

13 september 2011

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.*

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies

Inleiding

1. Nederland en Natura 2000

2. De verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn

3. Mogelijkheden voor het schrappen van gebieden

- 3.1 Aanmeldingsprocedure in Europa
- 3.2 De Nederlandse aanmelding
- 3.3 Analyse van de Nederlandse aanmelding
 - Heeft Nederland meer gebieden aangemeld dan nodig?*
 - Wat zijn de mogelijkheden om gebieden te schrappen?*
- 3.4 Conclusies rek en ruimte in gebiedselectie

4. Gunstige staat van instandhouding

- 4.1 Flexibiliteit bij het realiseren van een gunstige staat van instandhouding
- 4.2 Is een gunstige staat van instandhouding wel haalbaar?
 - Onhaalbare doelen*
 - Waarom is de staat van instandhouding zo vaak ongunstig?*
 - Kwantificeren gunstige staat van instandhouding*
- 4.3 Conclusies rek en ruimte rondom de gunstige staat van instandhouding

5. De Natura 2000-doelen

- 5.1 Kunnen instandhoudingsdoelstellingen achterwege blijven?
- 5.2 Welke instandhoudingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd?
 - Habitatrichtlijndoelen*
 - Vogelrichtlijndoelen*
 - Meer doelen dan aangemeld*
 - Statische doelen en natuurlijke dynamiek*
 - Verwaarloosbaar aanwezig*
- 5.3 Doelen verdelen over de gebieden
 - Strategisch lokaliseren*
 - Zijn er meer hersteldoelstellingen geformuleerd dan nodig?*
 - Complementaire doelen*
 - Oude NB-wet doelen*
 - Zijn doelstellingen te ambitieus?*
 - In hoeverre is het mogelijk te schuiven met natuurdoelen?*
 - Is het mogelijk om bepaalde (aanwezige) natuurwaarden te laten verdwijnen?*
- 5.4 Conclusies rek en ruimte instandhoudingsdoelstellingen

6. De Aanwijzingsbesluiten

- 6.1 Aanwijzing van Natura 2000-gebieden
- 6.2 Actuele kennis
- 6.3 Samenvoegen van gebieden
- 6.4 Conclusies rek en ruimte aanwijzingsbesluiten

7. De juridische bescherming en beheerplannen

- 7.1 De bescherming in de natuurbeschermingswet
- 7.2 Beheerplannen
- 7.3 Conclusies rek en ruimte

Bijlage 1: Antwoordbrief Europese Commissie

Bijlage 2: Motie van de Staaïj

Bijlage 3: Kamervragen waarop dit rapport antwoord geeft

Bijlage 4: Verloop van de aanmelding

Bijlage 5: Beoordelingsmatrix staat van instandhouding

Bijlage 6: 'Implementatie Natura 2000 in Nederland' - Review

Samenvatting en conclusies

In het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' is afgesproken dat de rek en ruimte binnen de Europese richtlijnen (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn) optimaal worden benut en dat nationale koppen op de Europese regelgeving worden opgespoord en verwijderd. Dit document geeft weer hoe Nederland Natura 2000 uitvoert en analyseert daarbij welke rek en ruimte er te vinden is. Daarbij worden de selectie en aanmelding van Habitatrichtlijngebieden en de aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen bekeken, zoals verzocht in de motie van der Staij c.s. (bijlage 2). Mogelijke nationale koppen op de Europese regels worden nader beschouwd en mogelijke aanpassingen aangeduid om de rek en ruimte binnen de Europese kaders optimaal te benutten.

Nederland is een dichtbevolkte delta met veel bedrijvigheid, maar ook met natuur van internationale betekenis. Daardoor is er sprake van veel ambities en belangen op een kleine oppervlakte. Implementeren van de Europese natuurbeschermingsregels van Natura 2000 in Nederland is daarom niet eenvoudig. In en om de Natura 2000-gebieden moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de natuur. Dit betekent niet dat er niets meer mag, maar wel dat in deze gebieden met zorg moet worden omgegaan met de Europese natuurwaarden. Deze analyse laat zien dat de Nederlandse implementatie van de Europese Natura 2000-verplichtingen grotendeels niet strenger is dan de richtlijnen vereisen. Duidelijk wordt ook dat er nog een aantal mogelijkheden zijn voor het meer benutten van rek en ruimte binnen de Europese kaders.

Deze mogelijkheden voor meer rek en ruimte of een meer flexibele invulling van Natura 2000-verplichtingen zijn:

- Enkele kleine gebieden kunnen worden geschrappt door de instandhoudingsdoelstellingen onder te brengen in andere gebieden. Concreet gaat het om de gebieden Boddenbroek, Teeselinkven en deelgebied Achter de Voort.
- Door internationaal meer samen te werken aan een gunstige staat van instandhouding kan deze mogelijk eenvoudiger worden bereikt. Echter, de opgave om verslechtering te voorkomen, maakt dat deze optie pas op langere termijn perspectief biedt.
- Door te kwantificeren wat een gunstige staat van instandhouding behelst, kan voorkomen worden dat op termijn meer wordt gedaan dan nodig, zodat ruimte blijft voor andere maatschappelijke ontwikkelingen. Dit kan bijvoorbeeld bij de 2^e generatie beheerplannen worden ingezet.
- Door aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen in de toekomst regelmatig te actualiseren, kunnen doelen worden aangepast aan natuurlijke ontwikkelingen en dynamiek. Ook kunnen doelstellingen dan worden aangepast als het beoogde resultaat is bereikt.
- Met complementaire doelen kan anders worden omgegaan. Binnen de Natura 2000 gebieden ontstaat meer rek en ruimte als voor deze doelen het juridische beschermingsregime van Natura 2000 zou komen te vervallen.
- Doelen voor soorten met een (zeer) gunstige staat van instandhouding kunnen in enkele gebieden worden versoepeld. Concreet zijn hier mogelijkheden bij enkele ganzensoorten.
- Doelen die voortkomen uit beschermde natuurmonumenten kunnen worden geschrappt. Deze zijn niet verplicht vanuit de Europese richtlijnen. Hiervoor is een wetswijziging noodzakelijk.
- Door aanwijzingsbesluiten vast te stellen, kan duidelijk worden afgebakend welke natuurwaarden in een gebied worden beschermd. Het beperkt daarmee de reikwijdte van het beschermingsregime.
- Gebieden die ecologisch sterke samenhang hebben, kunnen worden samengevoegd. Er kan dan over een groter gebied worden samengewerkt aan de natuurdoelstellingen. Dit vraagt een samenvoegingsprocedure in Brussel.
- De vergunningplicht voor handelingen die verstoringen of verslechtingen veroorzaken die geen significant effect hebben kan worden afgeschaft. Hiervoor is een wetswijziging noodzakelijk.

Bovenstaande mogelijkheden voor aanvullende rek en ruimte kunnen lokaal knelpunten wegnemen, terwijl ze over het geheel de verplichting die Nederland heeft om de natuurwaarden in gunstige staat van instandhouding te brengen, niet in de weg staan.

Implementatie Natura 2000 in Nederland

De analyse is ter toetsing voorgelegd aan een reviewcommissie van hoogleraren. Deze commissie is gevraagd te beoordelen en te bezien of alle mogelijke nationale koppen en rek en ruimte in beeld zijn gebracht. Ook deze review constateert dat de implementatie in Nederland niet substantieel verder gaat dan waartoe Europa ons land verplicht. De review is als bijlage aan de analyse is toegevoegd (zie bijlage 6).

Inleiding

Nederland is bezig met de implementatie van Natura 2000: de Europese aanpak om een netwerk van natuurgebieden te beschermen. Dat is geen eenvoudige opgave. Voor veel Natura 2000-gebieden is het proces van aanwijzen nog gaande, beheerplannen worden opgesteld in gebiedsprocessen, activiteiten worden beoordeeld op hun natuureffecten. Daarbij vindt ook discussie plaats over de belemmeringen die economische en maatschappelijke ontwikkelingen ervaren. Vanzelfsprekend is de natuur het beschermen waard, ook in Nederland. Daarom zijn er internationale afspraken gemaakt over bescherming van Natura 2000-gebieden, waar Nederland zich aan zal houden. Dat betekent ook dat er beperkingen zijn. Het beeld bestaat echter dat de Natura 2000 regelgeving strenger wordt uitgevoerd dan nodig, waardoor sommige beperkingen niet nodig zouden zijn. Het kabinet wil dat ruimte en toekomstperspectieven voor ondernemers zwaar worden meegewogen bij de uitvoering van Natura 2000.

