale graslanden (H6230) kunnen blijkens het Natura 2000-beheerplan en de Gebiedsanalyse worden gerealiseerd.

Het Wierdense Veld kan als gebied niet structureel zwak worden aangemerkt aangezien het gebied een voldoende omvang heeft, de aanwezige habitattypen geen slechte kwaliteit hebben en er voldoende mogelijkheden zijn om middels maatregelen een bijdrage te leveren aan de landelijk gunstige staat van instandhouding van de verschillende doelen, zie ook Hermans *et al.* (2020) en de PAS Gebiedsanalyse (provincie Overijssel 2017). Ook in eerder onderzoek naar de haalbaarheid van de gebiedsdoelen door Arcadis (2008) is geconcludeerd dat de doelen in het gebied haalbaar zijn.

Conclusie: gezien het voorgaande is geen sprake van een situatie waarin het gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de habitattypen en/of aan de vorming van het netwerk Natura 2000. Het Natura 2000-gebied Wierdense Veld is niet structureel zwak.

Zijn er mogelijkheden voor het aanpassen van de begrenzing van het gebied?

Het aanpassen van de grenzen van het Natura 2000-gebied, in de zin dat delen uit de begrenzing worden gehaald, eventueel in combinatie met het binnen de begrenzing brengen van andere delen die nu buiten de begrenzing vallen, kan alleen als de eerder vastgestelde begrenzing aantoonbaar onjuist is. Daarvan is sprake als er een fout is gemaakt in de aanwijzing, of op grond van nieuwe wetenschappelijke inzichten wordt vastgesteld dat de begrenzing gezien de huidige stand van de kennis niet juist is. In het geval van het Wierdense Veld maakt nagenoeg de gehele oppervlakte van het Natura 2000-gebied onderdeel uit van een van de habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen. Het nader onderzoeken van een aanpassing van de begrenzing is dan ook alleen zinvol in het geval zou worden vastgesteld dat de aanwijzing voor een of meerdere habitattypen onterecht is geweest (zie voorgaande onderdeel) of wanneer door herindeling een of meerdere habitattypen uit de aanwijzing zouden worden gehaald (zie volgende onderdeel).

Conclusie: er zijn geen mogelijkheden voor het aanpassen (verkleinen) van de begrenzing van het Natura 2000-gebied Wierdense Veld.

Zijn er mogelijkheden voor het herindelen van de instandhoudingsdoelstellingen?

Indien ervoor gekozen zou worden om voor een of meer doelen de instandhoudingsdoelstelling aan te passen (verbeteropgave wijzigen in een behoudsopgave) dan betekent dat dat deze doelstellingen elders in het Natura 2000-netwerk zullen moeten worden bereikt. In het Wierdense Veld geldt voor het habitatype H7110A Actieve hoogvenen een verbeterdoelstelling voor oppervlakte en kwaliteit. Voor habitattypen H7120 Herstellende hoogvenen en H4030 Droge heiden geldt alleen een verbeterdoelstelling voor de kwaliteit. Er mag zonder tussenkomst of toestemming van de Europese Commissie geschoven worden met de doelen waaraan een verbeterdoelstelling is opgelegd, mits het bereiken van de landelijke gunstige staat van instandhouding geborgd blijft. Wel moet zowel voor het gebied waar de verbeterdoelstelling verdwijnt, als het gebied waar deze aanvullend wordt opgelegd, het aanwijzingsbesluit worden gewijzigd.

De verbeterdoelstellingen zijn nodig om de landelijk gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en soorten te bereiken. De verbeterdoelstellingen voor een habitatype of soort gelden niet in alle Natura 2000-gebieden waar de habitattypen of soorten voorkomen. Op basis van een zorgvuldig selectieproces is per habitatype en soort waarvoor landelijk geen gunstige staat van instandhouding geldt een aantal gebieden uitgekozen die samen het meest kansrijk zijn voor het realiseren dan de verbeterdoelstelling, en het daarmee landelijk in gunstige staat brengen van habitattypen en soorten.

Wanneer de verbeterdoelstelling wordt verplaatst naar een ander gebied, is de kans groot dat het een gebied betreft waarbij de inspanning die moet worden gepleegd om de verbeterdoelstelling te bereiken groter zal zijn. De instandhoudingsdoelstelling ligt nu immers op de gebieden die daarvoor het meest geschikt zijn. De totale inspanning die moet worden gepleegd om de landelijk gunstige staat van instandhouding te bereiken wordt daarmee naar alle waarschijnlijkheid groter of zelfs onmogelijk te realiseren.

Tabel 10 Instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen van hoogveen in Nederlandse Natura 2000-gebieden

Natura 2000-gebied	H7110A		H7120	
	Oppervlakte	Kwaliteit	Oppervlak	Kwaliteit
Aamsveen	>	>	= (<)	>
Bargerveen	>	>	= (<)	>
Buurserzand & Haaksbergerveen	>	>	= (<)	>
Deurnsche Peel & Mariapeel	>	>	= (<)	>
Engbertsdijksvenen	>	>	= (<)	>
Fochteloërveen	>	>	> (<)	>
Groote Peel			=	>
Korenburgerveen	>	>	= (<)	>
Witte Veen	>	>	=	>
Witterveld	>	>	= (<)	>
Wooldse Veen	>	>	= (<)	>

Verplaatsen van verbeterdoelstelling kan ook alleen als er andere gebieden zijn waar de verbeterdoelstelling gerealiseerd kan worden. Voor bijvoorbeeld (herstellende) hoogvenen lijkt dat niet mogelijk omdat alle gebieden waar kansen zijn voor behoud en verdere ontwikkeling van hoogveen al een verbeterdoelstelling hebben en de verbetering in al deze gebieden nodig is met oog op het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding (Tabel 10). Concreet betekent dat voor het Wierdense Veld dat alleen de verplaatsing van de verbeterdoelstelling voor droge heide naar een ander gebied een mogelijkheid zou zijn.

Lokaal zal de problematiek met betrekking tot toestemmingsverlening niet beperkt worden als de verbeterdoelstelling voor droge heide verplaatst wordt naar een ander gebied. Droge heide is niet het meest stikstofgevoelige en verdrogingsgevoelige habitatype in het Wierdense Veld. Daarnaast blijft, wanneer de verbeterdoelstelling verplaatst zou worden, nog steeds het verslechteringsverbod van kracht.

Conclusie: het is mogelijk om een verbeterdoelstelling te verplaatsen van het ene naar het andere gebied, mits het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding geborgd blijft. Wel zullen dan in andere Natura 2000-gebieden ruimtelijke en ecologische mogelijkheden moeten zijn om dit op te vangen, en zal dit naar alle waarschijnlijkheid elders leiden tot een verzwaring van de inspanning die nodig is om de landelijk gunstige staat van instandhouding te bereiken. Voor de habitattypen van hoogveen (H7110A en H7120), die voor het Wierdense Veld de meest kenmerkende habitats vormen, is herindeling naar andere Natura 2000-gebieden niet mogelijk, omdat in al deze gebieden al verbeterdoelstellingen gelden voor deze habitattypen. Voor het Wierdense Veld zou het schrappen van de verbeterdoelstelling voor één of meer van de habitattypen bovendien niet leiden tot een verkleining van de knelpunten in de vergunningverlening.

5.4 Waddengebied

5.4.1 Inleiding

In de vraagstelling voor dit onderzoek is onder meer gevraagd welke gebieden voor samenvoeging in aanmerking zouden kunnen komen, om daarmee de doelen voor deze gebieden (c.q. de bijdrage aan de landelijke SVI) effectiever en met minder maatschappelijke impact te kunnen realiseren. De suggestie hierbij is dat door een grotere omvang van een gebied er meer ruimtelijke mogelijkheden ontstaan om de (gezamenlijke) doelen van deze gebieden te realiseren, en dat er minder snel knelpunten ontstaan voor toestemmingsverlening.

In deze paragraaf wordt beschreven wat de mogelijkheden zijn voor het samenvoegen van de Natura 2000-gebieden in het Waddengebied. Het gaat daarbij om de Natura 2000-gebieden Waddenzee, Noordzeekustzone en de vijf Natura 2000-gebieden op de Waddeneilanden die als verschillende Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, maar samen één landschapsecologische eenheid vormen.

De vraagstelling waarop een antwoord wordt geformuleerd is deze: leidt samenvoeging van de Natura 2000-gebieden Waddenzee, Noordzeekustzone en de duingebieden van de verschillende eilanden tot ecologische voordelen bij beheer en bescherming van deze gebieden, en leidt dit daarnaast tot vermindering van knelpunten bij toestemmingsverlening?

Gebruikte bronnen

- Provincie Fryslân, 2017. PAS-gebiedsanalyse Waddenzee
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016. Natura 2000-beheerplan Waddenzee
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016. Natura 2000-beheerplan Noordzeekustzone
- Provincie Noord-Holland, 2017. PAS-gebiedsanalyse Texel
- Ministerie van Economische Zaken, 2016. Natura 2000-beheerplan Texel
- Provincie Fryslân, 2017. PAS-gebiedsanalyse Vlieland
- Ministerie van Economische Zaken, 2016. Natura 2000-beheerplan Vlieland
- Provincie Fryslân, 2017. PAS-gebiedsanalyse Terschelling
- Ministerie van Economische Zaken, 2016. Natura 2000-beheerplan Terschelling
- Provincie Fryslân, 2017. PAS-gebiedsanalyse Ameland
- Ministerie van Economische Zaken, 2016. Natura 2000-beheerplan Ameland
- Provincie Fryslân, 2017. PAS-gebiedsanalyse Schiermonnikoog
- Ministerie van Economische Zaken, 2016. Natura 2000-beheerplan Schiermonnikoog

5.4.2 Instandhoudingsdoelstellingen

De instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden zijn - gezien de grote hoeveelheid - hier niet in detail uitgewerkt. Het Waddengebied kwalificeert voor habitattypen van het sublitoraal, litoraal, kwelders en duinen, inclusief duinbossen. Het Waddengebied is een samenhangend en dynamisch ecosysteem, dat nu onderverdeeld is in drie typen Natura 2000-gebieden:

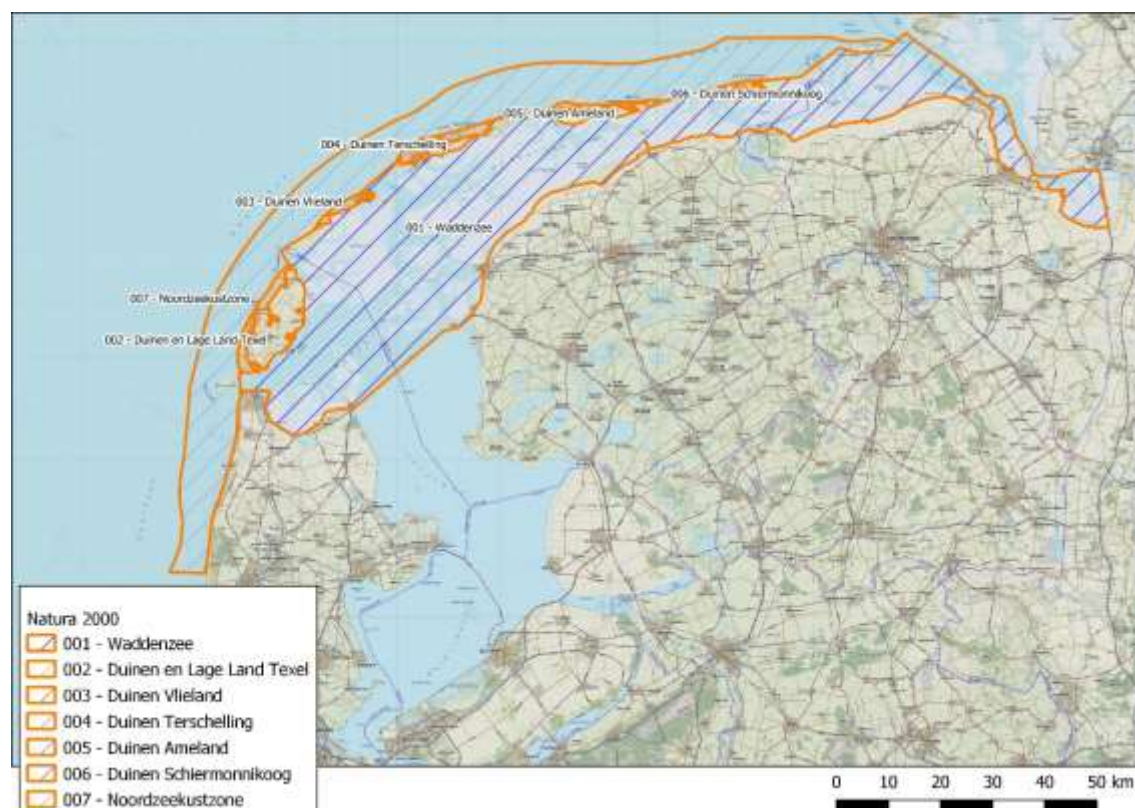
- De ondiepe kustzee tussen de gemiddelde laagwaterlijn en de doorlopende -20 m NAP dieptelijn (Noordzeekustzone), die zich uitstrekt tussen Bergen-aan-Zee en de Duitse grens.
- Het getijdengebied tussen de Waddeneilanden en het vasteland (Waddenzee).
- Duinen en (gedeeltes van de) kweldergebieden van de Waddeneilanden (afzonderlijke Natura 2000-gebied voor de vijf eilanden), gelegen tussen de Noordzeekustzone en de Waddenzee.

Deze drie typen hebben alle duidelijke individuele ecologische kenmerken, waar specifieke habitattypen en soorten bij horen. Als gevolg van het dynamische karakter van het Waddengebied veranderen de ecologische grenzen, terwijl de administratieve grenzen van de afzonderlijke Natura 2000-gebieden vastliggen. Daardoor komen niet-kenmerkende habitattypen en soorten binnen de begrenzing van aangrenzende Natura 2000-gebieden te liggen (met hun instandhoudingdoelen), wat problemen kan opleveren bij beheer en bescherming, en bij toestemmingsverlening. Onderstaande tabel toont de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden Noordzeekustzone, Waddenzee, Duinen en Lage land Texel, Duinen Vlieland, Duinen Terschelling, Duinen Ameland en Duinen Schiermonnikoog.

Tabel 11 Instandhoudingsdoelstelling van de verschillende Natura 2000-gebieden in het Waddengebied. Eerst het doel voor de oppervlakte (O) weergegeven gevolgd door het doel voor de kwaliteit (K).

Habitatype	NZKZ	Waddenzee	D+L Texel	D Vlieland	D Terschelling	D Ameland	D Schier
H1110A		O: = K: >					
H1110B	O: = K: >						
H1130		O: = K: >					
H1140		O: = K: >	O: = K: =				
H1140B	O: = K: =						
H1310A	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =		
H1310B	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =		O: = K: =		O: = K: =
H1320			O: = K: =		O: = K: =		
H1330A	O: = K: =	O: = K: >	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =
H1330B		O: = K: =	O: = K: =				
H2110	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =		
H2120		O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =
H2130A		O: = K: =	O: > K: >	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =
H2130B		O: = K: >	O: > K: >	O: > K: >	O: > K: >	O: > K: >	O: > K: >
H2130C			O: > K: >	O: = K: =	O: > K: >	O: > K: >	O: > K: >
H2140A			O: = K: =	O: = K: =	O: = K: >	O: = K: >	
H2140B			O: = K: =	O: = K: =	O: = K: >	O: = K: =	
H2150			O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	
H2160		O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =
H2170		O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =
H2180A			O: = K: >	O: > K: >	O: > K: >	O: = K: =	O: > K: =

Habitattype	NZKZ	Waddenzee	D+L Texel	D Vlieland	D Terschelling	D Ameland	D Schier
H2180B			O: = K: >	O: > K: >	O: > K: >	O: = K: =	O: > K: >
H2180C			O: = K: >			O: = K: =	O: > K: >
H2190A			O: = K: >	O: = K: =	O: > K: >	O: = K: =	O: = K: >
H2190B	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: >	O: > K: =	O: > K: =	O: > K: >	O: > K: >
H2190C			O: = K: >	O: > K: >	O: > K: >	O: = K: >	O: = K: =
H2190D			O: = K: >	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =
H6230			O: = K: =		O: > K: >	O: > K: >	
H6410					O: = K: =		O: > K: =
H6430A			O: = K: =				
H6430B			O: = K: =				
H6430C			O: = K: =				
H7210			O: = K: =				



Figuur 3 De schematische ligging van de Natura 2000-gebieden van de Waddenzee, Waddeneilanden en Noordzeekustzone.

5.4.3 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Is het mogelijk de Natura 2000-gebieden in het Waddengebied aan te wijzen als één nieuw Natura 2000-gebied?

Uit de juridische analyse binnen het onderzoek zijn de volgende randvoorwaarden genoemd t.a.v. samenvoeging van Natura 2000-gebieden:

- Samenvoegen is mogelijk bij gebieden die een eenheid vormen of die voldoende ecologisch met elkaar samenhangen.
- Samenvoegen dient een ecologische meerwaarde te hebben ten opzichte van de huidige situatie.
- Samenvoegen kan niet leiden tot bescherming van minder soorten of habitattypen dan de soorten en habitattypen die in de losse Natura 2000-gebieden beschermd dienden te worden (waarbij dus, zoals eerder opgemerkt, nog een aandachtspunt kan zijn welke habitattypen en soorten beschermd dienen te worden).

Samenvoegen kan leiden tot een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen mits (i) daarmee nog steeds een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt en (ii) de omvang van de instandhoudingsdoelstellingen van het nieuwe gebied minstens even groot is als de som van de instandhoudingsdoelstellingen van de oorspronkelijke gebieden. In welk deel van het nieuwe gebied die instandhoudingsdoelstellingen worden verwezenlijkt, maakt dan juridisch niet uit. Wel kan het ecologisch aangewezen zijn, bijvoorbeeld vanwege de noodzakelijke spreiding van een bepaald habitatype of een bepaalde soort, om bepaalde instandhoudingsdoelstellingen aan bepaalde delen van een gebied te koppelen.

Samenhang tussen de Natura 2000-gebieden

Tussen de Natura 2000-gebieden in het Waddengebied bestaat onderling een sterke samenhang. Het ontstaan en de verdere ontwikkeling zijn en worden - ondanks sterke menselijke beïnvloeding zoals kustverdediging en de afsluiting van de Zuiderzee door de Afsluitdijk - nog in grote mate bepaald door de natuurlijke processen. Gezien deze samenhang is ervoor gekozen samenvoeging van deze gebieden te verkennen. In Duitsland is het hele Waddengebied aangewezen als Natura 2000-gebied: als Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer onder de Habitatrichtlijn en als Niedersächsisches Wattenmeer und angrenzendes Küstenmeer onder de Vogelrichtlijn. In beide gevallen beslaat de aanwijzing de Duitse Waddenzee, delen van de kustzone en de onbewoonde delen van de Waddeneilanden. De hier beschreven samenhang is echter niet of in veel mindere mate aanwezig voor het deel van de Noordzeekustzone voor de vastelandskust tussen Bergen en Den Helder.

Conclusie: het samenvoegen van bestaande Natura 2000-gebieden tot één nieuw Natura 2000-gebied is onder voorwaarden mogelijk.

Wat zijn dat de voordelen met oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en de vergunbaarheid van nieuwe initiatieven?

De samen te voegen gebieden vormen een ecologisch samenhangende eenheid. De grenzen tussen de gebieden zijn deels administratief ingegeven (samenloop met de grens van de PKB Waddenzee) en doen geen recht aan de natuurlijke situatie waarin Waddeneilanden aangroeien en afkalven en de ligging van de grens tussen nat en droog van jaar tot jaar fors kan verschillen. Door heel het Waddengebied als één Natura 2000-gebied te beschouwen kan flexibeler worden omgegaan met deze natuurlijke dynamiek en kan ook op een flexibele wijze uitvoering worden gegeven aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in het Waddengebied. Als voorbeeld: de benodigde vergroting van de oppervlakte H2130 Grijze duinen hoeft dan niet meer per afzonderlijk Natura 2000-gebied te worden vastgelegd en gerealiseerd, maar kan worden beschreven als een opgave voor het gehele Waddengebied, met een globale ruimtelijke verdeling over het gebied (om recht te doen aan het natuurlijk verspreidingsgebied). Aangezien echter nu in vrijwel alle delen van het Waddengebied waar Grijze duinen voorkomen al een verbeterdoelstelling geldt, levert samenvoegen van het gebied op dit punt geen voordeel op. Dit geldt ook voor de meeste andere habitattypen en soorten waarvoor in het Waddengebied een instandhoudingsdoelstelling geldt. Het samenvoegen van het gebied onder één Natura 2000-aanwijzing leidt dan ook niet of slechts zeer beperkt tot meer flexibiliteit in de locatiekeuze voor de realisatie van verbeterdoelstellingen.

Daarbij komt ook nog dat vanuit het criterium 'natuurlijk verspreidingsgebied' de regionale spreiding in het oog moet worden gehouden. Dit brengt de noodzaak tot het opnemen van de component 'verspreiding' in de instandhoudingsdoelstelling met zich mee, wat de beoogde flexibiliteit nog verder beperkt. Hieruit volgt

dat het samenvoegen van de Natura 2000-gebieden in het Waddengebied niet aantoonbaar zal bijdrage aan het eenvoudiger realiseren van de doelen.

Om instandhoudingsdoelstellingen flexibeler te realiseren, mede in het licht van het dynamische karakter van het gebied, zijn bovendien ook andere oplossingen mogelijk:

1. Het periodiek aanpassen van de onderlinge grenzen tussen de Natura 2000-gebieden wanneer blijkt dat verschuivingen van de ecologische grenzen zijn opgetreden waardoor habitattypen binnen andere gebieden zijn ontstaan. Een dergelijke wijziging vraagt eveneens om een nieuw aanwijzingsbesluit voor de Natura 2000-gebieden die het betreft.
Een dergelijke aanpassing van de grenzen schept duidelijkheid naar derden, maar zal aan de mogelijkheden om de landelijke doelstellingen te behalen weinig veranderen, evenals aan de mogelijkheden om de betreffende habitattypen en soorten te beheren. De feitelijke locaties waar deze voorkomen veranderen immers niet, en ook bij behoudsdoelstellingen mag geen verslechtering optreden. Ook zal daardoor een gunstig effect op toestemmingsverlening afwezig of zeer beperkt zijn.
2. Het stellen van gebiedsoverstijgende regionale doelstellingen voor specifieke soorten of habitats, die gekenmerkt worden door dynamische omstandigheden of afwisselend gebruik maken van verschillende deelgebieden. In het Deltagebied zijn dergelijke regionale doelstellingen voor broedvogelsoorten ingesteld, omdat deze soorten van verschillende Natura 2000-gebieden gebruik maken, en de jaarlijkse aantallen per gebied daardoor sterk variëren. Ook voor het instellen van deze regionale doelen is een nieuw aanwijzingsbesluit nodig.
Voor het instellen van dergelijke regionale doelen lijken dezelfde beperkingen in oplossend vermogen te bestaan als voor het samenvoegen van gebieden en het periodiek aanpassen van de grenzen tussen gebieden. De feitelijke opgaven voor de instandhouding en de verbetering van de betrokken habitattypen en soorten veranderen niet wezenlijk. T.a.v. toestemmingsverlening zullen eveneens weinig voordelen te behalen zijn.

Hoewel het samenvoegen van de Natura 2000-gebieden in het Waddengebied wellicht mogelijk is, is onzeker of ook de toestemmingsverlening daardoor eenvoudiger zal worden. Alleen wanneer doelbereik aanzienlijk eenvoudiger wordt door het samenvoegen, en daardoor op kortere termijn binnen bereik komt, kan er een situatie ontstaan dat de toestemmingsverlening vereenvoudigt. Echter, op korte termijn valt zeker geen vereenvoudiging van de toestemmingsverlening te verwachten. Ook wanneer de verbeteropgaven flexibeler binnen het gebied kunnen worden gerealiseerd - wat zeer de vraag is -, blijft staan dat geen significante verslechtering op mag treden als gevolg van het verlenen van een toestemming voor plannen en projecten. Dat betekent dat de huidige knelpunten voor de vergunningverlening, die onder meer verband houden met de te hoge stikstofdepositie, gebrek aan natuurlijke dynamiek in de zeereep (verstuiving in de duinen) en de hoge mate van vertroebeling in delen van de Waddenzee een knelpunt blijven vormen voor de toestemmingsverlening. Daarbij komt dat veel habitattypen en soorten in alle gebieden in de Waddenzee waar deze voorkomen, een verbeterdoelstelling voor kwaliteit hebben. In deze dergelijk gevallen lost het samenvoegen van de gebieden niets op.

Conclusie: In de casus van het Waddengebied heeft samenvoegen weinig of geen voordelen: er ontstaat geen situatie waarin de instandhoudingsdoelstellingen aanmerkelijk eenvoudiger kunnen worden gerealiseerd en het leidt evenmin tot het verminderen of wegnemen van knelpunten ten aanzien van de toestemmingsverlening. Uit onder andere de arresten Briels en Orléans volgt dat per locatie van voorkomen van een habitatype of (leefgebied van) een soort waarvoor een Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen kent, moet worden beoordeeld of een aantasting van de natuurlijke kenmerken is uitgesloten. Het samenvoegen van gebieden leidt op dit punt niet tot een andere wijze van beoordeling. Alternatieve oplossingen voor het Waddengebied, zoals het instellen van regionale doelstellingen of het periodiek aanpassen van de grenzen, leiden eveneens niet tot een meer effectieve en efficiënte realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

Wat zijn de risico's en nadelen van het samenvoegen van deze Natura 2000-gebieden?

Samenvoegen kan alleen als de bestaande aanwijzingen van gebieden worden opgeheven en het volledige gebied als een nieuw Natura 2000-gebied wordt aangewezen. Deze besluiten staan open voor bezwaar en beroep. Ook kan samenvoegen, gezien de wijze waarop de selectiecriteria voor gebieden werken, leiden tot een knelpunt. Voor de meeste habitattypen en soorten worden de 5 belangrijkste

gebieden¹³ geselecteerd, voor prioritaire habitattypen en soorten de 10 belangrijkste gebieden¹⁴. De nu aangewezen Natura 2000-gebieden zijn voor meerdere habitattypen en soorten de belangrijkste gebieden. Wanneer twee (of meer) gebieden worden samengevoegd die beide behoren tot de vijf (of bij prioritaire waarden: tien) belangrijkste gebieden, kan dat ertoe leiden dat een ander gebied alsnog moet worden aangewezen als meest belangrijke gebied voor die waarde, mogelijk zelfs een gebied dat nog helemaal niet is aangewezen.

Tenslotte kan het samenvoegen van gebieden knelpunten opleveren voor governance en beheer. In het Waddengebied berust de verantwoordelijkheid voor het beheer van de Waddenzee en Noordzeekustzone bij het Rijk, en dat van de eilanden bij de provincies Noord-Holland en Friesland. Het instellen van één Natura 2000-gebied kan op dat punt leiden tot ingewikkeldere procedures en afstemmingsproblemen, of leiden tot de noodzaak om het hele gebied onder verantwoordelijkheid van één partij te brengen.

Conclusie: voor het samenvoegen van gebieden is een nieuw aanwijzingsbesluit nodig, en het samenvoegen kan vanwege de selectiecriteria ook gevolgen hebben voor de status van andere gebieden. Daarnaast kan samenvoeging leiden tot knelpunten bij governance en beheer van de gebieden.

Wat zijn de mogelijkheden voor het schuiven met instandhoudingsdoelstellingen tussen de Waddeneilanden?

Naast de verkenning van het samenvoegen van de Natura 2000-gebieden in het Waddengebied is in deze casus ook onderzocht wat de mogelijkheden zijn van het schuiven met instandhoudingsdoelstellingen tussen de Natura 2000-gebieden in het Waddengebied zonder de afzonderlijke gebieden onder één aanwijzing te brengen. Het schuiven met instandhoudingsdoelen komt neer op het schrappen van een doel in het ene gebied en het aanvullend aanwijzen in een ander gebied.

In de casus van het Wierdense Veld is al aangegeven dat een doel alleen geschrapt kan worden onder zeer strikte voorwaarden (fout in de aanwijzing, of geen enkele mogelijkheid het doel nog te realiseren). Geen van de habitattypen en soorten die in het Waddengebied zijn aangewezen voldoet aan deze voorwaarden: uit de diverse Natura 2000-beheerplannen en gebiedsanalyses blijkt dat de doelen haalbaar zijn.

Wanneer het wel mogelijk zou zijn doelen in een gebied te schrappen om het vervolgens in een ander gebied aanvullend aan te wijzen, zijn de mogelijkheden daartoe binnen het Waddengebied alsnog zeer beperkt. De redenen hiervoor zijn gelijk aan die zijn beschreven bij het samenvoegen van de Natura 2000-gebieden in het Waddengebied. Nagenoeg alle habitattypen zijn al aangewezen in de gebieden waar ze voorkomen waardoor er nagenoeg geen ruimte is om te schuiven met doelen: er is in de gebieden die het elders schrappen van een doel op zouden moeten vangen geen ruimte om dit te doen. Vrijwel de gehele oppervlakte binnen de begrenzing bestaat al uit een of andere habitatype of is leefgebied voor een soort waarvoor het gebied is aangewezen.

Conclusie: er zijn geen mogelijkheden om in de Natura 2000-gebieden in het Waddengebied doelen te schrappen. Als die juridische mogelijkheid er wel zou zijn, is de ruimte er ecologisch niet: het in het ene gebied geschrapte doel kan in geen van de andere gebieden opgevangen worden omdat de ruimte daarvoor in die gebieden ontbreekt.

5.5 De Wieden, Weerribben en Olde Maten & Veerslootslanden

5.5.1 Inleiding

Net als bij de vorige casus over het Waddengebied, is in deze casus verkend wat de mogelijkheden zijn voor het samenvoegen van gebieden. In dit geval gaat het om gebieden die in elkaars directe nabijheid liggen en grotendeels gelijke instandhoudingsdoelen kennen. Verder ligt de keuze voor de Natura 2000-gebieden De Wieden en Weerribben als casus voor de hand omdat voor deze beide gebieden een gezamenlijk Natura 2000-beheerplan is opgesteld. In de casus is een derde gebied meegenomen: Olde maten & Veerslootslanden. Deze drie gebieden hebben sterk overeenkomende ecologische kenmerken,

¹³ Voor habitattypen die in subtypen verdeeld zijn: de 3 belangrijkste per subtype.

¹⁴ Voor prioritaire habitattypen die in subtypen verdeeld zijn: de 5 belangrijkste per subtype.

waar specifieke habitattypen en soorten bij horen. Met name de doelen voor De Wieden en Weerribben komen onderling sterk overheen, voor Olde Maten is het aantal doelen geringer, maar eveneens sterk overlappend met beide andere gebieden.

De Wieden en Weerribben vormen samen een Nationaal Park, en de gebieden grenzen aan elkaar. Olde Maten & Veerslootslanden ligt op zeer korte afstand van De Wieden (kortste afstand ca. 500 meter).

Door vergroting van het gebied zou het wellicht gemakkelijker zijn om specifieke instandhoudingsdoelen in voldoende omvang en kwaliteit te realiseren, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de landelijke SVI, terwijl ook eventuele knelpunten in toestemmingsverlening zouden kunnen worden verminderd.

De vraagstelling waarop een antwoord wordt geformuleerd is deze: leidt samenvoeging van de Natura 2000-gebieden De Wieden, Weerribben en Olde maten & Veerslootslanden tot ecologische voordelen bij beheer en bescherming van deze gebieden, en leidt dit daarnaast tot vermindering van knelpunten bij toestemmingsverlening?

Gebruikte bronnen

- Provincie Overijssel, 2017. Natura 2000 Gebiedsanalyse voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) De Wieden en Weerribben.
- Provincie Overijssel, 2017. Natura 2000-beheerplan De Wieden en Weerribben.
- Provincie Overijssel, 2017. Natura 2000 Gebiedsanalyse voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) Olde Maten en Veerslootslanden.
- Provincie Overijssel, 2016. Natura 2000-beheerplan Olde Maten en Veerslootslanden.

5.5.2 Instandhoudingsdoelstellingen

In Tabel 12 zijn de instandhoudingsdoelstellingen van de drie gebieden beschreven, waarbij alleen de habitattypen in de tabel zijn opgenomen, de Habitat- en Vogelrichtlijnsoorten zijn niet opgenomen. Na de tabel volgt een kaart met daarop de ligging van de drie Natura 2000-gebieden.

Tabel 12 Overzicht van de instandhoudingsdoelstellingen van de aangewezen habitattypen van de Natura 2000-gebieden De Wieden, Weerribben en Olde maten & Veerslootslanden. Eerst is het doel voor de oppervlakte (O) weergegeven gevolgd door het doel voor de kwaliteit (K).

Habitatype	Habitatsubtype	De Wieden	Weerribben	Olde Maten & Veerslootslanden
H3140 - Kranswierwateren		O: > K: >	O: > K: >	
H3150 - Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden		O: > K: >	O: > K: >	O: = K: = (in ontwerp verwijderd)
H4010B - Vochtige heiden	laagveengebied	O: > K: =	O: > K: >	
H6230 - Heischrale graslanden				O: = K: =
H6410 - Blauwgraslanden		O: = K: >	O: > K: >	O: > K: >
H6430A - Ruigten en zomen	moerasspirea	O: = K: =	O: = K: =	O: = K: =
H6430B - Ruigten en zomen	harig wilgenroosje	O: = K: =	O: = K: =	
H7140A - Overgangs- en trilvenen	trilvenen	O: > K: >	O: > K: =	O: = K: =
H7140B - Overgangs- en trilvenen	veenmosrietlanden	O: = K: =	O: = K: =	O: > K: >
H7210 – Galigaanmoerassen		O: > K: >	O: > K: >	

Habitatype

Habitatsubtype

De Wieden

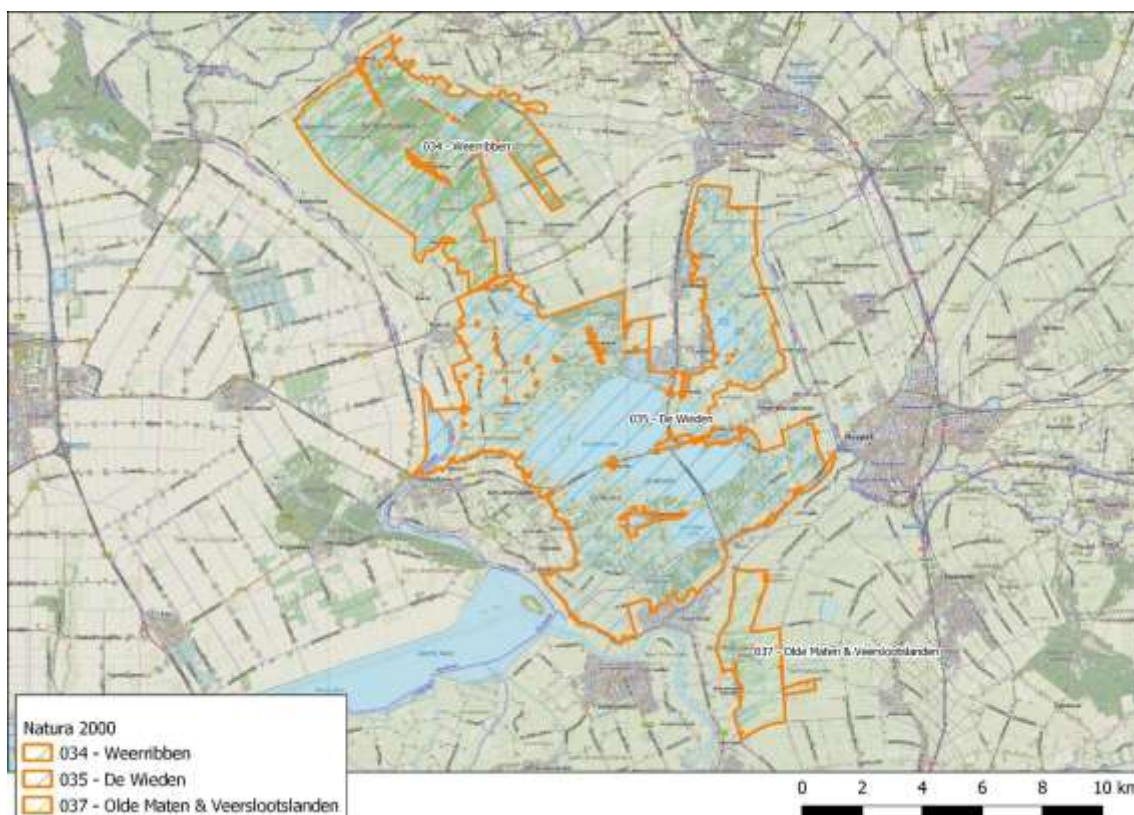
Weerribben

Olde Maten &
Veerslootslanden

H91D0 - Hoogveenbossen

O: = | K: >

O: = | K: >



Figuur 4 Schematische ligging van de Natura 2000-gebieden Weerribben, De Wieden en Olde Maten & Veerslootslanden

Vraagstelling: Leidt samenvoeging van de Natura 2000-gebieden Wieden, Weerribben en (eventueel) Olde Maten & Veerslootslanden ecologische voordelen bij beheer en bescherming van deze gebieden, en leidt dit daarnaast tot vermindering van knelpunten bij toestemmingsverlening?

5.5.3 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Is het mogelijk, en zo ja onder welke voorwaarden, deze drie Natura 2000-gebieden aan te wijzen als één nieuw Natura 2000-gebied?

Uit de juridische analyse binnen het onderzoek zijn de randvoorwaarden vastgesteld t.a.v. samenvoeging van Natura 2000-gebieden. Deze randvoorwaarden zijn in de vorige casus over het Waddengebied verder uitgewerkt. Er moet sprake zijn van:

1. Voldoende samenhang.
2. Ecologische meerwaarde.
3. Behoud van het niveau van bescherming van bescherming.
4. Dat de landelijk gunstige staat van instandhouding geborgd blijft en de omvang van de instandhoudingsdoelstellingen van het nieuwe gebied minstens even groot is als de som van de instandhoudingsdoelstellingen van de oorspronkelijke gebieden.

Ad 1: samenhang

De drie gebieden hebben een vergelijkbare abiotiek en een min of meer gelijke ontstaansgeschiedenis. Ze maken alle drie onderdeel uit van de grotere laagveengordel die tot ver in Friesland doorloopt. Ook wat betreft de soortensamenstelling en instandhoudingsdoelen vertonen de drie gebieden, maar met name De Wieden en Weerribben overeenkomsten.

Ad 2: ecologische meerwaarde

De belangrijkste knelpunten van deze gebieden vinden hun oorsprong in (1) de oppervlaktewaterkwaliteit (met name fosfaatgehalte) die te wensen over laat, (2) het ontbreken van jonge successiestadia van verlanding, (3) het tegennatuurlijke peilbeheer, (4) vertroebeling en vrijkomen van fosfaat door de intensieve recreatievaart, (5) toegenomen wegzijging van water naar de ondergrond, door aanleg van de Noordoostpolder, grondwateronttrekking en lage polderpeilen in aangrenzende gebieden en (6) de te hoge stikstofdepositie. Verder spelen er nog knelpunten die te maken hebben met het onvoldoende op orde zijn van het beheer in het gebied. Het simpelweg onder één aanwijzing brengen van deze drie gebieden biedt voor geen van deze knelpunten een oplossing, omdat de oorzaken van de knelpunten niet verdwijnen door de samenvoeging. Mogelijk ontstaat er wel enige flexibiliteit in de doelrealisatie door de samenvoeging doordat de gezamenlijke instandhoudingsdoelstelling met maatregelen in het samengevoegde gebied bereikt kan worden. Daarmee kan wellicht effectiever gebruik gemaakt worden van de meest kansrijke locaties.

Ad 3 en 4: geen verlaagde beschermingsstatus en bijdrage aan landelijke doelen

Het is mogelijk de gebieden onder één aanwijzing te brengen en daarbij te borgen dat in de aanwijzing minimaal de som van de drie oorspronkelijke gebieden wordt beschermd. Het is daarom mogelijk aan deze voorwaarden te voldoen.

Conclusie: het is mogelijk de drie gebieden De Wieden, Weerribben en Olde Maten & Veerslootslanden onder één aanwijzing te brengen met inachtneming van de daarvoor geldende voorwaarden, waarbij het ecologisch voordeel echter onzeker en beperkt van aard is (zie volgende onderdeel).

Wat zijn de voordelen met oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en de vergunbaarheid van nieuwe initiatieven?

