Natura 2000

Adviesrapport actualisatie doelensysteem

Ministerie van LNV, IenW/RWS en IPO/Provincies

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

1 INLEIDING 1

1.1 Aanleiding van de actualisatie van het Natura 2000 doelensysteem 1

1.2 Doel actualisatie doelensysteem 2

1.3 Het doelenssysteem: actualisatiemogelijkheden 2

1.4 Welke typen aanpassingen dit rapport onderzoekt 3

1.5 Aanpak 4

1.5.1 Vooraf: verkenning oplossingsrichtingen en expert-rapport 5
1.5.2 Eerste stap: totstandkoming groslijst 5
1.5.3 Tweede stap: oprichting werkgroepen 5
1.5.4 Derde stap: werkgroepen houden werksessies en produceren deelrapporten 5
1.5.5 Vierde stap: eindrapport 5

1.6 Dit rapport 6

2 TOELICHTING HUIDIGE DOELENSYSTEEM 7

2.1 Wat is het / hoe zit het in elkaar en hoe werkt het nu 7

2.1.1 Aanmelding bij de Europese Commissie 7
2.1.2 Nationale aanwijzing van Natura 2000-gebieden 7
2.1.3 Uitgangspunt voor de formulering van instandhoudingsdoelstellingen: landelijk gunstige staat van instandhouding 8
2.1.4 Aanwijzingsbesluit: formulering instandhoudingsdoelstellingen 9
2.1.5 Beheerplan 11
2.1.6 Vergunningen / passende beoordeling 11

3 ADVIES VOOR ACTUALISATIE VAN HET DOELENSYSTEEM 12

3.1 Advisering op hoofdlijnen 12

3.2 Ontwikkel een landelijk strategisch plan hoe de landelijk gunstige staat van instandhouding wordt bereikt 13

3.3 Benut het instrument systeemanalyse bij het identificeren van kansen en knelpunten voor het realiseren van doelen 14

3.3.1 Het instrument systeemanalyse 14
3.3.2 Inzet van het instrument systeemanalyse in het beheerplanproces 15

3.4 Maak een beslisboom voor gebiedsgerichte oplossingen voor moeilijk haalbare doelen 16

3.4.1 Wijzigen van de begrenzing 16
3.4.2 Wijziging van de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen 17

3.5 Ontwikkel een procedure voor het aanpassen van doelen 18
3.5.1 Afspraken over inhoudelijke criteria voor het wijzigen van de doelen 19
3.5.2 Procedure voor het wijzigen van doelen 20
3.6 Voer nader onderzoek uit voor specifieke onderwerpen 20

4 VERVOLGPROCES 22

4.1 Fase 2, nadere uitwerking tot concrete aanpassingen in de doelen per gebied 22
4.2 Fase 3, implementatie 23

Laatste pagina 23

SAMENVATTING

Natura 2000 is opgericht om de achteruitgang van de biodiversiteit in Europa te stoppen. Via Natura 2000 (N2000) wordt invulling gegeven aan de gebiedsgerichte onderdelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Doel daarvan is om de beschermde soorten en habitattypen landelijk in een "gunstige staat van instandhouding" te houden en waar nodig te brengen. Dit betekent dat wij ervoor moeten zorgen dat de bijzondere natuur die Nederland heeft in de N2000-gebieden niet verslechtert en waar nodig (en mogelijk) wordt uitgebreid en verbeterd.

Het huidige Nederlandse N2000 doelensysteem omvat het landelijke beleid, de aanwijzingsbesluiten en de beheerplannen voor de gebieden. Dit systeem is de afgelopen periode geëvalueerd aan de hand van onder meer de uitkomsten van de Europese Fitness Check (2015/2016) en de ervaring met de werking van het systeem sinds de start met deze systematiek in 2006. Hieruit blijkt dat er wensen én mogelijkheden zijn om het N2000 doelensysteem te verbeteren via een actualisatie.

Inzet van deze actualisatie is dat de implementatie van de natuurrichtlijnen effectiever en efficiënter wordt, waarbij de focus ligt op:
1) doelen efficiënter behalen,
2) procedures eenvoudiger doorlopen, en
3) verbeteren van synergie met andere beleidsopgaven

In deze eerste fase van de actualisatie van het doelensysteem is gewerkt aan verbetervoorstellen om knelpunten die worden ervaren in de bestaande doelensystematiek op te lossen. Ook zijn onbenutte kansen voor verbetering van het doelensysteem verkend. In dit rapport wordt geadviseerd om het doelensysteem N2000 als volgt te actualiseren teneinde de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland effectiever en efficiënter te implementeren:
1) Ontwikkel een landelijk strategisch plan over hoe de landelijke gunstige staat van instandhouding effectief en efficiënt en daarmee sneller wordt bereikt. De input voor dit strategisch plan bestaat uit:
   - De opgave op landelijk niveau. De nog te realiseren opgave kan worden bepaald door een vergelijking van de gekwantificeerde landelijk gunstige staat van instandhouding met de huidige staat van instandhouding;
   - De kansen en knelpunten op gebiedsniveau. Deze kansen en knelpunten worden idealiter geïdentificeerd in het beheerplanproces. Geadviseerd wordt om in de evaluatie van elk beheerplan een (waar nodig) op systeemanalyse gebaseerde (zie advies 2) toets op te nemen op de haalbaarheid van de huidige instandhoudingsdoelstellingen en de kansen voor het realiseren van doelen waarvoor in een gebied nog geen instandhoudingsdoelstellingen zijn. Omdat deze evaluaties niet snel en gelijktijdig beschikbaar komen - dit wordt bepaald door de beheerplantermijn van elk beheerplan - wordt geadviseerd via een quick scan de kansen en knelpunten bij de voortouwnemers van alle Natura 2000-gebieden te inventariseren.

   Aan de hand van deze informatie kan in het strategisch plan worden geanalyseerd en aangegeven hoe de Natura 2000-doelen waarvoor Nederland verantwoordelijk is zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen worden gerealiseerd. Hieruit kan voortkomen dat doelen voor Natura 2000-gebieden wijzigen, bijvoorbeeld omdat uit de analyse blijkt dat een uitbreidingsdoel voor een habitattype in een bepaald Natura 2000-gebied met betere kwaliteit, goedkoper of met minder maatschappelijke gevolgen in een ander Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd. De opbrengsten van het landelijk strategisch plan zijn:
   - Het brengt flexibiliteit door voor de uitbreidings- en verbeterdoelen kansen te signaleren om deze anders over de gebieden te verdelen, waardoor ze sneller en gemakkelijker haalbaar zijn;
   - De synergie met ander beleid (bijvoorbeeld Natuur Netwerk Nederland, water- en klimaatbeleid) wordt uitgewerkt, zodat verschillende beleidsdoelen elkaar kunnen versterken;
   - Een concrete en gezamenlijke strategie van LNV en de voortouwnemers legt focus op het gezamenlijk halen van de doelen;
   - Het sneller halen van de doelen geeft (uiteindelijk) meer ruimte voor andere ontwikkelingen.
2) Benut het instrument systeemanalyse bij de evaluatie van de beheerplannen voor elk Natura 2000-gebied. Dit instrument kan worden ingezet voor het (nader) uitwerken van de

instandhoudingsdoelstellingen van elk Natura 2000-gebied in omvang, ruimte en tijd, het in beeld brengen van de gevolgen van menselijke activiteiten op deze doelstellingen, het bepalen van de benodigde maatregelen voor het effectief realiseren van de doelstellingen (inclusief kosten en maatschappelijke gevolgen), het toetsen van de haalbaarheid van de huidige instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied en voor het identificeren van kansen voor het realiseren van andere Natura 2000-doelen. De opbrengsten van het benutten van het instrument systeemanalyse zijn:

- Een beter begrip van het gebied, de invloed van het beheer en van de omgeving leidt tot het kunnen formuleren van (kosten)effectievere maatregelen voor doelrealisatie;
- Het maakt duidelijk waarom bepaalde doelen niet of moeilijk haalbaar zijn, en waar juist kansen liggen;
- Een systeemanalyse geeft een heldere basis voor het kunnen uitruilen van uitbreidings- of verbeterdoelen tussen gebieden;
- Het geeft duidelijkheid en kaders richting de omgeving bij het opstellen van het beheerplan en uitvoeren van maatregelen.

3) Maak een beslisboom voor gebiedsgerichte oplossingen voor doelen die niet of moeilijk haalbaar blijken. Voor het geval uit de toets op haalbaarheid blijkt dat één of meerdere instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied niet of moeilijk haalbaar zijn, kunnen volgens deze beslisboom de opties worden uitgewerkt hoe hiermee kan worden omgegaan. Deze opties zijn altijd systeem- en gebiedsspecifiek en moeten daarom per Natura 2000-gebied worden uitgewerkt. Mogelijke opties die onderdeel kunnen zijn van de beslisboom, zijn in voorliggend advies uitgewerkt. De opbrengsten van de beslisboom zijn concrete handvatten voor voortouwnemers om de haalbaarheid van de doelen te verbeteren binnen hun eigen gebied.
4) Ontwikkel een procedure voor het kunnen wijzigen van doelen in Natura 2000-gebieden wanneer maatwerk per gebied geen oplossing biedt. Hierbij kunnen uitbreidings- en verbeterdoelen tussen gebieden onder voorwaarden worden uitgeruild. Een voorbeeld van een andere aanleiding voor het wijzigen van doelen is het verschijnen van nieuwe soorten in een Natura 2000-gebied. De opbrengsten van de procedure voor het kunnen wijzigen van doelen zijn:
   - Betere en snellere bijstelling van doelen op basis van nieuwe kennis, dit geeft meer flexibiliteit in het systeem;
   - Makkelijker kunnen schuiven tussen uitbreidings- en verbeterdoelen en daarmee snellere realisatie van natuurdoelen;
   - Duidelijke procedure over hoe om te gaan met nieuwe soorten;
   - Duidelijke procedure voor (door externe factoren) aantoonbaar niet haalbare doelen, als basis voor overleg met Europa.
5) Maak een nadere uitwerking voor enkele specifieke onderwerpen, waaronder het hanteren van het begrip ‘gunstige referentiewaarde’ bij het kwantificeren van instandhoudingsdoelen en de definitie van het minimum areaal van habitattypen of de minimale populatieomvang van soorten voordat een habitattype of soort als ‘aanwezig’ mag worden beschouwd. Indien uitvoerbaar en juridisch houdbaar worden specifieke knelpunten met bepaalde doelen hierdoor opgelost.

Met dit rapport is fase 1 van de actualisatie afgerond. In fase 2 worden de adviezen nader uitgewerkt en vertaald naar de landelijke doelen en de gebieden. In fase 3 vindt vervolgens de daadwerkelijke implementatie plaats, via da aanwijzingsbesluiten en de beheerplannen.

1

INLEIDING

1.1 Aanleiding van de actualisatie van het Natura 2000 doelensysteem

In een dichtbevolkt land als Nederland is het belangrijk om dichtbij huis waardevolle natuur te hebben en te behouden. Biodiversiteit is belangrijk voor ons welzijn. De natuur levert gezonde bodems, schoon water, schone lucht, bestuivers voor voedselgewassen, natuurlijke weerstand tegen ziekten en plagen en veerkracht bij het opvangen van klimaatverandering. Kortom, de natuur is de basis van ons bestaan én onze economie.

Aan de andere kant is in ons drukbevolkte land de druk op natuur groot, veel belangen moeten een plek krijgen in een klein land. Daardoor staat de biodiversiteit onder druk, in veel natuurgebieden is de biodiversiteit niet op het gewenste niveau.

Via Natura 2000 (N2000) wordt invulling gegeven aan de gebiedsgerichte onderdelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Doel daarvan is om de beschermde soorten en habitattypen landelijk in een "gunstige staat van instandhouding" te houden en waar nodig te brengen. Dit betekent dat wij ervoor moeten zorgen dat de bijzondere natuur die Nederland heeft in de N2000-gebieden niet verslechtert en waar nodig (en mogelijk) wordt uitgebreid en verbeterd.