1.1 Waarom dit rapport

In het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' is afgesproken dat de rek en ruimte binnen de Europese richtlijnen (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn) optimaal worden benut en dat nationale koppen op de Europese regelgeving worden opgespoord en verwijderd. Daarnaast vraagt de motie van der Staaij (bijlage 2) de selectie en aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden, inclusief aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen, te evalueren en te bezien of aanpassingen gewenst zijn.

Dit document geeft weer hoe Nederland Natura 2000 uitvoert en analyseert daarbij welke rek en ruimte er te vinden is. Daarbij worden de selectie en aanmelding van Habitatrichtlijngebieden en de aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelen doorgelicht, zoals verzocht in de motie van der Staaij c.s. Mogelijke nationale koppen op de Europese regels worden nader beschouwd en mogelijke aanpassingen aangeduid om de rek en ruimte binnen de Europese kaders optimaal te benutten. Dit rapport geeft daarbij tevens antwoord op Kamervragen van VVD en SGP over Natura 2000 (bijlage 3).

Wat is een nationale kop?

De uitdrukking 'nationale kop' is voor dit rapport gedefinieerd als 'een manier van implementeren die strenger is dan de richtlijnen vragen'. Niet alles wat niet letterlijk in de richtlijn is terug te vinden, is een nationale kop. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn Europese richtlijnen (en geen verordeningen). Die vragen dus om een nationale doorvertaling. Ze schrijven niet letterlijk voor hoe ze moeten worden geïmplementeerd, zoals een Europese verordening wel doet.

1.2 Leeswijzer

Het voorliggende document is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 duidt in het kort de Europese verplichtingen met betrekking tot Natura 2000 uit de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Vervolgens worden de verschillende onderdelen van het 'Natura 2000-systeem' geanalyseerd om te bezien of er nationale koppen zijn en welke rek en ruimte er aanvullend te vinden is. Deze onderdelen zijn: de aanmelding van gebieden (hoofdstuk 3), de ambitie om een gunstige staat van instandhouding te realiseren (hoofdstuk 4), de systematiek van Natura 2000-doelen (hoofdstuk 5), de aanwijzingsbesluiten (hoofdstuk 6) en de juridische bescherming en beheerplannen (hoofdstuk 7). Deze analyse geeft daarmee ook invulling aan de motie van der Staaij (bijlage 2) en beantwoordt onlangs gestelde Kamervragen van VVD en SGP (bijlage 3). Waar relevant is dit expliciet in voetnoten aangegeven.

1.3 Proces

Deze evaluatie is voor een review voorgelegd aan een aantal deskundigen (prof. dr. P.C.E. van Wijmen, prof. dr. C.W. Backes, prof. dr. J.H.J Schaminée, prof. dr. C.J Bastmeijer, prof. dr. A.G.A. Nijmeijer). Hun bevindingen bij dit document staan in de Review (zie bijlage 6: 'Implementatie Natura 2000 in Nederland-Review'). Dit voorjaar is door de Universiteit van Maastricht en het Planbureau voor de Leefomgeving een rapport gepubliceerd waarin het beleid rondom Natura 2000 is geanalyseerd. Dat rapport ('Natura 2000 in Nederland') is opgesteld in opdracht van de Tweede Kamer. Resultaten uit dat rapport zijn meegenomen in deze evaluatie. Voor de analyse van mogelijke nationale koppen zijn door het ministerie van EL&I ook vragen gesteld aan de Europese Commissie. De antwoorden van de Commissie zijn meegenomen in dit rapport. Bijlage 1 betreft de antwoordbrief van de Europese Commissie.

1. Nederland en Natura 2000

Natura 2000: een Europees project om de natuur te beschermen

De natuur vervult veel belangrijke functies waar de menselijke samenleving van afhankelijk is. Ook in Nederland. Niet alleen is natuur mooi en belangrijk om in te kunnen recreëren en te ontspannen, veel van de bedrijvigheid in Nederland is ook afhankelijk van de natuur. Denk bijvoorbeeld aan de bestuiving door bijen voor de productie van fruit. Deze functies worden geleverd door een complex samenspel van vele plant- en diersoorten in ecosystemen. Wanneer plant- en diersoorten verdwijnen duidt dit erop dat het niet goed gaat met de natuur. De biodiversiteit neemt dan af en ecosystemen kunnen dan hun functies minder goed vervullen. Daar hebben we, of krijgen we last van. Het is daarom van belang om de biodiversiteit te behouden. Natuur is een gegeven waarmee we bij de menselijke bedrijvigheid rekening moeten houden.

De biodiversiteit is de afgelopen decennia sterk afgenomen¹. Dit is niet alleen een Nederlands fenomeen, maar ook een Europees en wereldwijd probleem. De oorzaken hebben vaak ook een internationaal karakter, bijvoorbeeld luchtvervuiling. In Nederland zijn de belangrijkste oorzaken het gebrek aan geschikt leefgebied, verdroging, vermesting, verzuring en versnippering².

Om de achteruitgang van de biodiversiteit te keren hebben de Europese lidstaten afgesproken om Europees belangrijke natuurwaarden te beschermen, en in een 'gunstige staat van instandhouding' te brengen. Deze natuurwaarden moeten vooral in Europese natuurgebieden, de Natura 2000-gebieden, worden beschermd. Dat betekent niet dat er in die gebieden niets meer mag, maar wel dat er in deze gebieden met zorg moet worden omgegaan met die Europese natuurwaarden.

Nederland heeft voor Natura 2000 een opgave voor 51 Habitattypen (zoals droge heide, veenmosrietland en grijze duinen), 36 plant- en diersoorten (zoals de bever, het pimpernelblauwtje en de zeggekorfslak) en 95 vogelsoorten (zoals de rietzanger, de blauwe kiekendief en de blauwborst)³. Deze moeten alle in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht (zie hoofdstuk 4).

Waarom is Natura 2000 in Nederland complex?

Nederland is een dichtbevolkte delta met veel bedrijvigheid, intensieve landbouw, veel transport en een energie-intensieve industrie. Maar ook met natuurwaarden van internationale betekenis⁴. Er is sprake van veel ambities en belangen, op een kleine oppervlakte. Dit betekent dat de leefmilieucondities van beschermde plant- en diersoorten al snel onder druk staan en het moeilijk is deze in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen, zonder dat dit betekenis heeft voor economische activiteiten. In vergelijking met andere landen zijn er daardoor in Nederland sneller knelpunten met Natura 2000, waarover ook door de rechter juridisch bindende uitspraken worden gedaan. Het dossier heeft daarmee ook een juridisch karakter.

In de Nederlandse situatie Natura 2000 implementeren met een goede balans tussen gewenste ecologische en gewenste economische ontwikkelingen, is geen gemakkelijke opgave. Er is behoefte aan duidelijkheid en juridische zekerheid, maar ook aan maatwerk en ruimte voor creatieve oplossingen. Dit leidt in de regel niet tot eenvoud in de uitvoering. De ervaring met bijvoorbeeld het beheerplan Voordelta leert echter ook dat uitvoering van Natura 2000 in evenwicht met andere belangen goed mogelijk is⁵.

¹ 'Balans voor de leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving, 2010.

² Balans voor de leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving, 2010

³ De Habitatrichtlijnopgave geldt voor alle in Nederland voorkomende habitattypen van Bijlage I en soorten van Bijlage II, zoals vermeld op de referentielijst voor de Atlantische regio. De Vogelrichtlijnopgave geldt voor de vogelsoorten genoemd in de Nota van Antwoord 2000.

⁴ 'Grenzeloze natuur, De internationale betekenis van Nederland voor soorten, ecosystemen en landschappen'. J.H.J. Schaminée, J.G.P.H. Dirkx, J.A.M. Janssen, 2011.

⁵ Zie bijvoorbeeld 'Belangen Beheren, Natura 2000 in de Voordelta', Ministerie van Verkeer en Waterstaat - Rijkswaterstaat - Dienst Noordzee, Project Mainport Ontwikkeling Rotterdam en DHV, 2009.

2. De verplichtingen van de Vogel- en Habitatrictlijn

Dit hoofdstuk gaat in op een aantal hoofdlijnen van de Europese verplichtingen uit de Habitatrictlijn. De verplichtingen van de Vogelrichtlijn zijn veelal hetzelfde. Paragraaf 2.6 geeft aan waar de verplichtingen van de Vogelrichtlijn afwijken. Alleen de verplichtingen ten aanzien van Natura 2000 worden in dit hoofdstuk weergegeven. Andere verplichtingen uit deze richtlijnen, bijvoorbeeld met betrekking tot de bescherming van soorten uit bijlage IV of V van de Habitatrictlijn, worden in dit rapport buiten beschouwing gelaten, evenals andere internationale afspraken over biodiversiteitbehoud (bijvoorbeeld het Verdrag van Bern). Bij de integratie van de natuurwetten worden deze verplichtingen bezien.