Doordat de doelstellingen in een groter gebied gerealiseerd kunnen worden, ontstaat mogelijk een betere Ausgangssituation voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen omdat flexibeler op kansen ingespeeld kan worden. Omdat echter door de doelen die de grootste uitdaging vormen, zoals de Overgangs- en trilvenen en Blauwgraslanden overwegend al verbeterdoelstellingen gelden, is de extra flexibiliteit relatief beperkt. Dat betekent dat als er al een betere Ausgangssituation ontstaat voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen, dit beperkt zal zijn. Dat betekent eveneens dat geen directe vermindering van de knelpunten ten aanzien van vergunningverlening te verwachten valt. Dit laatste geldt ook omdat bij samenvoeging alle oorspronkelijke doelen overgaan naar het samengevoegde gebied. Bij verbeterdoelen zullen er dan weinig mogelijkheden zijn om met doelen ruimtelijk zo te schuiven dat er minder maatschappelijke impact zal zijn.

Conclusie: het samenvoegen van deze gebieden leidt mogelijk tot een beperkt ecologisch voordeel voor wat betreft de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen omdat de doelen in een groter gebied gerealiseerd kunnen worden waarbij flexibeler ingespeeld kan worden op kansen. Vermindering van de knelpunten in de toestemmingsverlening zijn, zeker op korte termijn, niet te verwachten. Uit onder andere de arresten Briels en Orléans volgt dat per locatie van voorkomen van een habitatype of (leefgebied van) een soort waarvoor een Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen kent, moet worden beoordeeld of een aantasting van de natuurlijke kenmerken is uitgesloten. Het samenvoegen van gebieden leidt op dit punt niet tot een andere wijze van beoordeling. Het samenvoegen kan dus weliswaar mogelijkwijs leiden tot een efficiëntere inzet van middelen om een (landelijke) gunstige staat van instandhouding te bereiken, maar dit leidt niet automatisch tot meer ruimte voor vergunningverlening.

Om instandhoudingsdoelstellingen flexibeler te realiseren is het ook mogelijk om gebiedsoverstijgende regionale doelstellingen op te nemen voor specifieke soorten of habitats.

In het Deltagebied zijn dergelijke regionale doelstellingen voor broedvogelsoorten ingesteld, omdat deze soorten van verschillende Natura 2000-gebieden gebruik maken, en de jaarlijkse aantallen per gebied daardoor sterk variëren. Ook voor het instellen van deze regionale doelen is een nieuw aanwijzingsbesluit nodig. Het instellen van dergelijke doelen voor habitatypes en bijvoorbeeld moerasvogels heeft in Noordwest-Overijssel niet heel veel meerwaarde, omdat dit in de praktijk betekent dat de afzonderlijke doelstellingen bij elkaar worden opgeteld. Er is weinig periodieke uitwisseling van soorten tussen de verschillende gebieden. De doelstellingen voor de meeste habitatypes komen tussen De Wieden en de Weerribben overeen. Alleen voor H6410 Blauwgraslanden bestaat in De Wieden een behoudsdoel en in de Weerribben een uitbreidingsdoel voor oppervlakte. Omdat deze verbeterdoelen destijds nauwgezet zijn bepaald, mag aangenomen worden dat in de Weerribben betere perspectieven zijn voor uitbreiding

dan in De Wieden, zodat een overkoepelende doelstelling niet veel verandering brengt in de mogelijkheden om bij te dragen aan de landelijke doelstelling. Voor H4010B Vochtige heiden en H7140A Trilvenen zijn er verschillen tussen beide gebieden in de doelstelling voor kwaliteit. Hiervoor geldt waarschijnlijk hetzelfde. Vanwege het verslechtingsverbod moeten bestaande voorkomens van habitattypen en soorten bovendien in stand gehouden worden.

Voor het instellen van dergelijke regionale doelen lijken dus dezelfde beperkingen in oplossend vermogen te bestaan als voor het samenvoegen van gebieden en het periodiek aanpassen van de grenzen tussen gebieden. De feitelijke opgaven voor de instandhouding en de verbetering van de betrokken habitattypen en soorten veranderen niet wezenlijk. T.a.v. toestemmingsverlening zullen eveneens weinig voordelen te behalen zijn.

Wat zijn de risico's en nadelen van het samenvoegen van deze Natura 2000-gebieden?

De risico's / nadelen van samenvoegen zijn gelijk aan die beschreven zijn bij de voorgaande casus over het Waddengebied.

5.6 Westduinpark & Wapendal

5.6.1 Inleiding

In deze casus is verkend wat de mogelijkheden zijn om de begrenzing van een gebied zo aan te passen dat het deelgebied dat een onevenredig groot knelpunt voor toestemmingsverlening vormt, buiten de begrenzing wordt gebracht. Het Natura 2000-gebied Westduinpark & Wapendal ligt in Den Haag, waarbij Westduinpark ingeklemd ligt tussen de stad en de Noordzee, en Wapendal letterlijk in de stad ligt en omsloten wordt door bebouwing. Vooral het deelgebied Wapendal (en het noordelijk deel van het Westduinpark, dat om Duindorp heen ligt), staat zeer zwaar onder druk door de invloed van de woonfunctie waar het door omsloten wordt.

De achtergronddepositie is op dit gebied aanzienlijk hoger dan de depositie op de andere Natura 2000-gebieden in de Zuid-Hollandse duinen en bedraagt in Wapendal en het noordelijk deel van Westduinpark 1800 – 2400 mol N/ha/j. In het deelgebied Wapendal komen de volgende habitattypen voor: H2130B, Grijze duinen (kalkarm); H2150, Duinheiden met struikheide; H2180A, Duinbossen (droog); H2180C, Duinbossen (binnenduintrand) en H2130A Grijze duinen (kalkrijk, als zoekgebied). In het deel van Westduinpark dat rondom Duindorp ligt, komen de volgende habitattypen voor: H2120 Witte duinen, H2130A Grijze duinen (kalkrijk), H2160 Duindoornstruwelen en H2180C Duinbossen (binnenduintrand).

In deze casus wordt verkend wat de mogelijkheden zijn voor herbegrenzing van het gebied. Om de casus overzichtelijk te houden, wordt alleen verkend wat de gevolgen zouden zijn wanneer het deelgebied Wapendal wordt geschrapt.

Gebruikte bronnen

- Provincie Zuid-Holland, 2017. PAS-gebiedsanalyse Westduinpark & Wapendal.

5.6.2 Instandhoudingsdoelstellingen

Tabel 13 toont de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied, waarbij de doelen die ook in Wapendal voorkomen vet zijn afgedrukt. Na de tabel is Figuur 5 met de ligging van het gebied opgenomen.

Tabel 13 Overzicht van de instandhoudingsdoelstellingen van de aangewezen habitattypen van het Natura 2000-gebied Westduinpark & Wapendal.

Habitatype	Habitatsubtype	Status doel	Oppervlakte	Kwaliteit	Relatieve bijdrage	KDW (mol N/ha/Jaar)
H2120 - Witte duinen		definitief	=	=	C	1429
H2130A - Grijze duinen	kalkrijk	definitief	>	>	C	1071
H2130B - Grijze duinen	kalkarm	definitief	=	=	C	714

H2150 - Duinheiden met struikhei		definitief	=	=	C	1071
H2160 - Duindoornstruwelen		definitief	=	=	C	2000
H2180A - Duinbossen	droog	definitief	=	>	C	1071 1429 ¹⁵
H2180C - Duinbossen	binnenduinrand	definitief	=	=	B1	1786



Figuur 5 Schematische ligging van de het Natura 2000-gebied Westduinpark & Wapendal. Wapendal is het deelgebiedje dat los van het grotere gebied ligt.

5.6.3 Beantwoording onderzoeksvragen

Is het mogelijk de grens van het Natura 2000-gebied zo aan te passen dat het deelgebied Wapendal niet langer onderdeel uitmaakt van de aanwijzing?

In tabel 14 is aangegeven welke habitattypen in Wapendal voorkomen, wat de oppervlakte van deze habitattypen in heel het Natura 2000-gebied is en welk deel daarvan voorkomt in Wapendal.

¹⁵ In het gebied komen twee varianten van H2180A voor (-be en -o), met een verschillende KDW.

Tabel 14 Oppervlakte (in ha) van de habitattypen Westduinpark & Wapendal

Habitattypen	Opp totaal	Opp Wapendal	aandeel Wapendal (%)
H2120 - Witte duinen	15,05	0	0,0%
H2130A - Grijze duinen (kalkrijk)	31,54	0	0,0%
ZGH2130A - Grijze duinen (kalkrijk)	23,22	0,24	1,0%
H2130B - Grijze duinen (kalkarm)	4,23	0,65	15,4%
H2150 - Duinheiden met struikhei	0,51	0,51	100,0%
H2160 - Duindoornstruwelen	38,11	0,00	0,0%
H2180A - Duinbossen (droog)	1,49	0,73	49,0%
H2180C - Duinbossen (binnenduinrand)	67,85	1,35	2,0%

Uit de tabel volgt dat bij het schrappen van het deelgebied Wapendal habitatype H2150 niet meer in het Natura 2000-gebied voorkomt en de oppervlakte H2180A met bijna 50% afneemt. Ook de oppervlakte H2130B en H2180A is in het deelgebied Wapendal relatief groot.

Bezien in relatie tot de totale oppervlaktes van deze habitattypen in heel Nederland of in de Zuid-Hollandse duingebieden vertegenwoordigen de habitattypen in Wapendal een kleine oppervlakte. Toch behoort Wapendal tot de belangrijkste gebieden voor H2150 in Nederland (zie het aanwijzingsbesluit). Het type is prioritair en dus zijn de tien belangrijkste gebieden geselecteerd. Wapendal staat op de tiende plaats.

In de casus van het Wierdense Veld is al aangegeven dat een doel alleen geschrapt kan worden onder zeer strikte voorwaarden (fout in de aanwijzing, of geen enkele mogelijkheid het doel nog te realiseren). Dat geldt ook voor het schrappen van de doelen in een deel van het gebied, zoals in deze casus in het deelgebied Wapendal. De aanwijzing van het deelgebied Wapendal berust niet op een administratieve of wetenschappelijke fout - in tegendeel: het deelgebied vormt de primaire reden voor selectie van het Natura 2000-gebied. Daarnaast is het - zo blijkt uit het Natura 2000-beheerplan en de Gebiedsanalyse - mogelijk de doelen ook in dit deelgebied te realiseren. Het is dus gezien deze juridische randvoorwaarden niet mogelijk de begrenzing van het Natura 2000-gebied zo aan te passen dat het deelgebied Wapendal uit de aanwijzing wordt gehaald.

Conclusie: omdat geen sprake is van een administratieve of wetenschappelijke fout in de aanwijzing en geen sprake is van een situatie waarin het geheel onmogelijk is de doelen te realiseren is het niet mogelijk de grens van het Natura 2000-gebied zo aan te passen dat de aanwijzing van het deelgebied Wapendal komt te vervallen.

Is het mogelijk de instandhoudingsdoelstellingen van het deelgebied Westduinpark door herverdeling te verplaatsen naar andere delen van dit of een ander Natura 2000-gebied?

In het voorgaande is beschreven dat het niet mogelijk is het deelgebied Wapendal uit de aanwijzing te verwijderen. Wanneer dat wel zou kunnen, is het alsnog zeer onzeker of het vanuit ecologisch oogpunt mogelijk zou zijn de doelen over andere delen van het Natura 2000-gebied of andere gebieden te verdelen. Binnen het Natura 2000-gebied Westduinpark & Wapendal zijn geen delen die geschikt zijn om de habitattypen die dan in Wapendal zouden vervallen te ontwikkelen. De gehele oppervlakte van het gebied bestaat al uit een of ander habitatype of is ongeschikt voor de ontwikkeling daarvan (niet voor niets komt H2150 alleen in deelgebied Wapendal voor). Omdat nagenoeg alle Nederlandse duingebieden al geheel zijn begrensd als Natura 2000-gebied is het niet mogelijk dit op te lossen door elders duinen met de juiste habitattypen binnen de begrenzing te brengen. Ook binnen de bestaande Natura 2000-gebieden in de duinen is geen ruimte om de habitattypen die dan in Wapendal zouden zijn vervallen als aanvullende doelstelling toe te voegen.

Conclusie: als het wel toegestaan zou zijn het deelgebied Wapendal uit de begrenzing te halen is het nog niet mogelijk de vervallen doelen elders te beleggen. Dat betekent dat de landelijke gunstige staat van instandhouding voor de betreffende habitattypen niet langer geborgd is.

5.7 Veenvosrietlanden (H7140B) in Eilandspolder en Oosterschelde

5.7.1 Inleiding

Deze casus richt zich op de mogelijkheden voor het herverdelen van instandhoudingsdoelstellingen, in deze specifieke situatie gaat het om het herverdelen van habitatype H7140B over beide gebieden. Daarbij wordt de vraag beantwoord of het herverdelen mogelijk is, en of het kan leiden tot een vereenvoudiging van beheer en bescherming van deze gebieden, en/of tot vermindering van knelpunten bij toestemmingsverlening.

In beide gebieden (Oosterschelde en Eilandspolder) komt een klein areaal H7140B voor. Eilandspolder is onderdeel van de Nederlandse laagveengordel, waarbinnen het veenvosrietland veelvuldig voorkomt. Oosterschelde is een getijdengebied met sterk afwijkende habitattypen ten opzichte van de laagveengebieden. Het voorkomen van H7140B in de Oosterschelde is in dit opzicht atypisch en het komt hier met een zeer kleine oppervlakte (0,06 ha) voor in een inlaag (ingepolderd stukje land).

In beide gebieden geldt dat de kritische depositiewaarde van H7140B veel lager is dan die van de andere habitattypen en dat het veenvosrietland in deze gebieden dus de beperkende factor is voor de toestemmingsverlening voor projecten die stikstofdepositie veroorzaken. Deze casus richt zich om die reden en vanwege het voorkomen in zeer kleine oppervlaktes op de aanwijzing van veenvosrietland in deze gebieden.

Gebruikte bronnen

- Provincie Noord-Holland, 2017. Eilandspolder gebiedsanalyse.
- Provincie Zeeland, 2017. PAS gebiedsanalyse Oosterschelde.

5.7.2 Instandhoudingsdoelstellingen

In Tabel 15 zijn de instandhoudingsdoelstellingen van H7140B in beide gebieden beschreven. Na de tabel volgt een kaart met daarop de ligging van beide Natura 2000-gebieden.

Tabel 15 Overzicht van de instandhoudingsdoelstellingen van habitatype H7140B voor Natura 2000-gebied Eilandspolder en Oosterschelde.

Gebied	Status doel	Oppervlakte	Kwaliteit	Relatieve bijdrage	Huidige oppervlakte ha
Eilandspolder	definitief	=	=	C (<2%)	1,22
Oosterschelde	definitief	>	>	C (<2%)	0,06



Figuur 6 Schematisch overzicht van de ligging van de Natura 2000-gebieden Eilandspolder en Oosterschelde.

5.7.3 Beantwoording onderzoeksvragen

Wat betekent de geringe oppervlakte, de mate waarin het gebied aan het landelijke doel bijdraagt en de ontstaansgeschiedenis van het veenmosrietland voor de mogelijkheden de aanwijzing te schrappen?

Het veenmosrietland in de Oosterschelde is relatief recent ontstaan, de vegetatie bestaat uit voormalig rietland wat werd gebruikt voor de rietteelt. Dit historisch grondgebruik bleek essentieel voor de vorming van het huidige veenmosrietland in de Oosterschelde. Dat veenmosrietland in de Oosterschelde voorkomt is bijzonder omdat het sterk afwijkt van het karakter van het gebied. De Oosterschelde is namelijk vooral als getijdengebied geselecteerd, terwijl het veenmosrietland voorkomt in een binnendijks gelegen inlaag, de Vlietpolder. Bij de begrenzing van het Natura 2000-gebied Oosterschelde is een aanzienlijk areaal binnendijks poldergebied meebegrensd, vanwege de daar aanwezige zilte habitattypen. Het habitatype H7140B komt in één van deze polders voor.

Het beheer van het veenmosrietland in de inlaag Vlietpolder is op dit moment niet optimaal, door het geringe oppervlak en wisselende weersomstandigheden kan jaarlijks en consequent maaibeheer niet worden toegepast. Daarnaast er is nog niet gestart met het creëren van het dynamische systeem wat nodig is voor de ontwikkeling van nieuwe verlandingsstadia waaruit zich veenmosrietland kan vormen.

Met het huidige beheer is uitbreiding of verbetering van de kwaliteit in de Oosterschelde niet mogelijk, terwijl de instandhoudingsdoelstelling wel verplicht tot vergroten van de oppervlakte en het verbeteren van de kwaliteit. Met een aangepast beheer, gericht op de ontwikkeling van veenmosrietland, is het realiseren van de verbeterdoelstelling wel mogelijk.

Onderstaande afbeelding toont de ligging van het veenmosrietland in de Vlietpolder langs de Oosterschelde.

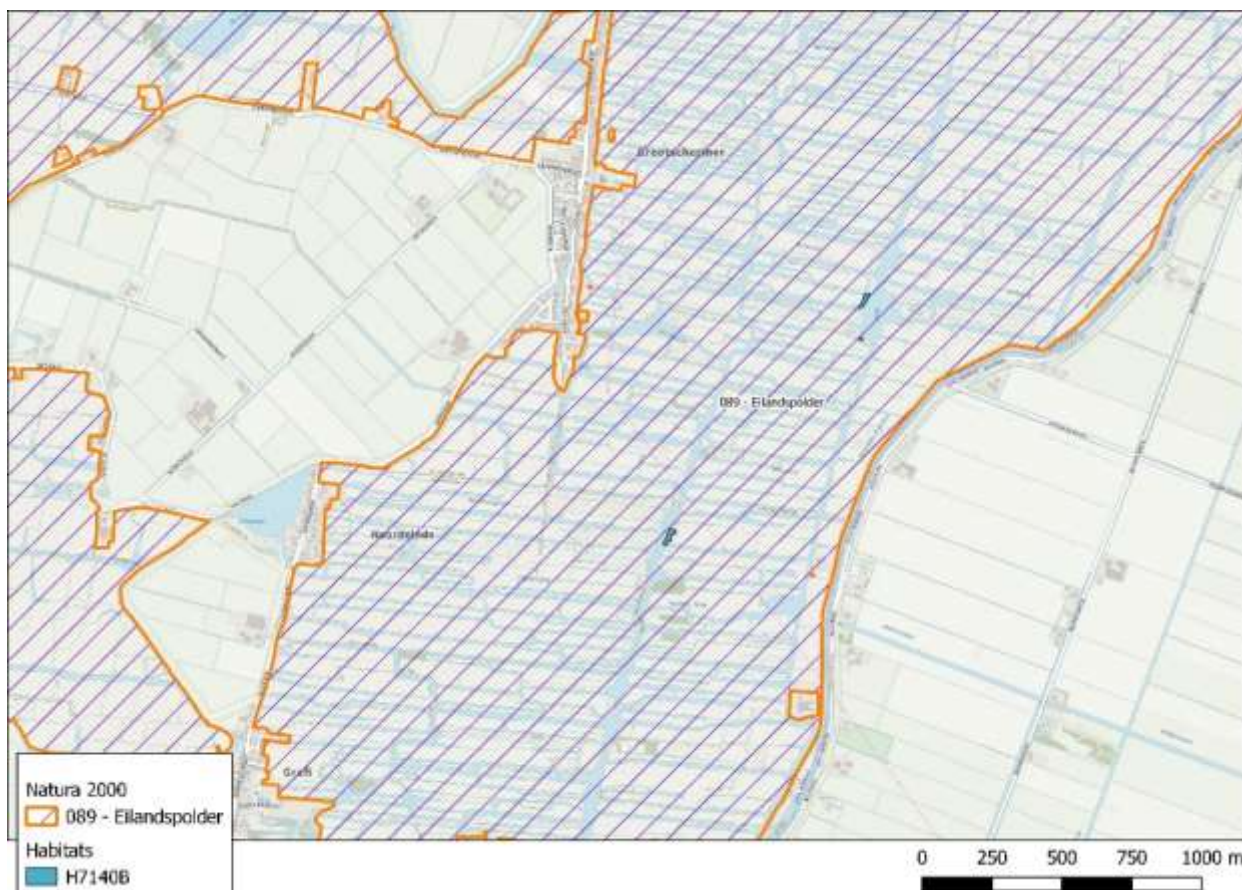


Figuur 7 De ligging van habitattype H7140B in de inlaag Vlietpolder in het Natura 2000-gebied Oosterschelde.

Het voorkomen van veenmosrietland in de Oosterschelde is te kleinschalig om gebruik te maken van een maatregel op gradiëtniveau. Duurzaam herstel van Overgangs- en trilvenen (veenmosrietland) is in beginsel alleen mogelijk als er voortdurend plaatsen zijn waar de successie opnieuw kan beginnen. Op dit moment is dat in de Oosterschelde zowel ruimtelijke als abiotisch niet mogelijk. Wel zouden interne maatregelen (afschrapen van de toplaag om successie terug te zetten) genomen kunnen worden om de kwaliteit van het bestaande areaal te vergroten.

De grote afstand tot andere kerngebieden en de zeer kleine oppervlakte maakt dat het gebied geïsoleerd ligt. Dat betekent dat een kwaliteitsverbetering in de vorm van de vestiging van extra typische soorten weinig kansrijk is, behalve voor plantensoorten die zich via sporen over grote afstanden kunnen verspreiden.

Het voorkomen van veenmosrietlanden in Eilandspolder ligt binnen het verspreidingsgebied in de laagveengordel. In het gebied zijn omstandigheden aanwezig die verdere versterking en uitbreiding van veenmosrietland niet uitsluiten, mits juiste maatregelen worden genomen. In de Eilandspolder geldt echter alleen een behoudsopgave voor de huidige oppervlakte en kwaliteit. Daarmee kan het gebied blijven bijdragen aan een landelijk gunstige staat van instandhouding. De veenmosrietlanden in Eilandspolder bevinden zich uitsluitend op de oevers langs twee hoofdtochten. De veenmosrietlanden zijn ontstaan op plekken waar de rietlanden na het maaien worden afgeruimd. Op zeer kleine schaal is het veenmosrietland goed ontwikkeld, en op sommige plekken komen nog brakke veenmosrietlanden voor. In de afgelopen jaren zijn veel veenmosrietlanden in de Gouw verdwenen doordat het maaisel is blijven liggen in de rietlanden waardoor moerasruigten zijn ontstaan. Wel zijn er op sommige plekken soortenarme rompgemeenschappen van veenmosrietlanden in de Gouw aanwezig. Onderstaande afbeelding toont de ligging van het (op dit moment kwalificerende) veenmosrietland in de Eilandspolder.



Figuur 8 De ligging van habitattype H7140B in het Natura 2000-gebied Eilandspolder.

Naast het beheer vormt de waterkwaliteit een knelpunt voor de vorming van veenmosrietlanden in Eilandspolder. De waterkwaliteit van de laagveengebieden in Noord-Holland is door hoge fosfaat- en stikstofconcentraties slechter dan in de laagveengebieden in Overijssel en de Vechtstreek. Daarnaast grenzen de veenmosrietlanden in Eilandspolder aan graslanden die worden bemest en/of waar afbraak van veengrond plaatsvindt (laag waterpeil in onderbemalen percelen). Hierdoor vindt er in het gehele gebied constant aanvoer van fosfaat plaats. Dat er onder dergelijke condities overigens wel veenmosrietlanden kunnen ontstaan, blijkt uit ontwikkelingen in Waterland-Oost (Van 't Veer, 2010). De kwaliteit van de in dat gebied recent ontwikkelde veenmosrietlanden varieert – afhankelijk van een natte of verdroogde uitgangpositie – van matig tot goed.

Het huidige areaal aan veenmosrietland in het Habitatrichtlijn-gedeelte van de Eilandspolder is vrij gering, namelijk 1,22 hectare. Wel is er nog 0,36 ha aan soortenarme 'veenmosrietlanden' aanwezig die niet kwalificeren als het habitattype en daarnaast nog 2,3 ha aan verlandingsvegetatie die met het juiste beheer op termijn (10-15 jaar) zich kan ontwikkelen tot kwalificerend veenmosrietland¹⁶.

In de casus van het Wierdense Veld is al aangegeven dat een doel alleen geschrapt kan worden onder zeer strikte voorwaarden (fout in de aanwijzing, of geen enkele mogelijkheid het doel nog te realiseren). In beide gebieden is geen sprake van een fout in de aanwijzing: er is geen twijfel over de aanwezigheid van veenmosrietlanden (in meer dan verwaarloosbare mate). Hierboven is ook onderbouwd dat er voldoende mogelijkheden zijn om het doel voor H7140B in beide gebieden te realiseren. Omdat dus niet aan de juridische voorwaarden wordt voldaan, is het niet mogelijk de doelen in deze gebieden te schrappen.

De geringe oppervlakte en de beperkte bijdrage aan de totale landelijke oppervlakte kunnen (juridisch gezien) geen redenen zijn om de doelen te schrappen. Ook het argument dat het veenmosrietland in de Oosterschelde ontstaan is ten gevolge van de dijk aanleg, waardoor een deel van het gebied Oosterschelde binnendijs kwam te liggen en zo een inlaag is gevormd, doet niet ter zake. Voor de

¹⁶ In het Vogelrichtlijn gedeelte van het gebied komen grotere arealen met veenmosrietland voor, maar deze worden in dat gedeelte dus niet beschermd.

meeste voorkomens van veenmosrietland (en veel andere habitattypen) geldt dat die door menselijk ingrijpen zijn ontstaan.

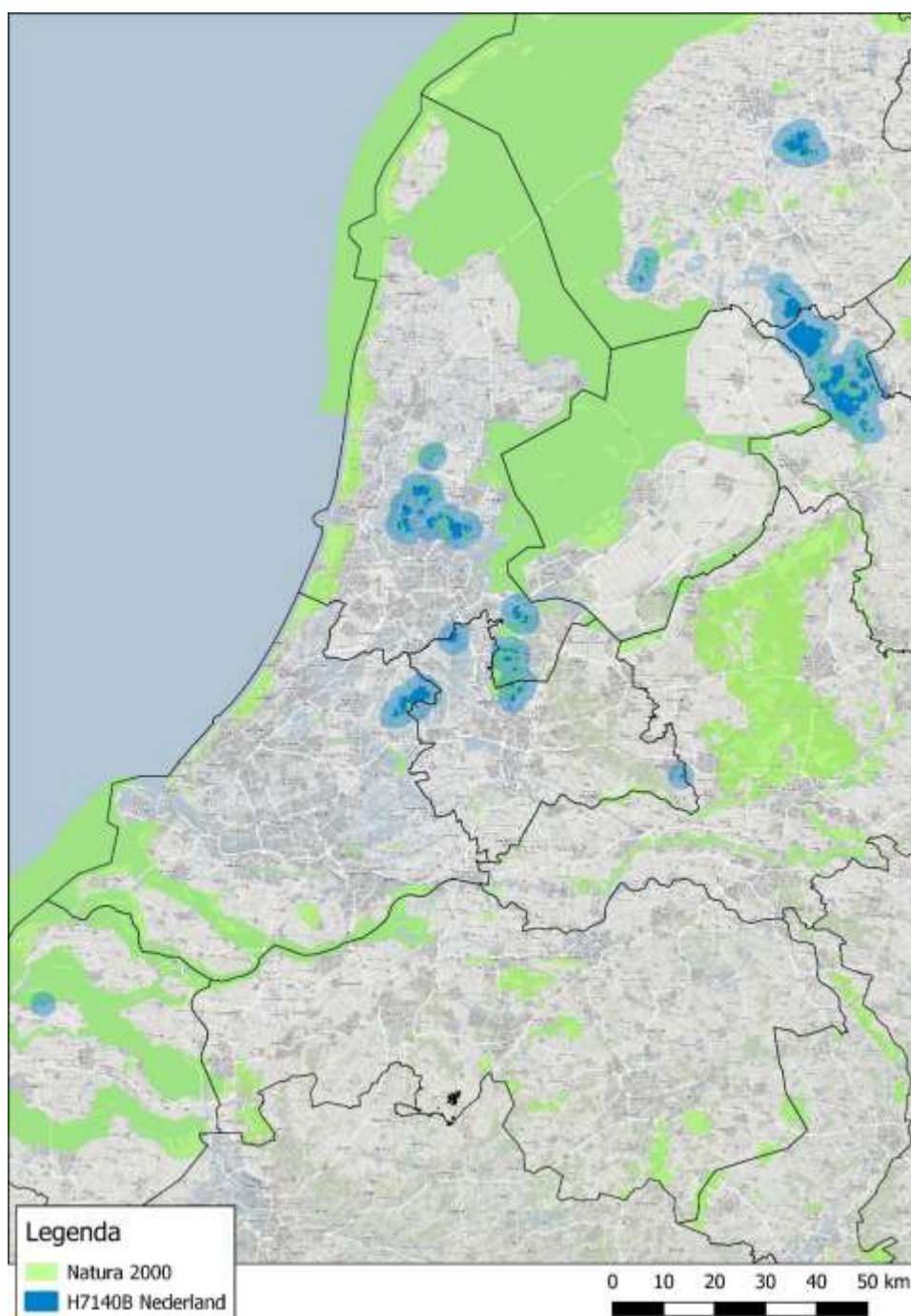
Wanneer het wel mogelijk zou zijn de doelstelling voor veenmosrietland in een of beide gebieden te schrappen, moet deze elders belegd worden om de totale bijdrage aan de landelijke staat van instandhouding te borgen. Gezien de zeer beperkte oppervlakte waar het in deze situatie om gaat, is het goed denkbaar dat dit mogelijk zou zijn, wanneer alleen rekening wordt gehouden met de totale oppervlakte en de kwaliteit van het habitatype (zie echter ook de volgende vraag). In andere Natura 2000-gebieden in Nederland komen grotere en minder geïsoleerde arealen aan veenmosrietland voor, waardoor de landelijk gunstige staat van instandhouding makkelijker wordt bereikt voor H7140B. Wanneer de doelstelling wordt herbelegd in gebieden waar al een grote oppervlakte H7140 voorkomt, zal dat op die plaatsen niet leiden tot wezenlijke extra knelpunten in de vergunningverlening.

Conclusie: omdat geen sprake is van een wetenschappelijke of administratieve fout bij de aanwijzing van het veenmosrietland in beide gebieden en het evenmin onmogelijk is de gestelde doelen te realiseren in deze gebieden, is het niet mogelijk de aanwijzing van veenmosrietland te schrappen uit de aanwijzingsbesluiten van Oosterschelde en Eilandspolder. Wanneer dat wel mogelijk zou zijn geweest, is het reëel er van uit te gaan dat de bijdrage aan het realiseren van de landelijk gunstige staat van instandhouding voor het aspect oppervlakte elders in kwantitatieve zin opgevangen zou kunnen worden.

Wat betekent de ligging op grotere afstand van het overige voorkomen van veenmosrietland in de Oosterschelde?

De Oosterschelde is één van de weinige plekken buiten de laagveengordel waar veenmosrietland voorkomt. Figuur 9 toont alle voorkomens van veenmosrietland in de Nederlandse Natura 2000-gebieden. In de afbeelding is duidelijk te zien dat wanneer het doel veenmosrietland in de Oosterschelde wordt geschrapt, de geografische verspreiding sterk wordt beperkt. Dus zelfs al zouden de juridische randvoorwaarden het mogelijk maken een doel in een gebied te schrappen en het elders te beleggen, speelt in dit geval ook mee dat de geografische verspreiding daardoor sterk zou worden beperkt wat gevolgen heeft voor de landelijke staat van instandhouding voor het aspect verspreiding. Dit punt speelt bij Eilandspolder niet.

Conclusie: door de ligging van het veenmosrietland in de Oosterschelde leidt het schrappen van dit doel - wanneer dat vanuit juridisch oogpunt al mogelijk zou zijn - tot een sterke beperking van de geografische verspreiding van het veenmosrietland dat beschermd wordt. Daarmee komt het handhaven van de landelijke verspreiding, als onderdeel van de landelijke gunstige staat van instandhouding, in gevaar.



Figuur 9 Voorkomen veenmosrietlanden (H7140B) in Nederland

5.8 Droge heiden (H4030)

5.8.1 Inleiding

Bij deze casus is niet gekozen voor een insteek op het niveau van één of meerdere gebieden, maar is ervoor gekozen alle voorkomens van één bepaald habitattype als casus te nemen. Gekozen is voor het habitattype H4030 Droge heiden. Dit habitattype komt in relatief veel Natura 2000-gebieden voor, met zowel grote als kleine oppervlakten per gebied. Ook buiten Natura 2000-gebieden komen overigens nog grote arealen droge heide voor. In tabel 16 wordt een overzicht gegeven (daaruit blijkt dat in een deel van de gebieden de in het SDF vermelde voorkomens nog niet definitief zijn aangewezen).

De vragen die in deze casus aan bod komen, zijn de volgende:

- Is het mogelijk het landelijk doel voor H4030 Droge heiden te bereiken met een andere verdeling van de instandhoudingsdoelstelling over de bestaande Natura 2000-gebieden?

- Als dat niet mogelijk blijkt, is het doelbereik dan wel mogelijk bij aanwijzing van nieuw Natura 2000-gebied?

Gebruikte bronnen

- Ministerie van Economische Zaken, 2008. Profielen document Droge Europese heide H4030
- Aeries habitattypenkaart 2019, 4e214ddf-4384-42a3-89d9-4074541b640d

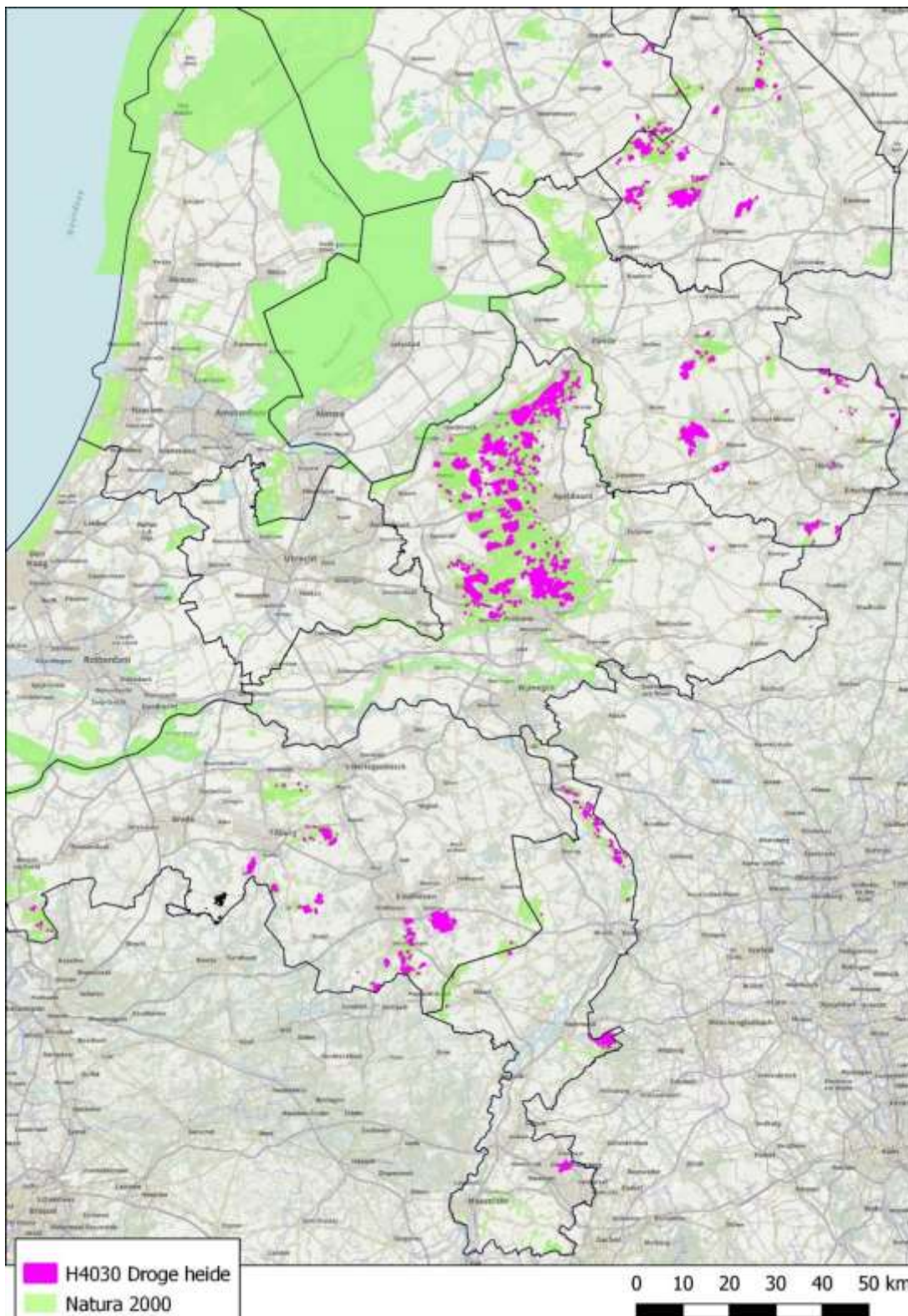
5.8.2 Instandhoudingsdoelstellingen

Tabel 16 toont alle gebieden waar H4030 in de gebiedsaanwijzingen is opgenomen, samen met de oppervlakte in het betreffende gebied en de procentuele bijdrage van die oppervlakte van de totale aangewezen oppervlakte H4030 in Nederland. De figuur die onder de tabel is opgenomen toont de ruimtelijke verdeling van H4030 over (en binnen) de Natura 2000-gebieden; voorkomens buiten Natura 2000, zoals op de Utrechtse Heuvelrug, zijn weggelaten (in de tekst wordt daar wel nader op ingegaan).

Tabel 16 Overzicht van de oppervlakten, instandhoudingsdoelstellingen en de procentuele bijdrage voor alle gebieden waar habitattypen H4030 is opgenomen.