Het huidige Nederlandse N2000 doelensysteem omvat het landelijke beleid, de aanwijzingsbesluiten en de beheerplannen voor de gebieden. De eerste reden voor deze actualisatie van het doelensysteem is dat in het Natura 2000-doelendocument (2006) een evaluatie is aangekondigd voor 2015, naar aanleiding van onzekerheden over te verwachten ontwikkelingen door natuurlijke dynamiek en klimaatverandering en nieuwe ervaringen uit de eerste beheerplanperiode. Omdat de aanwijzing van gebieden en het opstellen van beheerplannen meer tijd heeft gekost dan verwacht in 2006, was een evaluatie in 2015 niet haalbaar. Inmiddels is er voldoende kennis en ervaring opgedaan met de aanwijzingen en het opstellen van beheerplannen, gebiedsanalyses en de vergunningverlening om verbeterpunten in het doelensysteem aan te geven en mee te nemen in een actualisatie.

De tweede reden voor deze actualisatie houdt verband met de resultaten van de in 2015-2016 uitgevoerde Europese Fitness Check[1] van de Vogel- en Habitatrichtlijn. In de aanloop naar de Fitness Check is veel informatie verzameld, waarbij is gebleken dat in veel situaties de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) een goed kader bieden voor de bescherming van de natuur, waarbij de uitvoering van de VHR niet tot (grote) problemen leidt.[2] Tegelijkertijd is gebleken dat in een aantal situaties door partijen[3] wel dilemma's en knelpunten worden ervaren. Het betreft met name situaties waarin:

[1] http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/study_evaluation_support_fitness_check_nature_directives.pdf.

[2] A.S. Adams, C.W. Backes & A. Drahmann, 'Een betere implementatie van de VHR in Nederland - Bevindingen van experts' (maart 2017), bijlage 2, p 75.

[3] Het overzicht is met name gebaseerd op de door Nederland (EZ, IPO en I&M) ingevulde questionnaire voor de Europese Fitness Check en achterliggende bronnen, daarnaast zijn verschillende rapporten gebruikt. Zie voor een overzicht: A.S. Adams, C.W. Backes & A. Drahmann, 'Een betere implementatie van de VHR in Nederland - Bevindingen van experts' (maart 2017), bijlage 2, p 75.

- de richtlijnen (overall) verbetering van de natuur in de weg zitten omdat ze te star vasthouden aan de huidige situatie (voor (herstel van) natuurlijke dynamiek), of
- door strenge toetsing economische of maatschappelijke activiteiten tegen worden gehouden die per saldo ook winst voor de natuur op kunnen leveren (combineren van natuur met andere functies).

Naar aanleiding van de fitness check is geconcludeerd dat de richtlijnen "Fit for purpose" zijn. In haar reactie[1] op de fitness check heeft de Europese Commissie aangegeven de richtlijnen niet aan te passen, maar de lidstaten wel te willen helpen bij het verbeteren van het opgestelde nationale beleid ter uitvoering van de richtlijnen. Omdat de Vogel- en de Habitatrichtlijn niet aangepast zullen worden, moeten oplossingen voor de bovengenoemde knelpunten worden gevonden in het eigen, nationale, systeem ter implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn.

In een bilateraal overleg met de Europese Commissie heeft de Commissie begrip getoond voor de Nederlandse dilemma's en ook aangegeven dat de meeste ruimte te vinden is in de doelensystematiek.[2]

1.2 Doel actualisatie doelensysteem

Het uiteindelijk doel is de actualisatie van het Natura 2000 doelensysteem aan de hand van opgedane ervaringen sinds het opstellen van het doelendocument in 2006, aan de hand van nieuwe kennis en daarmee tevens te proberen oplossingen te zoeken voor de geïnventariseerde dilemma's.

In haar kamerbrief van mei 2019[3] heeft de Minister van LNV daarbij aangegeven dat de inzet van deze actualisatie is dat de implementatie van de natuurrichtlijnen effectiever en efficiënter wordt, en dat de focus ligt op de volgende drie punten:

4) doelen efficiënter behalen,
5) procedures eenvoudiger doorlopen, en
6) verbeteren van synergie met andere beleidsopgaven

In dit rapport wordt advies gegeven over het bereiken van deze drie punten.

Relatie met stikstofproblematiek
De actualisatie van het doelensysteem biedt geen korte termijn oplossing voor de stikstofproblematiek. Een aantal adviezen uit dit rapport (zie hoofdstuk 3) heeft wel een directe relatie hiermee:
- De stikstofproblematiek komt voort uit de huidige ongunstige staat van de natuur. Het effectiever en efficiënter en daarmee sneller halen van de doelen geeft ook ruimte voor andere ontwikkelingen. Een strategisch plan gericht op het sneller halen van de instandhoudingsdoelen draagt hieraan (op lange termijn) bij. Belangrijk is dat ook gekeken wordt naar het investeren in aanwezige soorten en habitattypen buiten de N2000 gebieden. Dit kan helpen om sneller tot de landelijke gunstige staat te komen;
- Als gevolg van de actualisatie kunnen sommige doelen bijgesteld worden. Echter, al aanwezige waarden, waaronder stikstofgevoelige waarden, mogen niet verslechteren. Het bijstellen van doelen zal daarom weinig effect hebben op de stikstofgevoeligheid van gebieden.

1.3 Het doelenssysteem: actualisatiemogelijkheden

Het doelensysteem bestaat uit een aantal onderdelen: het doelendocument, de aanwijzingsbesluiten en de beheerplannen. Het Natura 2000-doelendocument uit 2006 is het beleidsdocument van het ministerie van LNV dat invulling geeft aan een deel van de implementatie van de Vogel en Habitat richtlijnen in Nederland.

---

[1] https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/vella/announcements/my-statement-orientation-debate-next-stepsfitness-check-birds-and-habitats-directives_en;
http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/nature_fitness_check.pdf (staff working document).

[2] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/14/kamerbrief-over-natura-2000.

[3] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/14/kamerbrief-over-natura-2000.

In het Natura 2000-doelendocument is de systematiek uiteengezet voor de selectie en begrenzing van gebieden en voor de formulering van de Natura 2000-doelen, zowel op landelijk als op gebiedsniveau. Het geeft daarmee voor de 162 Natura 2000-gebieden het kader voor de aanwijzingsbesluiten en geeft tevens sturing aan de vervolgens op te stellen beheerplannen voor deze gebieden. De beheerplannen worden opgesteld door de voortouwnemers. Dit zijn de provincies, RWS en Defensie. Het totaal van het doelendocument, de aanwijzingsbesluiten en de beheerplannen noemen we het doelensysteem.

Eventuele aanpassingen aan het doelensysteem zijn mogelijk waar het de selectie en begrenzing van gebieden, de wijze waarop de doelen geformuleerd worden, de landelijke doelen en de verdeling van de doelen over de gebieden betreft. Een actualisatie op basis van nieuwe gegevens en/of kennis is, ook vanuit deze kaders, gewenst.

Artikel 6(2) Habitatrichtlijn
Een belangrijke oorzaak van de knelpunten en dilemma's bij de uitvoering van de Europese natuurrichtlijnen, is - naast de veelal ongunstige staat van instandhouding – het vereiste van artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn, dat luidt:

"*De Lid-Staten 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.*"

Deze bepaling, die vaak wordt aangeduid als het 'verslechteringsverbod', behelst dat de situatie in een gebied niet mag verslechteren ten opzichte van de situatie ten tijde van het plaatsen op de Communautaire Lijst (voor Habitatrichtlijngebieden) of eerste aanwijzing (voor Vogelrichtlijngebieden). In de praktijk is dit grofweg voor de Vogelrichtlijngebieden het jaar 2000 (of eerder), voor de Habitatrichtlijngebieden op land 2004 en voor de Habitatrichtlijngebieden op zee 2008. Dit verbod is logisch, aangezien de Habitatrichtlijn is gericht op de "*instandhouding* van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna". Waar het bereiken van een gunstige staat van instandhouding nog vrijheidsgraden kent t.a.v. 'hoeveel' en 'wanneer', is het handhaven van het verslechteringsverbod veel strikter en daarmee beperkender voor o.a. eventuele aanpassingen van het doelensysteem.

Dit heeft ook gevolgen voor plannen waarin wordt beoogd om bijvoorbeeld natuurlijke processen (zoals getij) te bevorderen. Of voor plannen waarbij een als 'natuurlijker' ervaren situatie van vóór het ingaan van het beschermingsregime wordt beoogd. Bij de uitvoering van zulke plannen kunnen echter bestaande waarden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen achteruitgaan of zelfs verdwijnen, wat niet is toegestaan volgens deze bepaling. Hierdoor wordt *verbetering* of *terugkeer* van bepaalde natuurwaarden tegengehouden door het vereiste om natuur waarvoor het gebieden is aangewezen te *behouden*, tenzij met succes wordt aangetoond dat hiermee een dwingende reden van groot openbaar belang wordt gediend en er adequaat wordt gecompenseerd (lid 3 en 4 van artikel 6).

1.4 Welke typen aanpassingen dit rapport onderzoekt

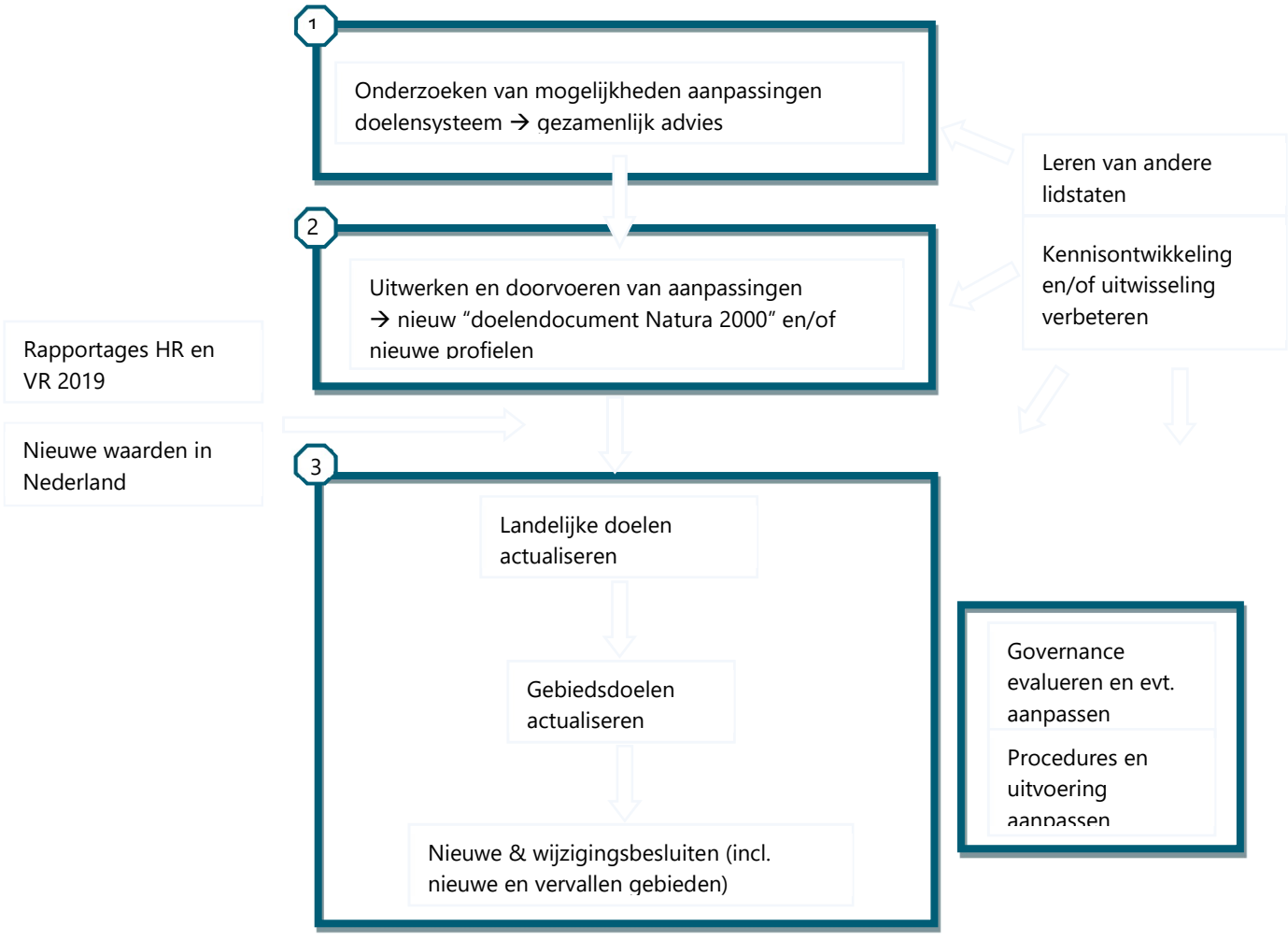
Dit rapport richt zich op de eerste fase van het project actualisatie doelensysteem Natura 2000 (zie het schema hieronder). Concreet betekent dit dat is onderzocht of het systeem binnen de actualisatie verbeterd kan worden op de volgende onderdelen:

- **Criteria van aanwijzing van HR- en VR-gebieden**: door strikte toepassing van criteria kan er in gebieden sprake zijn van onmogelijke doelen of doelen die niet wezenlijk bijdragen aan de biodiversiteitsdoelstelling. Deze doelen kunnen wel (aanzienlijke) beperkingen opleveren voor de omgeving of voor de ontwikkeling van andere waarden.
- **Manier van formuleren van doelen:** de doelen spelen een cruciale rol omdat er volgens artikel 6 HR getoetst moet worden aan de doelen. Afhankelijk van de wijze waarop de doelen geformuleerd zijn kunnen zij daardoor beperkingen opleggen of juist flexibiliteit geven.