<u>Habitatrictlijn</u>	}	Natura 2000
Bijlage I: Habitattypen waarvoor gebieden moeten worden aangewezen		
Bijlage II Soorten waarvoor gebieden moeten worden aangewezen		
Bijlage III: Criteria voor de selectie van gebieden		
Bijlage IV: Soorten die strikt moeten worden beschermd		
Bijlage V: Soorten waarvoor regels gelden m.b.t. onttrekking aan de natuur		

2.1 Realiseren van een gunstige staat van instandhouding

De hoofddoelstelling van de Habitatrictlijn is om de biologische diversiteit te bevorderen. Een belangrijke maatregel daartoe is het vormen van een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden (Natura 2000). Dat moet ervoor zorgen dat specifiek in de richtlijn genoemde natuurwaarden in een gunstige staat van instandhouding komen en blijven. Het gaat voor Natura 2000 in Nederland om de habitattypen genoemd in Bijlage I van de Habitatrictlijn en de soorten in Bijlage II van de Habitatrictlijn, die in Nederland voorkomen⁶.

Het bereiken of behouden van die gunstige staat van instandhouding is een resultaatverplichting, waarvoor alle noodzakelijke, maar niet disproportionele⁷, maatregelen moeten worden genomen. De Habitatrictlijn koppelt hier geen eindtermijn aan⁸. Verdere verslechtering van de staat van instandhouding moet worden tegengegaan. Bij het nemen van de (beheer)maatregelen moet rekening worden gehouden met 'vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede met regionale en lokale bijzonderheden' (artikel 2, lid 3)⁹. Op de vraag op welk schaalniveau de gunstige staat van instandhouding moet worden nagestreefd, zijn verschillende visies mogelijk. Hoofdstuk 4 gaat hier op in.

2.2 Aanmelding van Habitatrictlijngebieden

De Habitatrictlijn verplicht elke lidstaat om de gebieden aan te melden die naar aard en omvang het belangrijkste zijn voor de instandhouding van de Europese habitattypen en soorten. De criteria voor selectie van gebieden staan in Bijlage III van de Habitatrictlijn. Andere dan ecologische overwegingen mogen geen rol spelen bij de selectie en begrenzing van de gebieden¹⁰. De gebieden worden door de Europese Commissie op de Communautaire lijst geplaatst. Zodra een gebied op deze lijst staat, treedt het beschermingsregime van de Habitatrictlijn (artikel 6, leden 2, 3 en 4) in werking. Deze artikelen regelen de 'preventieve bescherming' van de gebieden (zie paragraaf 2.4). Vervolgens moeten de gebieden naar

⁶ Deze staan aangeduid op de referentielijst voor de Atlantische biogeografische regio: 'Atlantic Region, Reference List', December 2010, Europese Commissie.

⁷ Zie rapport 'Natura 2000 in Nederland', Universiteit Maastricht en PBL voor een toelichting op het begrip 'disproportioneel'.

⁸ Zie o.a. ABRvS 16 maart 2011, 200902380/1/R2 (Duinen en Lage Land Texel)

⁹ Een beperkt budget wordt door het Europese Hof niet geaccepteerd als argument om geen maatregelen te nemen. Wel kan een beperkt budget reden zijn de gunstige staat van instandhouding later te bereiken. Uitgangspunt in de Vogel- en Habitatrictlijn is dat de maatregelen worden uitgevoerd die ecologisch nodig zijn om achteruitgang te voorkomen en op den duur een gunstige staat van instandhouding te bereiken. Vervolgens kan gekeken worden hoe de doelen worden bereikt met zo min mogelijk nadelen voor burgers en economische sectoren. Aldus 'Natura 2000 in Nederland', Universiteit Maastricht en Planbureau voor de Leefomgeving, 2011.

¹⁰ HvJ EG, 7 november 2000, zaak C371/98 (First Corporate Shipping)

nationaal recht worden aangewezen, waarbij instandhoudingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd. Na aanwijzing treedt ook de verplichting in werking om 'positieve' instandhoudingsmaatregelen te nemen, bijvoorbeeld via een beheerplan (artikel 6, lid 1).

2.3 Aanwijzing van Habitatrictlijngebieden

Binnen zes jaar nadat een Habitatrictlijngebied op de communautaire lijst is geplaatst moet het onder nationale wetgeving worden aangewezen (Habitatrictlijn artikel 4, lid 4). Omdat de communautaire lijst van de Atlantische biogeografische regio¹¹, waar alle Nederlandse gebieden toe behoren, in december 2004 voor het eerst is vastgesteld, betekent dit voor Nederland dat december 2010 de aanwijzing van de gebieden afgerond had moeten zijn (zie hoofdstuk 6). Uitzondering hierop vormen de Natura 2000 gebieden op zee. Deze zijn later op de communautaire lijst geplaatst en moeten uiterlijk in 2016 worden aangewezen.

Een aanwijzingsbesluit moet volgens de Habitatrictlijn minimaal een kaart met de begrenzing bevatten en de soorten en habitattypen die er bescherming krijgen benoemen. Bij de aanwijzing moeten tevens de prioriteiten worden vastgesteld, gelet op het belang van de gebieden voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding en gelet op de coherentie van het netwerk en de bedreigingen voor het gebied (artikel 4, lid 4). Zie hiervoor hoofdstuk 5.

2.4 Bescherming van de gebieden

De Habitatrictlijn heeft een directe werking. Habitatrictlijngebieden zijn beschermd vanaf het moment dat ze op de Europese communautaire lijst zijn geplaatst (artikel 4, lid 5). In Nederland is dit vanaf december 2004, ongeacht of de gebieden wel of niet zijn aangewezen.

Nieuwe plannen en projecten vooraf beoordelen

Nieuwe plannen en projecten die, afzonderlijk of in cumulatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kunnen hebben voor de beschermde natuurwaarden in een gebied, moeten passend worden beoordeeld alvorens ze kunnen worden toegestaan (artikel 6, lid 3).

Als uit die beoordeling blijkt dat significante gevolgen zijn uitgesloten kan het plan of project doorgang vinden. Bij deze beoordeling moet rekening gehouden worden met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Kunnen significante gevolgen niet worden uitgesloten, dan kan het plan of project alleen doorgang vinden als:

- er geen ecologisch betere alternatieven zijn, en
- er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn om het project toch toe te staan, en
- alle nodige compenserende maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (artikel 6, lid 4).

Verslechtering voorkomen

Daarnaast verplicht de Habitatrictlijn tot het nemen van 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 de richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben (artikel 6, lid 2). Deze bescherming moet preventief werken: verslechtering moeten worden tegengegaan vóórdat het optreedt, ook als het gaat om natuurlijke ontwikkelingen zoals successie¹². Dit is een resultaatsverplichting¹³. De reikwijdte van deze verplichting wordt in hoofdstuk 7 besproken.

Positieve instandhoudingsmaatregelen nemen, bijvoorbeeld via een beheerplan

Vanaf het moment dat de gebieden zijn aangewezen is er een verplichting om de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen. Dit kunnen passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen zijn die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de op grond van Bijlage I en II beschermde soorten en habitattypen, die in de gebieden voorkomen (artikel 6, lid 1). Ook kan hiervoor bijvoorbeeld een beheerplan worden

¹¹ De Atlantische biogeografische regio omvat Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk en delen van het grondgebied van België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Portugal en Spanje.

¹² HvJ EG 20 oktober 2005, zaak C-6/04, verenigd koninkrijk (Gibraltar arrest).

¹³ 'Handboek natuurbeschermingsrecht', Ch.W. Backes; Buuren, P.J.J. van; Freriks, A.A, 2004.

opgesteld, maar dat is vanuit de Habitatrictlijn niet verplicht (artikel 6, lid 1)¹⁴, zie hoofdstuk 7.

Externe werking en voorzorg

De verplichting om verslechtering te voorkomen is alleen van toepassing binnen de aangemelde gebieden. Maar ook activiteiten buiten de gebieden, die een verslechtering binnen de gebieden veroorzaken, moeten worden aangepast of er moeten verzachtende maatregelen worden getroffen. In beginsel geldt dit ook als het gaat om reeds bestaande activiteiten.