Natura 2000-gebied	Status doel	Oppervlakte	Kwaliteit	Relatieve bijdrage	Actuele oppervlakte (ha)	Percentage t.o.v. geheel
Aamsveen	definitief	=	=	C	0,25	0,002%
Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek	ontwerp	=	=	C	1,07	0,007%
Bakkeveense Duinen	ontwerp	>	>	C	11,33	0,077%
Bergvennen & Brecklenkampse Veld	definitief	>	=	C	17,62	0,120%
Borkeld	definitief	=	>	C	46,87	0,320%
Brabantse Wal	definitief	>	>	C	12,90	0,088%
Brunssummerheide	definitief	>	>	C	123,31	0,842%
Buurserzand & Haaksbergerveen	definitief	=	=	C	59,58	0,407%
Deurnsche Peel & Mariapeel	definitief	=	=	C	0,87	0,006%
Dinkelland	definitief	>	=	C	47,05	0,321%
Drentsche Aa-gebied	definitief	=	=	C	120,91	0,825%
Drents-Friese Wold & Leggelderveld	definitief	=	=	B1	365,42	2,494%
Dwingelderveld	definitief	=	>	B1	382,07	2,608%
Engbertsdijkvenen	definitief	=	=	C	8,10	0,055%
Fochteloërveen	definitief	=	=	C	6,06	0,041%
Geuldal	ontwerp	=	=	C	1,63	0,011%
Groote Peel	definitief	=	=	C	14,19	0,097%
Holtingerveld	definitief	=	>	C	179,72	1,227%

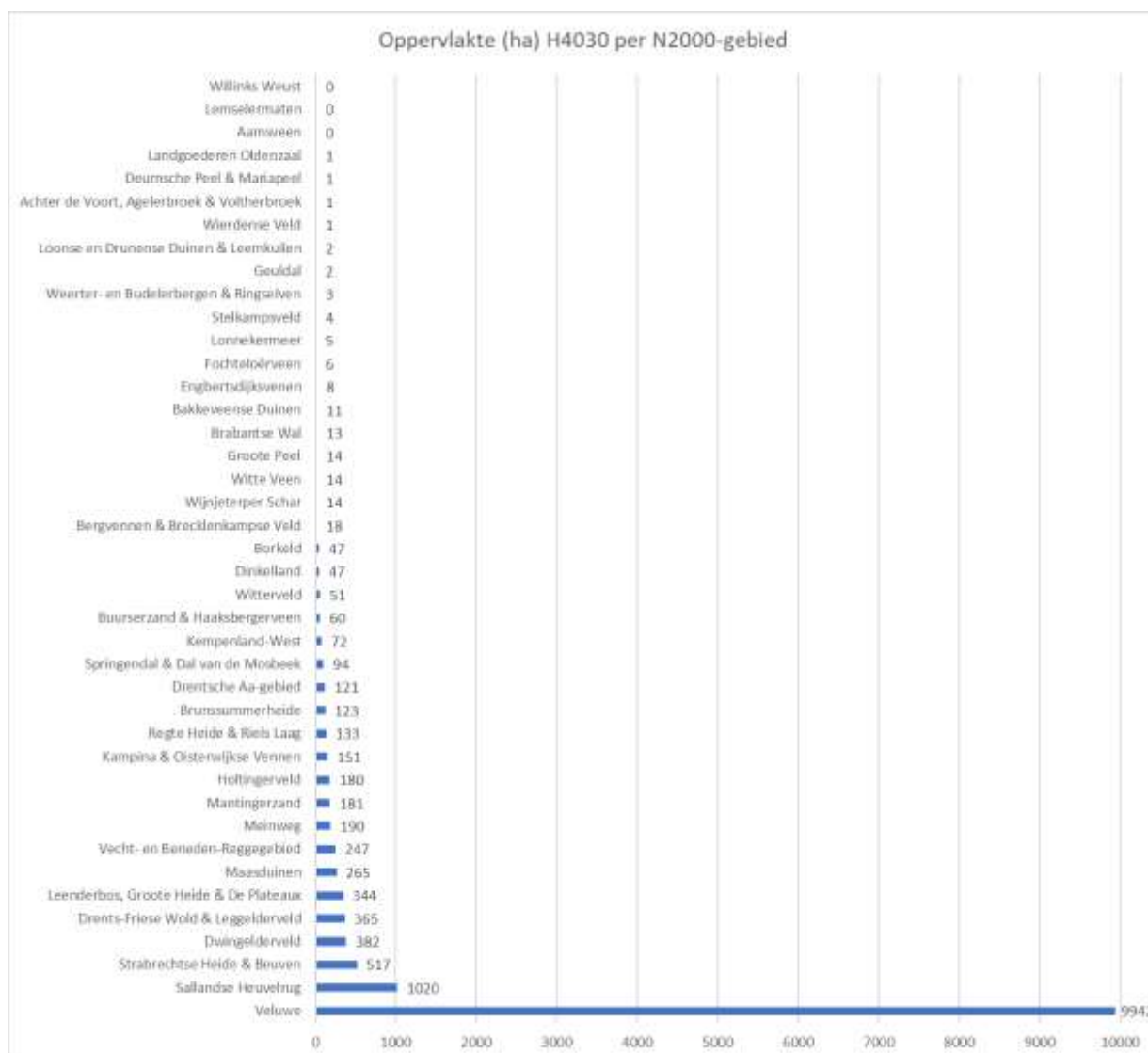
Natura 2000-gebied	Status doel	Oppervlakte	Kwaliteit	Relatieve bijdrage	Actuele oppervlakte (ha)	Percentage t.o.v. geheel
Kampina & Oisterwijkse Vennen	definitief	>	>	C	150,61	1,028%
Kempenland-West	definitief	=	>	C	72,19	0,493%
Landgoederen Oldenzaal	ontwerp	=	>	C	0,74	0,005%
Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux	definitief	>	>	B1	343,54	2,345%
Lemselermaten	ontwerp	=	=	C	0,23	0,002%
Lonnekermeer	definitief	>	>	C	4,79	0,033%
Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen	ontwerp	>	>	C	1,51	0,010%
Maasduinen	definitief	>	>	C	264,51	1,806%
Mantingerzand	definitief	>	>	C	180,82	1,234%
Meinweg	definitief	=	>	C	190,17	1,298%
Regte Heide & Riels Laag	definitief	=	>	C	133,14	0,909%
Sallandse Heuvelrug	definitief	>	>	B2	1019,71	6,961%
Springendal & Dal van de Mosbeek	definitief	>	>	C	94,05	0,642%
Stelkampsveld	definitief	=	=	C	4,40	0,030%
Strabrechtse Heide & Beuven	definitief	=	=	B1	516,64	3,527%
Vecht- en Beneden- Reggegebied	definitief	>	>	C	246,52	1,683%
Veluwe	definitief	>	>	A3	9942,20	67,868%
Weerter- en Budelerbergen & Ringselven	ontwerp	>	>	C	3,35	0,023%
Wierdense Veld	definitief	=	>	C	1,44	0,010%
Wijnjeterper Schar	definitief	=	=	C	14,43	0,099%
Willinks Weust	ontwerp	=	=	C	0,08	0,001%
Witte Veen	definitief	=	=	C	14,40	0,098%
Witterveld	definitief	=	=	C	51,00	0,348%



Figuur 10 Schematisch overzicht van de ruimtelijke verdeling van habitattypen H4030 in de verschillende Natura 2000-gebieden in Nederland.

Uit een analyse van de tabel volgt dat er zes gebieden zijn waarin minder dan 0,01% van de landelijke oppervlakte H4030 voorkomt (Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek, Deurnsche Peel & Mariapeel, Landgoederen Oldenzaal, Aamsveen, Lemselermaten, Willinks Weust) en 23 gebieden waar 0,01 tot 1% van de landelijke oppervlakte voorkomt. In 12 gebieden komt meer dan 1% van de totale oppervlakte voor, en deze gebieden samen herbergen bijna 95% van de totale oppervlakte aangewezen H4030. Tweederde van het totale areaal bevindt zich op de Veluwe.

Kortom: het habitatype komt in veel gebieden voor, maar in een zeer groot deel van de gebieden in een relatief zeer geringe oppervlakte. Onderstaande grafiek maakt dit nog eens inzichtelijk.



Figuur 11 Oppervlakte H4030 (in hectare) per Natura 2000-gebied (oppervlaktes zijn ontleend aan de meest recente habitattypenkaart zoals deze is opgenomen in AERIUS).

5.8.3 Beantwoording onderzoeksvragen

Is het mogelijk het landelijk doel voor droge heide te bereiken met een andere verdeling van de instandhoudingsdoelstelling over de bestaande Natura 2000-gebieden?

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 en verder toegelicht bij de casus over het Wierdense Veld, is het laten vervallen van doelen alleen mogelijk in geval van een fout in de aanwijzing of wanneer het doel niet meer te realiseren is. Daarvan is ten aanzien van droge heide in geen van de gebieden sprake. Uit de Natura 2000-beheerplannen en Gebiedsanalyses van deze gebieden blijkt dat de doelen voor droge heide in deze gebieden haalbaar zijn. Dat betekent dat het schrappen van droge heide, ook in de gebieden waar het in slechts een zeer kleine oppervlakte voorkomt, niet mogelijk is.

Wanneer het opheffen en herverdelen van doelen wel mogelijk zo zijn, zou het mogelijk zijn zonder gevolgen voor de regionale spreiding de aanwijzing in een deel van de gebieden waar droge heide voorkomt op te heffen. Dit zou kunnen in regio's waar meerdere gebieden liggen, waaronder ook gebieden met grotere oppervlakten van het habitatype (Drenthe, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg). In Gelderland is dit niet mogelijk, omdat schrappen van de kleine heidearealen in de Achterhoekse Natura 2000-gebieden wel zou leiden tot inperking van het natuurlijk verspreidingsgebied.

Om de landelijk gunstige staat van instandhouding te borgen, zal dan wel elders extra droge heide begremsd moeten worden. Binnen de bestaande gebieden zijn de mogelijkheden daarvoor zeer beperkt, omdat in die gebieden waar dat kansrijk is, al een verbeterdoelstelling voor de oppervlakte geldt. In die gebieden is dan geen ruimte om de elders vervallen doelen ook nog op te vangen. Dat betekent dat het - als het al toegestaan zou zijn - vanuit ecologisch oogpunt niet mogelijk is droge heide te schrappen uit de aanwijzing van gebieden waarin droge heide in zeer kleine oppervlaktes voorkomt. De enig resterende mogelijkheid zou dan zijn deze vervallen aanwijzingen te herbegrenzen in een of meerdere nieuwe Natura 2000-gebieden (zie volgende deelvraag).

Conclusie: omdat geen sprake is van een administratieve of wetenschappelijke fout in de aanwijzing van de instandhoudingsdoelstellingen voor droge heiden in de Natura 2000-gebieden en geen sprake is van een situatie waarin het geheel onmogelijk is deze doelen te realiseren, is het niet mogelijk de aanwijzing van droge heiden te schrappen in gebieden waar het een zeer kleine oppervlakte betreft, om deze doelen vervolgens over andere gebieden te herverdelen. Als dat wel toegestaan zou zijn, dan is in de bestaande Natura 2000-gebieden waaraan een grotere opgave toebedeeld zou moeten worden om de gunstige staat van instandhouding te borgen daarvoor onvoldoende ruimte.

Is herverdeling van droge heide mogelijk bij aanwijzing van nieuw Natura 2000-gebied?

In het voorgaande is geconcludeerd dat als het al toegestaan zou zijn om de aanwijzing van kleine oppervlaktes droge heiden in een aantal Natura 2000-gebieden te schrappen, de bestaande Natura 2000-gebieden geen ruimte hebben om deze doelen over te nemen, wat in zou houden dat de staat van instandhouding niet langer geborgd kan worden. Een andere mogelijkheid zou zijn hierin te voorzien door het aanwijzen van nieuwe Natura 2000-gebieden voor droge heiden. Er zijn 20 Natura 2000-gebieden waarin minder dan 25 hectare droge heiden voorkomt. Deze gebieden liggen verspreid over Nederland en de gevolgen voor de geografische verspreiding van droge heide zijn bij het schrappen van de aanwijzing van droge heide in deze gebieden zeer beperkt (m.u.v. de Gelderse Achterhoek). In totaal gaat het daarbij om een oppervlakte van 115 hectare droge heide. Het is in theorie mogelijk deze oppervlakte te herverdelen naar een nieuw aan te wijzen Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld op de Leusderheide of de heideterreinen in het Gooi. De maatschappelijke impact van een dergelijke herverdeling kan echter groot zijn. Knelpunten in de toestemmingsverlening worden in de bestaande Natura 2000-gebieden niet opgelost door droge heide uit de aanwijzing te halen en er worden centraal in Nederland één of meer nieuwe Natura 2000-gebieden aangewezen met een relatief lage kritische depositiewaarde met nieuwe knelpunten voor toestemmingsverlening tot gevolg.

Conclusie: als het toegestaan zou zijn de aanwijzing van droge heiden te schrappen in gebieden waar het een zeer kleine oppervlakte betreft, dan kan worden geconstateerd dat er in Nederland nog droge heide aanwezig is die niet onder de Habitatrichtlijn is aangewezen en dat areaal is dus beschikbaar om in een nieuw Natura 2000-gebied te herverdelen. Dit vraagt echter een nieuwe aanwijzing van Natura 2000-gebied met ook nieuwe knelpunten voor toestemmingsverlening en vergemakkelijkt de toestemmingsverlening bij de bestaande Natura 2000-gebieden niet wezenlijk.

6 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKVRAGEN

6.1 Kernvraag 1 'structureel zwakke gebieden'

Bij kernvraag 1 gaat het om de beantwoording van de volgende vragen:

- i. Welke Natura 2000-gebieden zijn en blijven door hun omvang en ligging structureel zwak, zelfs wanneer herstelmaatregelen worden getroffen, en;
- ii. wat zijn de mogelijkheden voor het aanpassen van de beschermde status van deze gebieden?

Allereerst worden hieronder de verschillende hoofd- en subvragen beantwoord alvorens een slotantwoord te geven op deze twee kernvragen.

Hoofdvraag 1. Wat zijn, in het licht van de kernvraag, de mogelijkheden, criteria en randvoorwaarden voor het aanpassen van de beschermde status van (de structureel zwakke) Natura 2000-gebieden (huidige kaders)

Wat is het juridische en het ecologische beleidskader voor het aanpassen van de beschermde status van Natura 2000-gebieden?

Deze vraag is onderzocht in het licht van de kernvraag die betrekking heeft op de (on)mogelijkheden voor aanpassing van de beschermde status van structureel zwakke gebieden. De juridische randvoorwaarden voor aanpassing van deze status volgen uit de Vogel- resp. Habitatrichtlijn en zijn afhankelijk van de wijze waarop de aanpassing van de beschermde status vorm krijgt. De juridische randvoorwaarden worden bij beantwoording van de hiernavolgende deelvragen per variant van aanpassing van de beschermde status beschreven. Aanpassing van de beschermde status zal naar Nederlands recht, op basis van de Wet natuurbescherming, vervolgens een aanpassing van het aanwijzingsbesluit vergen.

Wij beschouwen daarbij een gebied als 'structureel zwak' als er geen maatregelen meer mogelijk zijn om te bereiken dat het gebied in de toekomst een bijdrage kan leveren aan de landelijke gunstige staat van instandhouding.

Wat zijn verschillende mogelijkheden voor het aanpassen van de beschermde status?

Wij onderscheiden vier mogelijkheden om het beschermingsniveau van een Natura 2000-gebied te wijzigen:

- Intrekking of wijziging van beschermde status. Hieronder verstaan wij het geheel vervallen van de beschermde status van een Natura 2000-gebied, het beperken van de omvang van een Natura 2000-gebied, het wijzigen van het beschermingsregime van een gebied zodat aan bepaalde habitattypen en soorten geen bescherming meer wordt geboden, of een combinatie van deze wijzigingen.
- Wijziging van uitbreiding/verbeterdoelstelling naar behouddoelstelling of omgekeerd.
- Prioritering van instandhoudingsdoelstellingen.
- Aanwijzing van een ander Natura 2000-gebied.

Onder welke voorwaarden en met behulp van welke criteria kunnen Natura 2000-gebieden en/of doelen worden aangepast en, in het uiterste geval, worden geschrapt?

Bij aanpassing van het beschermingsniveau van een Natura 2000-gebied gelden de volgende algemene randvoorwaarden:

- Na aanpassing van het beschermingsniveau kan op landelijk niveau nog steeds een gunstige staat van instandhouding worden bereikt.
- Bij een wijziging in het beschermingsniveau van Natura 2000-gebieden moet verzekerd worden dat er geen verslechtering optreedt ten opzichte van de situatie zoals deze was op het moment dat het Natura 2000-gebied onder het beschermingsregime van de HRL is komen te vallen. Treedt deze verslechtering wel op, dan kan de Europese Commissie een inbreukprocedure starten.

De voorwaarden bij de drie mogelijkheden om het beschermingsniveau van een Natura 2000-gebied te wijzigen zijn:

- Intrekking of wijziging van beschermde status is alleen mogelijk als:
 - de oorspronkelijke aanwijzing van het gebied met betrekking tot de desbetreffende habitatype of soort berust op een wetenschappelijke of administratieve fout, die door de lidstaat zal moeten worden bewezen of;

- op basis van ecologische gegevens kan worden vastgesteld dat een Natura 2000-gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de desbetreffende habitatype of soort;
- voor intrekking of een substantiële wijziging van de status van een Natura 2000-gebied dat is aangewezen ter bescherming van habitattypen en/of -soorten (een HRL-gebied) is instemming nodig van de Europese Commissie. Dat is niet nodig bij VRL-gebieden. De Commissie kan echter wel, als zij meent dat het vervallen van de beschermingsstatus van een VRL-gebied in strijd is met de richtlijn, een inbreukprocedure starten.
- Wijziging van uitbreiding/verbeterdoelstelling naar behouddoelstelling is mogelijk als:
 - daarmee nog steeds landelijk een gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt en;
 - voor het Natura 2000-gebied het verslechteringsverbod van art. 6 lid 2 HRL niet wordt overtreden;
 - instemming van de Europese Commissie is niet vereist;
 - ook kan onzes inziens een instandhoudingsdoel voor een habitatype of soort komen te vervallen, indien dit habitatype of deze soort niet bepalend is geweest voor de selectie van het gebied als Natura 2000-gebied. Hierover bestaat echter verschil van mening met o.a. de Europese Commissie.
- Prioritering van instandhoudingsdoelstellingen is mogelijk als:
 - Sprake is van instandhoudingsdoelstellingen die niet tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden;
 - Op basis van ecologische argumenten gemotiveerd kan worden dat ook dan nog steeds voor de niet-geprioriteerde soorten en habitattypen op termijn een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt.
 - Instemming van de Europese Commissie is in ieder geval nodig als de prioritering ertoe leidt dat de niet-geprioriteerde habitattypen en/of soorten in een specifiek Natura 2000-gebied verdwijnen en niet meer terugkomen én het habitattypen en/of soorten betreft waarvoor instandhoudingsdoelstellingen moesten worden vastgesteld.
- Aanwijzing van andere gebieden als Natura 2000-gebied, ter vervanging van reeds aangewezen Natura 2000-gebieden, is mogelijk als:
 - een gebied 'definitief niet meer kan bijdragen' aan verwezenlijking van de doelstellingen van de HRL, in welk geval er een verplichting bestaat om een nieuw Natura 2000-gebied aan te wijzen of;
 - een 'natuurlijke ontwikkeling' dat rechtvaardigt, in welke situatie aan de Europese Commissie een voorstel tot schrapping kan worden gedaan.

Het is onduidelijk of de bevoegdheid tot schrapping van een Natura 2000-gebied door de Europese Commissie kan worden ingezet in een situatie waarin wordt betoogd dat een nog te bereiken gunstige staat van instandhouding beter in een ander Natura 2000-gebied kan worden behaald. Eventueel zou op dit punt afstemming met de Europese Commissie kunnen plaatsvinden, waarbij afstemming alleen zinvol lijkt te zijn als op ecologische gronden kan worden aangetoond dat een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype beter via de bescherming van een ander Natura 2000-gebied kan worden bereikt.

Welke aanpassingsopties zijn uitgesloten en waarom?

Alle aanpassingsopties, die niet voldoen aan de hiervoor genoemde randvoorwaarden die per aanpassingsoptie in acht genomen moeten worden én de algemene verplichtingen en randvoorwaarden van de HRL, zijn uitgesloten. In dat geval ontstaat voor de Europese Commissie de bevoegdheid om een inbreukprocedure jegens Nederland te starten.

Wat zijn de gevolgen van het op onrechtmatige wijze aanpassen en/of schrappen?

Het op onrechtmatige wijze aanpassen en/of schrappen van een N2000-gebied zal door de Europese Commissie worden beschouwd als een handeling die in strijd is met de HRL. Een en ander kan voor de Europese Commissie aanleiding vormen om jegens Nederland een inbreukprocedure te starten waarbij Nederland handelen in strijd met de HRL wordt verweten.

Wat zijn lessen voor de toekomst m.b.t. de wijze waarop Nederland in het verleden is omgegaan met het aanpassen van de beschermde status van gebieden?

Aangezien er in de huidige situatie geen sprake is van structureel zwakke gebieden is deze onderzoeksvraag niet nader uitgewerkt. De voorwaarden voor de toekomst staan reeds uitgebreid beschreven in het voorliggende rapport. Recente pogingen om gebieden te schrappen of deelgebieden niet mee te begrenzen zijn door de Europese Commissie afgewezen.

Hoofdvraag 2: Welke Natura 2000-gebieden zijn door hun omvang en ligging op dit moment als structureel zwak te classificeren (huidige situatie)?

In hoeverre spelen de omvang en/of ligging van gebieden een rol bij het behalen van de gunstige staat van instandhouding van een Natura 2000-gebied?

Omvang en ligging spelen een rol bij het behalen van een goede staat van de habitattypen en (leefgebieden van) soorten in het gebied. Het grondgebruik in de omgeving van een Natura 2000-gebied bepaalt in sterke mate welke drukfactoren een negatieve invloed op de kwaliteit van het gebied hebben. Kleine gebieden hebben ten opzichte van hun oppervlakte een relatief grote randlengte en zijn daarmee gevoeliger voor invloeden van buitenaf.

Ook bij kleine gebieden kan de staat verbeterd worden door systeemherstel en/of maatregelen die de invloed van het gebruik in de omgeving van het gebied verminderen. In die zin is het perspectief voor het behalen van een goede staat en het leveren van een bijdrage aan de landelijke gunstige staat van instandhouding niet wezenlijk kleiner voor gebieden met een geringe omvang en 'ongunstige' ligging dan voor grote natuurgebieden met een minder ongunstige ligging.

Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een structureel zwak gebied is omvang en ligging minder relevant. Of de doelen bereikt kunnen worden en de bijdrage aan de landelijke staat van instandhouding gegarandeerd kan worden is afhankelijk van interne factoren in het gebied, de mogelijkheden om interne en systeemgerichte maatregelen te nemen en om negatieve invloeden vanuit de omgeving op te heffen.

Op basis van welke criteria kan een Natura 2000-gebied door omvang en ligging in ecologische zin, in de huidige situatie, 'structureel zwak' worden genoemd, met name in het licht van de instandhoudingsdoelen (specifieke behoud- respectievelijk verbeter- en uitbreidingsdoelen)?

In het voorgaande is al aangegeven dat ligging en omvang niet zo zeer bepalen of een gebied al dan niet structureel zwak is, maar dat omvang en ligging wel bepalend zijn voor de negatieve invloed van drukfactoren van buitenaf. Dat betekent dat omvang en ligging in grote mate bepalend is voor de inspanning die gepleegd moet worden om de gunstige staat van instandhouding te bereiken. Criteria voor het definiëren van structureel zwakke gebieden kunnen daarom moeilijk gevat worden in termen van omvang en ligging. Een gebied kan alleen als structureel zwak worden aangemerkt als het onomkeerbaar niet (meer) kan bijdragen aan het Natura 2000-netwerk, waarbij de oorzaak daarvan is gelegen buiten invloeden die kunnen worden weggenomen en bovendien niet te wijten is aan het onvoldoende treffen van passende maatregelen in het verleden.

Voor welke Nederlandse Natura 2000-gebieden kan met zekerheid worden vastgesteld dat ze op dit moment aan deze ecologische criteria voldoen (ten aanzien van specifieke instandhoudingsdoelen dan wel ten aanzien van het gebied als geheel)?

Voor geen van de Nederlandse Natura 2000-gebieden kan worden vastgesteld dat ze geheel kunnen worden beschouwd als 'structureel zwak'. Voor alle gebieden waar knelpunten zijn in relatie tot het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen, zijn deze gelegen in invloeden die kunnen worden weggenomen. Wel kan het zo zijn dat het behalen van een of meerdere doelen moeilijk realiseerbaar is. Voor deze doelen wordt verwezen naar de mogelijkheden die er zijn ten aanzien van herindelen (paragraaf 6.3). Gezien de korte doorlooptijd van de opdracht was het niet mogelijk om een oordeel te vellen over structureel zwakke doelen in een gebied.

Welke juridische mogelijkheden zijn er voor het aanpassen en/of ontdoen van de Natura 2000-status van gebieden die ecologisch zwak zijn en blijven?

Aangezien van geen van de Nederlandse natura 2000-gebieden is vastgesteld dat deze structureel zwak is, is het antwoord op deze vraag niet relevant. Voor de juridische mogelijkheden voor het aanpassen van de beschermde status van Natura 2000-gebieden wordt verwezen naar het antwoord op hoofdvraag 1.

Hoe verhoudt zich het ecologisch oordeel 'structureel zwak' tot het juridische Natura 2000-kader?

Zie hiervoor het antwoord op de tweede vraag.

Hoofdvraag 3: Welke Natura 2000-gebieden blijven door hun omvang en ligging structureel zwak, zelfs wanneer herstelmaatregelen worden getroffen (toekomst)?

Op welke wijze kan ecologisch worden beoordeeld en getoetst of de conclusies van hoofdvraag 2 anders worden als ook (voorgenomen dan wel potentiële) herstelmaatregelen worden meegewogen?

Bij het beantwoorden van hoofdvraag 2 zijn de herstelmaatregelen al meegewogen.

Hoe verhoudt zich het ecologisch oordeel 'blijvend structureel zwak, ondanks herstelmaatregelen' tot het juridische Natura 2000-kader?

Zie hiervoor het antwoord op de tweede vraag.

Voor welke Nederlandse Natura 2000-gebieden kan met zekerheid worden vastgesteld dat ze op dit moment aan deze ecologische en juridische criteria voldoen?

Uitgaande van de op grond van dit onderzoek geformuleerde ecologische en juridische criteria, zijn er in Nederland geen structureel zwakke Natura 2000-gebieden.

Hoofdvraag 4: Beantwoord aan de hand van 3-5 veelgenoemde casussen/gebieden de volgende vragen:

Zijn de veelgenoemde gebieden, ondanks het nemen van alle mogelijke herstelmaatregelen, als (blijvend) structureel zwak aan te merken?

Op basis van de ecologische analyse is voor geen van de Natura 2000-gebieden te concluderen dat deze structureel zwak zijn. Dit is nader toegelicht en inzichtelijk gemaakt aan de hand van twee casussen:

1. Lemselermaten en
2. Wierdense Veld.

Uitwerking van meer dan deze twee casussen zal niet leiden tot andere inzichten. Daarom is gekozen om meer aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor samenvoegen en herindelen (kernvraag 2).

Uit de casus volgt dat het Natura 2000-gebied Lemselermaten niet als structureel zwak kan worden aangemerkt, aangezien er nog voldoende perspectief is om middels maatregelen een bijdrage te leveren aan de landelijk gunstige staat van instandhouding voor alle in het gebied aangewezen habitattypen die nu (zeer) ongunstig zijn.

De in het Wierdense Veld aanwezige habitattypen kunnen middels interne en systeemgerichte maatregelen voldoen aan de instandhoudingsdoelstelling en een bijdrage (blijven) leveren aan de landelijk gunstige staat van instandhouding. Er is geen sprake van een situatie die onomkeerbaar is en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen onmogelijk maakt. Dat betekent dat het gebied niet als structureel zwak kan worden aangemerkt.

Wat zijn voor deze gebieden de mogelijkheden voor het aanpassen van de beschermde status (aanpassen instandhoudingsdoelen en eventueel schrappen)?

Doelen kunnen alleen geschrapt worden nadat is vastgesteld dat de aanwijzing het gevolg is van een administratieve of wetenschappelijke fout, of wanneer het gebied definitief niet meer kan bijdragen aan het Natura 2000-netwerk. Er zijn binnen deze gebieden geen habitattypen en soorten gevonden waarvoor dit geldt. Uit diverse studies blijkt dat doelrealisatie in alle gevallen mogelijk is.

Wat zijn de voor- en nadelen van het aanpassen van de beschermde status, ook in het licht van het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding?

Aangezien voor geen van de habitattypen en soorten voldaan wordt aan de voorwaarden waaronder de beschermde status aangepast kan worden, is het antwoord op deze vraag niet relevant.

Wat betekenen deze bevindingen voor eventuele andere Natura 2000-gebieden?

Er zijn in dit onderzoek geen gebieden gevonden die voldoen aan de strikte definitie van 'structureel zwak'. Gezien de korte doorlooptijd van de opdracht was het niet mogelijk om een oordeel te vellen over structureel zwakke doelen in alle Natura-2000gebieden. Op basis van de eerder, in het kader van de

PAS, opgestelde PAS-gebiedsanalyses was hier ook geen directe aanleiding voor. Nergens is de conclusie getrokken dat instandhoudingsdoelstellingen in categorie 2¹⁷ thuishoren.

Beantwoording kernvraag 1

Er zijn in dit onderzoek geen gebieden vastgesteld die voldoen aan de definitie van 'structureel zwak'. Er is dan ook geen ecologische en ook geen juridische basis voor het aanpassen van de beschermde status van bepaalde gebieden op grond van het feit dat deze structureel zwak zouden zijn.

6.2 Kernvraag 2 'samenvoegen'

Bij kernvraag 2 gaat het ten aanzien van samenvoegen om de beantwoording van de volgende vragen:

- (i) Wat zijn de mogelijkheden voor het samenvoegen van Natura 2000-gebieden, en
- (ii) Welke gebieden komen hiervoor in aanmerking?

Hoofdvraag 1: Wat zijn, in het licht van de kernvraag, de criteria en voorwaarden voor het samenvoegen van Natura 2000-gebieden (huidige kaders)?

Wat is het juridische en het ecologische beleidskader?

Het juridisch beleidskader wordt gevormd door de vereisten die volgen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming. Het ecologisch kader is hiermee in overeenstemming. Deze worden hieronder nader toegelicht.

De Kamerbrieven van 13 november en 16 december 2019 hebben aanvullend richting gegeven aan het onderzoek en zijn gericht op een robuuster en realistisch natuurbeleid, dat zo efficiënt mogelijk bijdraagt aan het verbeteren van de natuur en beter natuurbeheer. Dit zou mogelijk bereikt kunnen worden door het herindelen of samenvoegen van gebieden

Wat zijn de juridische criteria en vereisten van Europese en Nederlandse wet- en regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot het samenvoegen van Natura 2000-gebieden?

De juridische randvoorwaarden voor samenvoegen zijn:

- Samenvoegen is mogelijk bij gebieden die een ecologische eenheid vormen of die voldoende ecologisch met elkaar samenhangen.
- Samenvoegen dient een ecologische meerwaarde te hebben ten opzichte van de huidige situatie.
- Samenvoegen kan niet leiden tot bescherming van minder soorten of habitattypen dan de soorten en habitattypen die in de losse Natura 2000-gebieden beschermd dienden te worden (waarbij dus, zoals eerder opgemerkt, nog een aandachtspunt kan zijn welke habitattypen en soorten beschermd dienen te worden), tenzij hiervoor vooraf instemming van de Europese Commissie wordt verkregen.
- Samenvoegen kan leiden tot een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen mits
 - a) daarmee nog steeds een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt en
 - b) de omvang van de instandhoudingsdoelstellingen van het nieuwe gebied minstens even groot is als de som van de instandhoudingsdoelstellingen van de oorspronkelijke gebieden.In welk deel van het nieuwe gebied die instandhoudingsdoelstellingen worden verwezenlijkt, maakt dan juridisch niet uit. Wel kan het aangewezen zijn, bijvoorbeeld vanwege de voor het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding noodzakelijke spreiding van een bepaald habitatype of een bepaalde soort, om bepaalde instandhoudingsdoelstellingen aan bepaalde delen van een gebied te koppelen.

Het samenvoegen van gebieden in de hiervoor bedoelde zin leidt niet noodzakelijkerwijs tot meer ruimte voor vergunningverlening. Uit onder andere de arresten Briels en Orléans volgt dat per locatie van voorkomen van een habitatype of (leefgebied van) een soort waarvoor een Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen kent, moet worden beoordeeld of een aantasting van de natuurlijke kenmerken is uitgesloten.

Wat zijn de ecologische criteria en vereisten voor het samenvoegen van Natura 2000-gebieden?

Bij samenvoeging van gebieden moet sprake zijn van een ecologisch voordeel. Daarbij moet verder voldaan zijn aan de volgende voorwaarden:

¹⁷ Deze categorie werd gedefinieerd als: "Er zijn wetenschappelijk gezien twijfels of de achteruitgang zal worden gestopt en of er uitbreiding van de oppervlakte of verbetering van de kwaliteit van de habitattypen of leefgebieden zal plaatsvinden."

- Minimaal handhaven, of eventueel uitbreiden van de oorspronkelijke begrenzing van de samen te voegen Natura 2000-gebieden.
- Overnemen van alle oorspronkelijke instandhoudingsdoelen van alle betrokken gebieden naar het nieuwe gebied.

Bij het selecteren van gebieden die in aanmerking kunnen komen voor samenvoeging kunnen twee invalshoeken worden gebruikt:

- Gebieden met sterk vergelijkbare instandhoudingsdoelen die aan elkaar grenzen of zeer dicht bij elkaar liggen, en binnen de landsgrenzen liggen.
- Gebieden met uiteenlopende instandhoudingsdoelen die samen echter één samenhangend ecosysteem vormen, daardoor onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, en binnen de landsgrenzen liggen.

Hoofdvraag 2: Wat zijn binnen dit kader de mogelijkheden voor het samenvoegen van Natura 2000-gebieden?

Door aanpassing van de huidige begrenzing van Natura 2000-gebieden?

Wanneer gebieden worden samengevoegd, worden deze (administratief) één Natura 2000-gebied met een gezamenlijke instandhoudingsdoelstelling. Bijlsma *et al.* (2012) hanteren voor een samenvoeging de volgende uitgangspunten:

- Bij samenvoeging verandert de begrenzing van Natura 2000 niet. Habitatrichtlijn- en Vogelrichtlijngebieden worden elk afzonderlijk samengevoegd.
- Voor de in de aanwijzingsbesluiten kwalitatief geformuleerde behouds- en uitbreidingsdoelen voor oppervlakte en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden geldt per habitatype en leefgebied het meest ambitieuze doel voor het samengevoegde gebied. Kwantitatief geformuleerde doelen voor de omvang van populaties worden opgeteld.

Door aanvullend op de huidige begrenzing, de formulering van regionale doelen, oftewel het clusteren van doelen voor meerdere gebieden

Er kan een keuze gemaakt worden om gebieden samen te voegen of regionale doelen te stellen. In beide gevallen blijft het verslechteringsverbod gelden. Het stellen van regionale doelen heeft vergelijkbare voor- en nadelen als het samenvoegen van gebieden. Onzes inziens zijn er weinig situaties waarbij dit leidt tot ecologische meerwaarde.

Hoofdvraag 4¹⁸: Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van samenvoeging van Natura 2000-gebieden, en wat levert het op?

Wat zijn de praktijkervaringen met eerdere samenvoegingen (bijvoorbeeld Veluwerandmeren, Rijntakken)?

Hier is gezien de beperkt beschikbare tijd door ons geen onderzoek naar gedaan. Hierover is in 2012 al zeer uitgebreid gerapporteerd door Bijlsma *et al.* Er zijn geen nieuwe inzichten bekend die tot andere conclusies kunnen leiden.

Wat zijn, aanvullend hierop, de belangrijkste voor- en nadelen als dit op veel grotere schaal zou worden toegepast.

Samenvoeging kan vanwege de schaalvergroting leiden tot betere kansen voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Op basis van de uitkomst van de casussen (zie verderop) wordt het positieve effect hiervan als beperkt ingeschat. Samenvoegen zal - zeker op korte termijn - niet leiden tot het wegnemen van knelpunten met betrekking tot toestemmingsverlening. Nadeel van samenvoegen is - naast het doorlopen van aanwijzingsprocedures - dat in verband met de aanwijzingssystematiek de status van gebieden kan veranderen. Wanneer twee (of meer) gebieden worden samengevoegd die beide behoren tot de vijf (of bij prioritaire waarden: tien) belangrijkste gebieden, kan dat ertoe leiden dat een ander gebied alsnog moet worden aangewezen als meest belangrijke gebied voor die waarde, mogelijk zelfs een gebied dat nog helemaal niet is aangewezen.

¹⁸ Hoofdvraag 3 heeft enkel betrekking op herindelen en zal daar beantwoord worden

Hoofdvraag 5: Hoeveel en welke Natura 2000-gebieden komen op korte of langere termijn (mogelijk) in aanmerking voor samenvoeging, waarom en onder welke voorwaarden?

Welke gebieden hebben de potentie om in aanmerking te komen voor samenvoeging?

Gezien de zeer beperkte en onzekere voordelen van het samenvoegen van gebieden en vanwege de nadelen die met samenvoegen samenhangen is geen voorstel gedaan voor gebieden waarvoor samenvoeging evidente ecologische voordelen biedt en waarmee instandhoudingsdoelstellingen efficiënter kunnen worden gerealiseerd. Dit is toegelicht middels twee casussen waarin samenvoegen is uitgewerkt (zie volgende onderdeel).

Wat zijn voor de casussen de mogelijkheden voor samenvoeging?

Wij hebben twee Natura 2000-gebieden nader geanalyseerd met de vraag of zij mogelijkheden hebben voor samenvoeging:

1. De Wieden, Weerribben en Olde Maten & Veerslootslanden, en
2. Waddenzee, de vijf Waddeneilanden en Noordzeekustzone.

Voor beide geldt dat er geen belemmeringen zijn voor het samenvoegen van deze gebieden, maar dat het onzeker is of ecologisch voordeel wordt behaald.

Wat zijn de voor- en nadelen hiervan voor deze gebieden, ook in het licht van het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding?

Wieden en Weerribben: Heeft mogelijk beperkte voordelen om de doelrealisatie flexibeler in te vullen. Het simpelweg onder één aanwijzing brengen van deze drie gebieden biedt voor geen van de knelpunten in het gebied een oplossing, omdat de oorzaken van de knelpunten niet verdwijnen door de samenvoeging. Mogelijk ontstaat er wel enige flexibiliteit in de doelrealisatie door de samenvoeging doordat de gezamenlijke instandhoudingsdoelstelling met maatregelen in het samengevoegde gebied bereikt kan worden. Daarmee kan wellicht effectiever gebruik gemaakt worden van de meest kansrijke locaties. Net als in Waddengebied (zie hieronder) biedt samenvoeging geen oplossing voor knelpunten m.b.t. toestemmingsverlening.

Ook het samenvoegen van de Natura 2000-gebieden in het Waddengebied kan mogelijk het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen vergemakkelijken omdat de doelen binnen een veel groter gebied gerealiseerd kunnen worden en administratieve grenzen verdwijnen in een gebied waar grenzen, bijvoorbeeld tussen eilanden en zee, van nature dynamisch zijn. Daardoor kan op een meer flexibele wijze uitvoering worden gegeven aan het beheerplan. Als oplossing voor het verkleinen van knelpunten in de toestemmingsverlening zal het samenvoegen - zeker op korte termijn - weinig tot niets opleveren. Dat komt doordat de knelpunten die in de gebieden aanwezig zijn niet als vanzelf verdwijnen bij samenvoeging, en de verplichting tot het tegengaan van verslechtering onverminderd van kracht blijft.

Wat betekenen deze bevindingen voor eventuele andere Natura 2000-gebieden?

Gezien de conclusie van beide casussen en ook de resultaten van het onderzoek van Bijlsma *et al.* (2012) wordt geconcludeerd dat de voordelen van het samenvoegen van gebieden geen tot zeer beperkte ecologische voordelen oplevert.

Beantwoording kernvraag 2 'samenvoegen'

Samenvoegen is juridisch mogelijk bij gebieden die een ecologische eenheid vormen of die voldoende ecologisch met elkaar samenhangen, maar dient een ecologische meerwaarde te hebben ten opzichte van de huidige situatie. Dat maakt dat er in potentie vele mogelijkheden bestaan om gebieden samen te voegen. In voorliggend onderzoek hebben we deze optie enkel nader kunnen onderzoeken in twee casussen.

Echter, op basis van dit onderzoek achten wij de kans klein dat samenvoeging leidt tot het oplossen van gebiedspecifieke knelpunten. De verplichting tot het tegengaan van verslechtering blijft daarnaast van kracht, dus onze verwachting is dat de kans dat er gebieden samengevoegd kunnen worden waarbij aantoonbaar sprake is van ecologische meerwaarde niet groot is. Kanttekening hierbij is dat wij dit gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek niet in detail voor alle mogelijke opties hebben kunnen onderzoeken.

6.3 Kernvraag 2 'herindelen'

Bij kernvraag 2 gaat het ten aanzien van herindelen om de beantwoording van de volgende vragen:

- (i) Wat zijn de mogelijkheden voor het herindelen van Natura 2000-gebieden, en
- (ii) welke gebieden komen hiervoor in aanmerking?

Hoofdvraag 1: Wat zijn, in het licht van de kernvraag, de criteria en voorwaarden voor het herindelen van Natura 2000-gebieden (huidige kaders)?

Wat is het juridische en het ecologische beleidskader?

Het juridisch beleidskader wordt gevormd door de vereisten die volgen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Wet Natuurbescherming. Het ecologisch kader is hiermee in overeenstemming. Deze worden hieronder nader toegelicht.

De Kamerbrieven van 13 november en 16 december 2019 hebben aanvullend richting gegeven aan het onderzoek en zijn gericht op een robuuster en realistisch natuurbeleid, dat zo efficiënt mogelijk bijdraagt aan het verbeteren van de natuur en beter natuurbeheer. Dit zou mogelijk bereikt kunnen worden door het herindelen of samenvoegen van gebieden.

Wat zijn de juridische criteria en vereisten van Europese en Nederlandse wet- en regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot het herindelen van Natura 2000-gebieden?

Ten aanzien van de vraag of herverdelen van verbeter- en uitbreidingsdoelen over de bestaande Natura 2000-gebieden juridisch mogelijk is, kan op basis van hoofdstuk 3 en bijlage A geconcludeerd worden dat doordat Nederland ervoor gekozen heeft om de instandhoudingsdoelen in het aanwijzingsbesluit vast te leggen dit daarmee alleen raakt aan nationaal recht. Het raakt Europeesrechtelijk niet aan het aanwijzingsproces zoals voorgeschreven in art. 4 VRL, respectievelijk art. 4 HRL. Daarmee kan Nederland door middel van wijzingen in de aanwijzingsbesluiten deze vorm van herverdelen doorvoeren.