- **Bijstellen van doelen:** er is op dit moment geen duidelijke procedure en mechanisme om doelen bij te stellen als daar aanleiding toe is.
- **Definities:** van sommige habitattypen zijn de huidige definities niet optimaal voor gebruik in de praktijk. Verder zijn de landelijke doelen afhankelijk van wat er als gunstig beschouwd wordt, dus ook die definitie moet duidelijk zijn.

Dit rapport onderzoekt op welke wijze aanpassingen aan de bovenstaande onderdelen kunnen bijdragen aan een effectievere en efficiëntere implementatie van de natuurrichtlijnen, zoals aangekondigd door de Minister in haar brief aan de Kamer (zie paragraaf 1.2).

Voor de genoemde onderdelen worden in dit rapport adviezen gegeven ter verbetering. De inhoudelijke doorvertaling en uitwerking voor de habitattypen, soorten en gebieden vindt vervolgens plaats in fase 2 ("inhoud"). Deze uitwerking krijgt vervolgens in fase 3 zijn beslag in de aanwijzingsbesluiten, een geactualiseerd "doelendocument" (zie ook het schema hieronder) en vervolgens vindt een doorvertaling plaats in de beheerplannen.



1.5 Aanpak

Deze paragraaf beschrijft de aanpak die heeft geleid tot de totstandkoming van dit rapport.

1.5.1 Vooraf: verkenning oplossingsrichtingen en expert-rapport

Voor de in de aanloop naar de Europese fitness check geformuleerde dilemma's (zie paragraaf 1.1) rondom de implementatie van de natuurrichtlijnen zijn met diverse stakeholders oplossingsrichtingen verkend, die vervolgens door juridische, bestuurskundige en ecologische experts zijn beoordeeld op haalbaarheid en relevantie. De experts komen tot de conclusie dat het Nederlands implementatiesysteem goed is doordacht en gedegen is vorm gegeven. De experts benadrukken dat er op dit moment nog altijd een spanning tussen het belang van natuur en andere (economische) belangen bestaat. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt omdat veel vastgestelde natuurdoelstellingen nog niet zijn gehaald. Eén van de belangrijkste aanbevelingen van de experts is dan ook om te investeren in natuur om de kwaliteit op orde te brengen: als natuur robuust is, dan is er ook meer ruimte voor andere activiteiten.[1] Daarnaast doen de experts aanbevelingen voor aanpassingen aan het doelensysteem.

1.5.2 Eerste stap: totstandkoming groslijst

In het voorjaar van 2018 zijn twee brainstormsessies gehouden met provincies, het ministerie van I&W en Rijkswaterstaat over mogelijke onderwerpen voor de actualisatie van het Natura 2000-doelendocument. Deze informatie is samengevoegd tot één groslijst van onderwerpen. De tabel is een combinatie van verzoeken om knelpunten op te lossen, eerder geopperde oplossingsrichtingen en adviezen en echte technische actualisatiepunten. De schaal- en detailniveaus van de activiteiten kunnen aanzienlijk verschillen. Al deze activiteiten zijn in eerste instantie bij elkaar in één lijst opgenomen.

1.5.3 Tweede stap: oprichting werkgroepen

Er is een overkoepelende interbestuurlijke projectgroep ("kernteam") opgericht die bestaat uit ambtenaren van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), van Rijkswaterstaat (RWS), en vertegenwoordigers van de provincies. Het Ministerie van Defensie en BIJ12 zijn agendalid.

Per in paragraaf 1.2.3 genoemd onderdeel is, afhankelijk van de voor dat onderdeel benodigde expertise, een werkgroep opgericht met deelnemers vanuit de betrokken overheden

1.5.4 Derde stap: werkgroepen houden werksessies en produceren deelrapporten

Elke werkgroep heeft meerdere werksessies gehouden om per in paragraaf 1.2.3 genoemde onderwerpen nader uit te werken en te komen tot adviezen voor de actualisatie op het betreffende onderwerp. Elke werkgroep heeft dit in de vorm van een deeladvies aangeleverd aan het kernteam.

1.5.5 Vierde stap: eindrapport

Na oplevering van de deeladviezen heeft het kernteam de bevindingen van de werkgroepen besproken en nader afgewogen. Aan de hand hiervan is een eerste versie van voorliggend eindrapport opgesteld.

Vervolgens zijn de volgende bijeenkomsten georganiseerd:
- Een themabijeenkomst met alle provincies, RWS en defensie en de grote Natura 2000-terreinbeheerders;
- Een themabijeenkomst van het Platform Maatschappelijke Organisaties Natura 2000 en PAS (PMO).

Verder is een aantal vraagpunten aan de Europese Commissie voorgelegd.

De uitkomsten van de bijeenkomsten en het overleg met de Europese Commissie zijn verwerkt in het eindrapport, dat ter vaststelling is aangeboden aan de directeuren van de betrokken overheden: Ministerie van LNV, Rijkswaterstaat/Ministerie van IenW, Defensie en de provincies/IPO.

Op basis van dit rapport wordt de Tweede Kamer eind 2019 geïnformeerd over de actualisatie van het doelensysteem.

[1] A.S. Adams, C.W. Backes & A. Drahmann, 'Een betere implementatie van de VHR in Nederland - Bevindingen van experts' (maart 2017), p 5.

1.6 Dit rapport

Dit rapport beslaat het onderzoek naar wat in het doelensysteem anders kan en betreft zoals hierboven (paragraaf 1.2.5) is aangegeven fase 1 van het totale actualisatieproject. Het resultaat van fase 1 van de actualisatie is dit rapport met een advies over welke onderdelen van het doelensysteem op welke manier aangepast zouden kunnen worden binnen het actualisatietraject.

In dit rapport worden achtereenvolgend de volgende zaken behandeld: Hoofdstuk 2 geeft een toelichting op de systematiek van het huidige doelensysteem; Hoofdstuk 3 bevat het advies voor actualisatie van het doelensysteem; Hoofdstuk 4 schetst het vervolgtraject (fase 2 en 3) van het actualiseringstraject.

2

TOELICHTING HUIDIGE DOELENSYSTEEM

2.1 Wat is het / hoe zit het in elkaar en hoe werkt het nu

De volgende procedure wordt gehanteerd voor het aanwijzen van Natura 2000-gebieden en het formuleren van instandhoudingsdoelen:

2.1.1 Aanmelding bij de Europese Commissie

Conform Artikel 4 van de Habitatrichtlijn meldt iedere lidstaat gebieden aan bij de Europese Commissie die naar aard en omvang het belangrijkste zijn voor de instandhouding van de Europese habitattypen en soorten. Deze gebieden komen vervolgens op een lijst van beschermde gebieden, de Communautaire lijst, die in Europees verband wordt vastgesteld. Vanaf het moment dat een gebied op deze lijst staat is het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn van toepassing. Het betreft hier zowel gebieden op land als gebieden langs de kust. De Habitatrichtlijngebieden moeten vervolgens onder nationale wetgeving aangewezen worden. Vogelrichtlijngebieden worden direct aangewezen .

2.1.2 Nationale aanwijzing van Natura 2000-gebieden

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wijst door middel van een aanwijzingsbesluit een bij de Commissie aangemeld Habitatrichtlijngebied of een (nieuw) Vogelrichtlijngebied vervolgens aan als Natura 2000-gebied onder de Wet natuurbescherming. Een aanwijzingsbesluit bevat de doelen voor de habitattypen en soorten waarvoor het gebied is aangewezen evenals de begrenzing van het gebied. De meeste gebieden in Nederland zijn inmiddels definitief en onherroepelijk aangewezen. Nieuwe Natura 2000-gebieden volgen dezelfde procedure als hierboven beschreven.

Er moeten beschermde gebieden worden aangewezen voor alle habitattypen die zijn genoemd in bijlage I en voor alle soorten die zijn genoemd in bijlage II van de Habitatrichtlijn. Daarnaast moeten beschermde gebieden worden aangewezen voor alle vogelsoorten die zijn genoemd in bijlage I van de Vogelrichtlijn, en voor alle trekkende vogelsoorten die in aanmerking komen volgens artikel 4, tweede lid van de Vogelrichtlijn. Dit geldt voor habitattypen en soorten die regelmatig en van nature voorkomen in de lidstaat. Voor de Habitatrichtlijn zijn deze habitattypen en soorten opgenomen in referentielijsten. Ook voor (vogel)soorten die nieuw verschijnen in een land (al dan niet door herintroductie) moeten in beginsel gebieden aangewezen worden.[1] Wanneer dit moet gebeuren is niet vastgelegd.

De Europese systematiek van de Vogel- en Habitatrichtlijn gaat in sterke mate uit van een verplichting van de lidstaten om de op het tijdstip van aanwijzing van een gebied feitelijk aanwezige soorten en habitattypen te beschermen. Voor de Habitatrichtlijn-waarden geldt dat moet worden voldaan aan de criteria van bijlage III Habitatrichtlijn: alles wat voorkomt (in betekenende mate) én voldoet aan de criteria moet aangewezen worden.[2]

Bij een aanwijzingsbesluit mogen uitsluitend overwegingen van ecologische aard mogen worden betrokken bij de begrenzing van het gebied.

Uitgangspunt voor de aanwijzing van gebieden is dat de bescherming in de aangewezen gebieden voldoende moet zijn om een landelijk gunstige staat van instandhouding (art. 2.2. Habitatrichtlijn) of een

[1] Tekst: A.S. Adams, C.W. Backes & A. Drahmann, 'Een betere implementatie van de VHR in Nederland - Bevindingen van experts' (maart 2017)

[2] Tekst: A.S. Adams, C.W. Backes & A. Drahmann, 'Een betere implementatie van de VHR in Nederland - Bevindingen van experts' (maart 2017)

veilige status ("secure state") voor vogels mogelijk te maken. Voor de Habitatrichtlijn geldt in het algemeen dat soorten en habitattypen in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig moeten zijn voordat het gebied voor die soorten en habitats wordt aangewezen.

Nederlandse methodiek voor de selectie en begrenzing van gebieden

Selectie Vogelrichtlijngebieden
De selectie van de Vogelrichtlijngebieden is gebaseerd op aantallen:

1. Een gebied herbergt minstens 1% van een biogeografische populatie van een watervogelsoort. Dit criterium is ook toegepast voor 15 watervogelsoorten die in bijlage I zijn opgenomen. Of:
2. Een gebied behoort tot één van de vijf belangrijkste pleisterplaatsen of broedgebieden voor een soort opgenomen in bijlage I van de Vogelrichtlijn, tenzij in het gebied minder dan 1% van de Nederlandse broedpopulatie voor komt en minder dan 0,1% van de biogeografische populatie. Aanvullend geldt een absolute ondergrens van twee broedparen of vijf exemplaren.
3. Daarnaast zijn terrestrische gebieden alleen geselecteerd wanneer aldaar tenminste 100 hectare aaneengesloten gebied een natuurstatus heeft. Hierdoor wordt met name de aanwijzing van omvangrijke in agrarisch gebruik zijnde voedselgebieden beperkt tot combinaties met slaapplaatsen (c.q. open water) terwijl voedselgebieden met een meer natuurlijke vegetatie c.q. voedselaanbod wel grotendeels in de aangewezen gebieden liggen.