Nieuwe plannen en projecten die buiten de gebieden plaatsvinden, maar significante gevolgen kunnen hebben binnen de gebieden, moeten passend worden beoordeeld¹⁵. Dit wordt externe werking genoemd. Externe werking betekent dat activiteiten buiten de gebieden een negatieve uitwerking op het gebied kunnen hebben.

Bij de passende beoordeling van nieuwe plannen en projecten, en bij het voorkomen van verslechtering is het voorzorgsbeginsel van toepassing¹⁶. Dit betekent dat eerst de zekerheid moet zijn verkregen dat er geen schadelijke gevolgen zullen zijn, voordat er toestemming kan worden gegeven voor een nieuw project. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn¹⁷. Bij redelijke twijfel krijgt de natuur dus voorrang, tenzij deze onzekerheden op een adequate manier kunnen worden ondervangen. Het stellen van voorwaarden aan de uitvoering van plannen en projecten is een manier om onzekerheden weg te nemen. Het 'hand aan de kraan'-principe is in bepaalde gevallen ook een werkbare manier om met onzekerheden om te gaan (gaswinning Waddenzee).

2.5 Monitoring, rapportage en actualisatie

De Habitatrictlijn verplicht ertoe toe te zien op de staat van instandhouding van de soorten en habitattypen (artikel 11). Elke 6 jaar wordt aan de Europese Commissie gerapporteerd over de landelijke staat van instandhouding (artikel 17) en de toepassing van de genomen instandhoudingsmaatregelen. Dit gebeurt aan de hand van gegevens over vier aspecten¹⁸:

- het verspreidingsgebied en de trend daarin,
- de oppervlakte van het habitatype/de populatie van de soort en trends daarin,
- de kwaliteit van het habitatype/leefgebied van de soort
- het toekomstperspectief.

Hiervoor is een monitoringsprogramma verplicht¹⁹. Ook de getroffen maatregelen moeten daarbij worden vermeld.

Daarnaast vraagt de Europese Commissie (op basis van artikel 17 en artikel 4, lid 1) om het actueel houden van de Natura 2000-database met gegevens per gebied. Dit gebeurt met behulp van de Standaard Data Formulieren (SDF) welke ook zijn ingevuld bij het aanmelden van de gebieden.

De Europese Commissie kan overwegen om een Habitatrictlijngebied haar status te ontnemen, wanneer de natuurlijke ontwikkeling dat rechtvaardigt (artikel 9)²⁰. Dit gebeurt op voorspraak van de lidstaat. Evenzo kunnen er, als dat nodig is, nieuwe gebieden worden toegevoegd (artikel 4, lid 1).

2.6 De verplichtingen van de Vogelrichtlijn

De Vogelrichtlijngebieden en de Habitatrictlijngebieden samen vormen het Natura 2000-netwerk. De Vogelrichtlijn (1979) is ouder dan de Habitatrictlijn (1992). De procedure voor

¹⁴ Zie ook 'Natura 2000 in Nederland', Universiteit Maastricht en Planbureau voor de Leefomgeving, 2011.

¹⁵ Beheer van Natura 2000 gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG), 2000, Europese Commissie

¹⁶ Beheer van Natura 2000 gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG), 2000, Europese Commissie

¹⁷ HvJ EG 7 september 2004, zaak C127/02, ook bekend als "het kokkelvisserijarrest".

¹⁸ Zie het rapportageformat voor artikel 17.

¹⁹ 'Note to Habitats Committee, 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), Europese Commissie, 2005.

²⁰ Deze mogelijkheid is in eerste instantie bedoeld voor gevallen waarin een gebied niet meer nodig is om een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype duurzaam te verzekeren (zie ook Natura 2000 in Nederland, Universiteit van Maastricht en Planbureau voor de Leefomgeving 2011).

de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden is in 2000 afgerond. Deze gebieden waren dus al aangewezen voordat ze Natura 2000-gebied werden. In artikel 7 van de Habitatrichtlijn is opgenomen dat de verplichtingen om verslechtering te voorkomen en plannen en projecten te beoordelen (artikel 6, leden 2, 3 en 4) ook van toepassing zijn op Vogelrichtlijngebieden. De peildatum die voor Habitatrichtlijngebieden geldt (voor Nederland 2004), geldt voor de Vogelrichtlijngebieden niet, omdat deze al eerder waren aangewezen. De Vogelrichtlijn (artikel 3) kent een vergelijkbare verplichting als de Habitatrichtlijn (artikel 6 lid 1) om positieve instandhoudingsmaatregelen te nemen.

Een verschil tussen de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn is dat de Habitatrichtlijn een limitatieve lijst van te beschermen habitattypen en soorten kent waarvoor gebieden moeten worden aangewezen (Bijlage I en II van de Habitatrichtlijn). De Vogelrichtlijn kent voor broedvogels ook zo'n limitatieve lijst (bijlage I van de Vogelrichtlijn), maar de bescherming van trekvogels is niet gelimiteerd. Lidstaten moeten dus zelf invulling geven aan de verplichting om trekvogels te beschermen.

De criteria voor selectie van Vogelrichtlijngebieden zijn anders dan die voor Habitatrichtlijngebieden. Het voornaamste verschil is dat er voor de Vogelrichtlijngebieden numerieke criteria gelden (gebieden met meer dan 1% van de nationale of biogeografische²¹ vogelpopulatie moeten worden aangewezen), terwijl er voor de Habitatrichtlijn geen numerieke criteria zijn (er moeten voldoende gebieden worden aangewezen, met minimaal de belangrijkste gebieden daarbij inbegrepen).

Ook de aanmeldingsprocedure verloopt voor Vogelrichtlijngebieden anders. Op basis van vogelkundige criteria worden de meest geschikte gebieden eerst nationaal aangewezen, de aanmelding bij de Europese Commissie vindt pas achteraf plaats. Hetzelfde geldt voor de intrekking van een aanwijzing. Bij de Vogelrichtlijngebieden is er, anders dan bij de Habitatrichtlijngebieden geen tussenstap ingebouwd waarbij de Europese Commissie vooraf beoordeelt of er voldoende gebieden worden aangewezen. Achteraf beoordeelt de Commissie dit wel.

²¹ Afhankelijk van of het gaat om broedvogels, niet-broedvogels, VR bijlage I of artikel 4, lid 2-soorten.

3. Mogelijkheden voor het schrappen van gebieden

Dit hoofdstuk onderzoekt de mogelijkheden voor het aanmelden en afvoeren van Habitatrictlijngebieden. Daarbij wordt het verloop van de aanmelding van gebieden geëvalueerd (in detail in bijlage 4), zoals verzocht in de motie van der Staaij. Ook worden mogelijkheden om gebieden te verwijderen aangegeven.

De focus ligt bij het schrappen van Habitatrictlijngebieden. Het schrappen van Vogelrichtlijngebieden wordt niet reëel geacht. De aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden is in 2000 afgerond en het schrappen daarvan kan onder bepaalde voorwaarden alleen op vogelkundige gronden. Daarbij gelden dezelfde procedurele en inhoudelijke criteria als bij het aanwijzen van Vogelrichtlijngebieden²².

3.1 Aanmeldingsprocedure in Europa

Elke lidstaat moet volgens ecologische criteria (Habitatrictlijn, bijlage III, fase 1) Habitatrictlijngebieden selecteren die een belangrijke bijdrage leveren aan de instandhouding van de Europese habitattypen en soorten. Elke lidstaat moet voldoende gebieden aanmelden, zodat de gunstige staat van instandhouding ook daadwerkelijk bereikt kan worden als de ondersteunende instandhoudingsmaatregelen binnen en buiten de gebieden zijn genomen.

De Europese Commissie beoordeelt de aangedragen gebieden (Habitatrictlijn Bijlage III, fase 2) aan de hand van het voorkomen van prioritaire habitattypen en soorten, en 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, wat betreft karakteristieke of unieke aspecten. Dit is geconcretiseerd aan de hand van de aspecten

dekkingsgraad, geografische spreiding en grensoverschrijdendheid (Hab. 97/2 rev. 4 18/11/97²³ en verantwoordingsdocument 2003).

Dekkingsgraad: hoeveel van de heide in een land wordt beschermd met de aangemelde natuurgebieden.

Geografische spreiding: wordt de heide op verschillende plaatsen in het land beschermd

Grensoverschrijdendheid: welke natuurgebieden grenzen aan natuurgebieden in België of Duitsland

Zodra de aanmelding voor de Habitatrictlijn voldoende is zet de Europese Commissie de gebieden op de zogenoemde communautaire lijst. Vanaf dat moment treedt het beschermingsregime van de richtlijn in werking (artikel 6 leden 2, 3 en 4). Dit beschermingsregime regelt de preventieve bescherming van de gebieden (zie hoofdstuk 2).