Ten aanzien van de vraag of herverdelen door het schrappen van een instandhoudingsdoel in het ene gebied en toevoegen in het andere gebied juridisch mogelijk is kan op basis van hoofdstuk 3 en bijlage A het volgende geconcludeerd worden:

- Bij het laten vervallen van een instandhoudingsdoelstelling voor een habitatype of soort in het ene Natura 2000-gebied, en het opnemen van een instandhoudingsdoelstelling voor hetzelfde type of soort in een ander Natura 2000-gebied is toestemming nodig van de Europese Commissie.
- Omdat dit neerkomt op het beperken van de omvang van de bescherming van een Natura 2000-gebied, gelden hierbij dezelfde randvoorwaarden als bij de drie mogelijkheden die onder wijzigen van het beschermingsregime zijn beschreven: 1) Intrekking of wijziging van beschermde status; 2) Wijziging van uitbreiding/verbeterdoelstelling naar behouddoelstelling en 3) Prioritering van instandhoudingsdoelstellingen.
- Het is onduidelijk of de bevoegdheid tot schrapping van een (deel van het beschermingsniveau van een) Natura 2000-gebied door de Europese Commissie kan worden ingezet in een situatie waarin wordt betoogd dat een nog te bereiken gunstige staat van instandhouding beter in een ander Natura 2000-gebied kan worden behaald. Eventueel zou op dit punt afstemming met de Europese Commissie kunnen plaatsvinden, waarbij afstemming alleen zinvol lijkt te zijn als op ecologische gronden kan worden aangetoond dat een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype beter via de bescherming van een ander Natura 2000-gebied kan worden bereikt.

Wat zijn de ecologische criteria en vereisten voor het herindelen van Natura 2000-gebieden?

Wanneer er in een Natura 2000-gebied een beperkt aantal habitattypen en/of soorten aanwezig is met een zeer ongunstige staat, en deze soorten bovendien een beperkte bijdrage leveren aan de landelijke staat van instandhouding, dan zouden deze habitattypen of soorten van een dergelijk gebied in aanmerking kunnen komen voor herindeling (zie voor de gehanteerde definitie van herindeling paragraaf 2.2.2). Voor het selecteren van deze gebieden zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Het habitatype of de soort verkeert in een landelijk zeer ongunstige staat van instandhouding.
- Er is ook lokaal sprake van een zeer ongunstige staat.
- De relatieve bijdrage van het instandhoudingsdoel aan de landelijke doelstelling is beperkt (categorie C).
- Mogelijk zijn er elders efficiëntere manieren om bij te dragen aan het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding.

Hoofdvraag 3¹⁹: Wat zijn binnen dit kader de mogelijkheden voor het herindelen van Natura 2000-gebieden?

Door het herverdelen van verbeter- en uitbreidingsdoelen over de bestaande Natura 2000-gebieden;

Het is juridisch mogelijk de verbeter- en uitbreidingsdoelen anders te verdelen. Daarvoor zijn wijzigingsbesluiten noodzakelijk: zowel voor het wijzigen van een verbeterdoel naar een behoudsdoel als andersom. Bij het aanwijzen van de gebieden is zorgvuldig onderzocht in welke gebieden de verbeter- en uitbreidingsdoelen zijn opgelegd. Wanneer, met de kennis van nu, er redenen zijn om doelen anders te verdelen dan behoort dit tot de mogelijkheden. Gezien de korte doorlooptijd is deze mogelijkheid niet in detail voor alle gebieden en alle doelen bekeken. Dat zou onderdeel uit kunnen maken van de actualisatie van de doelensystematiek waar momenteel aan gewerkt wordt.

Door het herverdelen van instandhoudingsdoelen, inclusief 'behoud', over de bestaande Natura 2000-gebieden, dus inclusief het schrappen in het ene gebied en toevoegen (met ontwikkeldoel) in het andere gebied.

Hierboven is reeds ingegaan op de mogelijkheid tot herverdelen van verbeter- en uitbreidingsopgaven. In aanvulling daarop is prioritering van instandhoudingsdoelstellingen mogelijk als sprake is van instandhoudingsdoelstellingen die ecologisch gezien niet tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden en gemotiveerd kan worden dat, ondanks deze prioritering, nog steeds voor de niet-geprioriteerde soorten en habitattypen op termijn een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt. Hierbij moet onzes inziens aangenomen worden dat ook bij een "ten gunste van"-doelstelling, waarbij het realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor het ene habitatype of soort ten koste van de huidige staat van instandhouding van een ander habitatype of soort kan gaan, het verslechtingsverbod van art. 6 lid 2 HRL niet wordt overtreden.

Uit het juridisch kader volgt daarnaast dat schrappen van doelen in een gebied alleen mogelijk is indien sprake is van een administratieve of wetenschappelijke fout in de aanwijzing of wanneer het gebied voor het betreffende doel onomkeerbaar geen bijdrage meer kan leveren. Aangezien uit dit onderzoek blijkt dat daarvan geen sprake is, is het op deze wijze herverdelen van doelen niet mogelijk.

Door het opnieuw doorlopen van de selectieprocedure van Natura 2000-gebieden, resulterend in het schrappen van het ene gebied en het (nieuw) selecteren van een vervangend gebied.

Het hele proces van gebiedsselectie is gebaseerd op de criteria van bijlage III. Of dit proces door Nederland zorgvuldig is doorlopen is geen onderwerp geweest van dit onderzoek. Alleen indien er wetenschappelijke of administratieve fouten zijn gemaakt in het selectieproces of indien op basis van ecologische gegevens kan worden vastgesteld dat een Natura 2000-gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan het behalen van de doelstellingen van de HRL, zou dit mogelijk aanleiding kunnen zijn om in gesprek te gaan met de Europese Commissie. Dit dient dan wel ecologisch zeer goed onderbouwd te worden. Op basis van ons onderzoek hebben we geen aanleiding gevonden om te veronderstellen dat gebieden ten onrechte geselecteerd zijn.

Hoofdvraag 4: Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van herindeling van Natura 2000-gebieden, en wat levert het op?

Wat zijn de praktijkervaringen met herindelingen ('omkering')?

Dergelijke praktijkervaringen zijn wij in het onderzoek niet tegengekomen.

Wat zijn, aanvullend hierop, de belangrijkste voor- en nadelen als dit op veel grotere schaal zou worden toegepast.

Gezien het antwoord op de vorige vraag kunnen wij deze vraag niet beantwoorden. Voor de overige voor- en nadelen verwijzen wij naar eerdere antwoorden.

¹⁹ Hoofdvraag 2 heeft enkel betrekking op samenvoegen en wordt daar behandeld.

Hoofdvraag 5: Hoeveel en welke Natura 2000-gebieden komen op korte of langere termijn (mogelijk) in aanmerking voor herindeling, waarom en onder welke voorwaarden?

Welke gebieden hebben de potentie om in aanmerking te komen voor herindeling?

Er zijn geen gebieden gevonden die - binnen de juridische kaders - in aanmerking komen voor herindeling. Dit is toegelicht aan de hand van een aantal casussen (zie volgende punt).

Wat zijn voor de casussen de mogelijkheden voor herindeling?

De constatering dat er geen reële mogelijkheden zijn voor herindelen van gebieden is toegelicht aan de hand van een drietal casussen:

1. Eilandspolder/Oosterschelde;
2. Westduinpark & Wapendal en
3. Droge heiden (H4030).

Uit ieder van deze drie casussen volgt dat de juridische kaders het herindelen van gebieden niet toestaan, met uitzondering van het anders verdelen van de verbeter- en uitbreidingsdoelen. In de casussen wordt verder inzichtelijk gemaakt dat, wanneer dit wel toegestaan zou zijn, de ecologische randvoorwaarden de herindeling vaak onmogelijk maken.

Wat zijn de voor- en nadelen hiervan voor deze gebieden, ook in het licht van het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding?

Aangezien de juridische kaders zeer beperkt ruimte laten voor herindelen en geen ecologische voordelen gevonden zijn, is deze vraag niet beantwoord.

Wat betekenen deze bevindingen voor eventuele andere Natura 2000-gebieden?

Aangezien de juridische kaders zeer beperkt ruimte laten voor herindelen en geen ecologische voordelen gevonden zijn, is deze vraag niet beantwoord.

Beantwoording kernvraag 2 'Herindelen'

De mogelijkheden tot herindelen zijn beperkt tot het schuiven met uitbreidings- en verbeterdoelen. In principe zouden alle doelen in alle gebieden hiervoor in aanmerking kunnen komen. In de praktijk zijn de ecologische mogelijkheden beperkt, omdat het vaak moeilijk zal zijn om gebieden te vinden om deze verbeterdoelen neer te leggen en succesvol te realiseren.

De 'ten gunste van' redeneerlijn behoort wel tot de mogelijkheden, maar ook hierbij geldt dat de landelijk gunstige staat van instandhouding gewaarborgd moet blijven.

Uit ons onderzoek blijkt dat andere vormen van herindeling niet of slechts onder zeer strikte voorwaarden mogelijk zijn.

7 BRONNEN

- A&W ecologisch onderzoek (2016) Natura 2000 beheerplan Zuidlaardermeergebied
- Adams A.S., Backes C.W. en Drahmman A. (2017). Een betere implementatie van de VHR in Nederland. Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2010 20 oktober). Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het gebied Witterveld aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van richtlijn 92/43/EEG. Zaak 200908058/1/R2, ECLI:NL:RVS:2010:BO1119
- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2011 16 maart). Noordzeekustzone aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van richtlijn 92/43/EEG. Zaak 200902380, ECLI:NL:RVS:2011:BP7770 .
- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2014 2 juli). Aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek. Zaak 201305234/1/R2, ECLI:NL:RVS:2014:2375
- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2014 3 september). De staatssecretaris het gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen" aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van richtlijn 92/43/EEG. Zaak 201305364/1/R2, ECLI:NL:RVS:2014:3284
- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2016 14 december). JNA 2017/2, ECLI:NL:RVS:2016:3328, 201506712/1/R2
- Arcadis (2008). Aanwijzing Wierdense Veld als natura 2000-gebied: terecht of onterecht? Haalbaar én betaalbaar?
- Backes C.W. (2020). Eens Natura 2000, voor altijd Natura 2000? p. 554. Ars Aequi
- Backes C.W. M.P. van Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks, D.C.J. van der Hoek, A.L. Gerritsen (2011), Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen, p. 34. Planbureau voor de leefomgeving. Den Haag
- Bastmeijer C.J., de Bruin M.K., Verschuuren J.M. (2006) Juridische toets doelensystematiek Natura 2000 in Nederland. Tilburg, Tilburg Law School
- Bastmeijer C.J., Verschuuren J.M. (2004). Juridische knelpunten bij de bescherming van natuurgebieden. Milieu en Recht 2004/3, p. 142-149
- Bell Hullenaar Ecohydrologisch Adviesbureau (2015). Ecohydrologische systeemanalyse Lemselermaten. Zwolle
- Bijlsma, R.J.; Bastmeijer, C.J.; Broekmeyer, M.E.A.; Butger, R.J.F.; Fleurke, F.M.; Huiskes, H.P.J.; Janssen, J.A.M. (2012). Samenvoeging Natura 2000-gebieden: juridische, bestuurlijke en ecologische (on)mogelijkheden, kansen en risico's. Wageningen, Wageningen University & Research.
- Bijlsma, R.J. & M. Sanders (2020, in prep). Beoordeling Duurzaamheid beheer habitattypen. Achtergrondgegevens voor de Natuurverkenning 2020. Interne notitie 30 maart 2020.
- Bos-Groenendijk, G.I., van Swaay, C.A.M (2020). Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex B Habitatrichtlijnsoorten; Achtergronddocument. WOt-technical report 170. Wageningen, Wageningen University & Research.
- Brief van de Europese Commissie d.d. 1 april 2011,
- Brief van de Staatssecretaris van EZ & I d.d. 14 september 2011, Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 24.
- C. W. Backes, L. Boerema, A.A. Freriks & M.M. Kaajan, Natuurbeschermingsrecht, Den Haag: SDU 2017, par. 4.1.1.3.
- Commission Implementing Decision (2011 11 juli). Concerning a site information format for Natura 2000 sites . Official Journal of the European Union, L198/39
- Europese Commissie (2012). Nota van de Commissie over de aanwijzing van special beschermingszones. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_NL.pdf
- Europese Commissie (2019). Beheer van Natura 2000-gebieden, p. 15. Brussel
- Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG), 2019/C/33/01, Brussel 2019, p. 13.
- Europese Commissie (2020), EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030, COM 380 final, p. 8.
- Gemeente Dinkelland (z.d.), Nieuwsbrieven geraadpleegd via <https://www.dinkelland.nl/lemselermaten>.
- Hermans, T. (red), N.A.C. Smits(red), J. Dijkstra, P. Geerdink, K. Groenestein, J. Huijsmans, R.E.E. Jongschaap, R. Jongeneel, H. Kros, S. Munniks, N. Ogink, M. Ravesloot, G. Velthof & C.J. Voogd, 2020. Ruimtelijke aanpak van het stikstofprobleem; Inzicht in oplossingsrichtingen vanuit landbouw en natuur. Wageningen, Wageningen University & Research.

- Hof van Justitie van de Europese Unie (1993 2 augustus). Behoud van vogelstand - Speciale beschermingszones. Zaak C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331
- Hof van Justitie van de Europese Unie (1996 11 juli). Regina tegen Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds. Zaak C-44/95, ECLI:EU:C:1996:297.
- Hof van Justitie van de Europese Unie (1998 19 mei). Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk der Nederlanden. Zaak C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238
- Hof van Justitie van de Europese Unie (1999 25 november). Instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna. Zaak C-96/98, EU:C:1999:580
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2000 7 november). Instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna. Zaak C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2006 23 maart). Niet-nakoming Richtlijn 79/409/EEG Behoud van vogelstand Kwartelkoning. Zaak C-209/04, ECLI:EU:C:2006:195
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2007 13 december). Beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG. Zaak C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2010 14 januari). Verzoek om een prejudiciële beslissing: Verwaltungsgericht Oldenburg - Duitsland. Richtlijn 92/43/EE. Zaak C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2010 4 maart). Niet-nakoming, Richtlijn 92/43/EEG, Artikel 6, leden 2 en 3. Zaak C-241/08, ECLI:EU:C:2009:398.
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2010 7 november). Verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag. Zaak C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2014 15 maart). Verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing Prejudiciële verwijzing, Richtlijn 92/43/EEG, Artikel 6, leden 3 en 4. Zaak C-251/12, ECLI:EU:C:2014:330
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2014 3 april). Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU. Zaak C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2016 14 januari). Beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU. Zaak C-141/14, ECLI:EU:C:2016:8
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2016 21 juni). Prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België). Zaak C-387/15, ECLI:EU:C:2016:583.
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2017 19 oktober). Prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland). Zaak C-281/16, ECLI:EU:C:2017:774
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2018 7 november). Beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU. Zaak C-171/17, ECLI:EU:C:2018:881
- Janssen, J.A.M., E.J. Weeda, P. Schippers, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G.H.P. Arts, C.M. Deerenberg, O.G. Bos & R.G. Jak (2014). Habitattypen in Natura 2000-gebieden; Beoordeling van oppervlakte, representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDFs). WOT-technical report 8. Wageningen, Wageningen University & Research.
- Janssen, J.A.M. (red.), R.J. Bijlsma (red.), G.H.P. Arts, M.J. Baptist, S.M. Hennekens, B. de Knecht, T. van der Meij, J.H.J. Schaminée, A.J. van Strien, S. Wijnhoven, T.J.W. Ysebaert (2020). Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex D Habitattypen. Achtergronddocument. WOT-technical report 171. Wageningen, Wageningen University & Research.
- Kamerstukken II 2015/16, 32 670, nr. 105
- Kole, S. D. P. (2018). Over administratieve en wetenschappelijke fouten en blijvend ongeschiktheid. De (on)mogelijkheden om aangewezen Natura 2000-gebieden te verkleinen of te schrappen: NBR 2018. NBR-tijdschrift NatuurBeschermingsRecht, [46]
- Landschap Overijssel (z.d.). Nieuwsbrieven. Geraadpleegd via <https://www.landschapoverijssel.nl/gebieden/wierdense-veld>
- Ministerie Economische Zaken (2008). Profielen document Droge Europese heide H4030
- Ministerie van Economische Zaken (2014). Aanwijzingsbesluit Rijntakken
- Ministerie van Economische Zaken (2016). Natura 2000-beheerplan Ameland
- Ministerie van Economische Zaken (2016). Natura 2000-beheerplan Schiermonnikoog
- Ministerie van Economische Zaken (2016). Natura 2000-beheerplan Texel
- Ministerie van Economische Zaken (2016). Natura 2000-beheerplan Terschelling
- Ministerie van Economische Zaken (2016). Natura 2000-beheerplan Vlieland
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). Natura 2000-beheerplan Waddenzee
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). Natura 2000-beheerplan Noordzeekustzone
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2009) Aanwijzingsbesluit Veluwe- en Randmeren

- Möckel S. (2019). Natura 2000 Verträglichkeitsprüfung: Neue Entscheidungen des EuGH verdeutlichen die Defizite der deutschen Rechtslage und Rechtspraxis. Natu und Recht, p. 155
- Nationaal georegister (2019). Aeries habitatype kaart 2019, 4e214ddf-4384-42a3-89d9-4074541b640d
- Notitie naar Members of the Habitats Committee. (2005 21 juni). Doc-Hab 05-06-02, JAC(D)2005
- Onbekend (2011, 13 september). Implementatie Natura 2000 in Nederland.
- Provincie Flevoland (2013). Beheerplan Lepelaarplassengebied
- Provincie Fryslân (2017). PAS-gebiedsanalyse Ameland
- Provincie Fryslân (2017). PAS-gebiedsanalyse Schiermonnikoog
- Provincie Fryslân (2017). PAS-gebiedsanalyse Terschelling
- Provincie Fryslân (2017). PAS-gebiedsanalyse Vlieland
- Provincie Fryslân (2017). PAS-gebiedsanalyse Waddenzee
- Provincie Noord-Holland (2017). Eilandspolder gebiedsanalyse
- Provincie Noord-Holland (2017). PAS-gebiedsanalyse Texel
- Provincie Overijssel (2016). Natura 2000-beheerplan Lemselermaten. Zwolle
- Provincie Overijssel (2016). Natura 2000-beheerplan Olde Maten en Veerslootlanden
- Provincie Overijssel (2017). Natura 2000 Gebiedsanalyse voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) Lemselermaten. Zwolle
- Provincie Overijssel (2017). Natura 2000 Gebiedsanalyse voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) Wierdense Veld. Zwolle
- Provincie Overijssel (2017). Natura 2000 Gebiedsanalyse voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) De Wieden en Weerribben
- Provincie Overijssel (2017). Natura 2000 Gebiedsanalyse voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) Olde Maten en Veerslootlanden
- Provincie Overijssel (2017). Natura 2000-beheerplan De Wieden en Weerribben
- Provincie Zeeland (2017). Beheerplan Natura 2000-gebied Canisvliet, Groote gat en Vogelkreek (2017-2023)
- Provincie Zeeland (2017). PAS gebiedsanalyse Oosterschelde
- Provincie Zuid-Holland (2020). Beheerplan bijzondere natuurwaarden Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein 2020-2025
- Provincie Zuid-Holland (2017). PAS-gebiedsanalyse Westduinpark & Wapendal
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2017). Natura 2000-beheerplan De Wilck
- Royal Haskoning DHV (2019). Nadere Effectenanalyse Friese Front
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 26 407, nr. 130
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 334, nr. 25
- Van Dobben, H. F., Bobbink, R., Bal, D., & Van Hinsberg, A. (2012). Overzicht van kritische deponiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000-gebieden (No. 2397). Alterra.
- Verbeek J. (2016). Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming, p. 69. Paris B.V.

BIJLAGE A HET EUROPEESRECHTELIJKE KADER VOOR WIJZIGING VAN HET BESCHERMINGSNIVEAU VAN NATURA 2000-GEBIEDEN

26 augustus 2020

C.W. Backes

M.M. Kaajan

Inhoud

<u>1</u>	<u>INLEIDING</u>	86
<u>2</u>	<u>ALGEMENE VERPLICHTINGEN HRL TER BESCHERMING VAN NATURA 2000-GEBIEDEN</u>	87
2.1	<u>Overzicht juridisch beoordelingskader</u>	87
2.2	<u>De (voortdurende) verplichting tot aanwijzing van de meest geschikte gebieden</u>	88
2.3	<u>Randvoorwaarden uit artikel 6 HR</u>	92
2.3.1	<u>Relevantie van art. 6 HRL voor de onderzoeksvragen</u>	92
2.3.2	<u>De rechtsgevolgen van art. 6 lid 1 HRL</u>	93
2.3.3	<u>Reikwijdte verplichting om verslechtering of significante verstoring te voorkomen (art. 6 lid 2 HRL)</u>	96
2.4	<u>Reikwijdte beschermingsregime Natura 2000-gebieden: welke habitattypen en soorten zijn beschermd binnen een Natura 2000-gebied?</u>	99
2.5	<u>Bescherming habitattypen op sub-habitatype niveau?</u>	107
<u>3</u>	<u>MOGELIJKHEDEN TOT HET REALISEREN VAN WIJZIGINGEN IN HET BESCHERMINGSREGIME VAN NATURA 2000-GEBIEDEN</u>	109
3.1	<u>Inleiding</u>	109
3.2	<u>Wijziging of (geheel) vervallen van de beschermde status van een Natura 2000-gebied</u>	109
3.3	<u>Wijzigen van een instandhoudingsdoelstelling</u>	111
3.4	<u>Wijzigen van de begrenzing / omvang van een Natura 2000-gebied</u>	114
<u>4</u>	<u>CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE JURIDISCHE RANDVOORWAARDEN TER BEANTWOORDING VAN DE HOOFDVRAAGEN</u>	118

1. Inleiding

Het doel van deze notitie is om de juridische randvoorwaarden en criteria vast te stellen aan de hand waarvan, vanuit juridisch perspectief, de volgende (hoofd)vragen kunnen worden beantwoord:

1. Wat zijn de mogelijkheden en randvoorwaarden voor het aanpassen van de beschermde status van een Natura 2000-gebied?
2. Wat zijn de mogelijkheden en randvoorwaarden voor het samenvoegen van een Natura 2000-gebied?
3. Wat zijn de mogelijkheden en randvoorwaarden voor het herindelen van een Natura 2000-gebied?

Om deze hoofdvragen te kunnen beantwoorden, wordt in dit hoofdstuk eerst aandacht besteed aan de algemene verplichtingen uit de Habitatrichtlijn (HRL), en waar relevant, de Vogelrichting (VRL), ter bescherming van Natura 2000-gebieden, daar waar dit relevant is voor de nu voorliggende onderzoeksvragen. Deze algemene verplichtingen bepalen immers voor een deel ook de in acht te nemen randvoorwaarden bij de verschillende in dit onderzoek te bespreken varianten van aanpassingen aan het beschermingsniveau van een Natura 2000-gebieden. Na een beschrijving van de algemene en randvoorwaarden uit de HRL en VRL worden in par. 4 de juridische randvoorwaarden en criteria voor het beantwoorden van de hoofdvragen samengevat.

In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van de volgende varianten van aanpassing van het beschermingsniveau van een Natura 2000-gebied:

1. Het geheel laten vervallen van de beschermde status van een Natura 2000-gebied of een deel daarvan;
2. Het laten vervallen van de beschermde status van een habitatype, habitatsoort of vogelsoort waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen;
3. Het wijzigen van een instandhoudingsdoelstelling die is opgenomen in een aanwijzingsbesluit;
4. Wijziging van de begrenzing van een Natura 2000-gebied;
5. Herverdeling van instandhoudingsdoelstellingen over Natura 2000-gebieden;
6. Samenvoegen van twee of meer Natura 2000;

2. Algemene verplichtingen HRL ter bescherming van Natura 2000-gebieden

2.1 Overzicht juridisch beoordelingskader

De HRL verplicht, samengevat, tot (i) aanwijzing van Natura 2000-gebieden en (ii) bescherming van aangewezen gebieden. Voor beantwoording van de voorliggende onderzoeksvragen is dan ook van belang of een beoogde verandering van het regime leidt tot een wijziging van de aanwijzing van het desbetreffende gebied of niet. Omdat de hier relevante randvoorwaarden voortvloeien uit het Europese recht moet dit onderscheid Europeesrechtelijk worden ingevuld. Het gaat dus enerzijds om veranderingen waarbij het aanmeldings- of aanwijzingsproces van art. 4 HRL respectievelijk art. 4 VRL in het geding is en anderzijds om veranderingen die dit aanwijzingsproces niet raken. Zo leidt bijvoorbeeld een vervanging van een verbeterdoelstelling door een behouddoelstelling (zie hiervoor bij de genoemde varianten van aanpassing van het beschermingsniveau onder 3.) nationaalrechtelijk gezien tot een wijziging van het aanwijzingsbesluit. Dat komt omdat wij in Nederland ervoor hebben gekozen om de instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit vast te leggen (en niet in een ander juridisch bindend document). Europeesrechtelijk raakt een dergelijke wijziging echter niet het aanwijzingsproces zoals voorgeschreven in art. 4 VRL, respectievelijk art. 4 HRL.

Voor wijzigingen van het beschermingsregime die gevolgen hebben voor het aanwijzingsproces, dus bijvoorbeeld het geheel schrappen van een gebied of het substantieel kleiner maken, zijn in het bijzonder van belang de verplichtingen uit de VRL en uit de HRL met betrekking tot het verwezenlijken van de doelstellingen van de richtlijnen en het aanwijzen van gebieden. Het gaat daarbij om de verplichtingen uit art. 2 en 3 VRL om beschermingsgebieden in ‘voldoende gevarieerdheid’ en ‘voldoende omvang’ en uit art. 4 VRL om de naar ‘aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden’ aan te wijzen zijn voortdurende verplichtingen zonder einddatum.²⁰

Ook de corresponderende verplichtingen uit art. 3 en 4 HRL, juncto bijlage III zijn relevant voor de voorliggende onderzoeksvragen. Deze verplichtingen moeten in samenhang worden beschouwd met de monitorings- en evaluatieverplichtingen uit art. 9 HRL. Uit veranderingen in ecologische omstandigheden, bijvoorbeeld op grond van ontwikkelingen van het klimaat, kan de noodzaak ontstaan om veranderingen in het netwerk van aangewezen gebieden aan te brengen. Art. 9 HRL voorziet zelfs expliciet in een mogelijkheid van de Europese Commissie om een speciale beschermingszone haar status te ontnemen ‘wanneer de natuurlijke ontwikkeling [...] dat rechtvaardigt’.

De vraag is of daarnaast ook art. 6 Habitatrichtlijn relevant is voor de hiervoor besproken wijzigingen in de keuze van aangewezen, respectievelijk aan te wijzen gebieden zoals hiervoor bedoeld. De gedachte is dan dat bijvoorbeeld het verkleinen of schrappen van een gebied in strijd kan komen met de beschermingsverplichtingen voor het gebied die uit art. 6 HRL voortvloeien. Dat is zeker het geval als het verkleinen en schrappen plaatsvindt enkel en alleen omdat de kwaliteit van het gebied achteruit is gegaan of omdat een lidstaat plannen of projecten beoogt te realiseren die met de beschermde status van het gebied niet zijn te verenigen.²¹ De vraag is echter of dit ook geldt als een lidstaat op grond van nieuwe ontwikkelingen of toegenomen inzicht zijn landelijk systeem van beschermde gebieden wil aanpassen en bijvoorbeeld een aangewezen gebied wil vervangen door een of meerdere andere, nog niet aangewezen gebieden. Deze vraag zal hieronder nog nader worden behandeld.

Wijzigingen van de instandhoudingsdoelstellingen in een aangewezen gebied (variant 3) en een herverdeling van instandhoudingsdoelstellingen over Natura 2000-gebieden (variant 5) vereisen weliswaar in Nederland

²⁰ Zo ook duidelijk HvJ EG 23 maart 2006 (Cie - Republiek Oostenrijk), C-209/04, r.o. 43.

²¹ Zie hierover HvJ EU, 3 april 2014, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini).

een wijziging van het aanwijzingsbesluit, maar leiden niet tot een wijziging van de keuze van aan te wijzen gebieden zoals bedoeld in art. 3 en 4 HRL of art. 4 VRL. Het juridisch kader voor dergelijke wijzigingen is met name te vinden in art. 6 HRL. Daarom komen in dit memo ook de voor de onderzoeksvragen relevante verplichtingen uit art. 6 lid 1 en 2 HRL aan de orde.

Hierna wordt, voor zover relevant voor het voorliggende onderzoek, eerst ingegaan op de verplichtingen uit art. 3 en 4 VRL en art. 4 HRL, in combinatie met art. 9 en art. 11 HRL. Vervolgens wordt het kader van art. 6 lid 1 resp. lid 2 HRL besproken.

Of en in hoeverre Nederland heeft voldaan aan de verplichtingen uit de HRL om Natura 2000-gebieden aan te wijzen is voor de beantwoording van de vraag wanneer er ruimte is voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden niet doorslaggevend. Deze vragen zijn voorwerp van de offerteaanvraag “Nalopen van Natura 2000-aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet direct voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn” van het Ministerie van LNV d.d. 16 maart 2020. De verplichtingen die op Nederland rusten om de juiste Natura 2000-gebieden, voor de juiste habitattypen en soort aan te wijzen, komen in dit onderzoek dan ook alleen aan bod daar waar dat relevant is.

2.2 De (voortdurende) verplichting tot aanwijzing van de meest geschikte gebieden

Op grond van art. 4 Habitatrichtlijn moeten de lidstaten beschermde gebieden aanwijzen voor alle habitattypen van bijlage I en alle soorten van bijlage II die regelmatig voorkomen in de lidstaat. Voor dwaalgasten hoeven geen gebieden aangewezen te worden. De Europese Commissie en de lidstaten, in dit geval Nederland, leggen in overleg, op basis van door de lidstaat aangedragen feitelijke informatie, per lidstaat vast om welke diersoorten en habitattypen het gaat en waarvoor dus gebieden aangewezen moeten worden. De aangewezen gebieden moeten, samen met maatregelen buiten de gebieden, het mogelijk maken landelijk een gunstige staat van instandhouding voor de te beschermen soorten en habitattypen te bereiken. Dat is in bijlage III van Habitatrichtlijn met enkele nadere criteria ingevuld. Zo dient bij de selectie van gebieden bijvoorbeeld rekening te worden gehouden met het belang van een gebied voor een habitatype, de algemene ecologische waarde van een gebied of de betekenis van het gebied voor de instandhouding van de betrokken soort. Ook de geografische spreiding van soorten en habitattypen binnen Nederland kan op grond van deze criteria relevant zijn voor de keuze welke gebieden moeten worden aangewezen. Bij het aanwijzingsproces kunnen uitsluitend ecologische criteria een rol spelen en kunnen bijvoorbeeld economische overwegingen niet tot gevolg hebben dat een gebied dat ecologisch van belang is voor het kunnen bereiken van een gunstige staat van instandhouding van een bepaalde habitatype niet wordt aangewezen. Dat is door het Hof van Justitie herhaaldelijk bevestigd.²²

De aanwijzing van gebieden ter uitvoering van de VRL is in de VRL anders vormgegeven dat in de HRL. Zo wijzen lidstaten zelf gebieden aan en is niet voorzien in een aanmeldprocedure zoals in de HRL waarbij de gebieden op een Europese lijst worden geplaatst. Op grond van art. 4 lid 1 VRL wijzen lidstaten voor de soorten vermeld in bijlage I met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden aan als speciale beschermingszone. Deze verplichting geldt ook voor niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels. De verplichting tot het aanwijzen van speciale beschermingszones geldt volgens het HvJ zodra vogels van de bij de VRL aangewezen soorten op het gebied van een lidstaat voorkomen. Bij de keuze en afbakening van de speciale beschermingszone mogen de lidstaten geen rekening houden met de in art. 2 VRL genoemde economische en recreatieve eisen; de lidstaten moeten zich bij de keuze en de afbakening laten leiden door ornithologische criteria.²³ De lidstaten zijn verplicht alle gebieden die volgens ornithologische criteria het meest geschikt lijken voor de

²² Zie bijvoorbeeld HvJEG 14 januari 2010, C-226/08 (Stadt Papenburg) en HvJEG 7 november 2010, C-371/98 (First Corporate Shipping). Zie ook ABRvS 14 december 2016 ECLI:NL:RVS:2016:3328, 201506712/1/R2.

²³ HvJ EG 2 augustus 1993, C-355/90 (ECLI:EU:C:1993:331) en HvJ EG 11 juli 1996, C-44/95, ECLI:EU:C:1996:297.

instandhouding van de betrokken soorten als speciale beschermingszone aan te wijzen.²⁴ De begrenzing van een VRL-gebied kan niet voortvloeien uit een afzonderlijk onderzoek naar de ornithologische waarde van elk van de aan de orde zijnde oppervlakten, maar moet plaatsvinden met inachtneming van de natuurlijke grenzen van het betrokken ecosysteem. De ornithologische criteria waarop de aanwijzing uitsluitend kan berusten, moeten wetenschappelijk gefundeerd zijn.²⁵ Het Hof van Justitie heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de zogenoemde IBA-lijsten (Inventory of Important Bird Areas in the European Community)²⁶, bij gebrek aan andere wetenschappelijke gegevens, bepalend zijn voor de vraag welke gebieden moeten worden aangewezen. De lijsten zijn uiteraard niet juridisch bindend, maar afwijken is alleen mogelijk als dat wetenschappelijk onderbouwd wordt.²⁷

De aanwijzingen van gebieden en de instandhoudingsdoelstellingen kunnen, en moeten soms ook worden aangepast. Zo heeft het Hof van Justitie in een uitspraak tegen Oostenrijk overwogen dat steeds opnieuw moet worden getoetst aan de meest recente wetenschappelijke inzichten en indien nodig tot aanpassing van de begrenzing van reeds aangewezen gebieden dient te worden overgegaan.²⁸ De beide richtlijnen voorzien niet in een aparte procedure of materiële randvoorwaarden voor een wijziging van een aanmelding (HRL) of aanwijzing (VRL). Vertrekpunt is derhalve dat een dergelijke wijziging moet geschieden via de procedure en volgens de materiele randvoorwaarden die gelden voor de (oorspronkelijke) aanwijzing.

Daarnaast is in de praktijk door de Europese Commissie de mogelijkheid van kleine, niet essentiële wijzigingen aanvaard. De Europese Commissie heeft hiervoor een procedure vastgesteld.²⁹ De wijzigingen moeten gebeuren in overleg met de Commissie. Wijzigingsvoorstellen moeten bij de Commissie worden ingediend via het Standaard Gegevensformulier, ook wel aangeduid als Standard Data Form of SDF.³⁰ De nieuwe data die door de lidstaten worden medegedeeld kunnen betrekking hebben op nadere detaillering of correctie van onjuist gebleken eerder meegedeelde data en kunnen in het meest extreme geval zelfs leiden tot wijziging van de grenzen of vervanging van een aangewezen gebied. Na accordering door de Commissie worden de wijzigingen opgenomen in de Europese database.

Vanwege de voor dit onderzoek voorliggende vragen is relevant of de (actualisatie-)verplichtingen uit art. 9 en 11 HRL er toe zouden kunnen leiden dat op nationaal niveau andere gebieden als Natura 2000-gebied worden aangewezen. In het licht van de in dit onderzoek voorliggende vragen zou het dan bijvoorbeeld gaan om de aanwijzing van nieuwe Natura 2000-gebieden ter vervanging van reeds aangewezen Natura 2000-gebieden, om zo tot een robuuster en meer realistisch natuurbeleid te komen. Deze vraag is, voor zover wij kunnen achterhalen, nog niet door het HvJ beantwoord. Beantwoording van de vraag is echter wel relevant voor de vragen die in het onderzoek voorliggen. In dat kader wijzen wij op het volgende.

Uit het arrest *Cascini Tre Pini*³¹ kan worden afgeleid dat:

- de Europese Commissie kan overwegen om aan een reeds aangewezen Natura 2000-gebied haar beschermde status te ontnemen wanneer de natuurlijke ontwikkeling, zoals die blijkt uit het door een lidstaat op grond van art. 11 HRL verrichte onderzoek, dat rechtvaardigt;
- voor schrapping van een gebied dezelfde procedure moet worden gevolgd als voor de oorspronkelijke aanwijzing van het gebied;

²⁴ HvJ EG 19 mei 1998, C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238 en HvJ EU 14 januari 2016, C-141/14, ECLI:EU:C:2016:8.

²⁵ HvJ EG 13 december 2007, C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780 en HvJ EU 14 januari 2016, C-141/14, ECLI:EU:C:2016:8.

²⁶ Deze IBA lijsten zijn opgesteld en worden geactualiseerd door Bird Life International in samenwerking met de Europese Commissie. Wat Nederland betreft is en wordt dit werk verricht door Vogelbescherming.

²⁷ Zie o.a. HvJ EG (*Cie vs. Spanje*) 28 juni 2007, C-235/04 en HvJ EU (*Cie vs. Bulgarije*) 14 januari 2016, C-141/14.

²⁸ HvJ EG (*Cie vs. Oostenrijk*) 23 maart 2006, C-209/04, ECLI:EU:C:2006:195, *MenR* 2006, 60 (m.nt. JV). Verschuuren gaat in zijn noot ook in op de situatie waarin een gebied door natuurlijke ontwikkelingen niet meer kwalificeert en de gevolgen voor het aanwijzingsbesluit in die situatie.

²⁹ Note to the Members of the Habitats Committee of 21 June 2005, Doc-Hab 05-06-02, JAC(D)2005.

³⁰ Zie uitvoeringsbesluit van 11 juli 2011, 2011/484/EU.

³¹ HvJ 3 april C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214

- als een gebied volgens het door een lidstaat verrichte onderzoek, voor schrapping in aanmerking komt, de lidstaat een voorstel moet doen voor aanpassing van de lijst van communautair belang, om – na schrapping – nog steeds te voldoen aan de criteria van art. 4 lid 1 HRL;
- een lidstaat *verplicht* is om aan de Europese Commissie voor te stellen dat de beschermde status van het gebied wordt ingetrokken, indien een gebied ‘definitief niet meer tot de verwezenlijking van de doelstellingen’ van de HRL kan bijdragen en het ‘dus niet meer gerechtvaardigd is dat dit gebied aan de voorschriften van deze richtlijn onderworpen blijft’. Daarvoor is het ‘essentieel dat [de in het gebied aanwezige] milieuschade het gebied onherroepelijk ongeschikt maakt ter verzekering van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en van de vorming van het netwerk 2000, zodat dit gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de verwezenlijking’ van de doelstellingen van de HRL’;
- een verslechtering van de kwaliteit van een gebied door het niet naleven van de verplichtingen uit art. 6 lid 2 t/m 4 HRL kan op zich geen grond zijn om een gebied zijn beschermde status te ontnemen. Als het gebied echter, mede door het niet nakomen van de verplichtingen uit art. 6 lid 2/4 HRL, uiteindelijk ‘definitief niet meer tot de verwezenlijking van de doelstellingen’ kan bijdragen omdat de beoogde soorten of habitats onherstelbaar zijn verdwenen, is ook dat een reden om een gebied te schrappen. De lidstaat heeft dan wel art. 6 HRL overtreden. Ook kan de beschermingsverplichting komen te vervallen wanneer een gebied wordt aangetast door uitvoering van een plan of programma waarvoor met toepassing van art. 6 lid 3 en art. 6 lid 4 HRL toestemming is verleend.

Uit het arrest volgt verder dat als een lidstaat, in een situatie dat een gebied definitief ongeschikt is geworden om bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de HRL zou nalaten om schrapping van het gebied voor te stellen, de lidstaat dan zou doorgaan met het ‘vergeefs inzetten van schaarse middelen voor het beheer van dat gebied die de instandhouding van de natuurlijke habitats en soorten niet ten goede komen’. ‘Bovendien’, zo overweegt het HvJ, ‘zou het behouden in het netwerk Natura 2000 van gebieden die definitief niet meer aan de verwezenlijking van de doelstellingen ervan kunnen bijdragen, niet stroken met de vereisten inzake de kwaliteit van dit netwerk’.