Selectie Habitatrichtlijngebieden
De selectie van de Habitatrichtlijngebieden is gebaseerd op voldoende dekkingspercentage oppervlakte habitattype of leefgebied. Uitgangspunt daarbij is dat de vijf (of voor prioritaire soorten of habitattypen tien, of voor subtypen van habitattypen drie) belangrijkste gebieden in de selectie zijn opgenomen. Voor habitattypen is tevens gelet op of de ecologische variatie in voldoende mate is afgedekt. Verder is bij de selectie bezien of voldoende geografische spreiding over Nederland en voldoende aansluiting met vergelijkbare gebieden in Duitsland en België is verkregen.

Begrenzing Vogelrichtlijngebieden
Bij de begrenzing van Vogelrichtlijngebieden is gewerkt met een bepaalde definitie van 'gebied'.
Een Vogelrichtlijngebied is een bestaand of potentieel beschermd gebied met of zonder bufferzones, dat zich duidelijk onderscheidt van zijn omgeving en dat alleen of in combinatie met andere gebieden bijdraagt aan de instandhouding van bepaalde vogelsoorten. De ligging en landschappelijke aard van een gebied zijn gebaseerd op verspreiding en biotoopeisen van de soorten. De concrete grenzen zijn bepaald op landschapsschaal afhankelijk van terreingebruik en biotoopeisen van relevante soorten.

Begrenzing Habitatrichtlijngebieden
Bij Habitatrichtlijngebieden vormt het aanwezig zijn van een habitattype en/of leefgebieden van soorten het uitgangspunt voor de begrenzing van deze gebieden. Tevens zijn opgenomen terreindelen nodig voor herstel van waarden, voor duurzame instandhouding van de aanwezige waarden en voor de samenhang van het Natura 2000 netwerk (het zogenoemde "cement"). De gebieden zijn op landschapsschaal begrensd op basis van herkenbare ecologische of beheerbare eenheden, bij voorkeur langs duidelijk in het landschap herkenbare topografische lijnen en zoveel mogelijk aansluitend bij bestaande topografische grenzen.

Begrenzing Natura 2000-gebieden
Bij de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden (vanaf 2006) is ernaar gestreefd om begrenzingen van overlappende Vogelrichtlijngebieden en Habitatrichtlijngebieden zoveel mogelijk gelijk te trekken, in zoverre dat mogelijk was binnen de bovenstaande criteria.

2.1.3 Uitgangspunt voor de formulering van instandhoudingsdoelstellingen: landelijk gunstige staat van instandhouding

"Voor alle in Nederland voorkomende habitattypen van bijlage I en alle soorten van bijlage II, IV en V van de Habitatrichtlijn geldt dat landelijk naar een "*gunstige staat van instandhouding*" gestreefd moet worden (art 2.2 HR). De populaties van alle van nature in het wild in Nederland voorkomende vogelsoorten dienen op enig moment op een niveau gehouden of gebracht te worden "*dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen,*

waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen" (art. 2 VR).

De staat van instandhouding van habitattypen wordt ingevolge artikel 1 HR bepaald aan de hand van de aspecten (1) verspreidingsgebied, (2) oppervlakte, (3) structuur en functies inclusief typische soorten (vaak aangeduid als 'kwaliteit') en (4) toekomstperspectief. Voor soorten zijn dat (1) verspreidingsgebied, (2) populatie, (3) leefgebied (zowel omvang als kwaliteit) en (4) toekomstperspectief.

Bij verspreidingsgebied, oppervlakte en populatie wordt de staat van instandhouding niet alleen bepaald aan de hand van de trend, maar ook aan de mate van voorkomen ten opzichte van een 'gunstige referentiewaarde' (Favourable Reference Value - FRV). Dit is een drempelwaarde waarboven een duurzame staat gewaarborgd is en die ten minste het niveau van inwerkingtreding van de richtlijn (voor Nederland: 1994) weerspiegelt. Deze drempelwaarde dient wetenschappelijk bepaald te zijn op basis van de ecologie van de soort of het habitattype, zonder rekening te houden met economische, maatschappelijke of politieke overwegingen."[1]

Voor de *vogels* wordt het begrip 'gunstige referentiewaarde' in Nederland niet gebruikt, omdat in de Vogelrichtlijn geen sprake is van een 'staat van instandhouding' en daarom ook niet van een drempelwaarde voor de gunstige staat. In het Natura 2000-doelendocument en sommige onderzoeksrapporten is wel sprake van een 'staat van instandhouding' in relatie tot vogels. Dit betreft een zogenaamde 'indicatieve staat van instandhouding', die om praktische redenen gebruikt wordt.

Bij een ongunstige staat van instandhouding zijn de doelen in principe in termen van verbetering van de kwaliteit of uitbreiding oppervlakte of de verspreiding geformuleerd.

2.1.4 Aanwijzingsbesluit: formulering instandhoudingsdoelstellingen

Uit de Vogel- en Habitatrichtlijn volgt dat er per Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelen moeten worden geformuleerd voor alle habitattypen en soorten die voldoen aan de criteria van bijlage III van de HR, onafhankelijk van of ze reden waren voor *selectie* van het gebied of niet. Alle waarden dienen daarbij ook genoemd te worden, alleen een (kwalitatieve) beschrijving van het landschap is niet mogelijk. Bij het stellen van verbeterdoelen in gebieden kan rekening gehouden worden met niet-ecologische motieven.[2]

"Vanuit de richtlijnen zijn alleen *gebieds*doelen noodzakelijk, vanwege de passende beoordeling in artikel 6 HR. Nederland heeft gekozen voor een systematiek die uitgaat van de landelijk gunstige staat van instandhouding en daarop gebaseerde landelijke doelen. Hieruit zijn vervolgens de gebiedsdoelen afgeleid. Aangezien de gebieden moeten bijdragen aan de landelijke staat van instandhouding is deze opzet logisch. Dit betekent echter niet dat de landelijke doelen behaald moeten worden met alléén de Natura 2000-gebieden, ook natuur daarbuiten kan en moet hieraan bijdragen (in het bijzonder NNN)."[3]

Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van de gevolgde aanpak bij de formulering van de Natura 2000 doelen op landelijk niveau en op gebiedsniveau. Een volledige beschrijving is te vinden in in de samenvatting[4] van het Natura 2000 doelendocument, en in het doelendocument zelf.

Bij de formulering van de doelen is vanuit twee proceslijnen gewerkt. De *eerste proceslijn* is gericht op de habitattypen en soorten, deze lijn leidt tot de doelen op landelijk niveau en leidt tevens tot een beeld van

[1] Europese Commissie, 2005. Note to the Habitats Committee on Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive. DocHab-04-03/03 rev.3.

[2] Tekst: A.S. Adams, C.W. Backes & A. Drahmann, 'Een betere implementatie van de VHR in Nederland - Bevindingen van experts' (maart 2017)

[3] Tekst: A.S. Adams, C.W. Backes & A. Drahmann, 'Een betere implementatie van de VHR in Nederland - Bevindingen van experts' (maart 2017)

[4] https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/documenten/tranches_groepen/groep_1/A%20Producten%20LNV%20onderbouwing%20besluiten/samenvatting_natura_2000_doelendocument.pdf [Samenvatting Natura 2000 doelendocument].

het relatief belang en de staat van instandhouding van de habitattypen en soorten waarvoor Nederland een verantwoordelijkheid heeft. De *tweede proceslijn* leidt tot doelen op gebiedsniveau. De ten behoeve van deze tweede proceslijn uitgevoerde analyses hebben belangrijke input geleverd ten behoeve van de toedeling van doelen aan concrete gebieden.[1]

Proceslijn 1 Habitattypen en soorten

Nadere interpretatie

- **Stap 1: Definiëring van habitattypen en soorten:** Concreet product van stap 1 zijn de Natura 2000 profielen (Natura 2000 profielendocument). Hierin is omschreven welke vegetatietypen onder een bepaald habitattype vallen.

Beoordelingen

- **Stap 2: Bepaling relatief belang binnen EU:** De mate waarin Nederland voor een bepaald habitattype of een bepaalde soort een bijdrage kan leveren aan de gunstige instandhouding op Europees niveau
- **Stap 3: Beoordeling staat van instandhouding:** Gunstig is groen, matig ongunstig is oranje en zeer ongunstig is rood. Bij de habitattypen is gekeken naar de aspecten verspreiding, oppervlakte, kwaliteit en toekomst perspectief. Voor de soorten is gekeken naar verspreiding, populatieomvang, leefgebied en toekomstperspectief.

Opgaven en landelijke doelen

- **Stap 4: Definiëring verbeteropgaven:** Voor alle habitattypen en soorten zijn verbeteropgaven geformuleerd, op basis van het relatieve belang en de staat van instandhouding. Deze opgaven zijn vervolgens naast de inschatting van een 'gunstige staat van instandhouding' op landelijk niveau gelegd.
- **Stap 5: Formulering doelen op landelijk niveau:** Bij een ongunstige staat van instandhouding zijn de doelen in principe in termen van verbetering van de kwaliteit of uitbreiding oppervlakte of de verspreiding geformuleerd. In het geval dat een herstelopgave niet realistisch werd geacht, is een uitzondering gemaakt. Bij een gunstige staat van instandhouding zijn de doelen in principe in termen van behoud geformuleerd. Ten behoeve van geografische spreiding, ecologische variatie en/of risicospreiding kan (voor concrete gebieden) een verbeteropgave zijn geformuleerd.

Proceslijn 2 Gebieden

Focus

- **Stap 1: Toedeling gebieden aan Natura 2000 landschap** Om een overzichtelijke indeling te maken, zijn acht Natura 2000 landschappen onderscheiden en zijn individuele Natura 2000-gebieden hieraan toebedeeld.
- **Stap 2: Formulering kernopgaven:** Voor de acht Natura 2000 landschappen zijn kernopgaven geformuleerd.
- **Stap 3: Toedeling kernopgaven aan gebieden:** De kernopgaven zijn vervolgens toegedeeld aan alle Natura 2000-gebieden. Hierdoor wordt ook duidelijk welke gebieden de relatief grootste bijdrage leveren aan het realiseren van de landelijke doelen.

Analyse

- **Stap 4: Inschatting haalbaarheid per gebied en per kernopgave:** Groen betekent dat de gewenste situatie al is bereikt of met reeds geplande maatregelen wordt bereikt. Oranje betekent deels haalbaar met bestaand beleid. Rood betekent dat de gewenste situatie niet bereikbaar is met bestaand beleid. Een 'sense of urgency' is toegekend als binnen nu en 10 jaar mogelijk een onherstelbare situatie ontstaat.
- **Stap 5: Inschatting zwaarte opgave:** De 'zwaarte van de opgave' geeft in termen van tijd, geld, schaal en maatschappelijk draagvlak aan hoe groot de afstand is tussen de huidige situatie en de gewenste situatie

Synthese

- **Stap 6: Formulering gebiedsdoelen:** Op basis van de voorgaande stappen 'focus' en 'analyse' zijn de gebiedsdoelen geformuleerd in termen van behoud en/of verbetering. Voor habitattypen en soorten die vallen onder één van de kernopgaven gericht op verbetering zijn doorgaans doelen geformuleerd in

[1] Samenvatting Natura 2000 doelendocument, p 11.

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

2.1.5 Beheerplan

Wanneer een Natura 2000-gebied is aangewezen moet op basis van de Wet Natuurbescherming binnen drie jaar na definitieve aanwijzing een beheerplan worden opgesteld. Dit is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (meestal de provincie) in samenwerking met partijen in en om het Natura 2000-gebied. In het beheerplan worden de maatregelen beschreven die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. De gebiedsdoelen worden in de beheerplannen verder uitgewerkt in ruimte, omvang en tijd. Voor veel gebieden zijn beheerplannen inmiddels beschikbaar.

2.1.6 Vergunningen / passende beoordeling

Wanneer een gebied is aangemeld of aangewezen, dan geldt het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn (ook voor vogels). Dit betekent dat partijen voor plannen of projecten die betrekking hebben op het beschermde gebied mogelijk een vergunning en/of passende beoordeling is vereist, conform Artikel 6 Habitatrichtlijn / Artikel 2.7 en 2.8 Wet Natuurbescherming.

3

ADVIES VOOR ACTUALISATIE VAN HET DOELENSYSTEEM

3.1 Advisering op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk wordt advies uitgebracht op welke wijze het doelensysteem kan worden geactualiseerd c.q. aangepast teneinde de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland effectiever en efficiënter te implementeren.