²² Natura 2000 in Nederland, Universiteit van Maastricht en PBL.

²³ 'Criteria for assessing national lists of pSCI at biogeographical level', Hab. 97/2 rev. 4 18/11/97.

Hoe verloopt de aanmelding concreet?

De aanmelding van de gebieden aan de Europese Commissie verloopt via het zogeheten Standaard Data Formulier (SDF). Met dit formulier moet elk land per gebied minimaal de volgende gegevens aanleveren:

- Naam van het gebied, gebiedscode, relatie met andere gebieden en datum
 - Locatie van het gebied: centrumcoördinaten, oppervlakte, regio
 - Alle in het gebied aanwezige Europees beschermde habitattypen en soorten, inclusief ecologische informatie over het belang van het gebied voor het habitatype of de soort, uitgedrukt in representativiteit (habitattypen), aandeel van de Nederlandse oppervlakte/populatie, beschermingsstatus, mate van isolatie (soorten) en een algemene beoordeling.
 - Algemene beschrijving, inclusief belang en kwetsbaarheid
 - Andersoortige bescherming van het gebied (nationaal en internationaal)
- Daarnaast wordt een kaart van het gebied overlegd.

Gegevens over menselijke activiteiten

Naast deze verplichte velden, kunnen in het SDF gegevens worden ingevuld over andere voorkomende soorten, eigenaarschap en menselijke activiteiten en hun invloeden in en om de gebieden. Het was ten tijde van de aanmelding niet verplicht deze informatie in te vullen, zo blijkt uit het SDF. Deze optionele gegevens speelden geen rol bij de beoordeling van de aanmelding door de Europese Commissie. Andere dan ecologische overwegingen mogen geen rol spelen bij de selectie van gebieden (Europese Hof C371/98, First Corporate Shipping).

Het doel van de Europese Commissie is dat de Standaard Data Formulieren functioneren als Natura 2000-database met informatie over de gebieden. Daarvoor zijn de optionele gegevens bedoeld. Deze database dient om de Europese Commissie te voorzien van de juiste gegevens om maatregelen te kunnen coördineren om de samenhang van het Natura 2000-netwerk te waarborgen, te kunnen verzekeren dat Natura 2000 zorgvuldig wordt meegenomen in andere beleidsvelden van Europa en in geval van mogelijke inbreukprocedures. Verder wordt de informatie gebruikt om subsidieverlening onder bijvoorbeeld LIFE+ te beoordelen en wordt de informatie beschikbaar gesteld voor publiek en onderzoek.

De gegevens over menselijke activiteiten en invloeden zijn bedoeld om in beeld te brengen welke bedreigingen er spelen, zodat daar rekening mee kan worden gehouden bij het beheer van het gebied en bij het nemen van maatregelen.

De gegevens in het SDF moeten regelmatig worden geactualiseerd. Per gebied kan zo worden gevolgd welke ecologische veranderingen er plaatsvinden, en hoe deze wellicht verklaard kunnen worden.

3.2 De Nederlandse aanmelding

De aanmelding van Habitatrictlijngebieden vanuit Nederland heeft in meerdere stappen plaatsgevonden. De eerste aanmelding vond plaats in 1996 en betrof 27 gebieden. Deze beperkte aanmelding is gedaan vanuit de veronderstelling dat Nederland met beschermde natuurmonumenten en de Ecologische Hoofdstructuur al voldoende voorzag in de verplichtingen van de Habitatrictlijn. Deze aanmelding bleek echter onvoldoende. Dit gold ook voor een tweede aanmelding in 1998 met 67 gebieden²⁴, waarna de Europese Commissie met een dwangsom dreigde als Nederland niet spoedig voldoende gebieden zou aanmelden. In Europese biogeografische seminars werd nader aangegeven aan welke selectiecriteria de Europese Commissie bijzondere waarde hecht, zoals dekkingsgraad, geografische spreiding en grensoverschrijdendheid. Tevens meldde de Europese Commissie dat ook kleinere waardevolle natuurgebieden moeten worden aangemeld, terwijl Nederland alleen gebieden groter dan 250 hectare had aangemeld.

²⁴ 'Conclusions on representativity within pSCI of habitat types and species, Atlantic Region', July 2002, Europese Commissie (Doc. Atl./C/rev2)

Vervolgens heeft Nederland aan de hand daarvan de selectiecriteria aangescherpt²⁵ en is opnieuw bekeken welke gebieden daarmee in aanmerking kwamen voor de Natura 2000-status. Daarbij is noodgedwongen afgestapt van het criterium dat de gebieden groter moesten zijn dan 250 hectare. Ook is getoetst of met deze lijst gebieden de door de Europese Commissie gewenste dekkingsgraad werd behaald en of de gebieden voldeden aan de vereiste geografische spreiding en grensoverschrijdendheid. Door deze exercitie kwam het totaal op 141 Habitatrictlijngebieden uit. Over deze aanmelding is in 2004 een akkoord bereikt met de Europese Commissie, onder voorwaarde dat er nog gebieden op zee werden toegevoegd. De 141 gebieden overlappen gedeeltelijk (58) met de 79 Europees beschermde vogelgebieden die er al waren en die ook bij het Natura 2000-netwerk horen, waarmee het totaal op 162 Natura 2000-gebieden uitkwam. Later zijn hier nog 4 gebieden op zee aan toegevoegd (en een uitbreiding van het gebied Noordzeekustzone), waarmee het totaal uitkomt op 166 gebieden.

Nederland heeft via het Standaard Data Formulier (SDF) de gebieden aangemeld. De verplichte (ecologische) gegevens zijn daarbij zo veel mogelijk aangeleverd op basis van de beschikbare informatie en 'best professional judgement'. Voor sommige onderdelen van het aanmeldingsformulier gold geen verplichting om ze in te vullen, zoals bijvoorbeeld gegevens over menselijke activiteiten (zie kader 'hoe verloopt de aanmelding concreet?'). Deze onderdelen heeft Nederland destijds veelal niet ingevuld. De bekende gegevens waren niet compleet en destijds was de overweging dat het vooruit zou lopen op de beheerplannen²⁶. In bijlage 4 wordt het precieze verloop van de aanmelding geschetst, waarbij ook nadrukkelijk wordt ingegaan op twee onderdelen: de *beschermingsstatus* en de *menselijke activiteiten*. In de motie van der Staaij zijn deze twee aspecten expliciet benoemd.

3.3 Analyse van de Nederlandse aanmelding

Heeft Nederland meer gebieden aangemeld dan nodig?

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft, in opdracht van de Tweede Kamer, een internationale vergelijking gemaakt, waarbij ook gekeken is naar het aantal gebieden. Daarin wordt geconcludeerd dat Nederland met 141 aangemelde Habitatrictlijngebieden een middenpositie inneemt binnen Europa. Zowel qua oppervlakte van ons land dat onder de bescherming valt, als qua aantal gebieden scoort Nederland lager dan gemiddeld. Voor Vogelrichtlijngebieden scoort Nederland iets boven het gemiddelde.

Nederland heeft eerder (in 1996 en 1998) pogingen ondernomen om met minder gebieden aan de verplichtingen van de Habitatrictlijn te voldoen. Dit bleek niet mogelijk. Daarbij moest Nederland bijvoorbeeld afstappen van het principe dat alleen gebieden groter dan 250 hectare werden aangemeld. Overigens heeft Nederland, vergeleken met enkele buurregio's, relatief weinig kleine Natura 2000-gebieden²⁷ (figuur 1).

Als Europese lidstaat is Nederland eraan gehouden om een gunstige staat van instandhouding te realiseren. Het voldoen aan deze richtlijnverplichtingen is in principe een verantwoordelijkheid van de lidstaat zelf. Nederland moet dus zelf de analyse maken of er met de aangemelde gebieden voldoende mogelijkheden zijn om een gunstige staat van instandhouding te realiseren. Mede door de achteruitgang in het recente verleden wordt de staat van instandhouding van veel habitattypen en soorten in Nederland nog als ongunstig beschouwd (zie hoofdstuk 4). Dit betekent dat er een zware bewijslast ligt voor voorstellen om in Nederland met minder Natura 2000 gebieden te volstaan.

²⁵ De selectiecriteria staan in het 'Verantwoordingsdocument 2003, Selectiemethodiek voor aangemelde Habitatrictlijngebieden', Ministerie van LNV, 2003.