Dit arrest gaat echter hoofdzakelijk in op de vraag wanneer er voor een lidstaat een *verplichting* kan ontstaan om aan de Europese Commissie een voorstel tot schrapping van een Natura 2000-gebied moet worden gedaan. Ook maakt het arrest duidelijk dat als een dergelijk voorstel wordt gedaan, tegelijkertijd een voorstel moet worden gedaan voor aanpassing van de lijst van gebieden voor communautair belang. Dat betekent dat in dat geval op het niveau van de lidstaat (of wellicht in een andere lidstaat) moet worden bezien of, als gevolg van de schrapping van een Natura 2000-gebied, andere gebieden moeten worden aangewezen. Is een gebied eenmaal geschrapt, dan gelden hiervoor de verplichtingen uit art. 6, lid 2 t/m 4, HRL niet meer.

Tegelijkertijd laat het arrest zien dat de Europese Commissie kan overwegen om de status van Natura 2000-gebied aan een gebied te ontnemen als ‘de natuurlijke ontwikkeling’ dat rechtvaardigt. Mogelijkerwijs kan deze bevoegdheid ook worden toegepast als er, in de zin van het arrest *Cascini Tre Pini*, (nog) geen verplichting voor een lidstaat bestaat om de Europese Commissie voor te stellen om een gebied te schrappen. Het zou bijvoorbeeld onderdeel van de ‘natuurlijke ontwikkeling’ kunnen zijn dat de doelstellingen van de HRL ten aanzien van het behalen van een gunstige staat van instandhouding van de in Nederland te beschermen habitattypen en soorten en/of het behoud van het netwerk van Natura 2000-gebieden inmiddels zijn bereikt in een ander Natura 2000-gebied (of een nieuw aan te wijzen gebied), of in de toekomst beter kunnen worden bereikt in een ander gebied.

Hierin ligt mogelijk ruimte om aan de Europese Commissie een voorstel te doen om aan een bestaand Natura 2000-gebied de status van Natura 2000-gebied te ontnemen, doch de voorwaarden waaronder de Europese Commissie aan een dergelijk verzoek zou moeten of kunnen meewerken zijn dan niet op voorhand duidelijk; deze voorwaarden blijken niet uit de HRL en er is hierover nog geen jurisprudentie. In de literatuur wordt op dit punt gesteld dat de mogelijkheid om in het kader van de taak van art. 11 HRL voorstellen tot wijziging c.q. actualisatie te doen, “zonder twijfel” in eerste instantie is bedoeld voor gevallen waarin een gebied niet meer

nodig is om een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype duurzaam te verzekeren.³² Onduidelijk is of deze bevoegdheid door de Europese Commissie ook kan worden ingezet in een situatie waarin wordt betoogd dat een nog te bereiken gunstige staat van instandhouding beter in een ander gebied kan worden behaald. Gelet op de voorwaarde uit de VRL en HRL dat een gebied alleen op basis van ecologische criteria kan worden aangewezen als Natura 2000-gebied, moet verder worden aangenomen dat ook het schrappen van de status als Natura 2000-gebied onder de voorwaarde dat de bijdrage die dit gebied had aan het behalen van de doelstellingen van de HRL wordt opgevangen in een ander, nieuw of reeds aangewezen, Natura 2000-gebied, alleen op basis van ecologische argumenten kan plaatsvinden. Betwijfeld kan voorts worden of een gebied ook kan worden voorgedragen voor schrapping met als argument dat het gebied vanwege natuurlijke ontwikkelingen 'niet meer nodig is om een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype te verzekeren' als de ontwikkeling van het gebied het gevolg is van het niet nakomen van art. 6 lid 2 t/m lid 4 HRL. Gelet op het arrest Cascini Tre Pini gaan wij er vooralsnog van uit dat in het niet nakomen van art. 6 lid 2 t/m lid 4 HRL geen reden kan worden gevonden om de Europese Commissie voor te stellen om 'vanwege natuurlijke ontwikkelingen' een Natura 2000-gebied te schrappen en de doelstellingen die in dit gebied na werden gestreefd materieel over te hevelen naar een ander, nieuw of bestaand, Natura 2000-gebied. Als het gebied echter, mede door het niet nakomen van de verplichtingen uit art. 6 lid 2/4 HRL, uiteindelijk 'definitief niet meer tot de verwezenlijking van de doelstellingen' kan bijdragen omdat de beoogde soorten of habitats onherstelbaar zijn verdwenen, is ook dat een reden om een gebied te schrappen. De lidstaat heeft dan wel art. 6 HRL overtreden.

Conclusie

E.e.a. leidt, met het oog op de in dit onderzoek voorliggende vragen, tot de volgende aandachtspunten:

- Als een gebied 'definitief niet meer kan bijdragen' aan verwezenlijking van de doelstellingen van de HRL kan bijdragen, is een lidstaat verplicht aan de Europese Commissie voor te stellen om dit gebied als Natura 2000-gebied te schrappen. Dit voorstel moet dan gepaard gaan met een voorstel voor aanpassing van de lijst van gebieden van communautair belang in de lidstaat.
- Indien een 'natuurlijke ontwikkeling' dat rechtvaardigt, kan mogelijk ook een voorstel tot schrapping van een gebied aan de Europese Commissie worden gedaan. Hierover is ons geen jurisprudentie bekend. In de literatuur wordt aangenomen dat deze mogelijkheid in eerste instantie is bedoeld voor gevallen waarin een gebied niet meer nodig is om een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype duurzaam te verzekeren. Of aan die voorwaarde wordt voldaan, zal moeten blijken uit ecologisch onderzoek. Het verrichten van dit onderzoek lijkt ons inziens echter alleen zinvol als vastgesteld is dat daadwerkelijk sprake is van een situatie waarin een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype duurzaam is verzekerd;
- Het is onduidelijk of de bevoegdheid tot schrapping van een Natura 2000-gebied door de Europese Commissie ook kan worden ingezet in een situatie waarin wordt betoogd dat een nog te bereiken gunstige staat van instandhouding beter in een ander (bestaand of nieuw aan te wijze) Natura 2000-gebied kan worden behaald. Eventueel zou op dit punt afstemming met de Europese Commissie kunnen plaatsvinden, waarbij afstemming alleen zinvol lijkt te zijn als op ecologische gronden kan worden aangetoond dat een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype beter via de bescherming van een ander Natura 2000-gebied kan worden bereikt;
- Het 'schrappen' van een gebied geschiedt door intrekking van het aanwijzingsbesluit. Aanwijzingsbesluiten van gebieden die op grond van de HRL zijn aangewezen kunnen alleen maar worden ingetrokken als van tevoren het gebied door de Europese Commissie van de Europese lijst met aan te wijzen gebieden (art. 4 lid 2 HRL) is gehaald.
- Zodra een gebied is geschrapt als Natura 2000-gebied, gelden de verplichtingen uit art. 6 lid 2 t/m 4 HRL niet meer;

³² C.W. Backes e.a., "Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen, PBL-rapport 2011, p. 34.

- Als de reden voor schrapping is gelegen in het feit dat art. 6 lid 2 HRL door een lidstaat niet is nagekomen, bestaat er een gereden kans dat de Europese Commissie een inbreukprocedure jegens de lidstaat start.

2.3 Randvoorwaarden uit artikel 6 HR

2.3.1 Relevantie van art. 6 HRL voor de onderzoeksvragen

Hiervoor is reeds toegelicht dat wijzigingen van de instandhoudingsdoelstellingen in een aangewezen gebied (variant 3) en een herverdeling van instandhoudingsdoelstellingen over Natura 2000-gebieden (variant 5) weliswaar in Nederland een wijziging van het aanwijzingsbesluit vereisen, maar dat deze situaties echter op het niveau van de Habitatrichtlijn niet leiden tot een wijziging van de keuze van aan te wijzen gebieden zoals bedoeld in art. 3 en 4 Habitatrichtlijn of art. 4 Vogelrichtlijn. Het juridisch kader voor dergelijke wijzigingen is te vinden in art. 6 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn. Daarom wordt hierna ingegaan op deze bepalingen uit de HRL.

2.3.2 De rechtsgevolgen van art. 6 lid 1 HRL

Artikel 6, lid 1, Hrl luidt als volgt:

“De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in deze gebieden voorkomen.”

Aangezien een van de in dit onderzoek voorliggende vragen betrekking heeft op de mogelijkheden om instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied te wijzigen, wordt hierna ingegaan op de reikwijdte van art. 6 lid 1 HRL.

Art. 6 lid 1 HRL geldt alleen voor gebieden die zijn aangewezen op grond van de HRL. Voor VRL-gebieden geldt het regime van art. 3 en art. 4, lid 1 en 2, VRL, wat echter materieel overeenkomt met art. 6 lid 1 HRL. De verplichting uit art. 6 lid 1 HRL geldt alleen voor gebieden die op grond van de HRL zijn aangewezen (die volgt uit art. 4, lid 4, HRL. Dit betekent, voor de Nederlandse situatie, dat voor alle HRL-gebieden en alle VRL-gebieden die inmiddels in Nederland als Natura 2000-gebied zijn aangewezen, instandhoudingsmaatregelen moeten worden getroffen.

Karakter instandhoudingsmaatregelen

Op grond van art. 6, lid 1, HRL moeten voor Natura 2000-gebieden ‘de nodige instandhoudingsmaatregelen’ worden getroffen. De term ‘instandhoudingsmaatregelen’ verwijst naar de definitie van ‘instandhouding’ in art. 1, sub a, HRL en naar art. 2 lid 2 HRL. Daaruit volgt dat het gaat om maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding. De staat van instandhouding wordt als ‘gunstig’ beschouwd als (i) uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, (ii) het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden en (iii) er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

Instandhoudingsmaatregelen zijn ‘nodig’ in de zin van art. 6 lid 1 HRL als de verplichting om een gunstige staat van instandhouding anders niet kan worden bereikt of behouden. Het is aan de lidstaten om te kiezen welke vorm de te treffen instandhoudingsmaatregelen hebben. Bij het formuleren van de te treffen instandhoudingsmaatregelen mag rekening worden gehouden met andere belangen dan ecologische belangen, zoals vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden. Het uiteindelijke doel van de instandhoudingsmaatregelen zal echter telkens moeten zijn dat een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt. Andere dan natuurbelangen kunnen aan dit doel niet af doen; deze belangen kunnen hoogstens invloed hebben op bijvoorbeeld het tempo waarin uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt of op de keuze van de gebieden waarvoor een behoud- in plaats van een verbeterdoelstelling wordt opgenomen. Er bestaat, samengevat, dus keuzevrijheid bij de te treffen instandhoudingsmaatregelen mits ze maar effectief zijn én er mogen andere dan alleen ecologische belangen worden meegewogen bij deze keuze mits uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding voor alle te beschermen soorten en habitattypen in Nederland zal worden bereikt. Welk type maatregel ook wordt gekozen, met de gekozen maatregelen moeten beantwoorden aan de ecologische vereisten van de beoogde kenmerken van bepaalde Natura 2000-gebieden.

Niveau waarop een gunstige staat van instandhouding moet worden bereikt

In de HRL staat niet op welk niveau (Europees, nationaal of per aangewezen gebied) de gunstige staat van instandhouding moet worden bereikt. In de literatuur worden hierover verschillende standpunten ingenomen, die variëren van de stelling dat op gebieds- of landelijk niveau of, indien deze omvangrijker is,

op het niveau van de biogeografische regio een gunstige staat van instandhouding moet worden behaald.³³ In de literatuur zijn o.a. argumenten aangedragen op grond waarvan verdedigd zou kunnen worden dat de HRL nastreeft de gunstige staat van instandhouding op een hoger schaal niveau dan landelijk te bereiken.³⁴ Vooralsnog wordt dit echter gezien als een 'theoretische exercitie', omdat er weinig voorbeelden zijn van soorten of habitattypen waarvan de gunstige staat van instandhouding binnen de Atlantische biogeografische regio al is bereikt of gezegd zou kunnen worden dat andere landen uit de biogeografische regio veel makkelijker dan Nederland zouden kunnen bijdragen aan een gunstige staat van instandhouding. Ook zou e.e.a. tot gevolg kunnen hebben dat Nederland tot meer instandhoudingsmaatregelen dan nu het geval is verplicht zou zijn. Gelet op de beperkte voordelen van een dergelijke benadering en gezien de doelstelling van het voorliggende onderzoek, worden de (juridische en ecologische) mogelijkheden om uit te gaan van een uit de HRL voortvloeiende verplichting om op het niveau van de biogeografische regio een gunstige staat van instandhouding te realiseren, wat daar ook van zij, verder buiten beschouwing gelaten.

Nog wel relevant voor het voorliggende onderzoek is de vraag of de HRL een lidstaat verplicht op landelijk niveau, of per Natura 2000-gebied, een gunstige staat van instandhouding van instandhouding te bereiken. Ook daarover is de literatuur verdeeld.³⁵ Uit Europese én nationale jurisprudentie is duidelijk dat een lidstaat verantwoordelijk kan worden gehouden voor het behalen van een *landelijke* gunstige staat van instandhouding (en dat er zelfs argumenten zijn om te stellen dat de HRL uiteindelijk een Europese gunstige staat van instandhouding nastreeft), maar dat er geen argumenten zijn om aan te nemen dat per Natura 2000-gebied een gunstige staat van instandhouding moet worden bereikt. Wij wijzen in dat kader op het volgende.

In de prejudiciële procedure over de wijziging van de omvang van het gebied Haringvliet (schrapping Leenheerenpolder) stelt de A-G³⁶ over het niveau waarop de staat van instandhouding wordt beoordeeld dat de HRL gericht is op het behalen van een gunstige staat van instandhouding op het niveau van de Unie als geheel". "De lidstaat", aldus de A-G, "kan daarentegen de situatie in de Unie als geheel niet beoordelen. Hij moet bij het voorstel voor een gebiedsverkleining vooral nagaan of de uit te sluiten zones op nationaal niveau van aanzienlijk ecologisch belang zijn voor het doel van het behoud van de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding, in de zin van de richtlijn."

In het hierop volgende arrest Leenheerenpolder stelt het HvJ dat "bij de beoordeling van de gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat of van een soort [moet] worden uitgegaan van het hele Europese grondgebied van de lidstaten".³⁷ Het Hof vervolgt dat bij een voorstel van een lidstaat om de oppervlakte van een gebied op de lijst te verkleinen dient te worden "bewezen dat de desbetreffende zones op nationaal niveau niet van aanzienlijk ecologisch belang zijn aangezien de opname van een gebied op de lijst het vermoeden wettigt dat het in zijn geheel van belang is voor het doel van instandhouding" in de zin van de HRL. Ook hieruit blijkt dat ook het HvJ uitgaat van een verplichting om op nationaal niveau een gunstige staat van instandhouding te behalen.

³³ C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin, J.M. Verschuuren, Juridische toets doelensystematiek Natura 2000 in Nederland, Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT 2006, p. 30 e.v. betogen dat in elk individueel gebied de desbetreffende habitats in een gunstige staat van instandhouding moeten zijn of worden gebracht. Deze opvatting wordt weerlegd in C.W. Backes e.a., Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen, Den Haag: PBL 2011, par. 2.1.1. Zie verder ook A.S. Adams e.a. (2017), p. 27.

³⁴ Zie o.a. Adams e.a. (2017), p. 27.

³⁵ C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin, J.M. Verschuuren, Juridische toets doelensystematiek Natura 2000 in Nederland, Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT 2006, p. 30 e.v. betogen dat in elk individueel gebied de desbetreffende habitats in een gunstige staat van instandhouding moeten zijn of worden gebracht. Deze opvatting wordt weerlegd in C.W. Backes e.a., Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen, Den Haag: PBL 2011, par. 2.1.1. Zie verder ook A.S. Adams e.a. (2017), p. 27.

³⁶ Conclusie A-G d.d. 15 juni 2017, zaak C-281/17.

³⁷ HvJ EU 19 oktober 2017, ECLI:EU:C:2017:774.

De aangemelde gebieden worden door de Europese Commissie beoordeeld aan de hand van het voorkomen van prioritaire habitattypen en soorten, het belang voor de gunstige staat van instandhouding en de coherentie van het netwerk. Daarbij wordt gekeken naar de relatieve betekenis op nationaal niveau, geografische ligging, oppervlakte van het gebied, aantal aangemelde soorten en habitattypen in het gebied en de algemene ecologische waarde voor de biogeografische regio en het Europese grondgebied van de lidstaten.³⁸ Ook hieruit zou kunnen worden aangenomen dat er op nationaal niveau een verplichting bestaat om een gunstige staat van instandhouding te realiseren.

In recente richtsnoeren stelt de Europese Commissie op dit punt het volgende:
*“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 respectievelijke soorten of habitattypen”.*³⁹

Er gelden ook nationale randvoorwaarden die hier relevant kunnen zijn. Bij het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen op nationaal niveau is het uitgangspunt gehanteerd dat soorten en typen waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, op landelijk niveau in een gunstige staat van instandhouding moeten (gaan) verkeren. De doelstellingen die in de aanwijzingsbesluiten zijn opgenomen dienen bij te dragen aan het herstel of behoud van de landelijke staat van instandhouding. Deze systematiek is door de ABRVS aanvaard⁴⁰. E.e.a. betekent, aldus ook de ABRVS, dat er geen uit de HRL voortvloeiende verplichting bestaat om een verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen op te nemen voor iedere soort of habitatype waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen, ook niet als deze soort in landelijk in een ongunstige staat van instandhouding verkeert. Indien landelijk een gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt doordat een (landelijke) uitbreidings- of verbeteropgave voor een soort of habitatype kan worden gedekt door een uitbreidings- of verbeterdoelstelling in een specifiek Natura 2000-gebied kan voor een ander Natura 2000-gebied worden volstaan met een behouddoelstelling.

Gelet op het voorgaande gaan wij ervan uit dat bij het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied uiteindelijk van belang is of op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding kan worden behaald. Dit zal dus een randvoorwaarde zijn bij het vervolgonderzoek.

Moment waarop een gunstige staat van instandhouding moet worden bereikt

De HRL bevat geen datum waarop de gunstige staat van instandhouding moet zijn gerealiseerd. Ook voor het bereiken van de doelstellingen op grond van de VRL wordt geen datum genoemd. Dat betekent dat op grond van art. 6 lid 1 HRL alleen een (generieke) verplichting bestaat om instandhoudingsmaatregelen te treffen én dat vaststaat vanaf wanneer deze verplichting geldt. In zoverre zou van een inspanningsverplichting kunnen worden gesproken. In de literatuur wordt echter de opvatting verdedigd dat er wel een duidelijke (resultaats)verplichting bestaat voor lidstaten om uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding te behalen en te behouden. De ruimte die art 6 lid 1 HRL op dit punt biedt, kan dan ook niet onbegrensd worden geacht.⁴¹ Zo stelt Verbeek dat het logisch is dat voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen geen vaste termijn is gesteld, omdat niet voor alle habitattypen en soorten dezelfde termijn kan worden gehanteerd om een gunstige staat van instandhouding te realiseren. Een vaste termijn ligt ook niet voor de hand gezien het gegeven dat de (huidige) staat van instandhouding per gebied en per habitatype en/of soort in een gebied kan verschillen, net als de tijd die nodig is voor uitbreiding of verbetering. Uit het ontbreken van een termijn kan echter niet worden afgeleid dat een lidstaat het realiseren van de doelstellingen oneindig kan

³⁸ Zie ook 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, 13 september 2011, p. 10 e.v.

³⁹ Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrictlijn (92/43/EEG), 2019/C/33/01, Brussel 2019, p. 13.

⁴⁰ O.a. ABRVS 16 maart 2011, Zaaknr. 200902380.

⁴¹ Zie J. Verbeek, Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming, 2016, p. 69 en de daar genoemde literatuur.

doorschuiven. Van een lidstaat mag worden verwacht dat het zijn uiterste best doet, rekening houdend met gerechtvaardigde andere belangen, de richtlijndoelstellingen binnen een zo kort mogelijke termijn die redelijkerwijs haalbaar is te verwezenlijken. Dit strookt ook met de opvattingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State⁴² die in het advies d.d. 11 april 2012 het volgende opmerkt:

“[...] lijkt enige mate van vertraging van het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen aanvaardbaar. Gelet op artikel 6, eerste lid, Hrl mag [dit] echter niet leiden tot zodanige vertraging in de uitvoering van de passende en noodzakelijke maatregelen, dat het binnen afzienbare termijn behalen van de instandhoudingsdoelstellingen illusoir wordt.”

In haar nieuwe biodiversiteitsstrategie heeft de Commissie recent voor het eerst een zekere tijdslimiet gesteld aan het (voor een deel) bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Volgens de Commissie zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen ‘dat ten minste 30 % van de soorten en habitats die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, wel in die categorie terechtkomen of een sterke positieve trend vertonen.’⁴³ De biodiversiteitsstrategie van de Commissie is een beleidsdocument en juridisch niet bindend. De wetsteksten bevatten geen dergelijke concretisering van een termijn waarop aan (een bepaald deel van) de verplichtingen uit de VRL en de HRL moet worden voldaan. Dat kan de Commissie ook niet middels een beleidsdocument bindend introduceren. Gezien de al lange duur van het bestaan van de verplichtingen uit deze richtlijnen van meer dan twintig (HRL), respectievelijk meer dan veertig (VRL) jaar is het echter niet onwaarschijnlijk dat een dergelijke concretisering op termijn kan leiden tot een verschuiving of omkering van de bewijslast. Het is dan aan de lidstaat om aan te tonen dat het ter uitvoering van de verplichtingen uit de richtlijnen, in het bijzonder de verplichtingen uit art. 6 lid 1 HRL en art. 4 lid 1 VRL niet redelijkerwijs noodzakelijk en mogelijk was om ten minste aan de 30%-verplichting te voldoen die de Commissie in haar strategie heeft genoemd.

Conclusie

Hieruit volgen onzes inziens geen belangrijke randvoorwaarden die bij het ecologisch vervolgonderzoek bepalend zijn voor de voorliggende onderzoeksvragen, anders dan de voorwaarde dat als een wijziging van instandhoudingsdoelstellingen wordt voorgesteld, deze doelstellingen uiteindelijk nog steeds moeten leiden tot een landelijke gunstige staat van instandhouding. Op nationaal niveau heeft dit tot gevolg dat een of meerdere aanwijzingsbesluiten zullen moeten worden gewijzigd.

Dat er geen concreet moment valt aan te wijzen waarop de instandhoudingsdoelstellingen moeten worden behaald, is voorts weliswaar relevant voor de omvang van de (beheers)inspanningen, maar is onzes inziens niet relevant voor de nu voorliggende onderzoeksvragen.

2.3.3 Reikwijdte verplichting om verslechtering of significante verstoring te voorkomen (art. 6 lid 2 HRL)

Art. 6 lid 2 HRL luidt als volgt:

“De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.”

De in het onderzoek voorliggende mogelijkheden tot wijziging van het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden worden begrensd door art. 6 lid 2 HRL. Hierna worden de relevante randvoorwaarden beschreven.

⁴² Advies d.d. 11 april 2012, No. W15.12.0046/IV.

⁴³ Europese Commissie, EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030, COM(2020) 380 final, p. 8.

Karakter van de verplichtingen uit art. 6 lid 2

Art. 6 lid 2 HRL heeft, anders dan art. 6 lid 1 HRL, een preventief karakter. Dat volgt uit de woorden ‘ervoor te zorgen’ en ‘een significant effect zouden kunnen hebben’. Dat betekent dat een lidstaat niet kan wachten met het treffen van passende maatregelen totdat een verslechtering of verstoring zich voordoet; de te treffen passende maatregelen moet immers juist een verslechtering of significante verstoring voorkomen. De verplichting die uit art. 6 lid 2 HRL voortvloeit wordt ook wel een ‘stand-still-verplichting’ genoemd. Anders dan art. 6 lid 1 HRL is de verplichting van art. 6 lid 2 HRL ook van toepassing op speciale beschermingszones die op grond van de VRL zijn aangewezen.

Tijdstip waarop aan art. 6 lid 2 moet worden voldaan

Wat betreft het tijdstip waarop, of vanaf wanneer, aan art. 6 lid 2 HRL moet worden voldaan, is het volgende van belang. Voor SBZ's die op grond van de VRL zijn aangewezen, geldt art. 6 lid 2 HRL vanaf het moment dat de HRL voor deze gebieden van kracht is geworden. Voor VRL-gebieden aangewezen op of vóór 10 juni 1994 geldt de HRL vanaf 10 juni 1994. Voor nadien aangewezen VRL-gebieden geldt de HRL vanaf datum van aanwijzing van het gebied. Voor HRL-gebieden geldt art. 6 lid 2 HRL vanaf het moment waarop deze gebieden op de Europese lijst van communautair belang zijn geplaatst. Voor het merendeel van de Nederlandse gebieden is dat 7 december 2004; voor een aantal gebieden moet uitgegaan worden van een later moment.

Verslechtering en significante verstoring

Onder ‘verslechtering’ in de zin van art. 6 lid 2 HRL wordt de fysische aantasting van een habitat verstaan. Er is sprake van verslechtering van een habitat in een gebied wanneer de door het habitatype of de habitat van de soort bestreken oppervlakte in het gebied kleiner wordt, of wanneer de specifieke functies die nodig zijn voor de instandhouding op de lange termijn van deze habitat of de staat van de soorten die met de habitat verbonden zijn, beperkter worden dan hun oorspronkelijke of herstelde staat. Verstoring heeft geen directe invloed op de fysische kenmerken van een gebied. Verstoring van een soort vindt in een gebied plaats als gevolg van gebeurtenissen, activiteiten of processen die in het gebied bijdragen aan achteruitgang op lange termijn in de populatie van de soort, aan verkleining of het risico op verkleining van het verspreidingsgebied van de soort, of aan verkleining van de beschikbare habitat van de soort.

Niveau waarop aan art. 6 lid 2 HRL moet worden voldaan

Art. 6 lid 2 HRL bepaalt dat de kwaliteit “in een speciale beschermingszone” niet mag verslechteren. Daaruit volgt dat de verplichtingen om verslechtering en significante verstoring te voorkomen per Natura 2000-gebied moeten worden nagekomen. In de arresten *Briels*⁴⁴, *Orleans*⁴⁵ respectievelijk *Sweetman*⁴⁶ is door het Hof aangenomen dat art. 6 lid 2 en art. 6 lid 3 hetzelfde beschermingsregime beogen. Uit deze arresten volgt verder dat schadelijke gevolgen niet kunnen worden voorkomen indien wordt voorzien in de ontwikkeling van nieuw areaal van een habitatype of leefgebied van een soort. Een verrekening op gebiedsniveau is, met andere woorden, niet toegestaan. Hieruit leiden wij af dat de vraag of sprake is van een verslechtering of significante verstoring in de zin van art. 6 lid 2 HRL per locatie van voorkomen van een habitatype of soort moet wordt beoordeeld. Een lidstaat kan het verlies van de kwaliteit van een gebied en een verdere significante verstoring van te beschermen habitats en soorten niet enkel rechtvaardigen met het argument dat het met de desbetreffende soort of habitat in andere gebieden in het binnen- of buitenland wel goed gaat en dat een gunstige staat van instandhouding in het (verdere) Natura 2000-netwerk wel is verzekerd.

Een argument dat mogelijk in dit verband wel gehanteerd zou kunnen worden is dat een verlies aan habitatype of -soort gerechtvaardigd is als door dit verlies voor een ander, hoger geprioriteerd type of soort, de instandhoudingsdoelstelling kan worden behaald. Zie voor de randvoorwaarden en houdbaarheid van dit argument par. 3.3 van deze notitie. Een ander valide argument om voor een bepaald habitatype of -soort niet langer te voldoen aan art. 6 lid 2 zou kunnen worden gevonden in de onderbouwing dat een landelijke

⁴⁴ HvJ 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330.

⁴⁵ HvJ 21 juli 2016, C-387/15, ECLI:EU:C:2016:583.

⁴⁶ HvJ 25 juli 2018, C-164/17, ECLI:EU:C:2018:593.

gunstige staat van instandhouding van dit habitatype of deze soort beter kan worden behaald indien een ander Natura 2000-gebied voor deze soort of dit type wordt aangewezen en de omvang van de beschermingsstatus van het Natura 2000-gebied waarin deze soort of dit type bescherming geniet, wordt aangepast. In dat geval is indien sprake is van een habitatype of -soort, instemming van de Europese Commissie noodzakelijk. Deze variant wordt in par. 3.4 van deze notitie verder besproken.

Referentiesituatie ten opzichte waarvan art. 6 lid 2 HRL geldt

Wat betreft het basisniveau ten opzichte waarvan de verplichting om 'verdere' verslechtering en significante verstoring moet worden voorkomen, is het volgende relevant. In de Leidraad "Beheer van Natura 2000-gebieden" (versie 2018) wordt gesteld dat de ecologische kenmerken van een Natura 2000-gebied niet slechter mogen worden dan het niveau ten tijde van de aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone (of, voor VRL-gebieden, vanaf het moment dat de HRL van kracht werd, zoals eerder reeds toegelicht). Daarenboven stelt de Leidraad dat als, na de peildatum, een betere staat van instandhouding binnen een Natura 2000-gebied is bereikt, deze verbeterde staat als referentie dient.

Backes (2011) stelt echter dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen habitats en soorten die zich in een gunstige staat van instandhouding bevinden en habitats en soorten die zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden. Voor de eerste groep lijkt, gezien de doelstellingen van de richtlijn, aanvaardbaar dat een nog verdergaande verbetering van de kwaliteit van habitats en soorten die is ingetreden nadat een gebied onder de werkingssfeer van art. 6 lid 2 HRL is komen te vallen, niet zonder meer gehandhaafd dient te worden. E.e.a. betekent tegelijkertijd dat de omvang van de passende maatregelen die op grond van art. 6 lid 2 HRL getroffen dienen te worden, moet worden afgestemd op de toestand op het moment dat het regime van art. 6 lid 2 HRL voor een specifiek Natura 2000-gebied van kracht is geworden. Dit moment vertegenwoordigt immers het basisniveau ten opzichte waarvan het verbod op verslechtering en significante verstoring geldt. Als nadien verslechteringen en/of significante verstoringen zijn opgetreden, is niet alleen art. 6 lid 2 HRL reeds overschreden, maar volgt ook uit art. 6 lid 2 HRL dat deze verslechteringen/verstoringen ongedaan gemaakt c.q. hersteld dienen te worden om weer terug te komen op het basisniveau. In het wijzigingsbesluit Rijntakken⁴⁷ is deze lijn gevolgd door niet de actuele populaties ganzen ten doel te stellen, maar lagere aantallen die corresponderen met de Ausgangssituatie bij de oorspronkelijke aanwijzing. Hiertegen is geen beroep aangetekend. De rechter heeft over dit punt dus nog niet geoordeeld.

Het voorgaande maakt duidelijk dat er verschil van opvatting kan zijn over de referentiesituatie ten opzichte waarvan het verslechteringsverbod van art. 6 lid 2 HRL moet worden nagekomen. Het basisniveau ten opzichte waarvan art. 6 lid 2 HRL in ieder geval geldt, is de situatie in een Natura 2000-gebied ten tijde van de plaatsing van het HRL-gebied op de Communautaire Lijst door de Europese Commissie dan wel de aanwijzing als VRL-gebied (maar niet eerder dan 1994, het moment dat de HRL van kracht werd voor VRL-gebieden). Daarover bestaat geen discussie. De Europese Commissie stelt daarenboven dat als de staat van instandhouding sinds deze referentiedatum is verbeterd, deze verbeterde situatie als basisniveau heeft te gelden. Dat betekent dat in de opvatting van de Europese Commissie een verdere verslechtering ten opzichte van deze verbeterde situatie niet is toegestaan. In delen van de literatuur wordt hier ook wel genuanceerder tegenaan gekeken.⁴⁸ Zou Nederland een verslechtering in een Natura 2000-gebied toestaan die geen verslechtering inhoudt ten opzichte van de referentiesituatie maar wel een verslechtering behelst van een nadien optreden verbetering, dan kan dit ertoe leiden dat de Europese Commissie jegens Nederland een inbreukprocedure start. Het HvJ heeft zich, voor zover bekend, over deze kwestie nog niet uitgelaten. Dat betekent dat de uitkomst van een dergelijke inbreukprocedure ongewis is. Ook de Nederlandse rechter heeft zich, zoals gezegd, nog niet over deze kwestie gebogen.

Conclusie

⁴⁷ Besluit DN&B/2017-038_066-068.

⁴⁸ Zie Backes e.a. (2011), p. 31 e.v. en Backes e.a. (2017), p. 124 e.v.

Uit het voorgaande volgt de volgende randvoorwaarde die bij het ecologisch onderzoek in acht moeten worden genomen:

- Een wijziging in het beschermingsregime voor een Natura 2000-gebied mag niet leiden tot overtreding van art. 6 lid 2 HRL. Dat betekent dat ook in dat geval verzekerd moet zijn dat geen verslechtering van de staat van instandhouding van de te beschermen habitats en soorten optreedt ten opzichte van de Europese referentiedatum;

Om te kunnen borgen dat aan dit uitgangspunt wordt voldaan, is ten eerste inzicht nodig in de staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden op de relevante Europese referentiedatum. Dat is het 'basis'-niveau ten opzichte waarvan het verbod van art. 6 lid 2 HRL geldt. Dit basisniveau dient te worden behouden bij een wijziging van het beschermingsregime (bijv. in de vorm van een wijziging in de instandhoudingsdoelstellingen); wordt hiervan afgeweken in die zin dat het basisniveau wordt verlaagd, dan wordt het verslechteringsverbod van art. 6 lid 2 HRL overtreden, hetgeen een inbreukprocedure tot gevolg kan hebben. In paragraaf 3 zal worden besproken wanneer de wijziging van de beschermingsstatus van een gebied mogelijk is. Alleen in die gevallen kan de Europese Commissie instemmen met het accepteren van een significante achteruitgang van de kwaliteit van de te beschermen soorten en habitats in een gebied.

2.4 Reikwijdte beschermingsregime Natura 2000-gebieden: welke habitattypen en soorten zijn beschermd binnen een Natura 2000-gebied?

In deze paragraaf wordt besproken voor welke habitattypen en -soorten Natura 2000-gebieden beschermd dienen te worden. Meer specifiek betreft dit de vraag of de bescherming van Natura 2000-gebieden zich uitstrekt tot alle habitattypen en soorten die in een Natura 2000-gebied voorkomen, en waarover door iedere lidstaat op grond van het SDF gerapporteerd wordt aan de Europese Commissie, of enkel tot de habitattypen en -soorten die ertoe hebben geleid dat het Natura 2000-gebied is geplaatst op de lijst van communautair belang. Wij stellen vast dat hierop geen sluitend antwoord kan worden gegeven.

In dat kader zij gewezen dat de hiernavolgende analyse, hetgeen, gelet op het verschil in de wijze waarop Natura 2000-gebieden worden aangewezen op grond van de VRL resp. HRL, alleen relevant is voor HRL-soorten en -typen.

Analyse tekst van de richtlijn

De tekst van de richtlijn geeft geen duidelijk antwoord op de hier voorliggende vraag, ook niet na vergelijking van verschillende taalversies.

Art. 4 lid 1 HRL luidt:

'Op basis van de criteria van bijlage III (fase 1) en van de relevante wetenschappelijke gegevens stelt elke Lid-Staat een lijst van gebieden voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen [...]. Deze informatie omvat een kaart, de naam, de ligging en de oppervlakte van het gebied, alsmede de gegevens die zijn verkregen uit toepassing van de in bijlage III (fase 1) vermelde criteria, en wordt verstrekt op basis van een door de Commissie volgens de procedure van artikel 21 opgesteld formulier.'

In het kader van de aanwijzingsprocedure op grond van de HRL is door de Europese Commissie in overleg met de lidstaten in zogeheten 'referentielijsten' vastgelegd welke soorten en habitattypen in een lidstaat voorkomen en waarvoor gebieden aangewezen moeten worden. In art. 4 lid 1 HRL wordt aangegeven dat elke lidstaat een lijst van gebieden dient voor te stellen, waarop staat aangegeven welke habitattypen van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen. Het artikel (met name de laatste zin zoals hiervoor aangehaald) verwijst expliciet naar de criteria van bijlage III (fase 1). De verplichtingen uit art. 4 lid 1 HRL dienen daarom te worden geïnterpreteerd in samenhang met de criteria van bijlage III.

Art. 6 lid 1 HRL betreft de vraag welke maatregelen in de aangewezen gebieden vervolgens moeten worden getroffen. De tekst luidt:

‘De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

Deze tekst spreekt eveneens van soorten en habitats die in de gebieden ‘voorkomen’, maar refereert, anders dan art. 4 lid 1, niet aan bijlage III.

Systematische samenhang binnen de richtlijn en de doelstellingen van de richtlijn

Duidelijk is dat het hele proces van gebiedsselectie is gebaseerd op de criteria van bijlage III. Niet alleen dienen de lidstaten deze criteria toe te passen, maar maakt ook de Commissie, samen met de lidstaten, de lijst met uiteindelijk aan te wijzen gebieden op basis van deze criteria. Niet alle gebieden waarin de relevante soorten en habitattypen voorkomen hoeven dus beschermd te worden. Gebieden waarin bijvoorbeeld habitats alleen in relatief geringe omvang voorkomen, die van weinig betekenis zijn voor het op nationaal niveau kunnen bereiken van een gunstige staat van instandhouding van dit habitatype en die slechte herstel mogelijkheden ter plekke hebben, hoeven niet te worden opgegeven, worden niet geselecteerd en hoeven op grond van de HRL ook niet te worden aangewezen als Natura 2000-gebied. Het zou dan ten minste opmerkelijk zijn als een dergelijk habitatype of soort wel moet worden beschermd als het gebied ‘toevallig’ om andere redenen, dus vanwege andere habitattypen of soorten, geselecteerd wordt en aangewezen moet worden. Uiteraard kunnen andere soorten of habitattypen waarvoor het gebied niet is geselecteerd wel van belang zijn voor het uiteindelijk te bereiken doel: het scheppen en instandhouden van een gunstige staat van instandhouding voor de soorten en habitattypen van bijlagen I en II die in de desbetreffende lidstaat voorkomen. Dat geldt ook voor natuur (soorten en habitats) die geheel buiten de N2000-gebieden voorkomen. Alleen met de bescherming van de soorten en habitats die in de beschermde gebieden voorkomen is een gunstige staat van instandhouding in de meeste gevallen niet te bereiken. De vraag is echter of ook die soorten en habitats die niet reden tot aanwijzing zijn geweest onder het regime van art. 6 HRL vallen. De samenhang tussen art. 4 lid 1 jo. bijlage III en art. 6 lid 1 HRL biedt ons inziens ruimte voor twijfel hierover. Een eenduidig (negatief) antwoord geeft deze samenhang ons inziens echter ook niet.

Opvatting van de Europese Commissie

De opvatting van de EC is echter duidelijk. Zij is van opvatting dat de selectie van gebieden en de scope van de beschermingsverplichtingen twee geheel verschillende dingen zijn en dat de beschermingsverplichtingen gelden voor alle habitattypen en soorten die in een aan te wijzen gebieden in meer dan geheel onbetekenende mate aanwezig zijn. Dat blijkt niet alleen uit het Standaard Gegevensformulier (“SDF”) dat moet worden gebruikt om de ecologische gegevens van de aan te wijzen gebieden te melden en bij te houden, maar volgt zeer duidelijk uit een brief van de Commissie aan de Nederlandse regering van 1 april 2011 in antwoord op diverse vragen, waaronder exact de hier aan de orde zijnde vraag.⁴⁹ De Commissie geeft echter weinig argumenten voor haar opvatting behalve een verwijzing naar haar eigen standaard data formulier en de stelling dat een andere interpretatie de effectiviteit van de richtlijn zou belemmeren. Ook in een brief van latere datum, te weten 18 november 2015⁵⁰ en in een guidance-document over de toepassing van art. 6 Habitatrichtlijn uit 2019⁵¹ herhaalt de Commissie dit standpunt, zonder hiervoor nieuwe argumenten aan te dragen.

⁴⁹ Zie de brief van de Europese Commissie d.d. 1 april 2011, die als bijlage 1 is bijgevoegd bij het rapport 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, 13 september 2011.

⁵⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 32 670, nr. 105.

⁵¹ Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden, Brussel 2019, p. 15.