Deze advisering is op hoofdlijnen als volgt opgebouwd, nadere toelichting volgt in de volgende paragrafen:

1) Ontwikkel een landelijk strategisch plan over hoe de landelijke gunstige staat van instandhouding effectief en efficiënt en daarmee sneller wordt bereikt. De input voor dit strategisch plan bestaat uit:
   - De opgave op landelijk niveau. De nog te realiseren opgave kan worden bepaald door een vergelijking van de gekwantificeerde landelijk gunstige staat van instandhouding met de huidige staat van instandhouding;
   - De kansen en knelpunten op gebiedsniveau. Deze kansen en knelpunten worden idealiter geïdentificeerd in het beheerplanproces. Geadviseerd wordt om in de evaluatie van elk beheerplan een (waar nodig) op systeemanalyse gebaseerde (zie advies 2) toets op te nemen op de haalbaarheid van de huidige instandhoudingsdoelstellingen en de kansen voor het realiseren van doelen waarvoor in een gebied nog geen instandhoudingsdoelstellingen zijn. Omdat deze evaluaties niet snel en gelijktijdig beschikbaar komen - dit wordt bepaald door de beheerplantermijn van elk beheerplan - wordt geadviseerd via een quick scan de kansen en knelpunten bij de voortouwnemers van alle Natura 2000-gebieden te inventariseren.

   Aan de hand van deze informatie kan in het strategisch plan worden geanalyseerd en aangegeven hoe de Natura 2000-doelen waarvoor Nederland verantwoordelijk is zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen worden gerealiseerd. Hieruit kan voortkomen dat doelen voor Natura 2000-gebieden wijzigen, bijvoorbeeld omdat uit de analyse blijkt dat een uitbreidingsdoel voor een habitattype in een bepaald Natura 2000-gebied met betere kwaliteit, goedkoper of met minder maatschappelijke gevolgen in een ander Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd.;
2) Benut het instrument systeemanalyse bij de evaluatie van de beheerplannen voor elk Natura 2000-gebied. Dit instrument kan worden ingezet voor het (nader) uitwerken van de instandhoudingsdoelstellingen van elk Natura 2000-gebied in omvang, ruimte en tijd, het in beeld brengen van de gevolgen van menselijke activiteiten op deze doelstellingen, het bepalen van de benodigde maatregelen voor het effectief realiseren van de doelstellingen (inclusief kosten en maatschappelijke gevolgen), het toetsen van de haalbaarheid van de huidige instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied en voor het identificeren van kansen voor het realiseren van andere Natura 2000-doelen.;
3) Maak een beslisboom voor gebiedsgerichte oplossingen voor doelen die niet of moeilijk haalbaar blijken. Voor het geval uit de toets op haalbaarheid blijkt dat één of meerdere instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied niet of moeilijk haalbaar zijn, kunnen volgens deze beslisboom de opties worden uitgewerkt hoe hiermee kan worden omgegaan. Deze opties zijn altijd systeem- en gebiedsspecifiek en moeten daarom per Natura 2000-gebied worden uitgewerkt. Mogelijke opties die onderdeel kunnen zijn van de beslisboom, zijn in voorliggend advies uitgewerkt;
4) Ontwikkel een procedure voor het kunnen wijzigen van doelen in Natura 2000-gebieden wanneer maatwerk per gebied geen oplossing biedt. Mogelijk kunnen uitbreidings- en verbeterdoelen tussen gebieden onder voorwaarden worden uitgeruild. Een voorbeeld van een andere aanleiding voor het wijzigen van doelen is het verschijnen van nieuwe soorten in een Natura 2000-gebied;
5) Maak een nadere uitwerking voor enkele specifieke onderwerpen, waaronder het hanteren van het begrip ‘gunstige referentiewaarde’ bij het kwantificeren van instandhoudingsdoelen en de definitie van

het minimum areaal van habitattypen of de minimale populatieomvang van soorten voordat een habitattype of soort als 'aanwezig' mag worden beschouwd.

In de volgende paragraven wordt deze advisering nader uitgewerkt.

3.2 Ontwikkel een landelijk strategisch plan hoe de landelijk gunstige staat van instandhouding wordt bereikt

Geadviseerd wordt een landelijk strategisch plan te ontwikkelen over hoe de landelijke gunstige staat van instandhouding effectief en efficiënt en daarmee sneller wordt bereikt. De input voor dit strategisch plan bestaat uit:

- De opgave op landelijk niveau. De nog te realiseren opgave kan worden bepaald door een vergelijking van de gekwantificeerde landelijk gunstige staat van instandhouding met de huidige staat van instandhouding;
- De kansen en knelpunten op gebiedsniveau. Deze kansen en knelpunten worden idealiter geïdentificeerd in het beheerplanproces. Geadviseerd wordt om in de evaluatie van elk beheerplan een (waar nodig) op systeemanalyse gebaseerde (zie advies 2) toets op te nemen op de haalbaarheid van de huidige instandhoudingsdoelstellingen en de kansen voor het realiseren van doelen waarvoor in een gebied nog geen instandhoudingsdoelstellingen zijn. Omdat deze evaluaties niet snel en gelijktijdig beschikbaar komen - dit wordt bepaald door de beheerplantermijn van elk beheerplan - wordt geadviseerd via een quick scan de kansen en knelpunten bij de voortouwnemers van alle Natura 2000-gebieden te inventariseren.

Aan de hand van deze informatie kan in het strategisch plan worden geanalyseerd hoe de Natura 2000-doelen waarvoor Nederland een verantwoordelijkheid heeft zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen worden gerealiseerd. Hieruit kan voortkomen dat doelen voor Natura 2000-gebieden moeten wijzigen, bijvoorbeeld omdat uit de analyse blijkt dat er kansen zijn een uitbreidingsdoel voor een habitattype in een bepaald Natura 2000-gebied met betere kwaliteit, goedkoper of met minder maatschappelijke gevolgen in een ander Natura 2000-gebied te realiseren.

Natuurwinstplan Grote Wateren
Het Natuurwinstplan Grote Wateren beoogt twee ambities van het Rijk, namelijk het herstellen van het oorspronkelijk karakter van de grote wateren naar een robuust ecologisch systeem en het realiseren van de Natura 2000 doelstellingen te verenigen. Het Natuurwinstplan wordt momenteel ontwikkeld als de nieuwe strategie van LIFE IP Deltanatuur en het Programma Aanpak Grote Wateren om deze twee ambities met elkaar te verbinden. In het verenigen van de twee ambities ligt een grote uitdaging. Want hoe realiseer je de Natura 2000 doelstellingen én ontwikkel je een dynamische en klimaatbestendige natuur van de grote wateren?

Er zijn belangrijke overeenkomsten tussen het Natuurwinstplan en voorliggend advies. Bijvoorbeeld het uitvoeren van een systeemanalyse en het opstellen van een strategisch plan. Het Natuurwinstplan kan mogelijk als pilot dienen voor het landelijk strategisch plan dat in dit advies wordt voorgesteld, waarbij de (juridische) (on)mogelijkheden van opties nader kunnen worden verkend.

Geadviseerd wordt om in het strategisch plan ook specifiek de volgende onderwerpen mee te nemen:

- **De gevolgen van klimaatverandering** voor de haalbaarheid van de instandhoudingsdoelen;
- **Onderzoek in het strategisch plan of er mogelijkheden zijn om uitbreidings- of verbeterdoelen in andere gebieden te realiseren.** Dit dient te gebeuren voor doelen waar op basis van de systeemanalyse geen mogelijkheden lijken en ook het vergroten of samenvoegen van gebieden geen oplossing is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en voor die doelen die elders effectiever of efficiënter kunnen worden gerealiseerd. Hierbij moet beseft worden dat het elders realiseren van instandhoudingsdoelen voor het betreffende gebied een verzwaring betekent, waardoor hier zorgvuldig mee moet worden omgegaan

- **Onderzoek voor specifieke landelijke doelen of deze doelen naar beneden kunnen worden bijgesteld om daarmee meer ruimte te maken voor doelen waarmee het minder goed gaat.** Bij sommige habitattypen en soorten was er op het moment van inwerkingtreding van de richtlijnen sprake van een te grote omvang, bijvoorbeeld bij duindoornstruweel (dat profiteerde van grondberoering en ontwatering) en bij ganzen (sterke toename door bemesting van eertijds schrale graslanden). Voor het verkennen van de mogelijkheden zou het gesprek met de Europese Commissie moeten worden gevoerd;
- **Onderzoek de mogelijkheid voor investeren in ontwikkeling van Natura 2000-waarden buiten de Natura 2000-gebieden om meer bij te dragen aan de landelijke gunstige staat van instandhouding.** Geadviseerd wordt om in het strategisch plan ook te bepalen wat de bijdrage van habitattypen en soorten die voorkomen buiten de Natura 2000-gebieden aan het landelijk doel moet zijn. Soorten en habitattypen die voorkomen buiten Natura 2000-gebieden tellen namelijk mee bij de landelijk gunstige staat van instandhouding. Hierbij dient in eerste instantie te worden gekeken naar de mogelijkheden binnen de circa 40.000 ha van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) die momenteel nog niet is ingericht of die nog van onvoldoende kwaliteit is. Pas daarna zou ook kunnen worden gekeken buiten de huidige begrenzing van het NNN, maar bij voorkeur wel in aansluiting op deze begrenzing;
- **Onderzoek de mogelijkheid voor investeren in ontwikkeling van Natura 2000-waarden buiten de Natura 2000-gebieden die kan worden ingezet als compensatie** . Dit is nodig, omdat er binnen de bestaande begrenzing lang niet altijd mogelijkheden zijn voor compensatie omdat Natura 2000-gebieden 'vol' zijn, waardoor compensatie binnen de begrenzing ten kosten zou gaan van andere habitattypen of soorten. NB: deze gebieden moeten dan wel ook begrensd worden als Natura 2000;
- **Onderzoek in hoeverre de aanwijzing van weidevogelreservaten kan bijdragen aan de bescherming van de broedende weidevogels.** Dit zou met name meerwaarde kunnen hebben als doelen voor weidevogels strijdig zijn met bijvoorbeeld doelen voor ganzen in hetzelfde gebied. Wat kan de toegevoegde waarde zijn van de status van Vogelrichtlijngebied ten opzichte van het bestaande regime van weidevogelreservaten, mede in het licht van maatschappelijke weerstand tegen de externe werking van Vogelrichtlijngebieden. Als die meerwaarde er is, moet gekeken worden hoe en onder welke voorwaarden die aanwijzing doorgevoerd kan worden;
- **Ontwikkel een aparte methode voor solitaire, schaarse soorten**. Met de huidige criteria voor de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden (combinaties van % van nationale en biogeografische populatie en minimum aantal broedparen) worden voor zeldzame solitaire soorten geen Natura 2000-gebieden aangewezen (oehoe, zeearend). Met de te ontwikkelen methode moet ook worden voorkomen dat door spontaan vertrek van een broedplaats (denk aan een oehoe die verhuist naar een plek buiten de steengroeve), dit kan leiden tot het niet voldoen aan de richtlijn. Een optie zou kunnen zijn een groter gebied specifiek voor x broedlocaties van een soort aanwijzen, (voor zover die soort niet binnen bestaande vogelrichtlijngebieden broedt). Hierbij is het wel nodig om specifiek te omschrijven welke bescherming wordt beoogd, zodat niet het hele areaal onnodig of te zwaar beschermd wordt;
- **Zorg voor goede samenhang tussen het Natura 2000 doelensysteem en het monitoringssysteem** en voor een goede aansluiting bij wat gerapporteerd moet worden aan Brussel;
- **Zorg waar mogelijk en van toegevoegde waarde voor synergie met ander beleidsterreinen**, zoals de Kaderrichtlijn Water, het klimaatbeleid en de te ontwikkelen bossenstrategie.

3.3 Benut het instrument systeemanalyse bij het identificeren van kansen en knelpunten voor het realiseren van doelen

3.3.1 Het instrument systeemanalyse

Het uitwerken van instandhoudingsdoelen in omvang, ruimte en tijd, het uitwerken van de gevolgen van menselijke activiteiten voor de instandhoudingsdoelen en het bepalen van effectieve maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelen te realiseren, zijn onderdelen die in elk Natura 2000-beheerplan aan de orde komen. Voor het uitwerken van deze onderdelen is kennis van het functioneren van het abiotische en biotische systeem en de invloed van het beheer (binnen het Natura 2000-gebied en grenzend aan het Natura 2000-gebied) daarop onontbeerlijk. Immers, het huidige systeemfunctioneren inclusief het huidige beheer en de mogelijkheid om daar met maatregelen op in te grijpen, bepalen voor een belangrijk deel waar, in welke omvang en in welke mate geschikte omstandigheden voor soorten en habitattypen in een Natura 2000-gebied aanwezig zijn of kunnen ontstaan. Zonder voldoende kennis van het systeemfunctioneren en de betekenis ervan voor soorten en habitattypen bestaat een reële kans dat doelen

(uiteindelijk) niet haalbaar zijn of dat de verkeerde of niet de meest effectieve maatregelen worden getroffen om de doelen te halen.