²⁶ In 2002 was de verplichting tot het opstellen van beheerplannen opgenomen in de Natuurbeschermingswet

²⁷ Zie rapport 'Natura 2000 in Nederland', Universiteit Maastricht en PBL, 2011

Figuur 1
Grootteverdeling aaneengesloten delen Natura 2000-gebieden, 2008



Bron: Bouwma et al. (2008)

Figuur 1. Nederland in vergelijking met andere landen en buurregio's.

Wat zijn de mogelijkheden om gebieden te schrappen?

Nu de gebieden definitief zijn aangemeld, moeten ze worden aangewezen. Het rapport van Universiteit Maastricht en PBL beschrijft twee mogelijkheden om gebieden alsnog van de Europese lijst te schrappen²⁸.

Ten eerste kunnen gebieden op termijn worden verwijderd wanneer ze feitelijk niet meer tot de meest geschikte gebieden behoren, door omstandigheden die niet te beïnvloeden zijn. Slecht beheer of het achterwege laten van proportionele maatregelen wordt niet geaccepteerd als reden om een gebied te schrappen, of Nederland riskeert dan een veroordeling door het Europese Hof. Het schrappen van gebieden die niet meer geschikt zijn, is kansrijker wanneer de staat van instandhouding op landelijke schaal gunstig is en er een ander (nog niet aangewezen) gebied voor in de plaats wordt gesteld dat belangrijk is geworden. Er zijn momenteel in Nederland geen gebieden die door zo'n natuurlijke ontwikkeling hun waarde hebben verloren. Dus deze mogelijkheid biedt op korte termijn geen perspectief voor meer rek en ruimte.

Een tweede mogelijkheid om een gebied te verwijderen bestaat wanneer achteraf blijkt dat de aanmelding van het gebied berust op een wetenschappelijke vergissing. Dit is bijvoorbeeld zo wanneer blijkt dat de habitattypen of soorten waarvoor het gebied is geselecteerd, destijds niet voorkwamen. Tijdens het proces van definitieve aanwijzing van gebieden komt dit soms naar voren. Het gebied Groot Zandbrink is om deze reden aan de Europese Commissie voorgesteld om te schrappen. Dit geldt ook voor het Habitatrichtlijn gedeelte van het Natura 2000-gebied Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein (het Vogelrichtlijn gedeelte van dit gebied blijft wel bestaan). Bij deze gebieden bleek dat de habitattypen die de reden waren om het gebied destijds te selecteren als Habitatrichtlijn gebied, niet voorkwamen (ook niet ten tijde van aanmelding). Bij de andere 139 Habitatrichtlijn gebieden is dit niet het geval gebleken.

Ten behoeve van dit rapport is een derde mogelijkheid onderzocht, die het PBL niet beschrijft: een gebied kan mogelijk worden geschrapt als de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied kunnen worden ondergebracht in andere gebieden. Wanneer de landelijke doelen, en het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding daarmee niet in gevaar komen, lijkt het schrappen van het gebied verantwoord te kunnen worden. Gezien de ongunstige staat van instandhouding van veel habitattypen en soorten, is de onderbouwing hiervan moeilijk, maar niet onmogelijk. Ten behoeve van dit rapport is voor elk van de 49 gebieden kleiner dan 300 hectare geanalyseerd of het gebied zelf (bijvoorbeeld door een unieke bijdrage) essentieel is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de Natura 2000-habitattypen en soorten op landelijk niveau, of dat de bijdrage theoretisch zou kunnen worden overgenomen door een ander gebied. Vervolgens is bezien of de doelstellingen van het gebied daadwerkelijk in andere gebieden konden worden ondergebracht.

²⁸ 'Natura 2000 in Nederland', Universiteit Maastricht en Planbureau voor de Leefomgeving, 2011.

Voorwaarde was daarbij dat in die andere gebieden dit niet zou leiden tot extra beperkingen. Resultaat van de analyse is dat er drie gebieden zijn die mogelijk kunnen worden geschrapt op basis van de ecologische onderbouwing dat de doelen met de huidige kennis in andere gebieden kunnen worden gerealiseerd: Teeselinkven, deelgebied Achter de Voort en Boddenbroek. Het voornemen om deze gebieden van de Communautaire lijst te schrappen kan via de reguliere procedure aan de Europese Commissie worden voorgelegd. Goedkeuring door de Commissie is een voorwaarde voor het schrappen van gebieden.

3.4 Conclusies rek en ruimte in gebiedselectie

Er is onder voorwaarden ruimte om gebieden te schrappen:

- Wanneer achteraf blijkt dat de aanmelding van het gebied berust op een wetenschappelijke vergissing. Dit is bijvoorbeeld zo wanneer blijkt dat de habitattypen of soorten waarvoor het gebied is geselecteerd, destijds niet voorkwamen. Het schrappen van dergelijke gebieden kan dan op korte termijn rek en ruimte opleveren, zoals bijvoorbeeld bij Groot Zandbrink en Polder Stein. Het schrappen van deze gebieden is aan de Europese Commissie voorgesteld. Tijdens het proces van definitieve aanwijzing moet deze mogelijkheid steeds worden gezien.
- Enkele kleine gebieden kunnen mogelijk op korte termijn worden geschrapt door de instandhoudingsdoelstellingen onder te brengen in andere gebieden. Uit analyse ten behoeve van dit rapport lijkt dit bij drie gebieden een mogelijkheid: Boddenbroek, Teeselinkven en deelgebied Achter de Voort. Aan de Europese Commissie kan worden voorgesteld om deze gebieden te schrappen.

4. Gunstige staat van instandhouding

4.1 Flexibiliteit bij het realiseren van een gunstige staat van Instandhouding²⁹

Europese lidstaten zijn eraan gehouden een gunstige staat van instandhouding te realiseren. De Habitatrictlijn spreekt zich niet expliciet uit over het schaalniveau waarop dit bereikt moet worden. Nederland heeft rek en ruimte gezocht door de gunstige staat van instandhouding na te streven op landelijk niveau, en niet voor elk gebied apart. Daarmee is het mogelijk om in sommige gebieden, waar een verbetering moeilijk is te realiseren, te volstaan met behoud. Ook als de situatie daar matig of slecht is. In andere gebieden, waar verbetering eenvoudiger is, wordt dan een grotere bijdrage gevraagd, bijvoorbeeld als de uitgangssituatie al goed is. Zolang op landelijke schaal het bereiken van de gunstige staat van instandhouding is gewaarborgd, biedt deze werkwijze ruimte om te kiezen van welk gebied welke bijdrage wordt gevraagd³⁰. Dit vraagt een zeker mate van landelijke regie op de gebiedsdoelstellingen. Het streven naar een gunstige staat van instandhouding in Nederland is nationaal geconcretiseerd met landelijke Natura 2000-doelen. De landelijke doelen geven per plant- of diersoort en per habitatype waarvoor Nederland een Europese opgave heeft weer of, voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding, het nodig is om voor verbetering te zorgen, of dat behoud van de huidige situatie voldoende is. Deze landelijke doelen zijn zagezegd het 'huiswerk' dat Nederland voor Natura 2000 heeft. De Natura 2000-gebieden dragen, door het realiseren van gebiedsdoelstellingen, elk afzonderlijk bij aan het realiseren van de landelijke doelen.

Het PBL³¹ schrijft dat het ook mogelijk is om deze denklijn door te trekken naar internationale schaal³². Door te streven naar een gunstige staat van instandhouding op het niveau van de Atlantische biogeografische regio waar Nederland toe behoort, zou Nederland voor sommige soorten kunnen berusten in een ongunstige situatie, als er duidelijke afspraken zijn dat de Europees noodzakelijke verbetering in andere landen wordt gerealiseerd. Het is echter niet mogelijk om achteruitgang toe te staan, of bijvoorbeeld een soort niet meer te beschermen, op grond van het argument dat het in andere landen wel goed gaat. Er kan wel een werkverdeling met andere landen worden gemaakt over wie welke verbetering realiseert.

Behoud blijft dus het minimum, en dit vraagt in Nederland vaak al maatregelen (zie verderop). Streven naar een gunstige staat van instandhouding op biogeografisch niveau zou ook een verzwaring kunnen betekenen wanneer andere landen een beroep op Nederland doen voor natuurwaarden waarvoor Nederland relatief meer kansen biedt.