In de Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden⁵² wordt op dit punt nog het volgende gesteld:

“Artikel 6, lid 1 stelt een algemene instandhoudingsregeling vast die de lidstaten moeten toepassen op alle speciale beschermingszones en die geldt voor alle typen natuurlijke habitats van bijlage I en soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen, behalve die welke in het Natura 2000-standaardgegevensformulier zijn aangemerkt als niet significant.” (onderstreping toegevoegd)

en

“De nodige instandhoudingsmaatregelen in een Natura 2000-gebied moeten verband houden met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau definiëren de beoogde toestand of stand van de soorten en typen habitats die in het gebied voorkomen. Deze doelstellingen moeten worden vastgesteld in relatie tot de mate van instandhouding van elke soort en elk type habitat die resp. dat significant aanwezig was toen het gebied werd aangemerkt als gebied van communautair belang, zoals opgenomen in het standaardgegevensformulier. Het standaardgegevensformulier baseert het algemene oordeel over de in een gebied aanwezige typen habitats en soorten op basis van drie criteria (de representativiteit, de relatieve oppervlakte en de mate van instandhouding voor typen habitats, en de populatie, de mate van instandhouding en het isolement voor soorten).”

Jurisprudentie van het Hof van Justitie

De hier besproken vraag lijkt nog niet geheel expliciet aan de orde te zijn geweest in de rechtspraak van het HvJ. De eerste vraag en het antwoord van het HvJ daarop in een Ierse prejudiciële zaak van 7 november 2018, lijkt echter wel relevant.⁵³ De verwijzende Ierse rechter maakt in deze zaak een verschil tussen habitats en soorten “die zijn beschermd” en habitats die “bijdragen aan en deel uitmaken van een beschermde habitat” (zie vraag 2, ro. 29). Daarbij verwijst hij, in ro. 25, naar de achtergrond van het geschil:

“Volgens deze rechter worden in deze NIS, ...de gevolgen voor andere soorten dan die waarvoor het gebied van de rivieren de Barrow en de Nore is opgenomen, niet volledig geanalyseerd en de gevolgen voor de beschermde soorten of de habitats buiten de grenzen van de betrokken gebieden niet behandeld.”

Het is niet helemaal duidelijk over welk verschil de Ierse rechter het nu heeft, nu het enerzijds gaat over ‘soorten die zijn beschermd’ vs. ‘soorten die bijdragen aan en deel uitmaken van een beschermde habitat’ (ro. 29) en anderzijds over soorten ‘waarvoor het gebied is opgenomen’ vs. andere soorten die aanwezig zijn, maar waarvoor het gebied niet is opgenomen. Het HvJ vat de vragen, voor zover hier relevant, zoals gebruikelijk, nog eens samen in zijn eigen bewoordingen:

“Met zijn eerste drie vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat in een „passende beoordeling”, ..., ten tweede, de gevolgen van het voorgestelde project moeten worden geïdentificeerd en onderzocht zowel voor de soorten in dat gebied waarvoor het niet is opgenomen als voor de habitattypen en soorten buiten dat gebied.”

Het HvJ antwoordt vervolgens:

*“...moet ervan uit worden gegaan dat alle habitats en soorten **waarvoor het gebied is beschermd**, moeten worden vastgesteld. Wanneer immers bepaalde habitattypen of soorten **waarvoor het gebied is opgenomen**, in die beoordeling niet worden vermeld, zou niet worden voldaan aan deze*

⁵²

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_NL.pdf.

⁵³ HvJ EU 7 november 2018, Brian Holohan e.a., ECLI:EU:C:2018:883.

vereisten en zou die beoordeling niet elke redelijke wetenschappelijke twijfel kunnen wegnemen dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuurlijke kenmerken van het beschermde gebied” (ro 37, vet toegevoegd).

En het gaat verder:

*“Voor andere habitattypen of soorten die in het gebied voorkomen maar **waarvoor het gebied niet is opgenomen**, en voor habitattypen en soorten buiten dat gebied vloeit uit de bewoordingen van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voort dat „elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar [...] significante gevolgen kan hebben voor zo’n gebied” onder de daarin vervatte regeling voor de bescherming van het milieu valt. Zoals de advocaat-generaal in de punten 43 en 48 van haar conclusie heeft opgemerkt, brengt de instandhoudingsdoelstelling van de habitatrichtlijn, die in punt 35 van het onderhavige arrest in herinnering is geroepen, **mee dat typische habitats of soorten in de passende beoordeling moeten worden opgenomen wanneer zij noodzakelijk zijn voor de instandhouding van habitats en soorten waarvoor het beschermde gebied is aangewezen**. Gelet op een en ander moet op de eerste drie vragen worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat in een „passende beoordeling”, ten eerste, alle habitattypen en soorten moeten worden vastgesteld waarvoor een gebied wordt beschermd en, ten tweede, de gevolgen van het voorgestelde project moeten worden geïnventariseerd en onderzocht zowel voor de soorten in dat gebied waarvoor het niet is opgenomen als voor de habitattypen en soorten buiten dat gebied, op voorwaarde dat deze effecten de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied kunnen aantasten” (ro 39-40; vet toegevoegd).*

Het HvJ lijkt dus een duidelijk onderscheid te maken tussen soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen en waarop de instandhoudingsdoelstellingen betrekking hebben. Slechts die soorten en habitattypen zijn, aldus het HvJ, toetsingskader en beschermingsdoel. De effecten van een project op andere soorten en habitattypen moeten wel in kaart worden gebracht als deze een gevolg hebben voor de soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen. Zij zijn echter, zo lijkt het HvJ te zeggen, geen zelfstandig beschermings- en instandhoudingsdoel. Deze soorten en habitattypen maken op zich geen onderdeel uit van het beschermingsregime, los van de indirecte effecten op de soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen.

Ook in de conclusie van de AG⁵⁴ in deze zaak wordt een onderscheid gemaakt tussen soorten en habitattypen ‘beschermde soorten en habitattypen’ en ‘andere soorten en habitats’ (ro. 34). Het is echter niet duidelijk wat de AG bedoelt met ‘beschermde soorten en habitattypen’. Dat laat meerdere interpretaties toe en helpt daarom niet verder.

Wat exact uit deze uitspraak van het Hof is af te leiden is, zoals vaker, niet helemaal met zekerheid te zeggen. Veel pleit ervoor en goed kan worden beargumenteerd dat het Hof heeft beslist dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen habitattypen en soorten die bepalend waren voor de selectie van een gebied (‘waarvoor het is aangewezen’) en soorten en habitattypen die in het gebied feitelijk voorkomen. Helemaal zeker is dat echter niet, alleen al niet omdat de vraagstelling van de Ierse rechter in de uitspraak verschillend wordt weergegeven. Voorts refereert het Hof ook niet expliciet aan de selectiecriteria van bijlage III bij de richtlijn. Er is ook een lezing van het arrest denkbaar waarbij het (slechts) gaat om enerzijds habitattypen en soorten die de instandhoudingsdoelstelling van een gebied vormen en andere soorten die in het gebied (in verwaarloosbare mate) voorkomen. Het lijkt ons minder waarschijnlijk dat die lezing juist is, maar uit te sluiten is dat niet.

Rechtspraak van de Nederlandse rechter

⁵⁴ Conclusie A-G d.d. 7 augustus 2018, C-461/17, ECLI:EU:C:2018:649.

In de afgelopen jaren is de hier aan de orde zijnde vraag bij herhaling door de Nederlandse rechter behandeld. De eerste uitspraken van de ABRvS dateren van 12 maart 2014 (Wooldse Veen, ECLI:NL:RVS:2014:856) en van 17 september 2014 (Korenburgerveen, ECLI:NL:RVS:2014:3381). Deze uitspraken worden hierna besproken. De in deze uitspraken gevolgde lijn is vervolgens herhaald in een aantal andere uitspraken.⁵⁵

Het beroep van Natuurmonumenten (e.a.) tegen de aanwijzing van het Korenburgerveen heeft de ABRvS gegrond verklaard o.a. omdat de aanwijzing ten onrechte geen instandhoudingsdoelstellingen bepaalde voor een drietal habitattypen die niet bepalend waren voor de selectie van het gebied op de communautaire lijst, maar wel (of slechts) aanwezig waren in het gebied. Dat lijkt op het eerste gezicht ervoor te pleiten dat de Afdeling van opvatting is dat, conform de interpretatie van de Europese Commissie, instandhoudingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd voor alle meer dan in verwaarloosbare mate aanwezige soorten en habitattypen ook al is een gebied niet vanwege deze soorten en habitattypen geselecteerd. De Afdeling onderbouwt deze opvatting niet principieel, maar gaat wel in op de omstandigheden van het desbetreffende geval. De eerste habitatype die (ten onrechte) niet was aangewezen is actief hoogveen. De Afdeling gaat uitvoerig in op de relatie tussen de wel aangewezen habitattypen herstellend hoogveen en actief hoogveen. Het aanwijzingsbesluit bevatte een ten gunste doelstelling: het herstellend hoogveen mocht in omvang afnemen ten gunste van het waardevollere habitatype actief hoogveen. Ten tijde van de aanwijzing was echter, onbestreden, actief hoogveen al aanwezig. Het is dan inderdaad moeilijk (of niet) te motiveren hoe dit actieve hoogveen niet zou moeten worden aangewezen.

Ook drie andere habitattypen waren niet aangewezen. Ten aanzien van twee van deze habitattypen stelt de Afdeling vast dat sprake is van 'een kennelijke vergissing bij de aanmelding van het gebied voor plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang.' Dat is echter niet het geval met betrekking tot habitatype zwakgebufferde vennen dat zelfs pas is ontstaan na de aanmelding. De Afdeling komt tot de slotsom dat de staatssecretaris niet aannemelijk heeft gemaakt waarom hij niet is gehouden om alle drie habitattypen aan te wijzen. Terwijl deze uitspraak met betrekking tot drie van de vier ten onrechte niet aangewezen habitattypen mogelijk kan worden verklaard door de omstandigheden van het geval, is dat niet het geval met betrekking tot deze laatstgenoemde habitatype. Hieruit lijkt te kunnen worden afgeleid dat de Afdeling in die uitspraak van opvatting is dat inderdaad alle feitelijk in meer dan verwaarloosbare mate aanwezige habitattypen moeten worden aangewezen, althans, dat vooralsnog niet is voldoende is beargumenteerd waarom dat niet zo zou zijn.

Ook in de uitspraak Wooldse Veen, die iets eerder dan de uitspraak over het gebied Korenburgerven is geweest, acht de Afdeling het onvoldoende onderbouwd dat een bepaalde habitatype niet in de aanwijzing is opgenomen. Het gaat wederom om actief hoogveen. Ook in deze uitspraak noemt de Afdeling geen algemene juridische argumenten waarom dit habitatype had moeten worden aangewezen, maar concludeert dat, gezien de omstandigheden van het geval, niet is onderbouwd dat dit habitatype niet had moeten worden aangewezen. Daarbij speelde vooral een rol dat het 'een prioritair habitatype is dat landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert en waarvoor landelijk de instandhoudingsdoelstelling "uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit" is opgenomen'. Ook keert hier het argument terug dat het gebied is aangewezen voor herstellend hoogveen dat zich uiteindelijk zou moeten ontwikkelen tot actief hoogveen.

Ook in enkele eerdere uitspraken is de vraag welke soorten en habitattypen onderdeel uitmaken van het beschermingsregime aan de orde.⁵⁶ In deze andere uitspraken gaat het echter om de vraag of ook voor

⁵⁵ 201605736/1/R2 & 201605737/1/R2 (Doggersbank en Klaverbank), r.o. 6.4
201609983/1/R2 (Wierdense Veld), r.o. 5.8

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4929 of, Zie hierover ook het rapport Nalopen van Natura 2000-aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn van Witteveen en Bos, Utrecht 13 augustus 2020, p. 22.

andere soorten en habitattypen die niet bepalend waren voor de selectie van een gebied, maar daar ‘slechts’ aanwezig zijn instandhoudingsdoelstellingen **mogen** worden vastgesteld. De rechter oordeelt dus niet of dergelijke habitattypen of soorten ook beschermd moeten worden, maar slechts of het beleid van de staatssecretaris om dat wel te doen voldoet aan de eisen van het recht. Alleen al daarom zijn deze uitspraken voor de hier aan de orde zijnde vraag in beginsel niet van belang.

In een aantal van deze uitspraken lijkt de Afdeling echter, hoewel het beroep daar niet direct aanleiding toe geeft met een ‘standaardformulering’ een algemene regel te willen vaststellen over de vraag op welke soorten en habitattypen de aanwijzing betrekking moet hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitspraak over de aanwijzing van het gebied Bergvennen & Brecklenkampse Veld van 1 april 2015.⁵⁷ De Afdeling had toen te beslissen op beroepen van onder meer een agrariër en LTO Noord die klaagden over het ten onrechte aanwijzen van habitattypen die niet bepalend waren voor de selectie van het gebied. In deze uitspraak is de volgende overweging van de Afdeling te lezen:

“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. Anders dan de maatschap kennelijk meent, dienen derhalve ook voor die habitattypen die niet direct tot de selectie van de gebieden hebben geleid, maar die wel in die gebieden voorkomen, instandhoudingsdoelstellingen te worden geformuleerd.” (ro 15.2).

Dat lijkt een heel algemene uitspraak die in meerdere uitspraken terugkomt.⁵⁸

Al met al constateren wij dat de Afdeling (vooralsnog) tot op heden van opvatting lijkt te zijn dat alle habitattypen en soorten moeten worden aangewezen die in een aan te wijzen gebied voorkomen ook al waren deze soorten of habitattypen niet bepalend voor de selectie van het gebied. Opgemerkt zij echter hierbij dat de alle relevante uitspraken die hier zijn besproken gewezen zijn voorafgaand aan de uitspraak van het Hof van Justitie van 7 november 2018 in de zaak Cie vs. Ierland die hiervoor is besproken. Dat relativiseert de betekenis van deze nationale jurisprudentie. De betekenis van de besproken uitspraak van het Hof van Justitie is in de jurisprudentie van de Afdeling immers nog niet aan de orde gekomen.

Literatuur

In de literatuur wordt er op gewezen⁵⁹ dat de HRL, de Europese Guidances en de Europese Commissie zelf aangeven dat in principe voor alle in meer dan verwaarloosbare mate aanwezige waarden doelen gesteld moeten worden. Maar opvallend is dat hiervoor met name wordt verwezen naar de hiervoor reeds aangehaalde opvattingen van de Europese Commissie en naar de besproken nationale jurisprudentie. Het arrest dat hiervoor is aangehaald wordt niet besproken, hetgeen logisch is aangezien dit arrest pas in 2018 is gewezen en het grootste deel van de literatuur van eerdere datum is. Ook in het na het arrest gepubliceerde rapport van Witteveen en Bos ‘Nalopen van Natura 2000-aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn’ van augustus 2020 wordt dit arrest echter niet besproken.

In Adams e.a. wordt opgemerkt dat deskundigen stellen dat instandhoudingsdoelstellingen moeten worden gesteld voor alle habitattypen en soorten waarvoor het gebied moet of moest worden aangewezen. In Adams

⁵⁷ ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1047.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1235.(Stelkampsveld) of ABRvS 25 oktober 2017, 201605736/1/R2 (Doggersbank).

⁵⁹ Zie o.a. A.S. Adams e.a., Een betere implementatie van de VHR in Nederland. Bevindingen van experts, maart 2017. Zie ook C.J. Bastmeijer, Natura 2000 en zoute en zilte natuur in Nederland – de ruimte voor dynamische en veerkrachtige ecosystemen, NBR 2017/194.

e.a.⁶⁰ wordt verder gesteld dat voor de beantwoording van de vraag welke habitattypen en soorten moeten worden meegenomen in de aanwijzing volgens de in dat onderzoek betrokken deskundigen de criteria van bijlage III belang zijn; deze vormen de ondergrens voor wat aangewezen moet worden. Tegelijkertijd wordt door Adams e.a.⁶¹ opgemerkt dat de systematiek van de VRL en HRL in sterke mate lijkt uit te gaan van een verplichting van de lidstaten om de op het tijdstip van aanwijzing van een gebied feitelijk aanwezige soorten en habitattypen te beschermen, mits wordt voldaan aan de criteria van bijlage III: alles wat voorkomt én voldoet aan de criteria moet, aldus Adams e.a., aangewezen worden. Adams e.a. lijken echter ook te willen zeggen dat soorten en habitattypen die niet voldoen aan bijlage III niet in de aanwijzing hoeven te worden betrokken en dat daarvoor ook geen instandhoudingsdoelstellingen hoeven te worden vastgesteld. Dat zou afwijken van het standpunt van de Commissie.

Andere lidstaten

Het kan verhelderend zijn om te bezien hoe een aantal andere lidstaten met deze vraag omgaan. Hiervoor hebben wij een Quicksan gedaan die betrekking had op Frankrijk, Duitsland, Denemarken en Ierland. Wetenschappers en deels ook rechters uit die landen en door hen ter beschikking gestelde bronnen werden geraadpleegd. De omvang van dit advies en de ter beschikking staande tijd lieten het echter niet toe om grondig onderzoek naar deze landen te verrichten. In het algemeen kan worden gezegd dat het probleem, respectievelijk de aan de orde zijnde vraag in geen van deze landen in ruime mate expliciet is bediscussieerd.

De Franse respondent (een rechter) gaf aan de opvatting van de Europese Commissie onjuist te vinden. Dit lijkt ook de lijn te zijn in de Franse praktijk waarbij de instandhoudingsdoelstellingen in de aanwijzingsbesluiten (uitsluitend) worden bepaald op grond van de habitattypen en soorten die bepalend waren voor de selectie in de melding. 100% zeker is dat niet omdat de Franse aanwijzingsbesluiten en hun motivering buitengewoon kort zijn (2 pagina's). Het Duitse Bundesverwaltungsgericht, de hoogste Duitse bestuursrechter, heeft in meerdere uitspraken uitdrukkelijk bepaald dat instandhoudingsdoelstellingen uitsluitend hoeven te worden vastgesteld voor de soorten en habitattypen die reden zijn geweest voor de selectie van een gebied. Zelfs voor prioritaire habitattypen die in een gebied aanwezig zijn hoeven geen instandhoudingsdoelstellingen te worden bepaald als dit habitat(type) in het desbetreffende gebied 'niet beschermenswaardig' is. Daarbij is bepalend of het gebied vanwege de aanwezigheid van dit habitatype gemeld zou moeten worden, dus of het aan de criteria van bijlage III voldoet (BVerwG Beschluss vom 14.04.2011, BVerwG 4 B 77.09; ECLI:DE:BVerwG:2011:140411B4B77.09.0, para 39). Ook in een tweede uitspraak lijkt het BVerwG deze opvatting toegedaan: "Bei den Arten sind nicht sämtliche im Gebiet vorhandenen Arten zum Gegenstand der FFH-Verträglichkeitsprüfung zu machen, sondern nur die Arten nach Anhang II der FFH-RL, aufgrund derer das Gebiet ausgewählt wurde, sowie als Bestandteile der geschützten Lebensraumtypen „die darin vorkommenden charakteristischen Arten“ (BVerwG Urteil vom 17.01.2007 - BVerwG 9 A 20.05; ECLI:DE:BVerwG:2007:170107U9A20.05.0, para 77). In de talrijke, uitvoerige Duitse commentaren over de bepalingen van het Duitse Bundesnaturschutzgesetz, die de verplichtingen uit de habitatrichtlijn in Duits recht transponeren, wordt de hier aan de orde zijnde vraag niet expliciet behandeld. Möckel lijkt, ondanks de hiervoor aangehaalde jurisprudentie, van opvatting te zijn dat een aanwijzingsverplichting geldt voor alle habitattypen en soorten die in het standaard data formulier zijn genoemd.⁶² In Ierland worden volgens Prof. Dr. S. Kingston, zoals te verwachten, alleen voor die habitattypen en soorten instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd die voortvloeien uit de 'qualifying interests' waarvoor het gebied is geselecteerd.⁶³ Dat is ook de conclusie die men in Ierland afleidt uit het hiervoor aangehaalde arrest van het Hof van Justitie

⁶⁰ Adams e.a., p. 16.

⁶¹ Adams e.a., p. 17.

⁶² S. Möckel, Natura 2000 Verträglichkeitsprüfung: Neue Entscheidungen des EuGH verdeutlichen die Defizite der deutschen Rechtslage und Rechtspraxis, NuR 2019, p. 155.

⁶³ Mail Prof. Dr. Kingston van 5 juni 2020.

Terwijl in Frankrijk, Duitsland en Ierland dus de hiervoor weergegeven interpretatie van het Hof van Justitie en niet de Europese Commissie lijken te volgen, is dat mogelijk anders in Denemarken. De Deense respondent gaf aan zonder verder onderzoek geen duidelijk antwoord op de opgeworpen vraag te kunnen geven. Toch gaat zij er vanuit dat in Denemarken wordt gehandeld conform de guidance documenten van de Europese Commissie en instandhoudingsdoelstellingen worden bepaald voor alle soorten en habitattypen die in meer dan verwaarloosbare mate in een aangewezen gebied voorkomen.⁶⁴

Al met al kan worden geconcludeerd dat het beeld niet unaniem is. Er zijn landen (Duitsland, Frankrijk, Ierland) die vrij duidelijk de hiervoor weergegeven interpretatie van het Hof volgen en daarmee niet de toelichtingen van de Europese Commissie. In Denemarken lijkt het andersom te zijn, net als thans in Nederland.

Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat de opvatting van, o.a., de Europese Commissie dat het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden zich uitstrekt tot iedere soort die en ieder habitatype dat in meer dan verwaarloosbare omvang of oppervlakte in een gebied aanwezig is, steun vindt in de HRL. Beschouwt men wettekst, de doelstelling en de innerlijke samenhang van de wettelijke bepalingen, de opvatting van de Europese Commissie en de Europese en nationale jurisprudentie in samenhang, dan wordt duidelijk dat de meningen verschillen. Terwijl de wettekst, de doelstellingen en de innerlijke samenhang van de wettelijke bepalingen de uitspraak van het HvJ in de zaak C-461/17 ons inziens pleiten voor het (in beginsel) niet hoeven te beschermen van soorten en habitattypen die geen aanleiding waren voor de selectie van het gebied, maar daar slechts voorkomen, zijn de Europese Commissie en de A-G bij het HvJ alsmede de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van mening dat alle soorten en habitattypen die in meer dan verwaarloosbare omvang of oppervlakte voorkomen onderdeel uitmaken van het beschermingsregime en dat hiervoor instandhoudingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd. Dit standpunt wordt ook, op dit moment, door het Ministerie van LNV gedeeld.⁶⁵ Ook in andere EU lidstaten komen beide opvattingen voor en wordt in de praktijk verschillend gewerkt. Duitsland, Frankrijk en Ierland lijken de opvatting van het Hof van Justitie te volgen, terwijl Denemarken, zoals Nederland, zich conformeert aan de opvattingen van de Europese Commissie.

Bij de vraag welke waarde aan welke opvatting moet worden toegekend is de volgtijdelijkheid een in beschouwing te nemen factor. De Europese Commissie en in aansluiting daarop ook de Nederlandse regering hebben hun opvatting gevormd voorafgaande aan de uitspraak van het Hof van Justitie eind 2018. Ook alle jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dateert van voor de uitspraak van het Hof. De betekenis van de hier besproken uitspraak van het Hof is tot op heden nog door geen van deze actoren expliciet besproken en betrokken bij de oordeelsvorming.

Los van de vraag welk standpunt juridisch gezien de juiste is, wijzen wij er op dat als het standpunt wordt ingenomen dat het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden, voortvloeiend uit art. 6 HRL, zich beperkt tot de habitatsoorten en -typen die aanleiding vormden voor het aanwijzen van Natura 2000-gebieden, en niet tot alle soorten en habitattypen die op het SDF zijn aangegeven, dit een aanzienlijke achteruitgang zou kunnen betekenen van het beschermingsniveau van Natura 2000-gebieden. Dat zal in ieder geval op wezenlijke, maatschappelijke/bestuurlijke discussie kunnen stuiten.

Een grens of beperking aan het te kiezen standpunt kan gelegen zijn in het feit dat de bescherming van niet voor de selectie bepalende soorten of habitattypen wel nodig kan zijn om de wel voor de selectie bepalende

⁶⁴ Mail Prof. Dr. Tekner Anker van 5 juni 2020.

⁶⁵ Zie bijv. ook de brief van de Staatssecretaris van EZ & I d.d. 14 september 2011, Kamerstukken II 2010/11, 32 670, nr. 24.

habitattypen te kunnen beschermen.⁶⁶ Ook dit beperkt de eventuele mogelijkheid om instandhoudingsdoelstellingen te schrappen voor soorten of habitattypen die ‘slechts voorkomen’.

Voorts is van belang dat bij het formuleren de instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied als uitgangspunt is gehanteerd dat op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding wordt behaald. Als zou worden geconcludeerd dat de Natura 2000-gebieden voor minder habitattypen en soorten beschermd zouden moeten dan nu het geval is, leidt dat tot een nieuwe verdeling van instandhoudingsdoelstellingen per habitatype en soort over de Natura 2000-gebieden. Mogelijkerwijs geeft dit meer flexibiliteit in de bescherming van Natura 2000-gebieden (en leidt dit tot een verminderde externe werking); maar tegelijkertijd zal dit vaak tot gevolg hebben dat bij sommige Natura 2000-gebieden een zwaardere ‘last’ c.q. instandhoudingsdoelstelling moet worden gelegd, omdat anders landelijk geen gunstige staat van instandhouding meer kan worden bereikt. Door het schrappen van instandhoudingsdoelstellingen voor soorten en habitattypen die ‘slechts voorkomen’ zou de ‘dekkingsgraad’ van de in Nederland te beschermen habitattypen en soorten aanzienlijk verminderen. Met andere woorden: dat zou tot gevolg kunnen hebben dat het aantal hectaren of aantallen specimen (en de spreiding daarvan) die nodig lijken om op landelijk niveau naar een gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en soorten toe te werken, in aanzienlijk mindere mate binnen en door het Natura 2000-netwerk zou worden beschermd. Bij een wijziging van een aanwijzingsbesluit waarbij een niet voor de selectie bepalend maar wel meer dan verwaarloosbaar aanwezig habitatype of soort zou worden geschrapt, zou gemotiveerd moeten worden dat dit geen negatieve gevolgen heeft voor het kunnen bereiken en verzekeren van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau. Dan zou, anders gezegd, aangetoond moeten worden hoe de gunstige staat van instandhouding desondanks kan worden bereikt. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze omstandigheden de, theoretisch wellicht bestaande, speelruimte voor het schrappen van instandhoudingsdoelstellingen voor dergelijke habitattypen en soorten uiterst klein maken. Opgemerkt zij hier nog dat ook al zou het Europees recht niet verplichten om instandhoudingsdoelstellingen op te nemen voor habitattypen en soorten die niet op grond van Bijlage III kwalificeren, het de lidstaat vrij staat dat wel te doen. Een reden kan zijn dat het aanwijzen van bepaalde Natura 2000-gebieden ook voor bepaalde soorten of habitattypen die niet kwalificeren volgens Bijlage III toch nodig kan zijn om op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding van die typen en soorten te bereiken.

Uit de (Nota's van) toelichting(en) op de aanwijzingsbesluiten zou kunnen worden opgemaakt welke soorten en habitattypen bepalend zijn geweest voor de selectie van een gebied en voor welke soorten en habitattypen instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd hoewel die soorten en habitattypen geen rol hebben gespeeld voor de selectie van het desbetreffende gebied. Een dergelijke inventarisatie is echter alleen zinvol als aannemelijk lijkt dat op een andere wijze, dus door het toevoegen of uitbreiden van instandhoudingsdoelstellingen elders of op een andere wijze kan worden voldaan aan de verplichting uit de HRL om voor de desbetreffende soorten en habitattypen een gunstige staat van instandhouding te bereiken indien in Natura 2000-gebieden alleen instandhoudingsdoelstellingen voor kwalificerende soorten en habitattypen zijn geformuleerd.

2.5 Bescherming habitattypen op sub-habitatype niveau?

Net als in meerdere andere landen, is een deel van de habitattypen verdeeld in subtypen vanwege de (in die gevallen) grote ecologische variatie binnen het habitatype⁶⁷. In de Nederlandse aanwijzingsbesluiten zijn binnen de instandhoudingsdoelstellingen de doelen gespecificeerd per subtype als een habitatype uit meerdere subtypen kan bestaan. Dit heeft in het kader van dit onderzoek geleid tot de vraag of er uit de HRL

⁶⁶ Ook deze vraag kwam aan de orde in het arrest Holohan. Zie HvJ EU 18 november 2018, Brian Holohan e.a., ECLI:EU:C:2018:883, ro. 39.

⁶⁷ Dit is gedaan omdat sommige habitattypen zeer verschillende verschijningsvormen kunnen hebben, die ook sterk verschillende eisen aan het standplaatsmilieu stellen. Bijvoorbeeld H2190 Vochtige duinvalleien, die zowel kunnen bestaan uit duinmeren van heel verschillende waterkwaliteit, voedselrijke moerasvegetaties als laagblijvende en voedselarme kleine zeggenvegetaties.

een verplichting kan worden afgeleid om een habitatype op het niveau van een sub-habitatype te beschermen.

Bijlage I bij de Habitatrichtlijn is leidend voor de vraag voor welke habitatypes lidstaten gebieden moeten aanmelden. De habitatypes die op deze bijlage zijn vermeld, zijn niet in sub-habitatypes verdeeld. De relevante gebieden voor bescherming van deze habitatypes worden vervolgens aan de hand van de criteria uit bijlage III geselecteerd. Hieruit leiden wij af dat er vanuit de HRL geen directe verplichting bestaat om een gebied aan te melden voor sub-habitatypes. Wij gaan er dan ook van uit dat uit de HRL geen direct voortvloeiende verplichting bestaat om bij aanwijzing van een gebied instandhoudingsdoelstellingen te formuleren voor sub-habitatypes. E.e.a. betekent ook dat, op grond van de HRL, gestreefd dient te worden naar een gunstige staat van instandhouding op het niveau van het (hoofd) habitatype, tenzij er ecologische redenen zijn om aan te nemen dat bescherming van het (hoofd) habitatype beter geborgd is door dit (hoofd) habitatype onder te verdelen in sub-habitatypes. Op grond van art. 3 in combinatie met art. 4 HRL moeten gebieden aangewezen worden om de typen habitats als bedoeld in art. 4 in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Art. 4 verwijst weliswaar ook naar bijlage I waarop geen sub-habitatypes zijn opgenomen, maar stel dat een gunstige staat van instandhouding alleen kan worden bereikt indien een onderverdeling in sub-habitatype wordt aangebracht, dan zou impliciet uit art. 3 kunnen volgen dat er een verplichting bestaat om, indien ecologisch relevant, sub-habitatypes als uitgangspunt te nemen. Dat zou, in bepaalde bijzondere gevallen, vanuit juridisch perspectief een reden kunnen zijn om alsnog, gelet op het doel en de strekking van de HRL, aan te nemen dat er – in weerwil van de formulering van (hoofd-)habitatypes in bijlage I HRL – toch impliciet bescherming binnen Natura 2000-gebieden moeten worden geboden op het niveau van sub-habitatypes.

Los van de vraag of er bestuurlijk/maatschappelijk voldoende draagvlak bestaat voor een wijziging in de Nederlandse aanwijzings-/beschermingssystematiek op dit punt, is het de vraag of een wijziging van deze systematiek – waardoor Natura 2000-gebieden alleen nog op het niveau van een hoofd-habitatype beschermd worden – kan leiden tot een robuust en realistisch natuurbeleid.

Via de voorgenomen casestudie zou kunnen uitwijzen in welke Natura 2000-gebieden sub-habitatypes in plaats van het hoofd-habitatypes zijn beschermd, en of dit ecologisch gezien zinvol is. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien zonder het treffen van instandhoudingsmaatregelen voor een sub-habitatype, de doelstellingen voor het hoofd-habitatype niet gehaald kunnen worden of indien instandhouding kan worden bereikt voor het hoofd-habitatype. Dit onderzoek is, vanuit het perspectief om te onderzoeken op welke wijze een meer robuuster en realistisch natuurbeleid te realiseren, o.a. relevant voor de Natura 2000-gebieden waarin sub-habitatypes zijn geformuleerd voor verschillende ecologische verschijningsvormen van een hoofd-habitatype.

3. Mogelijkheden tot het realiseren van wijzigingen in het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden

3.1 Inleiding

Na voorgaande algemene beschouwingen over de reikwijdte van de bescherming van Natura 2000-gebieden onder de HRL, wordt hierna ingegaan op de mogelijkheden om dit beschermingsregime te wijzigen. Daartoe worden de volgende situaties beschreven:

- Par. 3.2: Wijziging in de omvang van het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden (vervallen beschermde status voor het gebied als geheel of voor een of meerdere soorten of habitattypen);
- Par. 3.3: Wijziging van een instandhoudingsdoelstelling;
- Par. 3.4: Wijziging van de begrenzing/omvang van een Natura 2000-gebied

3.2 Wijziging of (geheel) vervallen van de beschermde status van een Natura 2000-gebied

Door het HvJ zijn slechts twee grondslagen geaccepteerd op grond waarvan een Natura 2000-gebied geheel of voor een substantieel deel aan het beschermingsregime van de HRL kan worden onttrokken.⁶⁸ Hieronder verstaan wij ook het laten vervallen van het beschermingsregime voor een of meerdere habitattypen of soorten. Gehele of substantiële onttrekking van een Natura 2000-gebied aan het beschermingsregime kan, voor zover sprake is van een HRL-gebied dat is aangewezen ter bescherming van habitattypen en/of -soorten, enkel met medewerking van de Europese Commissie worden gerealiseerd. Voor VRL-gebieden is geen instemming van de Commissie nodig, maar kan de Commissie, als zij meent dat het laten vervallen van de beschermingsstatus in strijd is met de richtlijn, een inbreukprocedure starten.

Eerste grondslag: aanwijzing gebied berust op vergissing

De eerste grondslag betreft de situatie dat de begrenzing/aanmelding van een Natura 2000-gebied is gebaseerd op een wetenschappelijke of administratieve vergissing. Ten aanzien van de VRL-gebieden heeft het HvJ al in 1999 geaccepteerd dat een administratieve vergissing bij de aanwijzing kan worden gecorrigeerd door over te gaan tot aanpassing van de betrokken beschermingszone.⁶⁹

Onder verwijzing naar het arrest uit 1999 oordeelde het HvJ in relatie tot HRL-gebieden:

“Volgens de bewoordingen van artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn wordt een gebied door de betrokken lidstaat voorgesteld op basis van de criteria van bijlage III bij die richtlijn en van de relevante wetenschappelijke gegevens. Hieruit volgt, gelet op de in punt 29 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, dat het op wetenschappelijke elementen gebaseerde bewijs dat er sprake is van een fout die deze relevante wetenschappelijke gegevens heeft aangetast, in voorkomend geval de verkleining van de oppervlakte van een GCB kan rechtvaardigen.”⁷⁰

In de literatuur wordt erop gewezen dat de HRL geen directe grondslag biedt voor geheel of gedeeltelijke onttrekking van een gebied wegens een vergissing bij de aanmelding. Volgens Backes kan een rechtsgrondslag hiervoor worden gevonden in de verplichting van zowel de Europese instituties als de nationale overheden om bij de vervulling van de verplichtingen die uit de Europese verdragen voortvloeien

⁶⁸ In de literatuur wordt bij deze twee mogelijkheden aangesloten. Zie bijvoorbeeld C.W. Backes, Eens Natura 2000, voor altijd Natura 2000?, *Ars Aequi* 2020, p. 554, S.D.P. Kole, Over administratieve en wetenschappelijke fouten en blijvende ongeschiktheid, *NBR* 2018(3), 46 en ‘Natura 2000 in Nederland’, Universiteit Maastricht en Planbureau voor de Leefomgeving, 2011.

⁶⁹ HvJ EU, 25 november 1999, C-96/98, EU:C:1999:580 (Commissie/Frankrijk).

⁷⁰ HvJ EU, 19 oktober 2017, C-281/16, ECLI:EU:C:2017:774 (Leenherenpolder).

loyaal samen te werken (art. 4 lid 3 VEU). Het niet toestaan van het corrigeren van klaarblijkelijke vergissingen is immers niet te rechtvaardigen vanwege een legitiem doel.⁷¹ Dit sluit aan bij het oordeel van het HvJ dat “niet vergeefs middelen moeten worden ingezet voor het beheer van een gebied dat niet van nut is voor de instandhouding van de natuurlijke habitats en soorten”.⁷²

Indien de aanwijzing van een gebied berust op een wetenschappelijke of administratieve vergissing als gevolg waarvan een gebied geheel of gedeeltelijk niet had moeten worden aangewezen, kan deze vergissing hersteld worden. Voor een dergelijke wijziging dient volgens het HvJ dezelfde procedure te worden gevolgd als voor de aanwijzing van een gebied.⁷³ De bewijslast dat sprake is van een dergelijke vergissing rust op de lidstaat en de lat ligt hoog:

“het voorstel van een lidstaat om de oppervlakte van een gebied op de lijst te verkleinen [moet] immers [bewijzen] dat de desbetreffende zones op nationaal niveau niet van aanzienlijk ecologisch belang zijn, aangezien de opname van een gebied op de lijst het vermoeden wettigt dat het in zijn geheel van belang is voor het doel van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde dieren en plantensoorten in de zin van de habitatrichtlijn. Bovendien kan de Commissie het voorstel enkel aanvaarden en ten uitvoer leggen wanneer zij tot de conclusie komt dat deze gebieden vanuit het oogpunt van de Unie als geheel, niet meer noodzakelijk zijn.”

Tweede grondslag: gebied kan definitief geen bijdrage meer leveren aan behalen doelstellingen HRL

De tweede grondslag betreft de situatie dat, ondanks dat aan de vereisten van art. 6 lid 2, 3 en 4 van de HRL is voldaan, een (gedeelte van een) gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna of aan de vorming van het netwerk Natura 2000. Het HvJ heeft dit geoordeeld in het Cascina Tre Pini arrest en noemt art. 9 HRL als basis voor deze mogelijkheid.⁷⁴ In art. 9 HRL is bepaald dat een SBZ haar status kan worden ontnomen “wanneer de natuurlijke ontwikkeling, zoals die blijkt uit het in artikel 11 bedoelde toezicht, dat rechtvaardigt”.⁷⁵ Indien op basis van ecologische gegevens wordt vastgesteld dat een gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan het verwezenlijken van de doelstellingen van de HRL, kan een gebied dus worden onttrokken aan het beschermingsregime van de HRL.

In deze situatie dient een gebied naar het oordeel van het HvJ ook daadwerkelijk onttrokken te worden aan de beschermde status:

“Wanneer een op de lijst van GCB’s opgenomen gebied definitief niet meer tot de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 92/43 kan bijdragen, en het dus niet meer gerechtvaardigd is dat dit gebied aan de voorschriften van deze richtlijn onderworpen blijft, dient de betrokken lidstaat de Commissie dan ook de intrekking van de beschermde status van dit gebied voor te stellen. Indien deze staat zou nalaten om die schrapping van dit gebied voor te stellen, zou immers worden doorgegaan met het vergeefs inzetten van schaarse middelen voor het beheer van dat gebied die de

⁷¹ C.W. Backes, Eens Natura 2000, voor altijd Natura 2000?, *Ars Aequi* 2020, p. 554. Zie eerder ook C. W. Backes, L. Boerema, A.A. Freriks & M.M. Kaajan, *Natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: SDU 2017, par. 4.1.1.3.

⁷² HvJ EU, 19 oktober 2017, C-281/16, ECLI:EU:C:2017:774 (Leenherenpolder), r.o. 34 en HvJ EU, 3 april 2014, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini), r.o. 28.

⁷³ De procedure houdt kort gezegd in dat de lidstaat een melding doet. Daarna vindt gemeenschappelijk overleg plaats tussen de Europese Commissie en de lidstaten. Vervolgens publiceert de Commissie een aangepaste lijst en gaat de lidstaat over tot (wijziging van de) aanwijzing.

⁷⁴ HvJ EU, 3 april 2014, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini).