De systeemanalyse kan niet alleen inzicht geven in de omstandigheden voor de huidige instandhoudingsdoelen voor een Natura 2000-gebied, maar kan ook inzicht geven in de potentie voor soorten of habitattypen die nu nog niet voorkomen in een gebied maar daar (al dan niet met maatregelen) voor zouden kunnen komen.

Er zijn verschillende methoden beschikbaar voor het uitvoeren van een systeemanalyse. Elke methode bevat vaak weer verschillende onderdelen of tools die, afhankelijk van het systeem(functioneren) en het benodigde detailniveau, al dan niet kunnen worden ingezet. De methoden en tools kunnen veelal worden ondergebracht in de landschapsecologische systeemanalse (LESA, voor terrestrische systemen) en de watersysteemanalyse (voor aquatische systemen). Ook in aanpalende beleidsterreinen wordt het instrument systeemanalyse ingezet. In onderstaand kader is de rol van (water)systeemanalyse in de Kaderrichtlijn Water toegelicht.

De rol van systeemanalyse in de Kaderrichtlijn Water
Inspiratie kan worden opgedaan bij de systematiek van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Bij de KRW staat systeemanalyse centraal bij het afleiden van de doelen en maatregelen voor een waterlichaam. In de systeemanalyse wordt onderzocht hoe een watersysteem hydrologisch en ecologisch functioneert, wat de belangrijkste processen zijn die de ecologische toestand bepalen en welke maatregelen mogelijk zijn om de processen te beïnvloeden om de ecologische toestand te verbeteren. Het doel wordt vervolgens bepaald door de bestaande ecologische toestand te nemen en deze te vermeerderen met de effecten van verbetermaatregelen. Doelen en maatregelen worden elke plancyclus (van 6 jaar) waar nodig opnieuw vastgesteld, waarbij nieuwe kennis en informatie kan en moet worden betrokken om te komen tot steeds beter passende doelen en bijbehorende maatregelen.

De systematiek van de Kaderrichtlijn Water is niet één op één toepasbaar op Natura 2000. Natura 2000 lijkt minder keuzevrijheid te kennen voor het bepalen van het doel. Maar ook voor Natura 2000 geldt dat door inzet van systeemanalyse er elke beheerplancyclus kansen zijn om nieuwe kennis en informatie te verwerken en zo te komen tot steeds beter inzicht in de haalbaarheid van doelen en de daarvoor benodigde maatregelen.

3.3.2 Inzet van het instrument systeemanalyse in het beheerplanproces

Het instrument systeemanalyse kan in het beheerplanproces worden ingezet voor:
- het (nader) uitwerken van de instandhoudingsdoelen van elk Natura 2000-gebied in omvang, ruimte en tijd;
- het (nader) uitwerken van de gevolgen van menselijke activiteiten voor de instandhoudingsdoelen;
- het (nader) uitwerken van de benodigde maatregelen voor het realiseren van de instandhoudingsdoelen, waarbij het systeembegrip dat is ontstaan nodig is voor het afleiden van de meest effectieve maatregelen;
- het toetsen van de haalbaarheid van de huidige instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied en het benoemen van oorzaken in het geval doelen niet of moeilijk haalbaar blijken. Bij deze oorzaken is het van belang onderscheid te maken of iets ecologisch niet kan of dat het onmogelijk of onwenselijk is het menselijk gebruik aan te passen;
- het identificeren van kansen voor het realiseren van habitattypen of leefgebieden van soorten waarvoor in een Natura 2000-gebied geen instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd.

In de systeemanalyse dient expliciet te worden ingegaan op de mate waarin menselijke activiteiten in heden en verleden bijdragen c.q. hebben bijgedragen aan het (on)voldoende realiseren van de behouds- of verbeterdoelstellingen voor habitattypen en (leefgebieden van) soorten. Ook oorzaken die liggen in klimaatverandering dienen in de systeemanalyse aan de orde te komen. We zijn immers op zoek naar oorzaken en de opties voor het kunnen omgaan met die oorzaken voor een betere en efficiëntere doelrealisatie. Voor het geval uit de systeemanalyse blijkt dat één of meerdere

instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied niet haalbaar zijn, worden in de volgende paragraaf opties benoemd hoe hiermee mogelijk kan worden omgegaan. Tevens is dit input voor het landelijk strategisch document. Ook kansen voor het realiseren van habitattypen of leefgebieden van soorten waarvoor geen instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd zijn input voor het landelijk strategisch document.

De inzet van het instrument systeemanalyse is maatwerk per gebied. In essentie dient te worden nagegaan of er voldoende begrip is van het ecologisch functioneren van het gebied in relatie tot de instandhoudingsdoelen en of nieuwe informatie (bijvoorbeeld uit monitoring) nog tot nieuwe inzichten leidt. Daar waar nodig kan systeemanalyse worden ingezet om het begrip te vergroten. In de meeste gevallen is ook reeds veel informatie beschikbaar. Vanuit de huidige Natura 2000-beheerplannen, de onderliggende PAS-gebiedsanalyses en de Knelpunten- en kansenanalyses van het Kiwa zijn (in meer of mindere mate) vaak al systeemanalyses of onderdelen daarvan beschikbaar. Er zijn daarnaast diverse andere bruikbare informatiebronnen, bijvoorbeeld vanuit het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN), vanuit de STOWA, het kenniscentrum voor de waterschappen, vanuit instituten als Deltares en WUR, vanuit diverse adviesbureau's en lokaal aanwezige (gebieds)kennis. Deze bestaande analyses en beschikbare kennis kan worden benut. Op onderdelen zal aanvulling nodig zijn. Niet voor alle Natura 2000-gebieden zijn systeemanalyses gemaakt. Daarnaast richten de systeemanalyses die er nu zijn zich niet altijd op alle instandhoudingsdoelen (maar bijvoorbeeld alleen op de stikstofgevoelige instandhoudingsdoelen) en niet op de potentie voor doelen die nu nog niet in een Natura 2000-gebied zijn aangewezen.

3.4 Maak een beslisboom voor gebiedsgerichte oplossingen voor moeilijk haalbare doelen

Voor doelen die niet of moeilijk haalbaar blijken, dient een beslisboom te worden ontwikkeld waarin de gebiedsgerichte opties zijn opgenomen hoe met deze situatie kan worden omgegaan. Deze opties zijn altijd systeem- en gebiedspecifiek en moeten daarom per Natura 2000-gebied worden uitgewerkt. Mogelijke opties die onderdeel kunnen zijn van de beslisboom zijn hieronder uitgewerkt.

3.4.1 Wijzigen van de begrenzing

Er zijn wellicht mogelijkheden om de begrenzing van Natura 2000-gebieden te optimaliseren zodat instandhoudingsdoelstellingen effectiever of efficiënter of, wanneer ze eerst niet haalbaar bleken, toch kunnen worden gerealiseerd. In het algemeen geldt dat nut en noodzaak van het wijzigen van de begrenzing goed moet worden onderbouwd, zodat het bij de rechter standhoudt. De systeemanalyse kan daarvoor een belangrijk onderbouwend document zijn. Voorstellen voor wijziging van begrenzing komen (via wijzigingsvoorstellen, zie procedure in paragraaf 3.5) meestal bottom-up van de voortouwnemers van de Natura 2000-gebieden, omdat het benodigde inzicht hiervoor vanuit systeemanalyses (als onderdeel van het opstellen en evalueren van beheerplannen) beschikbaar komt.

Ten aanzien van het wijzigen van de begrenzing voor het efficiënter en effectiever behalen van de instandhoudingsdoelstellingen wordt geadviseerd wordt om:

- **een checklist op te stellen met voor- en nadelen en juridische aandachtspunten van vergroting of samenvoeging van Natura 2000-gebieden.** Vergroting of samenvoeging van Natura 2000-gebieden kan een oplossing zijn voor gebieden die te klein blijken om de doelen (effectief en efficiënt) te realiseren of waar maatregelen buiten het huidige Natura 2000-gebied moeten worden genomen. Door het vergroten of samenvoegen van gebieden kan meer speelruimte ontstaan voor het realiseren van doelen binnen het (grotere) Natura 2000-gebied. In verschillende Natura 2000-gebieden die zowel onder de Habitatrichtlijn als Vogelrichtlijn zijn aangewezen verschillen de begrenzingen. Mogelijk biedt het voor verschillende gebieden voordelen deze begrenzing meer gelijk te trekken. In de checklist dient hier specifiek op te worden ingegaan. In de checklist dienen ook eerdere ervaringen met het samenvoegen van gebieden (Natura 2000-gebied Rijntakken) te worden betrokken. In de volgende fase kunnen voor- en nadelen gebiedsspecifiek worden uitgewerkt voor die Natura 2000-gebieden waar verandering van begrenzing of samenvoeging kansrijk lijkt. Op basis hiervan kan al dan niet een wijzigingsvoorstel worden gedaan;
- **spelregels en afspraken te ontwikkelen voor het beter benutten van mogelijkheden om grensoverschrijdende gebieden meer bij elkaar te laten aansluiten.** Hierbij kan het gaan om

maatregelen om de doelen aan beide zijden van de grens zo efficiënt mogelijk te halen, om mogelijke aanvulling/ herziening van doelen en begrenzing aan één of beide zijden van de grens of om onderzoek of het juridisch mogelijk is en voordelen biedt van grensoverschrijdende gebieden één Natura 2000-gebied te maken. Het daadwerkelijk verkennen van de mogelijkheden voor betere aansluiting op basis van de afspraken en spelregels is een bottom-up proces geïnitieerd vanuit de voortouwnemers;
- **niet in te zetten op het schrappen van kleine gebieden.** Ten eerste is in 2011 al eens een poging hiertoe gedaan. Destijds is een uitgebreide analyse gedaan en van de slechts drie redelijk kansrijke gevallen moest er één achteraf teruggedraaid worden. Sindsdien lijkt de toetsing door de Europese Commissie en het Europees Hof van Justitie nog strenger geworden te zijn. Zo moest de Leenheerenpolder opnieuw toegevoegd worden aan het Natura 2000-gebied Haringvliet ondanks dat plannen voor natuurontwikkeling daar geheel van de baan waren. Ten tweede is uit de analyse van de werkgroep gebleken dat bij de voortouwnemers geen knelpunten worden ervaren met te kleine gebieden.