Het maken van juridisch goed geborgde afspraken met andere lidstaten vergt enige tijd. Dergelijke afspraken zijn er nu nog niet. Wel is in de Kamerbrief van 23 februari 2011 het uitgangspunt geformuleerd om het ambitieniveau in de eerste beheerplanperiode af te stemmen op wat redelijkerwijs haalbaar en betaalbaar is. De ondergrens is het behouden van de huidige kwaliteit, als uitbreiding of verbetering de komende jaren onverantwoord grote inspanning vraagt, kan dat verschoven worden naar volgende beheerplanperiodes³³. Daarom kan de door de Universiteit Maastricht en het PBL geschetste optie pas op termijn perspectief voor meer rek en ruimte bieden.

In de praktijk kan mogelijk ruimte worden gezocht bij habitatypen en soorten die op biogeografisch niveau gunstig zijn, maar in Nederland niet. Voor dergelijke natuurwaarden zou Nederland mogelijk kunnen afzien van een grote verbeteropgave. Het voorkomen van verslechtering blijft altijd het minimum, dus als het voor het voorkomen van verslechtering (duurzaam behoud) in Nederland nodig is om uitbreiding of verbetering te realiseren, biedt

²⁹ Deze paragraaf geeft antwoord op Kamervragen van de leden Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP) over nationale koppen op Natura 2000, zie bijlage 3, vraag 2.

³⁰ IQuatro beweert dat deze werkwijze in strijd zou zijn met de Habitatrictlijn, zie bijvoorbeeld het rapport 'Natura 2000 – Europese verplichting en Nederlandse 'koppen'', Stichting Instituut Quatro, 2010. Uit de brief van de Europese Commissie (bijlage 1) blijkt echter dat de Nederlandse werkwijze in lijn is met de richtlijnverplichtingen. Ook de Raad van State onderschrijft de Nederlandse aanpak gezien de uitspraken op 5 november 2008, zaak nr. 200802545/1 (Voordelta) en 16 maart 2011, zaak nr. 200902380/1/R2 (Noordzeekustzone).

³¹ 'Natura 2000 in Nederland', Universiteit Maastricht en Planbureau voor de Leefomgeving, 2011.

³² De advocaat Generaal van de Europese Commissie, twijfelt echter aan deze zienswijze.

³³ Zie Kamerbrief 23 februari 2011 Aanpak Natura 2000

deze optie weinig soelaas. Het meeste perspectief voor deze optie zit daarom in soorten waarbij grensoverschrijdende populaties waarborgen dat de soort ook in Nederland niet achteruit gaat. Met de huidige stand van kennis zit hier weinig ruimte.

4.2 Is een gunstige staat van instandhouding wel haalbaar?

Onhaalbare doelen

Bij sommigen bestaat het beeld dat het bereiken van een gunstige staat van instandhouding niet voor alle soorten en habitattypen mogelijk is zonder disproportionele maatregelen te nemen. Er zijn gevallen waarbij de gunstige staat van instandhouding ecologisch evident niet haalbaar is. Bijvoorbeeld het realiseren van uitgestrekte hoogveencomplexen op landschapsschaal is in Nederland niet mogelijk. Het terugbrengen van slijkgrasvelden met de oude inheemse soort klein slijkgras is ook ecologisch niet haalbaar. In die gevallen kiest Nederland ervoor een lagere ambitie dan de gunstige staat van instandhouding na te streven³⁴. Bij enkele vogelsoorten van het IJsselmeer, Markermeer en Oosterschelde is onzeker of een gunstige staat van instandhouding haalbaar is, vanwege autonome neergaande trends. Daar wordt eerst een studie naar gedaan, alvorens de doelstellingen worden vastgesteld. In het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof zal blijken of er andere, voor stikstofgevoelige, natuurdoelen zijn waarbij een gunstige staat van instandhouding onhaalbaar is.

De Habitatrichtlijn verplicht ertoe om al het redelijkerwijs mogelijke te doen om de doelstellingen te realiseren. Er kan niet voor gekozen worden om habitattypen of soorten helemaal niet meer te beschermen, wanneer een gunstige staat van instandhouding niet haalbaar is. Een lagere ambitie kan vanuit de doelstelling van de richtlijn om biodiversiteit te behouden ook nog waardevol zijn. Wanneer een gunstige staat van instandhouding onhaalbaar is zal een uiterste inspanning moeten worden geleverd om de redelijkerwijs te behalen ambitie te bereiken. De doelstellingen kunnen daarop worden aangepast. Alleen wanneer al het mogelijke wat redelijkerwijs gevraagd kan worden gedaan is en het desondanks niet is gelukt een soort / habitatype in een gebied of voor Nederland te behouden, kan de bescherming worden losgelaten en een doel worden verwijderd. Hiervoor is dossiervorming van de genomen maatregelen dus van belang.

Wat is een gunstige staat van instandhouding?

De Habitatrichtlijn artikel 1:

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

- het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en
- de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en
- de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als bedoeld in letter i);

i) staat van instandhouding van een soort (...) wordt als "gunstig" beschouwd wanneer:

- 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, en
- het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en
- er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;

Het begrip gunstige staat van instandhouding moet conform deze definitie uitsluitend ecologisch worden ingevuld. De invulling van het begrip kan door kennisontwikkeling en monitoring veranderen en is dus geen statisch gegeven.

³⁴ 'Natura 2000 doelendocument – hoofddocument', Ministerie van LNV, 2006.

Waarom is de staat van instandhouding zo vaak ongunstig?

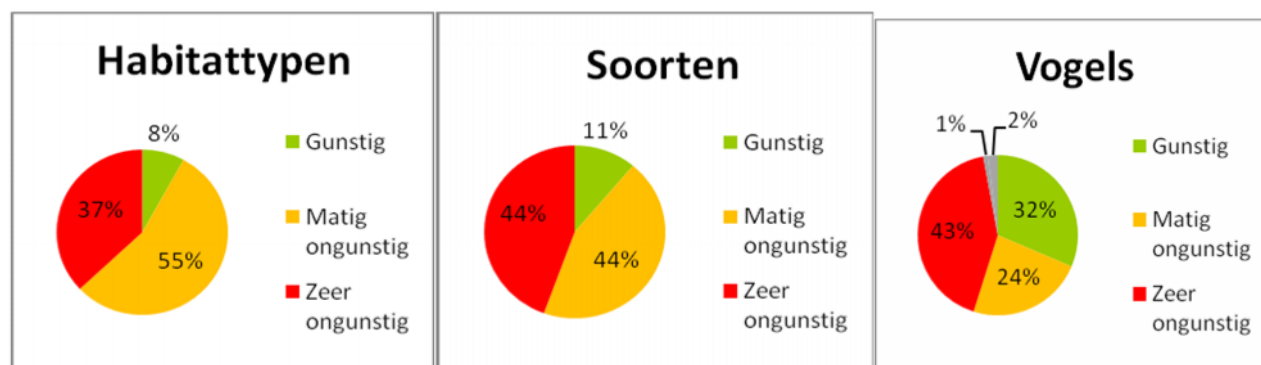
De Staat van instandhouding wordt zesjaarlijks beoordeeld en gerapporteerd aan de Europese Commissie. De meest recente rapportage is uit 2007, de volgende rapportage geschiedt in 2013.

De staat van instandhouding moet op landelijk niveau worden beoordeeld, waarbij zowel de Natura 2000-gebieden, als wat daarbuiten nog voorkomt wordt meegeteld. De beoordeling gebeurt aan de hand van een beoordelingsmatrix die Europees is vastgesteld (zie bijlage 5). Er moet aan de hand van de best beschikbare gegevens een oordeel worden gegeven over:

- de verspreiding van elk habitatype en elke soort over Nederland en de trend daarin
- de populatiegrootte van elke soort, en de trend
- de oppervlakte van elk habitatype en de trend
- de kwaliteit van elk habitatype
- de omvang en kwaliteit van het leefgebied van elke soort, en de trend daarin
- het toekomstperspectief van elk habitatype en elke soort.

De Europese beoordelingsmatrix schrijft een 'one out all out'- principe voor: als een of meer van de criteria ongunstig scoren, wordt de staat van instandhouding ongunstig. Bij sommigen bestaat het beeld dat dit een negatiever oordeel geeft dan nodig. De gunstige staat van instandhouding is in de Habitatrictlijn volledig ecologisch gedefinieerd (anders dan de 'goede ecologische toestand' bij de Kaderrichtlijn Water). De beoordelingsmatrix sluit daar bij aan. De Europese beoordelingsmatrix is zo opgesteld dat een negatieve trend veelal leidt tot het oordeel dat de staat van instandhouding niet gunstig is. Deze trend wordt over meerdere jaren en meerdere decennia berekend. In Nederland zijn de afgelopen decennia veel natuurwaarden achteruitgegaan³⁵. Mede daarom moet de staat van instandhouding in Nederland bij veel habitatypen en soorten als ongunstig worden gekwalificeerd.