⁷⁵ Backes (2020) wijst erop dat het hierbij volgens de Europese Commissie en de meeste literatuur vooral om gevallen waarin een gebied is veranderd door natuurlijke ontwikkelingen, zoals natuurlijke successiestadia van bepaalde habitattypes of klimaatverandering, en niet als gevolg van menselijk ingrijpen. Zie C.W. Backes, Eens Natura 2000, voor altijd Natura 2000?, *Ars Aequi* 2020, p. 554, en de daar aangehaalde bronnen.

instandhouding van de natuurlijke habitats en soorten niet ten goede komen. Bovendien zou het behouden in het netwerk Natura 2000 van gebieden die definitief niet meer aan de verwezenlijking van de doelstellingen ervan kunnen bijdragen, niet stroken met de vereisten inzake de kwaliteit van dit netwerk.”⁷⁶

Echter, als een gebied niet langer een bijdrage kan leveren aan de doelstellingen van de HRL als gevolg van het niet of niet tijdig treffen van beheermaatregelen conform de verplichting van art. 6 lid 2 HRL, dan rust op de lidstaat in eerste instantie juist de verplichting om de nodige maatregelen te treffen om het gebied te saneren en de kwaliteit te herstellen naar (ten minste) de referentiesituatie (zie par. 2.3).⁷⁷ Alleen als dergelijke maatregelen niet meer mogelijk zijn en het gebied of een deel daarvan zijn functie niet meer kan vervullen, ook niet door het nemen van extra maatregelen, dan kan de beschermingsstatus van dat gebied worden aangepast. Dat geldt dus ook, maar slechts in laatste instantie, als het verlies van het gebied of een deel daarvan aan het niet voldoende nemen van maatregelen door de lidstaat is te wijten. In een dergelijke situatie is de lidstaat uiteraard wel in overtreding doordat hij deze maatregelen niet tijdig heeft genomen. Tegen deze overtreding van art. 6 lid 2 HRL kan door de Commissie worden opgetreden door het starten van een inbreukprocedure.

De HRL voorziet niet een procedure voor de intrekking van de beschermde status van een Natura 2000-gebied dient. Voor intrekking dient volgens het HvJ dezelfde procedure te worden gevolgd als voor plaatsing van een gebied op de lijst van gebieden van communautair belang.⁷⁸

Conclusie

Het voorgaande leidt tot de volgende randvoorwaarden voor het geheel of voor een substantieel deel intrekken van de status van een Natura 2000-gebied c.q. het beperken van het aantal soorten en/of habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied wordt beschermd:

- Intrekking is mogelijk indien de aanwijzing berust op een wetenschappelijke of administratieve fout. De lidstaat zal dit moeten bewijzen.
- Intrekking is mogelijk indien op basis van ecologische gegevens kan worden vastgesteld dat een Natura 2000-gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan het behalen van de doelstellingen van de HRL én wel is voldaan aan de vereisten van art. 6 lid 2, 3 en 4 van HRL;
- Voor intrekking of substantiële wijziging van de status van een Natura 2000-gebied dat is aangewezen ter bescherming van habitattypen en/of -soorten (een HRL-gebied) is instemming van de Europese Commissie vereist. Dat is niet nodig bij VRL-gebieden.

3.3 Wijzigen van een instandhoudingsdoelstelling

Een mogelijkheid tot aanpassing van het beschermingsregime van een Natura 2000-gebied bestaat uit het wijzigen van een instandhoudingsdoelstelling voor een specifiek habitatype of soort. Daaronder vallen de volgende situaties:

- Een instandhoudingsdoelstelling voor een habitatype of soort komt geheel te vervallen. Dat komt feitelijk neer op het vervallen van de beschermde status van een habitatype of soort. Deze wijziging moet dus voldoen aan de criteria zoals hiervoor onder par. 3.2 beschreven;

⁷⁶ HvJ EU, 3 april 2014, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini), r.o. 28.

⁷⁷ Idem. Zie ook naar analogie HvJ EU, 13 december 2007, C-418/04, EU:C:2007:780 (Commissie/Ierland), punten 83-86.

⁷⁸ HvJ EU, 3 april 2014, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini).

- Een instandhoudingsdoelstelling voor een habitatype of soort wordt gewijzigd in die zin dat een uitbreidings-/verbeterdoelstelling wordt omgezet naar een behoud-doelstelling, of omgekeerd. Deze variant wordt hierna verder besproken;
- Prioritering van instandhoudingsdoelstellingen in de vorm van een ‘ten gunste’ doelstelling. Ook deze variant wordt hierna besproken.

Wijzigen instandhoudingsdoelstelling in een Natura 2000-gebied

Zoals hiervoor aangegeven, dient een lidstaat ervoor zorg te dragen dat op landelijk niveau, en niet per Natura 2000-gebied, een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt. Daaruit volgt dat de HRL ruimte biedt om voor een specifiek habitatype of specifieke soort een instandhoudingsdoelstelling te wijzigen, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan.

Ten eerste zal, door een verandering van een instandhoudingsdoelstelling voor een specifiek habitatype of specifieke soort in een Natura 2000-gebied, nog steeds geborgd moeten zijn dat op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt. Dat betekent dat een verandering van een verbeter-/uitbreidingsdoelstelling in een behouddoelstelling voor een habitatype of soort in het ene Natura 2000-gebied mogelijkwerijs kan leiden tot een verplichting om voor ditzelfde habitatype of soort in een ander Natura 2000-gebied een verbeter-/uitbreidingsdoelstelling op te nemen indien anders een landelijke gunstige staat van instandhouding niet kan worden bereikt.

Ten tweede zal door een wijziging van een instandhoudingsdoelstelling het verslechteringsverbod van art. 6 lid 2 HRL niet mogen worden overtreden. Als gezegd geldt dit verslechteringsverbod per Natura 2000-gebied. Dat betekent dat een wijziging van een instandhoudingsdoelstelling voor een specifiek habitatype of een specifieke soort in een Natura 2000-gebied niet tot gevolg kan hebben dat hierdoor feitelijk een verslechtering (of significante verstoring) optreedt voor het habitatype of de soort waarvoor de instandhoudingsdoelstelling wordt gewijzigd ten opzichte van de situatie zoals deze was op het moment dat voor het betreffende Natura 2000-gebied art. 6 lid 2 HRL van kracht werd.

Op zich leidt het veranderen van een verbeterdoelstelling in een behouddoelstelling niet tot een vermindering van de (feitelijke) kwaliteit van een gebied in de zin van art. 6 lid 2 HRL. Daarbij moet de behouddoelstelling wel worden vastgesteld op het niveau van de feitelijke kwaliteit ten tijde van de aanwijzing of, indien de kwaliteit inmiddels hoger is, op die tegenwoordige, hogere kwaliteit. Zoals beschreven in paragraaf 2.3 heeft art. 6 lid 2 HRL immers een ‘dynamisch element’. Als de kwaliteit hoger is geworden dan moet die hogere kwaliteit worden beschermd (behalve als sprake is van de in paragraaf 2.3 genoemde uitzondering).

Prioritering van instandhoudingsdoelstellingen

De vraag is ook naar voren gekomen of een bepaalde wijze van prioritering van instandhoudingsdoelstellingen binnen een Natura 2000-gebied kan leiden tot een meer robuuste en realistische bescherming van dit Natura 2000-gebied. De oorsprong van deze vraag is gelegen in de mate waarin het mogelijk is om zogeheten “ten gunste van”-doelstellingen te formuleren.

Uit de HRL kan niet worden afgeleid of dergelijke doelstellingen mogelijk zijn. Europese rechtspraak lijkt deze mogelijkheid echter wel te bieden. Gewezen kan worden op de conclusie van de A-G in zaak C-241/08:

“Het HvJ heeft reeds geoordeeld dat de instandhoudingsdoelstellingen, zoals deze blijken uit de artikelen 3 en 4, en met name uit artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn, kunnen worden vastgesteld aan de hand van het belang van het gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I bij deze richtlijn of van een soort van bijlage II, alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en dat daarbij moet worden gelet op de voor het gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging. In voorkomend geval moeten deze doelstellingen tegen elkaar worden afgewogen en moeten prioriteiten worden gesteld.”

*Volledigheidshalve moet erop worden gewezen dat deze zeer ingewikkelde beslissing uitgaat van een ruime beoordelingsmarge van de bevoegde autoriteiten, maar niet volledig aan rechterlijk toezicht is onttrokken.*⁷⁹

In het arrest in deze procedure stelt het HvJ: *“Hieruit volgt dat de vaststelling van de instandhoudings- en hersteldoelstellingen in het kader van Natura 2000, zoals de advocaat-generaal in punt 71 van haar conclusie terecht heeft opgemerkt, kan vereisen om bij conflicten tussen verschillende doeleinden een beslissing te nemen.”* Het HvJ gaat echter niet verder in op de vraag wat deze beslissing zou kunnen inhouden en welke randvoorwaarden bij het nemen van deze beslissing in acht moeten worden genomen.

In het bijzonder doet zich de vraag voor in hoeverre een “ten gunste van”-benadering zich verhoudt met art. 6 lid 2 HRL. Op dit punt overweegt de A-G in zaak C-241/08:

“maatregelen die passend en vereist zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken, [kunnen] in beginsel niet [...] worden geacht de kwaliteit van een gebied te verslechteren in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn. Indien bepaalde instandhoudingsdoeleinden aldus met elkaar in tegenspraak zijn, dat de voor de ene doelstelling noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen de verwezenlijking van de andere doelstelling aantast, dan moet dit geschil veeleer in het kader van de omschrijving van de doelstellingen worden opgelost.”

en

“Zo kan het nodig zijn de aantasting van bepaalde typen habitats of soorten op de koop toe te nemen om andere ontwikkelingen mogelijk te maken. Beslissend hiervoor is de relatieve betekenis van de op dat moment bestaande instandhoudings- en hersteldoelstellingen voor Natura 2000.”

Het HvJ gaat hier, als gezegd, verder niet op in. Gelet op de formulering van art. 6 lid 2 HRL moet ons inziens aangenomen worden dat ook bij een “ten gunste van”-doelstelling, waarbij het realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor het ene habitattype of soort ten koste van de huidige staat van instandhouding van een ander habitattype of soort kan gaan, het verslechteringsverbod van art. 6 lid 2 HRL niet wordt overtreden. De kernvraag die in dat geval, op basis van ecologische argumenten, dient te worden beantwoord, is de vraag wanneer een maatregel ‘passend en vereist’ is om de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken, ook al zou realisatie van een instandhoudingsdoelstelling ten gunste van het ene habitattype of soort ten nadele van een ander habitattype of soort zijn. Zo is voorstelbaar dat een maatregel ‘passend en vereist’ is indien de soort of het habitattype ‘ten nadele waarvan’ een bepaalde maatregel wordt getroffen, daarna nog steeds in een gunstige staat van instandhouding verkeert, hetzij in hetzelfde Natura 2000-gebied, hetzij op landelijk niveau omdat in andere Natura 2000-gebieden een gunstige staat van instandhouding is bereikt of beter kan worden bereikt, of omdat de soort of het habitattype ten gunste waarvan een maatregel wordt getroffen niet in andere Natura 2000-gebieden in een gunstige staat van instandhouding kan worden gebracht terwijl dat juist voor de soort of het habitattype ten nadele waarvan de maatregelen getroffen worden, wel het geval is. Zouden de te treffen maatregelen er uit eindelijk toe leiden dat de ‘benadeelde’ habitattypen of soorten zouden komen te verdwijnen en niet meer terug komen in het Natura 2000-gebied, dan betekent dit ons inziens dat hiervoor alleen instemming van de Europese Commissie nodig is indien het kwalificerende habitattypen of soorten betreft. Een ten gunste van doelstelling vereist echter, zoals ook blijkt uit de hiervoor aangehaalde uitspraak van het Hof, dat sprake is van een conflict tussen twee verschillende instandhoudingsdoelstellingen. Het is niet mogelijk om instandhoudingsdoelstelling in te wisselen tegen een bepaalde soort of habitattype in te wisselen tegen een andere soort of habitattype omdat dat, om welke redenen dan ook, meer opportuun lijkt. Een ten gunste van-doelstelling kan alleen maar worden gebruikt als daarmee een conflict tussen twee

⁷⁹ Conclusie A-G zaak C-241/08, ECLI:EU:C:2009:398.

instandhoudingsdoelstellingen wordt 'beslecht'. Het tegelijkertijd behalen van beide doelstelling moet, anders gezegd, niet mogelijk zijn. Doorgaans zal het gaan om de doelstelling een bepaalde soort of habitatype in omvang en/of kwaliteit uit te breiden wat alleen mogelijk is als dat ten koste gaat van een andere soort of habitatype. Voor het overige lijkt de jurisprudentie van het Hof en ook de systematiek en letter van de richtlijn veel ruimte te bieden mits de keuze die de lidstaat maakt ecologisch wordt onderbouwd.

Dit betekent dat bij een 'ten gunste van'-benadering de volgende randvoorwaarden in acht moeten worden genomen:

- Er dient sprake te zijn van instandhoudingsdoelstellingen die ecologisch gezien niet tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden;
- Indien een bepaalde prioritering van instandhoudingsdoelstellingen wordt aangehouden, zal op basis van ecologische argumenten gemotiveerd moeten worden dat, en hoe, voor de niet-geprioriteerde soorten en habitattypen op termijn een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt;
- Indien de 'ten gunste maatregelen' er toe leiden dat de niet-geprioriteerde soorten en habitattypen in een specifiek Natura 2000-gebied verdwijnen en niet meer terugkomen, dan is instemming van de Europese Commissie nodig is indien het habitattypen en soorten betreft waarvoor instandhoudingsdoelstellingen moesten worden vastgesteld (zie hierover vraag 2.4).

3.4 Wijzigen van de begrenzing / omvang van een Natura 2000-gebied

Algemene aandachtspunten – HRL/VRL

Zoals de Europese Commissie stelt in haar 'Note on the designation of special areas of conservation' mogen de grenzen van een HRL-gebied in een aanwijzingsbesluit niet afwijken van het gebied dat op de lijst van communautair belang is geplaatst, tenzij er een verzoek tot aanpassing van de grens is gedaan en daarop door de Europese Commissie positief is beslist. Een meer dan marginale verkleining van een Natura 2000-gebied ten opzichte van de omvang van het gebied zoals dat op de lijst van communautair belang is geplaatst of een verschuiving van (een deel) van de locatie, komt feitelijk neer op het gedeeltelijk laten vervallen van de beschermde status van een Natura 2000-gebied zoals dat op de EU-lijst was opgenomen. Dit is alleen mogelijk in de in par. 3.2 beschreven voorwaarden.

Daar waar op grond de VRL geen procedure bevat om pas na overleg met en instemming van de Europese Commissie VRL-gebieden aan te wijzen, moet worden aangenomen dat een wijziging in de begrenzing van VRL-gebieden strikt genomen niet hoeft te worden voorgelegd aan de Europese Commissie.⁸⁰ Dat neemt niet weg dat het verstandig is te Commissie wel vooraf over dit voornemen in te lichten en, ter voorkoming van een mogelijk inbreukprocedure, hierover overleg te voeren.

Het wijzigen van de omvang of locatie van het beschermingsregime zal leiden tot een verplichting om een nieuw SDF in te sturen aan de Europese Commissie. Een wijziging – in welke vorm dan ook – in de begrenzing zal immers tot gevolg kunnen hebben dat binnen het nieuwe Natura 2000-gebied meer of minder soorten en habitattypen in meer dan verwaarloosbare omvang of oppervlakte aanwezig zijn. Aangezien dergelijke informatie op het SDF moet worden aangegeven, zal na wijziging van de begrenzing van een Natura 2000-gebied een nieuw SDF aan de Europese Commissie moeten worden toegestuurd.⁸¹ Mogelijkerwijs leidt het wijzigen van de begrenzing van een Natura 2000-gebied daardoor ook tot een verplichting om voor andere soorten/habitattypen instandhoudingsdoelstellingen te formuleren. In de opvatting van de Europese

⁸⁰ In die zin ook R.J. Bijlsma e.a., *Samenvoeging Natura 2000-gebieden*. Juridische, bestuurlijke en ecologische (on)mogelijkheden kansen en risico's, p. 22.

⁸¹ R.J. Bijlsma e.a., *Samenvoeging Natura 2000-gebieden*. Juridische, bestuurlijke en ecologisch (on)mogelijkheden kansen en risico's, p. 22.

Commissie is daarvan in ieder geval sprake indien door wijziging nieuwe soorten/habitattypen in het nieuwe Natura 2000-gebied in meer dan verwaarloosbare omvang of oppervlakte aanwezig zijn. Dan moet echter wel ook het standpunt van de Europese Commissie gevolgd worden dat het beschermingsregime van art. 6 HRL zich uitstrekt tot alle habitattypen en soorten in een Natura 2000-gebied (in meer dan verwaarloosbare omvang en oppervlakte) en niet alleen tot de soorten en habitattypen die redenen waren voor aanwijzing van het gebied, voor welk standpunt ook argumenten zijn.⁸²

Algemene aandachtspunten - Wnb

De ABRVS gaat, anders dan de Europese Commissie, uit van iets meer (beoordelings)ruimte ten aanzien van de exacte begrenzing van een HRL-gebied.⁸³ Aanpassing van de begrenzing van het gebied ten opzichte van de aanmelding en plaatsing van het gebied op de lijst van communautair belang wordt door de ABRVS mogelijk geacht onder de volgende voorwaarden.

Een vergroting van een gebied ten opzichte van het HRL-gebied zoals dat op de lijst van communautair belang is geplaatst, is volgens de ABRVS mogelijk zonder tussenkomst van de Europese Commissie. De achterliggende gedachte is dat hiermee een verdergaande bescherming wordt geboden dan de bescherming waartoe de HRL verplicht. Er vloeit uit de HRL geen verplichting voort om een vergroting van het reeds aangewezen HRL-gebied voorafgaand te melden aan de Europese Commissie. Zoals gezegd moet een grenscorrectie wel in het SDF worden vermeld. Dit formulier dient er immers toe om de Commissie steeds op de hoogte te houden van de actuele gegevens en toestand van een aangewezen gebied. Voor de vraag of een groter Natura 2000-gebied kan worden aangewezen dan het gebied zoals het op de Europese lijst is opgenomen, is dan ook vooral bepalend wat de mogelijkheden zijn op grond van de Wnb. Art. 2.1, lid 1, Wnb bepaalt dat gebieden worden aangewezen “ter uitvoering van 3, tweede lid, onderdeel a, en 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en de artikelen 3, tweede lid, en 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn”. Kort gezegd komt dit er op neer dat een vergroting van een gebied ten opzichte van de HRL alleen mogelijk is indien daartoe, op basis van de HRL, een ecologische reden bestaat. Vergroting van het gebied zal verder leiden tot een toename van de effecten van externe werking en wordt ook om die reden bij de casestudies buiten beschouwing gelaten.

Samenvoegen

Het samenvoegen van verschillende Natura 2000-gebieden tot één Natura 2000-gebied is ons inziens mogelijk zonder dat hiervoor vooraf instemming/toestemming van de Europese Commissie wordt verkregen. Voorwaarde is dan wel dat het samengevoegde Natura 2000-gebied qua omvang en ligging en wat betreft de te beschermen habitattypen en soorten niet minder omvat dan de optelsom van de samen te voegen Natura 2000-gebieden. Ook hier is dus relevant of het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden zich uitstrekt tot alle habitattypen en soorten die in meer dan verwaarloosbare oppervlakte of omvang in een Natura 2000-gebied aanwezig zijn, of alleen de habitattypen en soorten die de reden vormden voor het aanmelden van het gebied om te worden geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang.

Samenvoeging dient gebaseerd te zijn op ecologische criteria, omdat op grond van de HRL alleen ecologische criteria de basis kunnen vormen voor het kunnen aanwijzen van een Natura 2000-gebied en voor het bepalen

⁸² R.J. Bijlsma e.a., Samenvoeging Natura 2000-gebieden. Juridische, bestuurlijke en ecologische (on)mogelijkheden kansen en risico's, p. 29.

⁸³ O.a. ABRVS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1119.

van de begrenzing van dit Natura 2000-gebied.⁸⁴ Met Bijlsma e.a.⁸⁵ nemen wij aan dat ook vanuit het doel en de strekking van de HRL kan worden afgeleid dat samenvoeging een ecologische meerwaarde dient te hebben ten opzichte van de oorspronkelijk, los van elkaar bestaande Natura 2000-gebieden. Er moet immers gemotiveerd worden waarom, anders dan voorheen, de eerdere begrenzing van de twee, of meerdere, Natura 2000-gebieden niet meer toereikend is om de doelstellingen van de HRL na te streven of samenvoegen van gebieden ecologisch betere kansen biedt, bijvoorbeeld voor een hoger of robuuster doelbereik of omdat minder beheermaatregelen noodzakelijk zijn doordat natuurlijke processen beter benut kunnen worden. Voor zover samenvoeging leidt tot andere instandhoudingsdoelstellingen, of tot het vervallen van het beschermingsregime voor een of meerdere habitattypen en/of soorten zal aan de daarvoor geformuleerde, en eerder in dit stuk beschreven, randvoorwaarden moeten worden voldaan.

Ook uit jurisprudentie van de ABRVS kan worden afgeleid dat voor de vraag wanneer gronden binnen de begrenzing van een Natura 2000-gebied kunnen worden gebracht, relevant is of de gronden kunnen worden beschouwd als een ecologische eenheid⁸⁶ en/of sprake is van voldoende ecologische samenhang.⁸⁷ Dit zal dus een relevant toetsingscriterium zijn. Een ander relevant criterium in het vervolgonderzoek zal zijn of door samenvoeging een meer robuuster en efficiënter natuurbeleid kan worden nagestreefd, aangezien dat het doel van het vervolgonderzoek is.

Uit de besluiten waarmee het (samengevoegde) Natura 2000-gebied Rijntakken resp. Veluwerandmeren is aangewezen volgt dat met de samenvoeging werd beoogd te komen tot één set instandhoudingsdoelstellingen voor een groter gebied, wat een ecologisch positief effect zal sorteren⁸⁸ resp. tot een efficiëntere inzet van middelen en het beter, sneller en goedkoper kunnen bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.⁸⁹

Het voorgaande leidt tot de volgende randvoorwaarden voor samenvoegen:

- Samenvoegen is mogelijk bij gebieden die een ecologische eenheid vormen of die voldoende ecologisch met elkaar samenhangen;
- Samenvoegen dient een ecologische meerwaarde te hebben ten opzichte van de huidige situatie;
- Samenvoegen kan niet leiden tot bescherming van minder soorten of habitattypen dan de soorten en habitattypen die in de losse Natura 2000-gebieden beschermd dienden te worden (waarbij dus, zoals eerder opgemerkt, nog een aandachtspunt kan zijn welke habitattypen en soorten beschermd dienen te worden), tenzij hiervoor vooraf instemming van de Europese Commissie wordt verkregen;
- Samenvoegen kan leiden tot een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen mits (i) daarmee nog steeds een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt en (ii) de omvang van de instandhoudingsdoelstellingen van het nieuwe gebied minstens even groot is als de som van de instandhoudingsdoelstellingen van de oorspronkelijke gebieden. In welk deel van het nieuwe gebied die instandhoudingsdoelstellingen worden verwezenlijkt, maakt dan juridisch niet uit. Wel kan het aangewezen zijn, bijvoorbeeld vanwege de voor het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding noodzakelijke spreiding van een bepaald habitatype of een bepaalde soort, om bepaalde instandhoudingsdoelstellingen aan bepaalde delen van een gebied te koppelen.;
- Het samenvoegen van gebieden in de hiervoor bedoelde zin leidt niet noodzakelijkerwijs tot meer ruimte voor vergunningverlening. Uit onder andere de arresten Briels en Orléans volgt dat per locatie

⁸⁴ Zie o.a. HvJ 11 juli 1996, C-44/95, HvJ 23 maart 2006, C-209/04 en HvJ [datum?] C-371/98, aangehaald en nader toegelicht in R.J. Bijlsma e.a., Samenvoeging Natura 2000-gebieden. Juridische, bestuurlijke en ecologische (on)mogelijkheden kansen en risico's, 2012, p. 19.

⁸⁵ Zie in R.J. Bijlsma e.a., Samenvoeging Natura 2000-gebieden. Juridische, bestuurlijke en ecologische (on)mogelijkheden kansen en risico's, 2012, p. 27.

⁸⁶ ABRVS 3 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3284.

⁸⁷ ABRVS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2375.

⁸⁸ Aanwijzingsbesluit Rijntakken.

⁸⁹ Aanwijzingsbesluit Veluwerandmeren.

van voorkomen van een habitatype of (leefgebied van) een soort waarvoor een Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen kent, moet worden beoordeeld of een aantasting van de natuurlijke kenmerken is uitgesloten.⁹⁰ Het samenvoegen van gebieden leidt op dit punt niet tot een andere wijze van beoordeling. Aldus kan samenvoegen weliswaar mogelijkwijs leiden tot een efficiëntere inzet van middelen om een (landelijke) gunstige staat van instandhouding te bereiken, maar leidt dit niet automatisch tot meer ruimte voor vergunningverlening.

Herindeling

Onder de noemer 'herindeling' kunnen verschillende veranderingen van de omvang van een Natura 2000-gebied worden geschaard, zoals een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen ten opzichte van de huidige aanwijzingsbesluiten of het (deels) laten vervallen van de beschermde status voor specifieke habitattypen en/of soorten. Deze varianten zijn hiervoor al besproken.

Een andere wijze van herindelen bestaat uit het geheel vervallen van een instandhoudingsdoelstelling voor een habitatype of soort in het ene Natura 2000-gebied, en het opnemen van een instandhoudingsdoelstelling voor hetzelfde type of soort in een ander Natura 2000-gebied. Omdat dit materieel voor het ene Natura 2000-gebied neerkomt op een beperking van de omvang van de bescherming van het Natura 2000-gebied, zal hiervoor instemming (in geval van een HRL-gebied, en informatie ingeval van een VRL-gebied) van de Europese Commissie nodig zijn. Strikt genomen gelden hiervoor dezelfde randvoorwaarden als in par. 3.2 beschreven.

Indien echter, voordat aan de Europese Commissie wordt verzocht om een beperking van de beschermingsstatus van een Natura 2000-gebied (voor een specifiek habitatype of soort), in een ander Natura 2000-gebied dit habitatype of soort extra wordt gecreëerd bovenop de instandhoudingsdoelstelling van dat andere gebied en in ten minste dezelfde omvang als voorheen in het eerdere Natura 2000-gebied én op basis van een ecologische onderbouwing gesteld kan worden dat een (landelijke) gunstige staat van instandhouding beter kan worden gerealiseerd indien voor het habitatype of soort in het andere/tweede Natura 2000-gebied een instandhoudingsdoelstelling geldt, zou deze wijze van herindeling wellicht bespreekbaar kunnen zijn voor de Europese Commissie. Naar verwachting zal de Europese Commissie sneller instemmen met een wijze van herindelen die materieel neerkomt op een beperking van de omvang van de bescherming van een Natura 2000-gebied indien Nederland kan aantonen al het mogelijke te hebben gedaan om voor het betreffende habitatype of de betreffende soort in het ene Natura 2000-gebied bij te dragen aan het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding, maar dit niet is gelukt. Mogelijkwijs zal de Europese Commissie ook instemmen met deze handelswijze indien aangetoond kan worden dat dit instandhoudingsdoel (veel) beter in een ander Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd, of al in dit andere Natura 2000-gebied gerealiseerd is. Van belang is verder te realiseren dat zonder instemming van de Europese Commissie op dit punt sprake zal zijn van een overtreding van de verplichtingen uit de HRL, wat aanleiding kan vormen voor de Europese Commissie om een inbreukprocedure te starten.

⁹⁰ HvJ EU 15 maart 2014, C-251/12, ECLI:EU:C:2014:330 en HvJ EU 21 juni 2016, C-387/15, ECLI:EU:C:2016:583.

4. Conclusies ten aanzien van de juridische randvoorwaarden ter beantwoording van de hoofdvragen

Het voorgaande leidt tot de volgende conclusies:

Actualisatieverplichtingen uit art. 9 en 11 HRL

- Voor de voorliggende onderzoeken zijn de monitorings- en evaluatieverplichtingen uit art. 9 HRL en 11 van belang. Vanwege veranderingen in ecologische omstandigheden, bijvoorbeeld op grond van ontwikkelingen van het klimaat, kan de noodzaak ontstaan om veranderingen in het netwerk van aangewezen gebieden aan te brengen. Art. 9 HRL voorziet zelfs expliciet in een mogelijkheid van de Europese Commissie om een speciale beschermingszone haar status te ontnemen ‘wanneer de natuurlijke ontwikkeling [...] dat rechtvaardigt’.
- Als een gebied ‘definitief niet meer kan bijdragen’ aan verwezenlijking van de doelstellingen van de HRL, is een lidstaat op grond van deze bepalingen verplicht aan de Europese Commissie voor te stellen om dit gebied als Natura 2000-gebied te schrappen. Daarvoor is het ‘essentieel dat de in het gebied aanwezige milieuschade het gebied onherroepelijk ongeschikt maakt ter verzekering van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en van de vorming van het Netwerk Natura 2000, zodat het gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de HRL. Een voorstel tot schrapping moet gepaard gaan met een voorstel voor aanpassing van de lijst van gebieden van communautair belang in de lidstaat;
- Indien een ‘natuurlijke ontwikkeling’ dat rechtvaardigt, kan ook aan de Europese Commissie een voorstel tot schrapping van een gebied worden gedaan. Hierover is ons geen jurisprudentie bekend. In de literatuur wordt aangenomen dat deze mogelijkheid “zonder twijfel” in eerste instantie is bedoeld voor gevallen waarin een gebied niet meer **nodig** is om een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype duurzaam te verzekeren. Of aan die voorwaarde wordt voldaan, zal moeten blijken uit ecologisch onderzoek. Het verrichten van dit onderzoek lijkt echter alleen zinvol als vastgesteld is dat daadwerkelijk sprake is van een situatie waarin een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype duurzaam is verzekerd;
- Het is onduidelijk of de bevoegdheid tot schrapping van een Natura 2000-gebied door de Europese Commissie ook kan worden ingezet in een situatie waarin wordt betoogd dat een nog te bereiken gunstige staat van instandhouding beter in een ander (bestaand of nieuw aan te wijze) Natura 2000-gebied kan worden behaald. Eventueel zou op dit punt afstemming met de Europese Commissie kunnen plaatsvinden, waarbij afstemming alleen zinvol lijkt te zijn als op ecologische gronden kan worden aangetoond dat een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype beter via de bescherming van een ander Natura 2000-gebied kan worden bereikt;
- Voor schrapping van een gebied moet dezelfde procedure worden gevolgd als voor de oorspronkelijke aanwijzing van het gebied. Zodra een gebied is geschrapt als Natura 2000-gebied, gelden de verplichtingen uit art. 6 lid 2 t/m 4 HRL niet meer;
- Als de reden voor schrapping is gelegen in het feit dat art. 6 lid 2 HRL door een lidstaat niet is nagekomen, bestaat er een gerede kans dat de Europese Commissie een inbreukprocedure jegens de lidstaat start.

Verplichtingen art. 6 lid 1 en lid 2 HRL

- Art. 6 lid 1 HRL (en de hiermee vergelijkbare verplichtingen uit de VRL) leidt tot een verplichting om per Natura 2000-gebied instandhoudingsmaatregelen te treffen om zodoende op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken, en niet per Natura 2000-gebied. Dit criterium moet als uitgangspunt worden gehanteerd bij het onderzoek naar de ecologische mogelijkheden om instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied te wijzigen;
- Art. 6 lid 2 HRL houdt in dat de kwaliteit van een Natura 2000-gebied niet mag verslechteren ten opzichte van de situatie zoals deze was op het moment dat het gebied onder het beschermingsregime van de HRL is komen te vervallen. Deze datum verschilt per gebied. Bij een

wijziging in het beschermingsregime moet dan ook verzekerd worden dat er geen verslechtering optreedt ten opzichte van deze referentiedatum;

Omvang beschermingsregime

- Er kan niet met zekerheid worden gesteld dat de opvatting van o.a. de Europese Commissie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat voor alle habitattypen en -soorten die in meer dan verwaarloosbare oppervlakte of omvang in een Natura 2000-gebied aanwezig zijn, maar die geen aanleiding waren voor selectie van het gebied als Natura 2000-gebied, instandhoudingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd, ook door het Hof van Justitie gevolgd wordt. Daarbij wijzen wij er op dat de uitspraken van de Afdeling en de notitie van de Europese Commissie over deze kwestie zijn verschenen voordat een – andersluidend – arrest van het Hof van Justitie is geweest.
- Hoewel (ecologisch) onderzoek zou kunnen uitwijzen in welke Natura 2000-gebieden voor meer soorten en habitattypen instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd dan alleen voor de kwalificerende soorten en habitattypen, is het de vraag of met terugwerkende kracht nog wel een onderscheid kan worden gemaakt tussen kwalificerende habitattypen en -soort enerzijds en niet-kwalificerende habitattypen en -soorten anderzijds. Ook is dit onderzoek alleen zinvol te achten als het ecologisch bezien zinvol is om deze ‘extra’ soorten en habitattypen te beschermen. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien zonder het treffen van instandhoudingsmaatregelen voor de niet-kwalificerende soorten en habitattypen, de doelstellingen voor de wél kwalificerende soorten en habitattypen niet gehaald kunnen worden of indien zonder de instandhoudingsmaatregelen voor de niet kwalificerende soorten of habitattypen landelijk geen gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt. Op deze wijze kan worden vastgesteld of Nederland voor te veel habitattypen en soorten instandhoudingsmaatregelen treft.
- Wij wijzen er verder op dat als dergelijk ecologisch onderzoek zinvol zou kunnen zijn, het standpunt dat het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden zich alleen uit zou strekken tot zogeheten kwalificerende soorten en habitattypen, op wezenlijke bestuurlijke/maatschappelijke weerstand kan sluiten en ook aanleiding kan (en naar verwachting zal) vormen voor de Europese Commissie om een inbreukprocedure te starten.
- Van belang is verder dat in alle gevallen zal moeten worden voldaan aan de verplichting om – op landelijk niveau – per habitatype en soort een gunstige staat van instandhouding te bereiken. Het – tegen de opvatting van de Europese Commissie in – innemen van het standpunt dat de Natura 2000-gebieden alleen aangewezen moeten worden voor de zogeheten kwalificerende soorten en habitattypen, zal op het eerste gezicht kunnen leiden tot een beperking van het beschermingsregime, omdat in dat geval de stelling wordt ingenomen dat voor de in Natura 2000-gebieden aanwezige niet-kwalificerende soorten en habitattypen geen instandhoudingsdoelen hoeven te worden geformuleerd en nagestreefd. Echter, omdat uiteindelijk ook voor deze soorten en habitattypen op landelijk niveau wel een gunstige staat van instandhouding moet worden bereikt én deze doelstellingen nu wel meetellen bij de vraag of aan deze eis kan worden voldaan, zal het innemen van de stelling dat de reeds aangewezen Natura 2000-gebieden voor minder soorten en habitattypen zijn beschermd, tot gevolg kunnen hebben dat uiteindelijk meer of grotere Natura 2000-gebieden moeten worden aangewezen.
- Er vloeit uit de HRL geen directe verplichting voort om habitattypen op sub-habitatype niveau te beschermen, terwijl in de Nederlandse aanwijzingsbesluiten wel instandhoudingsdoelstellingen kent voor sub-habitattypen. De voorgenomen casestudie zou kunnen uitwijzen in welke Natura 2000-gebieden sub-habitattypen in plaats van het hoofd-habitattypen zijn beschermd, en of dit ecologisch bezien zinvol is. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien zonder het treffen van instandhoudingsmaatregelen voor een sub-habitatype, de doelstellingen voor het hoofd-habitatype niet gehaald kunnen worden of indien zonder de instandhoudingsmaatregelen voor een sub-habitatype landelijk geen gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt voor het hoofd-habitatype. Dit onderzoek is, vanuit het perspectief om te onderzoeken op welke wijze externe werking vanwege het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden te beperken, met

name relevant voor de Natura 2000-gebieden waarin sub-habitattypen zijn geformuleerd voor verschillende successiestadia van een hoofd-habitatype.

Mogelijkheden tot wijziging in het beschermingsniveau van een Natura 2000-gebied

- Intrekking of wijziging van de beschermde status van een Natura 2000-gebied (in die zin dat een gebied geheel of voor bepaalde habitattypen of soorten niet meer onder art. 6 HRL valt), is mogelijk (i) indien de oorspronkelijke aanwijzing van het gebied berust op een wetenschappelijke of administratieve fout, die door de lidstaat zal moeten worden bewezen of (ii) indien op basis van ecologische gegevens kan worden vastgesteld dat een Natura 2000-gebied of een deel daarvan definitief geen bijdrage meer kan leveren aan het behalen van de doelstellingen van de HRL én door de lidstaat wel is voldaan aan art. 6 lid 2 t/m lid 4 HRL;
- Voor intrekking of een substantiële wijziging van de status een Natura 2000-gebied dat is aangewezen ter bescherming van habitattypen en/of -soorten (een HRL-gebied) is instemming van de Europese Commissie vereist. Dat is niet nodig bij VRL-gebieden. De Commissie kan, als zij meent dat het laten vervallen van de beschermingsstatus in strijd is met de richtlijn, een inbreukprocedure starten.
- Het wijzigen van een instandhoudingsdoelstelling, in die zin dat een uitbreiding/verbeterdoelstelling wordt omgezet naar een behoudoelstelling, is mogelijk als (i) daarmee nog steeds landelijk een gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt en (ii) voor het Natura 2000-gebied het verslechteringsverbod van art. 6 lid 2 HRL niet wordt overtreden;
- Bij een 'ten gunste van benadering' moeten de volgende randvoorwaarden in acht worden genomen: (i) Er dient sprake te zijn van instandhoudingsdoelstellingen die ecologisch gezien niet tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden; (ii) Indien een bepaalde prioritering van instandhoudingsdoelstellingen wordt aangehouden, zal op basis van ecologische argumenten gemotiveerd moeten worden dat, en hoe, voor de niet-geprioriteerde soorten en habitattypen op termijn een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt; (iii) Indien de 'ten gunste maatregelen' er toe leiden dat de niet-geprioriteerde soorten en habitattypen in een specifiek Natura 2000-gebied verdwijnen en niet meer terugkomen, dan is instemming van de Europese Commissie nodig is indien het habitattypen en soorten betreft waarvoor instandhoudingsdoelstellingen moesten worden vastgesteld.
- Voor samenvoegen gelden de volgende voorwaarden: (i) Samenvoegen is mogelijk bij gebieden die een ecologische eenheid vormen of die voldoende ecologisch met elkaar samenhangen; (ii) Samenvoegen dient een ecologische meerwaarde te hebben ten opzichte van de huidige situatie; (iii) Samenvoegen kan niet leiden tot bescherming van minder soorten of habitattypen dan de soorten en habitattypen die in de losse Natura 2000-gebieden beschermd dienden te worden (waarbij dus, zoals eerder opgemerkt, nog een aandachtspunt kan zijn welke habitattypen en soorten beschermd dienen te worden), tenzij hiervoor vooraf instemming van de Europese Commissie wordt verkregen; (iv) Samenvoegen kan leiden tot een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen mits (a) daarmee nog steeds een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt en (b) de omvang van de instandhoudingsdoelstellingen van het nieuwe gebied minstens even groot is als de som van de instandhoudingsdoelstellingen van de oorspronkelijke gebieden. In welk deel van het nieuwe gebied die instandhoudingsdoelstellingen worden verwezenlijkt, maakt dan juridisch niet uit. Wel kan het aangewezen zijn, bijvoorbeeld vanwege de voor het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding noodzakelijke spreiding van een bepaald habitatype of een bepaalde soort, om bepaalde instandhoudingsdoelstellingen aan bepaalde delen van een gebied te koppelen; (v) Het samenvoegen van gebieden in de hiervoor bedoelde zin leidt niet noodzakelijkerwijs tot meer ruimte voor vergunningverlening. Uit onder andere de arresten Briels en Orléans volgt dat per locatie van voorkomen van een habitatype of (leefgebied van) een soort waarvoor een Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen kent, moet worden beoordeeld of een aantasting van de natuurlijke kenmerken is uitgesloten.⁹¹ Het samenvoegen van gebieden leidt op dit punt niet tot een andere

⁹¹ HvJ EU 15 maart 2014, C-251/12, ECLI:EU:C:2014:330 en HvJ EU 21 juni 2016, C-387/15, ECLI:EU:C:2016:583.

wijze van beoordeling. Aldus kan samenvoegen weliswaar mogelijkerwijs leiden tot een efficiëntere inzet van middelen om een (landelijke) gunstige staat van instandhouding te bereiken, maar leidt dit niet automatisch tot meer ruimte voor vergunningverlening.

- Herindeling van Natura 2000-gebieden gaat gepaard met een van de hiervoor genoemde wijzigingen in het beschermingsregime van een Natura 2000-gebied. Afhankelijk van de gekozen wijze van herindeling moet aan de hiervoor beschreven voorwaarden worden voldaan.

Daar waar instemming van de Europese Commissie nodig is, maar deze niet wordt verkregen en toch de desbetreffende actie wordt ondernomen, betekent dit dat sprake is van een schending van de HRL. Dit kan voor de Europese Commissie aanleiding zijn om een inbreukprocedure te starten.