3.4.2 Wijziging van de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen

Ten aanzien van de formulering en uitwerking van instandhoudingsdoelstellingen voor het efficiënter en effectiever bereiken van de doelen wordt het volgende geadviseerd:

- **Onderzoek of regionale doelen vaker kunnen worden toegepast en of (aanvullende) doelen op landschapsschaal kunnen worden toegepast, zodat er meer flexibiliteit ontstaat en beter kan worden aangesloten bij natuurlijke dynamiek**. Denk daarbij aan de hele keten zoals Aanwijzingsbesluit, beheerplan, maatregelen, projecten/vergunningverlening. Op basis van de resultaten van het onderzoek kan gebiedsspecifieke uitwerking plaatsvinden. Volg per gebied de aanbeveling op als blijkt uit een uitwerking dat er zowel ecologische voordelen als efficiëntie met betrekking tot doelbereik gerealiseerd kan worden én het juridisch houdbaar is. Zorg er daarbij voor dat de landelijke en regionale boekhouding op orde is. Voor het voorkomen van afwenteling/afschuiving kan een goede motivatie (nee, tenzij) worden geëist;
- **Onderzoek of bij doelformulering meer gebruik kan worden gemaakt van de 'ten gunste van benadering'**, waarbij het ene doel mag afnemen ten gunste van een ander doel. Deze benadering is nu heel strikt en beperkt toegepast: alleen doelen met een zeer gunstig staat van instandhouding mogen afnemen ten gunste van doelen met een zeer ongunstige staat van instandhouding. Mogelijk is deze situatie in meer gebieden aan de orde. Daarnaast kan hier mogelijk in specifieke gevallen ruimhartiger mee worden omgegaan, waardoor meer ruimte ontstaat om doelen met een ongunstige staat van instandhouding te realiseren ten gunste van doelen met een gunstige staat van instandhouding (die uiteraard wel gunstig moet blijven). Het onderzoek moet resulteren in criteria of een protocol waarin is uitgewerkt in welke gevallen dit is toegestaan. Hierbij moet niet uit het oog verloren worden dat verslechtering in beginsel in een gebied niet is toegestaan én dat de landelijk gunstige staat van instandhouding voor alle waarden bereikt moet worden. Het is daarom de verwachting dat met verruiming van de criteria voor het toepassen van de 'ten gunste van benadering' terughoudend moet worden omgegaan;
- **Leg concrete informatie over doelaantallen en essentiële ecologische functies (zoals de aanwezigheid van rust in een duingebied voor zogende zeehonden) vast in het aanwijzingsbesluit en neem de gebiedsspecifieke uitwerking in omvang, ruimte en tijd op in het beheerplan.** Het is daarbij de vraag of het wenselijk is alle instandhoudingsdoelstellingen te kwantificeren (met absolute doelen (aantallen of oppervlakte) of relatieve doelen (trend)). Voor vogelsoorten bestaan nu kwantitatieve doelen, voor habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten meestal niet.
- **Organiseer afstemming over de kwantificering van landelijke doelen voor habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten (oppervlakte respectievelijk populatie) met behulp van de gunstige referentiewaarden** (FRV). De FRV's zijn bepaald in twee rapporten van WUR uit 2014. Deze wetenschappelijke rapporten zijn voor discussie vatbaar vanwege de aannames en wegingsfactoren. Gezien het feit dat de FRV's de drempelwaarden zijn voor de 'Gunstige Staat van Instandhouding' (GSvI) en die GSvI volgens de HR bereikt moet worden, zijn de FRV's dus impliciet het uiteindelijke beleidsdoel. Dit is echter tot nu toe zo niet expliciet aangegeven. Het advies is om een expliciete beleidsmatige beslissing te nemen en d.m.v. een kwantificering, lokalisering en/of temporisering een nadere uitwerking van de landelijke doelen te maken binnen de FRV's of zelfs erbuiten. .In die gevallen dat een nadere uitwerking nog niet mogelijk of gewenst is, moet in ieder geval duidelijk zijn of de FRV's wel het uiteindelijke doel zijn of niet. Mochten er inhoudelijk redenen zijn dat de – wetenschappelijke - FRV's niet

(meer) haalbaar worden geacht (bijvoorbeeld door klimaatverandering of omdat de situatie bij inwerkingtreding van de richtlijn onnatuurlijk was), dan kunnen de FRV's worden aangepast, of kan beleidsmatig voor het landelijke doel worden afgeweken van de FRV's. Als doelen onder de gunstige referentie waarden, of onder de waarden van 1994 worden gesteld, is daarover overeenstemming met de Europese Commissie nodig. Aangeraden wordt om de rapporten uit 2014 in elk geval te actualiseren met de laatste kennis, bijvoorbeeld voortkomend uit de recente nationale rapportage van de Habitatrichtlijn;

- **Houd er rekening mee dat een gunstige staat van instandhouding voor dynamische systemen het karakter heeft van een langjarig gemiddelde** en dat er vrij grote schommelingen rond dat gemiddelde kunnen optreden. Voor specifieke soorten kan dit ook betekenen dat met een relatief korte zichtperiode (van bijvoorbeeld 5 jaar voor vogels) onvoldoende rekening gehouden is met die fluctuaties en de doelen bijgesteld moeten worden. Bepaalde soorten en habitattypen kunnen langdurigere en grotere fluctuaties laten zien. Voorbeelden hiervan zijn de natuurlijke cycli van schorren en kwelders van 70-90 jaar of incidentele grote pieken van soorten die niet representatief zijn voor een duurzame populatie. Mogelijk moet voor deze doelen een langere zichtperiode en de mediaan van de jaren worden gehanteerd in plaats van het gemiddeld van 5 jaar;
- **Het clusteren van ecologisch samenhangende doelen lost waarschijnlijk in veel gevallen geen knelpunten op**. Bij clusteren worden soorten en habitattypen in groepen met dezelfde ecologische kenmerken/functie geclusterd, waarbij doelen op een hoger schaal- en/of doelniveau geformuleerd kunnen worden. Hierdoor zouden de aantallen per soort kunnen fluctueren, als de aantallen van de ecologische groep maar op peil blijven. Echter, de doelen voor de afzonderlijke soorten en habitattypen en afzonderlijke gebieden blijven gelden en moeten zichtbaar blijven, dus alléén een doel op een hoger schaal en/of abstractieniveau is niet mogelijk (en/of daarbinnen moet duidelijk zijn wat dan de doelen zijn voor de waarden die daaronder vallen). Als afzonderlijke doelen blijven gelden, dan lost clusteren geen knelpunt op. In het kader van de (systeem)analyse in beheerplannen kan clusteren van doelen wel het inzicht en de samenhang vergroten. Dit wordt dan ook al toegepast. Mogelijk lost clustering wel knelpunten op indien het concurrerende populaties zijn binnen eenzelfde biotoop en de aantallen van afzonderlijke populaties in 1 gebied worden gesommeerd;
- **Actualiseer de Leidraad significantie, breidt deze uit met specifieke onderwerpen en borg de juridische status van de Leidraad.** De actualisatie dient zich te richten op het verwerken van bestaande jurisprudentie tot toetsingsvereisten. Geadviseerd wordt een dergelijke actualisatie periodiek te herhalen. Geadviseerd wordt daarnaast de toetsing de Leidraad uit te breiden met:
  - **Een toelichting op het omgaan met bandbreedtes in de doelen en natuurlijke fluctuaties bij het toetsen van effecten**. Het toevoegen van een bandbreedte aan de doelen zelf heeft naar verwachting beperkte meerwaarde. De huidige (al dan niet gekwantificeerde) doelformulering betreft al een langjarig gemiddelde. Dat veronderstelt daarmee een (niet nader omschreven) bandbreedte waarbinnen van jaar tot jaar fluctuaties mogen optreden. Het vastleggen van een specifieke bandbreedte verandert de allocatie van het gemiddelde niet en kan mogelijk eerder beperkend werken dan verruimend, omdat met het vastleggen van een bandbreedte de toegestane variatie rondom het langjarig gemiddelde wordt beperkt;
  - **Een toelichting op welke wijze de functie van een leefgebied in de toetsing moet worden meegenomen** in relatie tot de doelaantallen uit het aanwijzingsbesluit;
  - **Een toelichting op de referentiedatum** die moet worden aangehouden met betrekking tot het tegengaan van verslechtering van habitats en soorten.

3.5 Ontwikkel een procedure voor het aanpassen van doelen

Als moeilijk haalbare doelen ook niet opgelost kunnen worden met maatwerk in het gebied, dan dient bekeken te worden of doelen kunnen worden aangepast, bijvoorbeeld door doelen uit te ruilen met andere gebieden. Voor het kunnen aanpassen van doelen dient een procedure ontwikkeld te worden. Hierbij moeten heldere criteria worden geformuleerd waaraan moet worden voldaan om de procedure tot wijzigen van doelen te kunnen starten en te doorlopen.

Om het geheel te coördineren, de voortgang op het dossier te bewaken en ervaringen uit te wisselen, wordt geadviseerd een 'Programmaoverleg Natura 2000' in te stellen. Deelnemers zijn het Ministerie van LNV als

systeemverantwoordelijke en (programmaleiders van) de provincies en Rijkswaterstaat als gebiedsverantwoordelijken.

3.5.1 Afspraken over inhoudelijke criteria voor het wijzigen van de doelen

Er dienen afspraken te komen over de **inhoudelijke criteria** voor het wijzigen van doelen. Deze criteria moeten nader worden uitgewerkt en vastgelegd in een beslisboom. Op hoofdlijnen kan onderscheid worden gemaakt in de volgende criteria:

- Nieuwe inzichten over de haalbaarheid van uitbreidings- of verbeterdoelen, bijvoorbeeld op grond van een systeemanalyse. Nieuwe inzichten over de haalbaarheid kunnen aanleiding zijn uitbreidings- of verbeterdoelen elders te lokaliseren. Als kanttekening wordt aangegeven dat niet te snel en te gemakkelijk mag worden geconcludeerd dat een of meer instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied niet haalbaar zijn. Zoiets kan alleen plaatsvinden op basis van een gedegen ecologische bewijsvoering. Ook hoort daarbij het nagaan of het uitblijven van doelrealisatie niet (deels) nog is toe te schrijven aan onvoldoende maatregelen / regulatie van gebruik en/of aan onvoldoende 'incubatietijd' voor de doorwerking van die maatregelen/ gebruiksreguleringen;
- Nieuwe inzichten over de haalbaarheid van behoudsdoelen. Op basis van de Habitatrichtlijn (artikel 6 lid 2) is een verslechtering ten opzichte van het moment van eerste aanwijzing/aanmelding van het gebied niet toegestaan. Als behoud niet haalbaar is en het daarom wenselijk is een doel te wijzigen, kan mogelijk een Passende Beoordeling (artikel 6 lid 3) inclusief een ADC-route (artikel 6 lid 4) een oplossing bieden. Uit de hierin opgenomen onderbouwing zou moeten blijken dat er in het Natura 2000-gebied geen alternatieve maatregelen mogelijk zijn om het doel te realiseren, dat er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn (mogelijk de richtlijn zelf) en dat het doel in een ander Natura 2000-gebied kan gerealiseerd c.q. gecompenseerd. Het is nog erg onzeker of een Passende Beoordeling inclusief ADC-route een werkbare en juridisch houdbare oplossing is voor onhaalbare behoudsdoelen. Geadviseerd wordt om in nauw overleg met de Europese Commissie voor één of enkele specifieke situaties een pilot uit te voeren;
- De vestiging van nieuwe HR-soorten of habitattypen in een gebied: uit de Habitatrichtlijn volgt dat alle waarden die in betekenende mate aanwezig[1] zijn, aangewezen moeten worden. Niet geheel duidelijk is of dit ook voor nieuw verschenen vogelsoorten geldt;
- Nieuwe waarden voor Nederland: wanneer en welke moeten gebieden worden aangewezen voor nieuwe waarden (bestendig voorkomen in Nederland) en hoe moeten de gunstige staat van instandhouding en landelijke en gebiedsdoelen bepaald worden;
- Wetenschappelijke fout: herzien op ecologische gronden, bijv. constateren dat de referentie waarop de aanwijzing/doelen zijn gebaseerd een onnatuurlijke situatie was (waarvan het niet mogelijk of wenselijk is deze te handhaven);
- Verschuivingen binnen gebieden (bijvoorbeeld het verschuiven van habitattypen in dynamische gebieden).

Criteria op basis waarvan de aanwijzing van Natura 2000-gebieden kan worden teruggedraaid

De Europese Commissie is bezig met het maken van een notitie met criteria op basis waarvan de aanwijzing van Natura 2000-gebieden kan worden teruggedraaid. In het (openbaar) gemaakte eerste concept staan daarvoor de volgende criteria, gebaseerd op Hofjurisprudentie:

1) Bewezen wetenschappelijke fout: het is wetenschappelijk bewezen dat het gebied geen waarde had, heeft of kan hebben voor habitattypen of soorten, inclusief een indirecte waarde als een bufferzone.
2) Natuurlijke ontwikkeling die ervoor gezorgd heeft dat het gebied blijvend ongeschikt is geworden voor habitattypen of soorten waar de lidstaat redelijkerwijs niets aan had kunnen doen. Die ontwikkeling mag dus niet zijn veroorzaakt door de mens, binnen of buiten het gebied, of door het achterwege blijven van beheer. Ontwikkelingen die wel door de mens zijn veroorzaakt maar zo groot zijn dat de gevolgen niet (alleen) lokaal kunnen worden verminderd, zoals zeespiegelstijging onder invloed van klimaatverandering, kunnen wel als argument worden gebruikt;
3) Als gevolg van correcte toepassing van artikel 6, 4e lid HR: als een project toegestaan is op die plek (waardoor die plek zijn waarde is verloren) en compensatie is uitgevoerd.

[1] Zie hiervoor 3.6 nader onderzoek bestendig voorkomen

3.5.2 Procedure voor het wijzigen van doelen

Er dient een duidelijke **procedure** voor het actueel houden en indien noodzakelijk kunnen wijzigen van zowel de landelijke doelen als de gebiedsdoelen te worden ontwikkeld. De volgende procedure wordt voorgestaan:

- Landelijke doelen:
  - In beginsel worden landelijke doelen elke zes jaar herzien als daar aanleiding toe is, vooral n.a.v. de actualisering van de (landelijke) staat van instandhouding. Dit gebeurt in de nationale zogenaamde 'artikel 17-rapportage' (Habitatrichtlijn[1]) (meest recente ingediend in zomer 2019) en de daaruit afgeleide EU-rapportage 'State of nature' (te verschijnen in 2020). Concreet kunnen landelijke doelen dan worden herzien in 2020 n.a.v. de rapportage-2019 en in 2026 n.a.v. de rapportage-2025 etc..
  - Deze actualisering van landelijke doelen houdt ook rekening met nieuwe inzichten over:
    - het relatieve belang van Nederland in internationaal verband;
    - de haalbaarheid van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op het Nederlandse grondgebied. Mocht blijken dat het bereiken van een gSvI of zelfs het behoud niet haalbaar is, dan gaat Nederland daarover het gesprek aan met Europa (derogatie) en andere landen;
  - Een geactualiseerd strategisch plan dient als basis voor de herziening van doelen;
- Gebiedsdoelen:
  - Voor gebiedsdoelen kunnen wijzigingsvoorstellen worden ingediend door de voortouwnemers van de Natura 2000-gebieden (bottom up). Op basis van deze wijzigingsvoorstellen kunnen de aanwijzingsbesluiten worden gewijzigd. Wijzigingsbesluiten moeten bijtijds voor het volgende beheerplan van kracht worden. Omdat de beheerplantermijnen voor de Natura 2000-gebieden niet synchroon lopen, verschilt dit moment dus per gebied.
  - Naast de voortouwnemers kan ook LNV initiatief nemen voor wijzigingsvoorstellen voor individuele Natura 2000-gebieden.
- Er is een vorm van regie op dit proces nodig. Advies is om in de procedure uit te werken hoe hier de regie op gehouden wordt. Het in te stellen Programmaoverleg Natura 2000 kan hierin een rol spelen;
- Het (periodiek) aanpassen van doelen kan leiden tot onduidelijkheid voor belanghebbenden. Een goede afweging is nodig of en op welke moment bijstelling wenselijk is.
- Er kan noodzaak zijn om af te wijken van de standaardprocedure. Voorbeelden van zo'n noodzaak zijn: EU-pilot/inbreukprocedure, rechterlijke uitspraak, politieke wens om iets snel te regelen of samenvoeging van meerdere gebieden (vanwege onderlinge grenswijziging of vanwege uitruil van verbeterdoelen, waarbij één van de beheerplannen in een andere fase verkeert).

3.6 Voer nader onderzoek uit voor specifieke onderwerpen

Ten aanzien van de definities van (aanwezigheid van) habitattypen wordt aangeraden de volgende verbeteringen en aanpassingen te onderzoeken:

- **Nadere beoordeling en afspraken over hanteren van grenzen voor 'in betekende mate aanwezig'.** Habitattypen die 'in betekenende mate' aanwezig zijn, moeten worden aangewezen. Het handhaven van het principe van een minimum oppervlakte per habitattype als onderdeel van de invulling van het begrip 'in betekenende mate' is noodzakelijk. Wat dan als minimum oppervlakte geldt, is al vaak door de rechter getoetst. Eventuele aanpassingen/inperkingen hiervoor moeten dus goed worden onderbouwd. Nader onderzoek is nodig:
  - Beoordeel bij alle habitattypen óf de concrete grens anders zou moeten (landschap versus vegetatie; herstelvermogen?) o.b.v. EU-Interpretation Manual;
  - Zoek uit hoe ver we mogen inperken o.b.v. geografie, biotiek en abiotiek (minimaal versus ideaal).
  - Zorg voor beter begrip door betere uitleg over dit criterium en maak over karteringen concrete werkafspraken en leef die na;

  Eventuele als gevolg van dit project voorgestelde wijzigingen in definities van "voorkomen in betekenende mate" van habitattypen moeten verwerkt worden in de profieldocumenten en in de aanwijzingsbesluiten en het standaard gegevensformulier.

[1] NB: de staat van instandhouding voor vogels wordt niet gerapporteerd aan de Europese Commissie

- **Kleine aanpassingen in de definitie van habitattypen op basis van plantengemeenschappen**. Plantengemeenschappen blijven een belangrijke basis voor de definiëring van de aanwezigheid van habitattypen, in navolging van de EU Interpretation Manual. Daarop is ook de monitoring/kartering gestoeld. Op detailniveau zijn wel aanpassingen nodig in de definiëring, onder andere vanwege de revisie van de Vegetatie van Nederland, waardoor er wijzigingen zijn in de indeling en naamgeving van plantengemeenschappen;
- **Ontwikkelen van een definitie voor bestendige aanwezigheid van nieuwe habitattypen**. Bestendige aanwezigheid is de basis voor bescherming van habitattypen (en soorten). Niet helder is wanneer sprake is van bestendige aanwezigheid van landelijk en lokaal nieuwe habitattypen en in hoeverre gebiedskenmerken daarbij een rol mogen spelen. Om die reden wordt een definitie ontwikkeld voor bestendige aanwezigheid van habitattypen, zoals voor soorten al is gebeurd;
- **Onderzoek naar alternatief voor onderverdeling in subtypen**. Subtypen zijn (ook) een invulling van het behoud van variatie in kwaliteit, een vereiste van de Habitatrichtlijn. Sommige onderverdelingen in subtypen worden echter als overbodig of lastig gezien. Onderzocht moet worden of nadelen van een onderverdeling in subtypen (welke?) kunnen worden ondervangen zonder subtypen af te schaffen. Als afschaffing noodzakelijk is, moet er een beter alternatief komen voor bescherming van variatie, bijvoorbeeld door die variatie wel kenbaar te maken als kwaliteitskenmerk, maar niet hard te begrenzen en te kwantificeren.

Andere onderwerpen om te onderzoeken :
- **Onderzoek of een staat van instandhouding voor vogels kan worden vastgesteld, zo veel mogelijk gebaseerd op de HR-methode en de reeds bepaalde indicatieve staat van instandhouding**. Deze staat van instandhouding kan dan binnen het Nederlandse doelensysteem gebruikt worden conform de Wet natuurbescherming.

Op de volgende onderzochte punten lijken vooralsnog geen aanpassingen nodig:
- **Geen verdere verruiming van 'niet-karakteristiek-verklaren',** waardoor habitattypen die voorkomen buiten gebieden waar ze karakteristiek voor zijn niet hoeven worden aangewezen of mogen laten. Dit wordt niet als haalbare optie gezien, omdat de mogelijkheden hiervoor ten opzichte van de EU-definities lijken uitgeput. Als iets niet karakteristiek is in de zin van de EU-definities (geografisch, (a)biotisch), is het ook nu al geen habitattype;
- **Internationale afstemming definities lijkt vooralsnog niet urgent of belangrijk**, met uitzondering van praktische oplossingen in grensgebieden, maar die kunnen vooral gericht zijn op maatregelen.
- **De kwaliteitsbeoordeling volgens het Profielendocument** is geen onderdeel van de doelensystematiek, maar van de inhoudelijke beoordeling van kwaliteit habitattypen en wordt in dit advies niet besproken.

4

VERVOLGPROCES

In dit hoofdstuk is in het kort de vervolgaanpak beschreven die wordt opgestart zodra voorliggend rapport is vastgesteld. In paragraaf 4.1 en 4.2 is aangegeven hoe de volgende fases er op hoofdlijnen uit zien. Beide fases zullen worden opgestart met een projectstartup en het opstellen van een fase-projectplan, waarin de aanpak, planning, benodigde capaciteit en het benodigde budget wordt uitgewerkt.

4.1 Fase 2, nadere uitwerking tot concrete aanpassingen in de doelen per gebied

Fase 2 start met de nadere uitwerking van de voorstellen uit dit rapport. Eindresultaat van deze fase is een concreet beeld van wat er gaat wijzigen in zowel het doelensysteem zelf als in de gebieden. Dit gebeurt in 2 stappen:

- Fase 2a: uitwerking tot concrete adviezen op hoofdlijnen. Het gaat hierbij om het concreter uitwerken van de adviezen uit hoofdstuk 3 van dit rapport waar nog nodig, waaronder:
  - Het ontwikkelen van een strategisch plan voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding, waaronder:
    - Het onderzoeken of er mogelijkheden zijn om uitbreidings- of verbeterdoelen in andere gebieden te realiseren;
    - Het onderzoeken of voor specifieke landelijke doelen of deze doelen naar beneden kunnen worden bijgesteld;
    - Het onderzoeken van de mogelijkheid voor investeren in ontwikkeling van Natura 2000-waarden buiten de Natura 2000-gebieden om bij te dragen aan de landelijke gunstige staat van instandhouding;
    - Het onderzoeken of de mogelijkheid bestaat voor investeren in ontwikkeling van Natura 2000-waarden buiten de Natura 2000-gebieden die kan worden ingezet als compensatie;
    - Het onderzoeken in hoeverre de aanwijzing van weidevogelreservaten kan bijdragen aan de bescherming van de broedende weidevogels;
    - Het ontwikkelen van een aparte methode voor solitaire, schaarse soorten;
  - Het ontwikkelen van een beslisboom voor moeilijk haalbare doelen, waaronder:
    - Het ontwikkelen van een checklist voor vergroting of samenvoeging van Natura 2000-gebieden;
    - Het ontwikkelen van spelregels en afspraken voor het beter benutten van mogelijkheden om grensoverschrijdende gebieden meer bij elkaar te laten aansluiten;
    - Het onderzoeken of regionale doelen vaker kunnen worden toegepast en of (aanvullende) doelen op landschapsschaal kunnen worden toegepast;
    - Het onderzoeken of bij doelformulering meer gebruik kan worden gemaakt van de ‘ten gunste van benadering’;
    - Het organiseren van afstemming over de kwantificering van landelijke doelen voor habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten (oppervlakte respectievelijk populatie) met behulp van de gunstige referentiewaarden;
  - Het actualiseren van de Leidraad Significantie;
  - Het ontwikkelen van een procedure voor het aanpassen van doelen inclusief afspraken over inhoudelijke criteria op grond waarvan doelen kunnen worden gewijzigd;
  - Een nadere beoordeling en afspraken over hanteren van grenzen voor ‘in betekende mate aanwezig’;
  - Het doorvoeren van kleine aanpassingen in de definitie van habitattypen op basis van plantengemeenschappen;
  - Het ontwikkelen van een definitie voor bestendige aanwezigheid van nieuwe habitattypen;

  - Het onderzoeken van alternatieven voor de huidige onderverdeling in subtypen;
  - Het onderzoeken of een staat van instandhouding voor vogels kan worden vastgesteld, zo veel mogelijk gebaseerd op de HR-methode en de reeds bepaalde indicatieve staat van instandhouding.
- Fase 2b: doorvertaling naar wat er concreet wijzigt in de landelijke en gebiedsdoelen en begrenzing (en eventueel aanwijzing) van gebieden.

Na afronding van deze fase zal dus duidelijk zijn wat er concreet in de gebieden wijzigt als gevolg van de actualisatie, welke doelen komen erbij, gaan eraf of wijzigen. Na deze uitwerking, die plaats vindt in afstemming tussen de betrokken overheden, vindt definitieve besluitvorming over de implementatie plaats. De doorlooptijd van deze fase moet nog nader bepaald worden, voorlopige inschatting is dat deze fase in 2020 gereed is, mede afhankelijk van beschikbare capaciteit.

4.2 Fase 3, implementatie

Na instemming op de uitkomsten van fase 2, gaat fase 3 van start (naar verwachting in 2021) en worden de wijzigingen daadwerkelijk doorgevoerd in een nieuw doelendocument, de aanwijzingsbesluiten en de beheerplannen.
Het aanpassen van aanwijzingsbesluiten en doorvoeren van wijzigingen in de beheerplannen is een flinke klus en zal de nodige doorlooptijd en capaciteit vergen. In de planning hiervan zijn nog keuzes mogelijk. Er kan gekozen worden om onderdelen parallel op te pakken of juist gefaseerd, in fase 2 wordt dit nader uitgewerkt en wordt hierover geadviseerd.