BIJLAGE B VERSLAGEN KLANKBORDGROEP



Programma Natuur

Datum
23 juli 2020

Bijlage(n)
Presentaties LNV en Arcadis

Verslag

Omschrijving	Klankbordgroep bijeenkomst Doorlichting Natura 2000
Voorzitter	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Vergaderdatum en -tijd	8 juli 2020, 09.30 uur – 11.30 uur
Locatie	Via Webex

Klankbordgroep bijeenkomst Doorlichting Natura 2000

I. Deelnemers Klankbordgroep:

- Vogelbescherming (VBN)
- Natuurmonumenten (NM)
- Landschappen NL (LNL)
- Mobilisation for the Environment (MOB)
- Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK)
- NetwerkGRONDig (NG)
- Staatsbosbeheer (SBB)
- Unie van Waterschappen (UvW)
- Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG)
- LTO Nederland

II. Onderzoeksbureau Arcadis

III. Ministerie 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 geen opmerkingen over het verslag van de eerste klankbordbijeenkomst en de agenda wordt akkoord bevonden.

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

A. Consultatieproces

- LNV licht het consultatieproces toe dat gekoppeld is aan de doorlichting van Natura 2000.
- Hierbij zijn drie gremia betrokken: ambtelijke begeleidingscommissie, juridische denktank (vanuit natuurwinstplan) en maatschappelijke klankbordgroep.
- Als opdrachtgever van de twee onderzoeksopdrachten hecht het Ministerie van LNV veel belang aan de inbreng van diverse maatschappelijke organisaties via de klankbordgroep.
- De Doorlichting kent 2 aparte onderzoekssporen:
Witteveen + Bos gaat de Natura 2000 doelen na en Arcadis gaat na of er Natura 2000 gebieden zijn die structureel zwak zijn of kunnen worden samengevoegd/heringedeeld.
- Beide onderzoeken kennen de volgende opzet: (1) Ontwikkeling van toetsingskader voor de opdracht met de belangrijkste uitgangspunten en 2) Beantwoording van de onderzoeksvragen met behulp van dit toetsingskader (concept-eindrapport).
- Per onderzoek zijn twee consultatierondes met klankbordgroep voorzien, dus vier in totaal.
- De eerste consultatieronde richt zich op het delen van het toetsingskader. De onderzoeksbureaus bepalen in welke mate de opmerkingen/adviezen van de klankbordgroep invloed hebben op de onderzoeksopzet. Als de opmerkingen/adviezen van de klankbordgroep niet betrekking hebben op de onderzoeksopdrachten maar op de context (o.a. relatie met stikstofaanpak, Natura 2000 beleid, natuurbeleid) geeft ministerie LNV aan of en hoe hier mee om wordt gegaan.
- Vandaag is tweede bijeenkomst waarin het toetsingskader van het onderzoek door Arcadis centraal staat.
- Gedurende de zomermaanden/vakantieperiode werken de onderzoeksbureaus toe naar concept-eindbevindingen.
- LNV wil de klankbordgroep graag na vakantieperiode/eind augustus meenemen in deze concept eindbevindingen. In het geval dat dit gebeurt met schriftelijke stukken (concept-eindrapportage van de onderzoeksbureaus) is vertrouwelijkheid van belang.
- De onderzoeksbureaus moeten immers gelegenheid hebben om hun onderzoek te kunnen afronden voordat de resultaten publiek worden gemaakt.

Vraag LNV: In hoeverre willen en kunnen de leden van de klankbordgroep meegenomen worden met concept eind-rapportages? Hoe kijken de leden aan tegen vertrouwelijkheid aan?

Reacties klankbordgroep:

- Ervaring leert dat consultatierondes veel tijd kosten en weinig resultaat opleveren. Niet iedereen heeft de tijd en intentie om in detail op schriftelijke stukken te reageren.
- De beoogde rol van de klankbordgroep is te reageren op hoofdlijnen, niet om medeverantwoordelijk te worden voor het eindrapport.
- Ook wordt door enkele leden aangegeven dat de opzet en onderzoeksopdracht van het onderzoek al is bepaald en dat juist daar voor sommigen grote vraagtekens over blijven bestaan. Een aantal van deze bezwaren is in de vorige bijeenkomst aan de orde gekomen en worden met nadruk herhaald (bijv. de negatieve grondtoon van de opdracht en het gevoel dat gewerkt wordt richting minder i.p.v. meer natuur)
- De vraag is dan in hoeverre het geven van commentaar op tekstniveau deze fundamentele bewaren zou kunnen wegnemen. De verwachting is dat veel bezwaren blijven bestaan.
- Ook wordt een punt gemaakt m.b.t. de rolverdeling tussen klankbordgroep en begeleidingsgroep. De klankbordgroep geeft een reactie/mening, maar wat wordt daar dan vervolgens mee gedaan?
- Andere leden geven aan begrip te hebben voor de politieke setting en toon van de opdracht en het feit LNV antwoord moet geven op een aantal vragen die in de Kamer zijn gesteld en in de Kamerbrief verwoord.
- Gesuggereerd wordt om de juridische denktank een rol te laten vervullen als onafhankelijke review. Ook gezien de specifiek juridische aard van veel vraagstukken in de lopende onderzoeken.
- Over het algemeen lijkt er bij de leden van de klankbordgroep bereidheid om constructief te willen blijven meedenken (met inachtneming van de hiervoor genoemde bedenkingen). Alternatieven die worden voorgesteld zijn o.a. meekijken zonder schriftelijk commentaar te leveren of het opstellen van een algemene zienswijze zonder in detail op de tekst te reageren. Anderen geven aan zich mogelijk te moeten beraden.
- Het lijkt daarmee wenselijk om de klankbordgroep de mogelijkheid te geven om tijdig kennis te kunnen nemen van de concept-eindresultaten van de onderzoeken door

Witteveen+Bos en Arcadis voordat deze worden besproken in de klankbordgroep. LNV zal hierover een besluit nemen en dit delen met de klankbordgroep.

- Een aantal leden geeft aan moeite te hebben met het vertrouwelijk behandelen van stukken omdat zij hierover willen/moeten kunnen communiceren met hun achterban. In dat geval hebben de leden niet altijd grip op wat er met de bevindingen gebeurt.
- Anderen geven juist aan hun uiterste best te willen doen voor geheimhouding van de voorlopige bevindingen.

Algemene reactie LNV:

- Dank voor de inbreng. Er is begrip voor dat niet iedereen de tijd heeft of het zinvol vindt om in detail op een concept-rapportage te reageren. Ook is er begrip voor dat sommige partijen principiële vraagtekens zetten bij de vraagstelling.
- De vraagstelling komt voor uit een Kamerbrief en is daarmee een bestuurlijke opdracht. De opdracht verwoordt de maatschappelijke en politieke vraag of we in Nederland op de juiste manier met Natura 2000 omgaan.
- De vraagstelling als zodanig kan niet worden aangepast. Het is aan de onderzoeksbureaus om de gestelde vragen te beantwoorden.
- LNV neemt de opmerkingen en bedenkingen die de klankbordgroep meegeeft serieus en gaat na hoe deze in de context van deze opdrachten een plek kan worden gegeven in de volgende stap richting besluitvorming.
- LNV vindt het belangrijk om ook de breedte te schetsen: de Doorlichting van Natura 2000 is niet het enige onderwerp waar de klankbordgroep om advies gevraagd wordt.
- Zoals vorige keer aangegeven, is het de wens van LNV om met de klankbordgroep ook van gedachten te wisselen over onder andere de Actualisatie doelensystematiek.
- LNV heeft op 23 april bekend gemaakt dat in totaal 3 mrd t/m 2030 wordt geïnvesteerd in natuur. Dit krijgt samen met provincies vorm, bij voorkeur met inbreng van maatschappelijke organisaties. LNV wil de klankbordgroep graag betrekken bij het versterken, verbinden en verbeteren van de natuuropgave.
- Na deze vergadering gaat LNV graag nog met individuele leden in gesprek over de wijze van consultatie en verzoek tot vertrouwelijk behandelen van concept bevindingen.
- In de politiek-bestuurlijke arena staat het leden van de klankbordgroep uiteraard vrij om via de reguliere kanalen hun stem/mening te laten horen over de uitkomsten van de Doorlichting N2000.
- LNV hoopt nadrukkelijk dat de leden van de klankbordgroep op de huidige wijze betrokken blijven. Het is uitermate nuttig en belangrijk om de diverse signalen te horen zodat hiermee in het proces rekening kan worden gehouden.

B. Programma Natuur door Ministerie van LNV

- Zie presentatie in bijlage.

Vragen klankbordgroep:

Wat is de relatie met de actualisatie van de doelensystematiek die vorig jaar heeft plaatsgevonden. Daar kwam o.a. uit dat een aantal extra gebieden moeten worden aangewezen. En wat is de relatie met het veegbesluit?

- LNV geeft aan dat het niet vooruit kan lopen op de politieke besluitvorming. De Kamer is gemeld dat voorlopig geen nieuwe gebieden worden aangewezen en dat dit ook geldt voor het veegbesluit. Dat staat dus tot nader order in de wacht stand. Het is een politieke afweging hoe hier vervolgens mee wordt doorgegaan.
- Daarnaast wordt door LNV verduidelijkt dat de actualisatie van de doelensystematiek iets anders is dan het zgn. veegbesluit. Actualisatie kijkt m.n. naar hoe op de beste/snelste manier de doelen bereikt kunnen worden; dat is een open vraag en een parallel traject.
- Tussen de Doorlichting Natura 2000 doelen, Actualisatie van de Natura 2000 doelensystematiek en het Natuurwinstplan grote wateren zit overlap in de inhoudelijke vragen en de expertise die nodig is om deze te beantwoorden. Het onderzoek naar de doorlichting van Natura 2000 wordt om die reden voor zover mogelijk inhoudelijk afgestemd met onderzoek in het kader van actualisatie doelensysteem en natuurwinstplan.

LNV noemde dat zaken worden vastgelegd in beheerplannen. Welke beheerplannen?

- LNV geeft aan dat dit punt m.n. betrekking heeft op het uitvoeringsprogramma natuur en natuurherstel: voor zover het dan specifiek gaat om maatregelen in Natura 2000-gebieden, dan wordt het opgenomen in de Natura 2000-beheerplannen.

Wat zijn de budgetten voor de natuur-inclusieve samenleving en hoe worden gemeenten daarin tegemoet gekomen, en hoe loopt de agenda samen met het spoor voor de ontwikkeling van omgevingsvisies?

- LNV geeft aan in het najaar te beginnen met die agenda in samenwerking met de omgevingsvisies van gemeenten, NOVI en gebiedsproces vermindering Stikstof. LNV zou daar graag na de zomer met klankbordgroep deelnemers over doorpraten.
- Met betrekking tot de Natuurbank is een afbakening gekozen voor rijksinfrastructuur en defensieprojecten. Die inkadering is gedaan vanwege de complexiteit. Aan de zijlijn wordt wel gedacht of we dat verder kunnen ontwikkelen en verbreden. Maar daar zijn nog geen middelen voor. De verwachting is dat dit in het voorjaar 2021 verder bepaald en omlijnd is.

De vergezichten zijn mooi, maar de details zijn veelal vaag. Ook de tijdschaal voor doelbereik N2000 ligt te ver weg in de tijd, terwijl we op korte termijn al problemen hebben. Daarbij is een aantal projecten vooral gericht op stikstof, terwijl we met veel meer problematiek te kampen hebben. Wat houdt optimalisatie NNN en N2000 dan in? Gaan we uitbreiden of robuuste verbindingen weer aanleggen? Het antwoord op deze vragen zit niet in doorlichting N2000, waar wel?

- LNV antwoordt dat er inderdaad nog veel vragen zijn. Afgelopen maanden is hard gewerkt om de contouren voor het Programma Natuur en Stikstof helder te krijgen (LNV samen met provincies). Komende maanden moeten de details uitgewerkt worden, inclusief de betrokkenheid van andere partijen.
- Daarbij is het aanneembaar dat er maatwerk per gebied nodig is en je dus per gebied moet gaan uitwerken wat er nodig is om hetzelfde einddoel te bereiken.
- Er zijn inderdaad meer problemen dan alleen stikstof. Als we daarmee de combinatie kunnen maken, dan zullen we die koppeling maken. Maar dit programma is direct opgezet voor stikstofproblematiek.

Wat wordt op bedoeld met de term 'vlotte vergunningverlening'. Gaat dat over vlot voor natuurmaatregelen of om vlot voor bijvoorbeeld wegen?

- LNV geeft aan dat vlotte vergunningverlening betrekking heeft op projecten van groot openbaar belang. Dat is de primaire functie van de natuurbank. Die natuurbank is juist bedoeld om vooraf al te kunnen compenseren in plaats van achteraf, juist ten behoeve van de natuur.

Algemene reactie LNV:

- Vanuit de klankbordgroep worden zorgen geuit en opmerkingen dat er meer in natuur moet worden geïnvesteerd. LNV merkt daarbij op dat de huidige investering van 3 miljard euro voor 10 jaar substantieel is.
- De keuze om (vervolgens) meer middelen ter beschikking te stellen voor natuur is uiteraard een politiek-bestuurlijke afweging.

Korte pauze

Presentatie Arcadis: zie presentatie in bijlage

Vragen Arcadis aan de klankbordgroep:

Reflectie op de voorgestelde methodiek, namelijk:

- Ecologisch toetsingskader: wat is structureel zwak, samenvoegen en herindelen
- Juridisch toetsingskader: algemene verplichtingen en mogelijkheden

Uw suggesties voor casuïstiek:

- Welke Natura 2000 gebieden zijn hiervoor illustratief?

- Welke gebieden zouden wat u betreft zonder meer moeten worden bekeken?

Reactie klankbordgroep methodiek

Vragen klankbordgroep: met betrekking tot de term en voorgestelde definiëring van 'structureel zwak': In het ecologisch toetsingskader valt onder de term structureel zwak het punt 'geen enkel perspectief op verbetering'. Hoe is dat gedefinieerd? Bijvoorbeeld ook de mogelijkheid van uitbreiding of bufferzone rond het gebied aanleggen? Wordt bij definitie 'structureel zwak' ook gekeken naar omgevingsfactoren, zoals effecten uit buitenland en klimaatverandering?

- Arcadis geeft aan dat bij het onderwerp 'structureel zwakke gebieden' vanuit de VHR geldt dat 'alle mogelijke maatregelen moeten zijn ingezet' om gebieden op orde te brengen: de richtlijnen leggen de lat hiervoor hoog, dus ook bufferzones buiten de natuurgebieden of bijvoorbeeld stikstofmaatregelen kunnen hieronder vallen. Naar die breedte van maatregelen zal het onderzoek dus ook kijken.
- De kans dat een gebied dan juridisch gezien als structureel zwak kan worden bestempeld, is dan vermoedelijk vrij klein. Dat moet wel verder worden uitgezocht, onder andere met behulp van de casussen.
- Als er een casus is waar ook klimaatverandering een rol in speelt, dan wegen de onderzoekers dat mee. Als zeker is dat effecten van klimaatverandering niet met alle denkbare maatregelen tegen zijn te gaan, dan biedt VHR onder voorwaarden juridische mogelijkheden om doelen aan te passen of, in het uiterste geval, gebieden te schrappen.
- Om in deze studie rekening te houden met depositie uit het buitenland is lastig, want dan zou het onderzoek zich in Europees verband moeten uitstrekken. In het algemeen zal dit onderzoek daar geen uitspraken over doen.
- In de casussen gaan onderzoekers zeker kijken naar oorzaken van de ongunstige staat van instandhouding. Dat is ook relevant.
- De vraag of er ook mogelijkheden in een gebied zijn voor nieuwe doelen valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Vraag klankbordgroep: Is het criterium voor zwak gebied dat één doel zwak is, of voor alle doelen in een gebied?

- Arcadis is in het kader van het onderzoek op zoek naar potentieel structureel zwakke gebieden en geeft aan hoe het deze zwakke gebieden heeft gedefinieerd (zie presentatie). Daarbinnen richt de zoektocht zich met name op gebieden waar 80% van de habitat typen en soorten in een landelijk zeer ongunstige staat van instandhouding zijn. Deze focus op de landelijke SvI is nodig omdat kwalitatief hoogwaardige gebiedsspecifieke informatie niet zonder meer en voor alle gebieden in gelijke mate beschikbaar is.

Een van de elementen van de opdracht is om te kijken naar doelen die niet direct voortvloeien uit de VR of HR. Hoe gaat het onderzoek mee om?

- Arcadis geeft aan dat dit element in principe valt onder het onderzoek van Witteveen en Bos. Als er voorbeelden uit dat onderzoek komen, die spelen in de casussen, dan nemen onderzoekers deze zoveel mogelijk mee.

Opmerkingen klankbordgroep

- In het algemeen wordt een overkoepelende visie gemist m.b.t. efficiënt doelbereik en hoe robuuster en efficiënter natuurbeleid kan worden bereikt
- Het toetsingskader zou ook aandacht zou moeten besteden aan de oorzaken waarom doelen/gebieden in een slechte SvI verkeert.
- Belangrijk voor het toetsingskader is om ook te kijken naar mogelijkheden voor gebieden om zich te ontwikkelen voor andere natuurwaarden (ontwikkelperspectief).
- Ook natuurwaarden buiten Natura 2000 zouden moeten worden meegenomen. Dit is relevant voor de afweging rond samenvoegen en herindelen.
- Door de gekozen systematiek wordt geprobeerd om een landelijk beeld te creëren uitgaande van beschikbare (gebieds)informatie en tijd. Dat levert een risico op voor onterechte/vergaande conclusies over het geheel o.b.v. enkele casussen.
- Levert het onderzoek een algemeen toetsingskader op of het toetsingskader toegepast op heel NL?

- Efficiënt en robuust lijkt soms in tegenspraak met elkaar. Efficiënt lijkt 'lean en mean', terwijl je voor robuust juist een buffer of overwaarde nodig hebt. De term efficiëntie kan vanuit die interpretatie de vraagstelling mogelijk de verkeerde richting opsturen.
- Samenvoegen: Hoe ziet dat er uit? We pakken toch niet een natuurgebied op om dat elders te plaatsen? Komen er bijvoorbeeld verbindingzones?
- Herindelen: Wat betekent herindelen voor het oude gebied: raakt dat de beschermde status kwijt en wat betekent dat voor bijvoorbeeld de hydrologische functies?
- Als de opdracht leidt tot aanbevelingen over hoe het anders zou kunnen dan kan dat leiden tot jarenlange discussies die een risico vormen voor de focus op beheerplannen en maatregelen.

Reactie Arcadis:

- Als er een gebied te noemen is waarbij ontwikkelingsperspectief relevant is, dan nemen onderzoekers graag contact op met bevoegd gezag en terreinbeheerders om daar op in te gaan.
- Het waarom van een ongunstige SvI nemen onderzoekers zeker mee. Dat is ook van belang om uitspraken te kunnen doen over mogelijkheden van samenvoegen en herindelen.
- Samenvoegen betekent twee gebieden onder een naam brengen. Dan is de vraag: als je ze samenvoegt, wat betekent dat dan voor je doelbereik? Als je ze samenvoegt, dan kan je kijken of je de doelen niet efficiënter kan bereiken. Aan de bescherming van de gebieden wijzigt in principe niets.
- Omdat veel zaken om een gebiedspecifieke onderbouwing vragen, kan het lastig zijn landelijk dekkende uitspraken te doen. Met behulp van goed geselecteerde casussen kan het onderzoek wel gefundeerde adviezen voor LNV of provincies opleveren.
- Op dit moment is nog niet duidelijk wat voor type aanbevelingen dit zullen zijn.
- Onderzoekers zullen een aantal casussen die relevant zijn om inzicht te bieden over ecologische en juridische mogelijkheden gaan uitdiepen in de komende tijd.
- Daarom de uitnodiging aan de klankbordgroep om relevante casussen aan te dragen.

Vraag: Kunnen de onderzoekers niet obv criteria en een eerste globale scan tot een eerste selectie kunnen komen en dan pas kiezen?

- Arcadis bevestigt dat dit ook is gedaan en dat er een eerste selectie is gemaakt (en presenteert deze). Hieronder vallen gebieden die vaak terugkomen in discussies.

Opmerking voorzitter i.v.m. tijd: de klankbordgroep is uitgenodigd om opmerkingen en suggesties bij de voorgestelde casussen te sturen naar de LNV projectleider. Die zullen dan worden toegevoegd aan het verslag (zie op eind verslag).

Afsluitende rondvraag

- Sommige leden geven aan zich onrustig te voelen n.a.v. de presentaties en discussie.
- Het is nog niet volledig duidelijk wat samenvoegen betekent. Betekent samenvoegen van twee gebieden dat van een van de gebieden de bescherming vervalt?
- Belangrijk te realiseren dat tegenover klimaatverandering ook klimaatadaptatie staat. We kunnen ook maatregelen nemen om effecten tegen te gaan.
- In sommige gebieden, zoals de Randstad, zijn de mogelijkheden om maatregelen te nemen kleiner dan elders. Goed om ook voorstellen te doen voor gebieden in de Randstad.
- De beschikbaarheid van voldoende ecologische data is een punt van zorg. Als we informatie missen over structureel zwak, hoe kunnen we daar dan uitspraken over doen?
- Sommige deelnemers geven aan vanuit principiële overwegingen geen casussen aan te willen dragen. Het principiële punt is: de VHR zegt duidelijk dat dat nodige maatregelen genomen moeten worden, en er zijn gewoon geen redenen om die maatregelen niet te nemen. Daarom is het juridisch niet houdbaar om het uitgangspunt te hanteren om te kijken naar mogelijkheden.

Voorzitter:

- Gezien de tijd gaan we hier niet verder op in. Het zijn wel belangrijke signalen waarvan het duidelijk is dat het wenselijk is om hier op een later moment nog op in te gaan.

LNV:

- Presentatie wordt gedeeld. Het verslag volgt zo spoedig mogelijk. Volgende klankbordgroepen: een of twee bijeenkomsten, waarschijnlijk in de loop van augustus.
- We zullen nog contact met de leden van de klankbordgroep opnemen om door te spreken over de consultatie rondom de concept eind-bevindingen.

Afsluiting

- De vergadering sluit om 11:30 uur.

Toegevoegde punten na afloop van de bijeenkomst

Door de klankbordgroepleden zijn de volgende suggesties m.b.t. casuïstiek gegeven:

- 1) Een suggestie voor criteria die nog onvoldoende terugkomen in de voorbeelden:
 - A. Gebieden met lage KDW in west, oost, noord en zuid, zoals Grijze Duinen, vennen en hoogveen, blauwgraslanden.
 - B. Gebieden waar klimaat van grote invloed is, hogere temperaturen, langere droogte perioden zoals vennen, hoogveen
 - C. Gebieden waar economische omgeving/buitenland van zeer grote invloed is en het lastig maakt om doelen te herstellen.
- 2) Een suggestie voor een mogelijk relevante gebiedscasus in de Randstad/stedelijke omgeving: Het Natura 2000 gebied Solleveld & Kapittelduinen (827 ha) wordt aandrazen als casus. Dit gebied grenst gedeeltelijk aan Den Haag en kent de nodige problemen. Van belang is dat het gebied in de Randstad ligt waar de maatregelen voor stikstofreductie over het algemeen weinig zoden aan de dijk zetten. 100 km p u was grotendeels al de regel in de Randstad en van intensieve landbouw is weinig tot geen sprake. Toch blijkt het moeilijk om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. Er is al veel onderzoek beschikbaar (onder andere bij Arcadis zelf, dat vanuit een ander programma onderzoek naar dit gebied doet). Het is ook mogelijk om in plaats van Solleveld en Kapittelduinen een andere, soortgelijke casus te bestuderen. Belangrijk is dat de ligging van een natuurgebied in een stedelijke omgeving aan de orde komt binnen de casuïstiek.



Programma Natuur

Datum
26 aug 2020

Bijlage(n)
Presentatie Arcadis

Verslag

Omschrijving	Klankbordgroep bijeenkomst Doorlichting Natura 2000
Voorzitter	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Vergaderdatum en -tijd	20 augustus 2020, 13.30 uur – 16.00 uur
Locatie	Via Webex

I. Deelnemers Klankbordgroep:

- Vogelbescherming (VBN)
- Natuurmonumenten (NM)
- Landschappen NL (LNL)
- Mobilisation for the Environment (MOB)
- Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK)
- Staatsbosbeheer (SBB)
- Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Land- en Tuinbouw organisatie (LTO) Nederland
- Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV)
- Transport en Logistiek Nederland (TLN)

II. Onderzoeksbureau Arcadis

III. Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit

Agenda:

De vergadering start om 13:30 uur.

1) **Introductie en voorstelronde**

De voorzitter heet iedereen welkom en vraagt de aanwezige deelnemers zich kort voor te stellen. Er zijn geen opmerkingen over het verslag van de eerste klankbordbijeenkomst en de agenda.

2) **Presentatie van concept onderzoeksresultaten door Arcadis**

Zie presentatie in bijlage. In de vooraf gestuurde presentatie zaten nog een paar onjuistheden (op pag. 7 en 14). Met dit verslag wordt een verbeterde versie van de presentatie meegestuurd.

Gedachtenwisseling over concept conclusie hoofdvraag 1: structureel zwakke gebieden

Vanuit de klankbordgroep wordt door een aantal deelnemers aangegeven de conclusie van onderzoekers te onderschrijven. Deze was volgens deze deelnemers al vrij onontkoombaar en is in lijn met jurisprudentie en eerdere onderzoeken. Dat is een compliment voor de mensen die eerder aan Natura 2000 hebben gewerkt: laat zien dat er goed werk is verzet en men nu verder kan.

Er is wel een aantal vragen:

Vraag: Hoe diep is gekeken naar de oorzaken van waarom doelen niet gehaald worden?

Arcadis: er is veel onderzoek gedaan naar wat er nodig is om instandhoudingsdoelen te halen, o.a. in gebiedsanalyses en voor beheerplannen. Hydrologie en stikstof komen daarin vaak terug als oorzaak. Arcadis heeft hiertoe bestaande onderzoeken benut.

Vraag: Is er ook gekeken naar de mogelijkheden voor bijdrage aan een gunstige staat van instandhouding voor doelen waarvoor gebieden niet zijn aangewezen? Zou je doelen kunnen toevoegen?

Arcadis: We hebben geen gebieden gevonden waar doelen niet haalbaar zijn, dus was er geen aanleiding om op die vraag in te gaan. Het toevoegen van doelen is een andere vraag dan wat in dit onderzoek voorlag. Het onderzoek gaat over 'is er aanleiding om gebieden/doelen te schrappen' en niet of doelen toegevoegd kunnen worden.

Vraag: hoe verhoudt dit zich tot de kritische depositiewaarde? Hoe kan nu aangegeven worden (in beheerplan en gebiedsanalyse) dat de doelen gehaald worden, terwijl we voor veel doelen de kritische depositiewaarde nooit zullen bereiken?

Arcadis: in de eerste plaats is het niet uitgesloten dat er situaties zijn waarin ook met een depositie boven de kritische depositiewaarde een doel bereikt kan worden. Waar het echter om gaat is dat de strikte definitie van 'structureel zwak' volgens de richtlijnen en jurisprudentie gaat over gebieden waar instandhoudingsdoelen definitief niet haalbaar zijn. Dat is alleen aan de orde als een gebied onomkeerbaar "stuk" is en de oorzaak hiervan niet ligt in onvoldoende treffen van maatregelen. Het feit dat er nu een hoge depositie is, is op zichzelf geen reden om het gebied als structureel zwak te bestempelen.

Vraag: stel dat een doel pas te halen is als er 1 mln mensen verhuizen, is het dan ook nog steeds niet als structureel zwak te bestempelen?

Arcadis: wij zijn uitgegaan van criteria op basis van jurisprudentie en de richtlijnen. Met structureel zwak in jurisprudentie wordt in essentie bedoeld dat aangetoond moet worden dat alle mogelijke middelen en maatregelen ingezet zijn en desondanks doelen niet haalbaar zijn. In de gebiedsanalyses is ook gebleken dat er meer maatregelen mogelijk zijn. In het voorbeeld van het verhuizen van 1 mln mensen, kan geprobeerd worden een noodzakelijke maatregel die zo'n groot maatschappelijk effect zou hebben, achterwege te laten door de 'ADC-route' te bewandelen, zoals al mogelijk is bij nieuwe projecten (art. 6.3 Habitatrichtlijn). Deze route is echter nog nooit verkend in het geval van een maatregel die verslechtering moet voorkomen (dat valt onder art. 6.2 HR en daarin wordt de ADC-route niet genoemd).

Vraag: Instandhoudingsdoelstellingen en verbeterdoelstellingen zijn dus haalbaar? Er zijn wel eens boeren die zeggen dat doelen niet haalbaar zijn.

Arcadis: Uiteindelijk is gekeken wat Nederland moet doen om habitattypen en soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen. 'Haalbare doelen' wil zeggen: ze kunnen gehaald worden door passende maatregelen te treffen. Wat de maatschappelijke kosten van een dergelijke maatregel zijn is een vraag die buiten de scope van dit onderzoek valt.

Vraag: Klopt het dat hydrologie en stikstof de belangrijkste factoren zijn waarom doelen niet gehaald worden?

Arcadis: ieder gebied heeft eigen knelpunten, gebiedsgebruik speelt regelmatig ook een rol. Maar door de ooghalen kijkend, dan zijn hydrologie en stikstof inderdaad de grootste beperkende factoren.

Gedachtenwisseling over concept conclusie hoofdvraag 2

Conclusie A: doelen intrekken

Vraag: is er alleen gekeken naar doelen voor habitattypen of ook voor soorten?

Arcadis: naar beide. Voor de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn. De focus lag op stikstofgevoelige habitattypen, maar er is ook breder gekeken.

Vraag: Naast de habitattypen en soorten met instandhoudingsdoelen, komen soms ook andere soorten en habitattypen voor, is daar ook naar gekeken?

Arcadis: Nee, we hebben alleen gekeken naar instandhoudingsdoelstellingen.

Conclusie B: samenvoegen van gebieden

Vraag: De voorbeelden die de vorige keer zijn gepresenteerd (Wieden-Weerribben, Waddenzee), zijn die expliciet bekeken?

Arcadis: naar beide hebben we gekeken. Wieden-Weerribben als gebieden die op elkaar lijken. En Waddenzee en kustzone als gebieden die sterk met elkaar samenhangen.

Vraag: Ik zie graag toelichting op voordelen voor vergunningverlening.

Arcadis: Deze voordelen kunnen gelden als door samenvoeging het gebied eerder op orde is. Dan is het gebied robuuster tegen invloeden van buitenaf en is dus de kans op vergunningverlening groter. Een mogelijk nadeel is dat als gebieden worden samengevoegd mogelijk een extra gebied moet worden aangewezen omdat dan niet meer de top-5 van belangrijkste gebieden zijn aangewezen. De conclusie is: het is ingewikkeld, zoek eerst heel goed uit wat de gevolgen zijn voordat een keuze wordt gemaakt om gebieden samen te voegen.

Vraag: We hebben ook gepleit voor mogelijke vergroting van N2000-gebieden. Is dat niet meer aan de orde geweest?

Arcadis: nee, gezien de vraagstelling is dat niet aan de orde geweest in dit onderzoek.

Conclusie C: herverdelen van instandhoudingsdoelstellingen

Geen vragen of opmerkingen

Conclusie D: wijzigen van instandhoudingsdoelstellingen

Vraag: wat heeft dit voor consequenties voor de actualisatie doelensystematiek? De huidige systematiek is gebaseerd op strategisch lokaliseren en zo veel mogelijk op behoudsdoelstellingen. Een suggestie is dat de landelijke opgave beter te halen is als er op meer gebieden een verbeterdoelstelling wordt gelegd. Dit levert dan natuurlijk wel een belemmering op voor vergunningverlening. Het rapport lijkt een pleidooi te zijn om de status quo te handhaven.

Arcadis: de vraag of de landelijke opgave beter of sneller bereikt kan worden door het opleggen van meer verbeterdoelen is niet aan ons gesteld en die hebben we dus ook niet beantwoord.

LNV: wij kunnen daar op dit moment niet inhoudelijk op reageren. Dit rapport (net als van Witteveen+Bos) zullen we uiteraard wel betrekken bij de Actualisatie doelensystematiek.

Gelegenheid voor algemene vragen of opmerkingen m.b.t de presentatie

- Twee deelnemers geven aan geen aanvullende opmerkingen te hebben maar benieuwd te zijn naar het Witteveen+Bos rapport en naar de brief die LNV hierover naar de Kamer gaat sturen.
- Een aantal deelnemers geeft aan blij te zijn dat de conclusies zoals gepresenteerd helder/duidelijk zijn, waardoor er weinig discussie over is: complimenten daarvoor.

- Een deelnemer geeft aan dat dit onderzoek constateert dat er juridisch gezien geen mogelijkheden lijken te zijn om te komen tot minder doelen en gebieden. Het geeft daarmee geen antwoord op de maatschappelijke en politieke afweging over met name de kosten. Die discussie zal dus elders moeten worden gevoerd.
- Een andere deelnemer voegt daaraan toe: Een belangrijke vervolgvraag is welke maatschappelijke kosten acceptabel zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Dat zou ook een punt van discussie voor LNV moeten zijn met Brussel om tot realistische doelen te komen.
- *Vraag over samenvoegen of doelen elders neerleggen: Is geografische spreiding daar in meegenomen?* Arcadis: geografische spreiding hebben we meegenomen in de casus Oosterschelde (veenmosrietland) die in het rapport aan bod komt.
- *Opmerking: voor het Krammer-Volkerak is er nog geen definitief aanwijzingsbesluit, wel een concept-aanwijzingsbesluit. Ik zie in dit onderzoek aanleiding om dit concept zo snel mogelijk om te zetten in een definitief aanwijzingsbesluit.* LNV: in de brief van 13 november 2019 is aan de Kamer gemeld dat lopende dit onderzoek geen nieuwe aanwijzingen zullen worden gedaan. Dus op basis van de onderzoeksresultaten zal door de minister een afweging worden gemaakt over hoe met onder andere dit concept-aanwijzingsbesluit wordt omgegaan.

Vervolgstappen vanuit het Ministerie van LNV

LNV:

- Maandag spreken we elkaar in de volgende klankbordgroep bijeenkomst ook over het onderzoek van Witteveen+Bos. Omdat er dan minder tijd is, wordt vandaag al ingegaan op het vervolgproces n.a.v. beide onderzoeken.
- Eind deze maand leveren beide bureaus de rapporten op. Die rapporten zullen naar de Tweede Kamer worden gestuurd, met een kabinetsreactie. Die kabinetsreactie moet via de Ministerraad. We proberen die reactie zo snel mogelijk te agenderen voor de Ministerraad, maar zijn daarin afhankelijk van andere factoren. Het streven is om de rapporten in september naar de Tweede Kamer te sturen.
- Daarna is het aan de Tweede Kamer en maatschappelijke partijen om een mening te vormen t.a.v. deze rapporten. Dan zal ook in het debat waarschijnlijk de vraag terugkomen tegen welke prijs inzet op doelbereik haalbaar is. Dat valt buiten deze onderzoeken.
- Er is al een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin staat dat omvangrijke budgetten worden vrijgemaakt voor natuur. Wij voorzien in het najaar een debat over de integraliteit van deze onderzoeken, het wetsvoorstel, bronmaatregelen en investeringen voor natuur.
- DG Stikstof coördineert de bronmaatregelen voor LNV. Over het Programma Stikstof zijn voor de zomer afspraken gemaakt met provincies. Na de zomer werken we dit verder uit.

Over de rol van de klankbordgroep

- LNV: Twynstra Gudde is gevraagd hierover te adviseren en heeft reeds gesproken met een aantal leden van de klankbordgroep. Eerste beeld is o.a. dat het goed is dat er een klankbordgroep is maar dat meer helderheid over de rol van de klankbordgroep was gewenst. Daar willen we van leren voor het vervolg. Wij willen vragen om enig geduld zodat we kunnen denken over wat een goede manier is om de klankbordgroep te betrekken bij Programma Natuur.
- *Vraag: komt er in de Kamerbrief iets over de kritiek van de klankbordgroep?* LNV: Ja, we zoeken nog een goede vorm om de Kamer hierover te informeren, in ieder geval op hoofdlijnen.
- Een deelnemer geeft aan dat het fijn is om te horen dat LNV bezig is met een evaluatie van de klankbordgroep en blij te zijn dat vanuit deze kant van het ministerie op deze manier gewerkt wordt. De hoop is dat het ministerie gemengde klankbordgroepen breed (bijv. ook bij landbouwdossiers) gaat inzetten.
- *Vraag: kunnen wij nog inhoudelijk op het rapport reageren voordat het gepubliceerd wordt?* LNV: Nee, dat past niet in de tijdlijn, en is ook te gevoelig in de communicatie naar de buitenwereld: Een aantal klankbordgroep leden heeft al aangegeven conceptinformatie te

willen delen met hun achterban. Omdat LNV geacht wordt om eerst de Tweede Kamer te informeren, willen we niet dat de rapporten eerder openbaar worden.

- *Opmerking: dan is het ook belangrijk om aan de Kamer expliciet te maken dat de klankbordgroep alleen presentaties gezien heeft en niet conceptrapporten.* LNV: dat punt is hierbij gemaakt en zal worden meegenomen.
- *Suggestie voor het vervolg van de klankbordgroep: we hadden als leden onderling meer kunnen spreken. Dat is een gemis. Een gemeenschappelijk referentiekader is belangrijk, daarom zijn onderlinge gesprekken tussen stakeholders van belang. Dat kunnen stakeholders ook zelf, maar advies aan LNV is om dat in het vervolg te faciliteren.*
- *Vraag: LNV gaf aan dat deze klankbordgroep ook mogelijk een rol krijgt voor Programma Natuur. Terreinbeheerders hebben ook al op een andere manier een rol voor Programma Natuur. Hoe verhoudt zich dat tot elkaar?* LNV: Terreinbeherende organisaties hebben een rol voor de uitvoering van Programma Natuur. De betrokkenheid in een klankbordgroep is een andere, bredere rol. We zullen met de terreinbeherende organisaties nog nadenken over de rol in de klankbordgroep.
- *Vraag: zijn de conclusies van het rapport al langs de begeleidingsgroep geweest?* LNV: de begeleidingsgroep heeft een conceptversie van het rapport waarop de presentatie voor de klankbordgroep is gebaseerd ontvangen. Beide rapporten gaan langs de begeleidingsgroep voordat ze definitief worden.

Rondvraag

- *Vraag: ik snap dat de opdracht zeer gericht was. Is het een idee om mogelijkheden voor meer synergie nog eens te onderzoeken?* LNV: zoals met ieder onderzoek ontstaat hier ook weer nieuwe inspiratie. Wij kunnen nu nog niet aangeven waar we vervolgonderzoek op gaan inzetten. In het algemeen zal dit onderzoek wel worden meegenomen in de actualisatie van de doelensystematiek.
- *Vraag: het is ook belangrijk om tot uitvoering te komen: worden deze inzichten ook gebruikt voor het Natuurwinstplan Grote Wateren?* LNV: ja, het deel over de mogelijkheden voor samenvoegen en herindelen van gebieden is een van de bouwstenen voor het Natuurwinstplan Grote Wateren. Om die reden is een vertegenwoordiger van dit Natuurwinstplan ook betrokken bij de begeleidingsgroep. Wij kunnen daar in een ander verband later over doorspreken.

COLOFON

DOORLICHTING NATURA 2000

ONDERZOEK NAAR MOGELIJKHEDEN VOOR AANPASSING VAN DE BESCHERMDE STATUS VAN NATURA 2000-GEBIEDEN

KLANT

Ministerie van LNV

AUTEUR

Boer M.E. de, R.J.M. Kleijberg, M.M. Kaajan (Envir advocaten BV; bijlage A en meegeschreven/meegelezen aan hoofdstuk 3 en 6), B.J.H. Koolstra (Koolstra Advies), C.W. Backes (Universiteit Utrecht; bijlage A en meegeschreven/meegelezen hoofdstuk 3), P.R. Kalders

PROJECTNUMMER

C05059.000183

ONZE REFERENTIE

D10014772:36

DATUM

18 september 2020

STATUS

Definitief

GECONTROLEERD DOOR

Miriam de Boer
projectleider

VRIJGEGEVEN DOOR

Miriam de Boer
projectleider

Arcadis Nederland B.V.

Postbus 4205
3006 AE Rotterdam
Nederland
+31 (0)88 4261 261

www.arcadis.com