Een tweede reden voor de ongunstige staat is erin gelegen dat de lijsten van te beschermen natuurwaarden bestaan uit soorten en habitatypen waar het niet goed mee gaat. Daarom zijn ze op de lijst van de Habitatrictlijn terecht gekomen. Bij de Vogelrichtlijn is dat anders: die beschermt alle in het wild levende vogels, ook als het met die vogels goed gaat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de staat van instandhouding van de natuurwaarden van de Habitatrictlijn veelal ongunstig is, en het beeld bij de vogels gunstiger is.



Kwantificeren 'gunstige staat van instandhouding'

De belangrijkste opgave voor Nederland is om eerst de negatieve trends te keren. Wanneer verdere achteruitgang wordt voorkomen voldoet Nederland aan een belangrijke verplichting. Daarna moet worden ingezet op verbetering naar een gunstige staat. Voor het keren van de negatieve trends moeten in Nederland vaak al stevige maatregelen worden getroffen.

Habitatypen en leefgebieden van soorten zijn in Nederland soms zodanig klein geworden dat uitbreiding noodzakelijk is om alleen al verdere achteruitgang van populaties te voorkomen. Nederland heeft voor veel habitatypen en soorten nog niet gedefinieerd wat een gunstige staat van instandhouding precies inhoudt. Desondanks kon wel bepaald worden dat de huidige staat van instandhouding vaak ongunstig was: op basis van trends en kwaliteitsbeoordelingen

³⁵ Zie de conclusies van het Planbureau voor de Leefomgeving in haar 'Balans voor de leefomgeving' 2010 en eerdere jaren.

is vaak evident dat de huidige situatie ongunstig is, en dat een flinke verbetering nodig is, zonder dat al precies bekend hoeft te zijn hoeveel beter het moet om gunstig te worden. Met de landelijke doelen is voor habitattypen en soorten waarbij evident de staat van instandhouding ongunstig is, vastgesteld dat er uitbreiding of verbetering moet plaatsvinden, maar niet hoeveel er nodig is voor een gunstige staat.

Wel kan er meer duidelijkheid komen over hoe groot de landelijke Natura 2000 opgave precies is door te definiëren wat een gunstige staat van instandhouding in Nederland behelst (hoeveel bevers is voldoende?). Daarmee wordt duidelijk wanneer Nederland aan de verplichtingen heeft voldaan. Dit schept meer duidelijkheid en zekerheid en kan in sommige gevallen voorkomen dat er landelijk en in de gebieden meer wordt gedaan dan nodig voor een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau. Voor elk gebied zou dan afgesproken moeten worden hoeveel er wordt bijgedragen aan het realiseren van een landelijke gunstige staat. Dit vraagt om sterkere landelijke regie op de doeluitwerkingen in beheerplannen. Momenteel wordt die doeluitwerking overgelaten aan de gebiedsprocessen waarin beheerplannen worden opgesteld. Voor deze werkwijze is gekozen om de beheerplanprocessen ruimte te geven om samen met belanghebbenden en beheerders een haalbare en betaalbare gebiedsambitie te bepalen, in samenhang met de mogelijke maatregelen. Consequentie is dat er vooraf minder duidelijkheid is voor beheerplannen over hoeveel uitbreiding of verbetering moet plaatsvinden voordat het voldoende is.

In 2015 is een evaluatie van het Doelendocument met de landelijke doelen beoogd. Overwogen kan worden om daarbij te definiëren wat een gunstige staat van instandhouding precies behelst en dit vast te leggen in de landelijke doelen. Dit kan dan doorwerken in de tweede generatie beheerplannen en actualisatie van aanwijzingsbesluiten (welk gebied kan hoeveel bevers herbergen en waar kan verbetering en waar behoud het beste worden nagestreefd?).

Bij vogeldoelen is al wel gekozen voor kwantificering van de aantallen waarvoor in Nederland voldoende draagkracht moet zijn om een gunstige staat van instandhouding te realiseren of te behouden. Reden hiervoor was dat er over vogels voldoende kennis en informatie is om deze doelen zowel landelijk als per gebied verantwoord vast te stellen. Bij het vaststellen van definitieve aanwijzingsbesluiten kunnen vogeldoelen worden aangepast wanneer blijkt dat ze te hoog zijn vastgesteld. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de gebieden van de Waddenzee³⁶.

4.3 Conclusies Rek en ruimte rondom de gunstige staat van instandhouding

Extra rek en ruimte kan mogelijk worden gevonden in:

- Het maken van internationale afspraken over een 'werkverdeling'. Nederland kan dan meer samenwerken met andere lidstaten bij het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op biogeografisch niveau. Dit levert op korte termijn geen rek en ruimte op, omdat het voorkomen van verdere verslechtering de eerste opgave voor Nederland is. Op lange termijn kunnen dergelijke afspraken mogelijk wel rek en ruimte opleveren, met name bij grensoverschrijdende populaties. Met de huidige stand van kennis zit hier weinig ruimte.
- Het kwantificeren van een gunstige staat van instandhouding. Daarmee kan voorkomen worden dat er meer wordt gedaan dan nodig voor een gunstige staat. Dit vraagt wel meer regie op de beheerplannen. Hierop kan worden ingezet bij de tweede generatie beheerplannen.

³⁶ 'Natura 2000 aanwijzingsbesluiten', Brief regering - minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, G. Verburg, 25 februari 2009, kenmerk PDN.2009/825

5. De Natura 2000-doelen

5.1 Kunnen instandhoudingsdoelstellingen achterwege blijven?

De Habitatrichtlijn gaat uit van het bestaan van instandhoudingsdoelstellingen (artikel 6, lid 3). Deze moeten de bij de aanwijzing vereiste prioritering aangeven in het licht van het realiseren van een gunstige staat van instandhouding (artikel 4, lid 4), door aan te geven voor welke habitattypen en soorten er in een gebied wordt ingezet op verbetering, en bij welke behoud volstaat. Prioritering houdt niet in dat de bescherming van sommige aanwezige habitats of soorten achterwege kan worden gelaten. Het voorkomen van verdere achteruitgang (behoud) is de ondergrens (artikel 6, lid 2), daarmee is verslechtering niet toegestaan en een behoudsdoelstelling het minimum. Als de gunstige staat van instandhouding is bereikt, kan mogelijk worden beargumenteerd dat in een individueel gebied een lagere behoudsdoelstelling wordt geformuleerd, mits de gunstige staat van instandhouding middels voldoende gebieden en afdoende geografisch verspreid is gewaarborgd. Het doel van de richtlijn is dan immers bereikt (zie paragraaf 5.3).

Bij conflicterende natuurdoelen kunnen instandhoudingsdoelstellingen voorrang geven aan een belangrijker natuurdoel, ook bij een ongunstige staat van instandhouding (Europese Commissie in 'Beheer van Natura 2000-gebieden'). Bij passende beoordelingen van plannen en projecten en bij het nemen van instandhoudingsmaatregelen moet rekening gehouden worden met de instandhoudingsdoelstellingen. Instandhoudingsdoelstellingen kunnen dus niet achterwege blijven.

Wel is er ruimte om te kiezen hoe en waar de instandhoudingsdoelstellingen staan geformuleerd. De Habitatrichtlijn verplicht er alleen toe dat ten tijde van aanwijzing duidelijk is wat de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied zijn³⁷, maar schrijft niet voor of ze in een aanwijzingsbesluit, in een beheerplan of in een ander document worden geformuleerd.

Nederland neemt de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied op hoofdlijnen (behoud of verbetering) op in de aanwijzingsbesluiten. Uitwerking van de doelstellingen vindt plaats in de beheerplannen.

Beheerplannen worden voor een periode van 6 jaar opgesteld, waarna op basis van een evaluatie, de uitwerking van de

doelstelling en de keuze van de maatregelen kan worden aangepast. Zo kan, bijvoorbeeld bij voortschrijdend inzicht of nieuwe kennis, het tempo van doelrealisatie of de aard van de maatregelen in het beheerplan worden aangepast. Ook de aanwijzingsbesluiten kunnen worden aangepast aan nieuwe inzichten. Hiervoor heeft Nederland nog geen periodieke momenten aangeduid (zie paragraaf 5.2, statische doelen en natuurlijke dynamiek)

Voorbeeld van een instandhoudingsdoelstelling op gebiedsniveau:
Meinweg

H4010 Vochtige heide

Doel	Behoud oppervlakte en verbetering kwaliteit
Toelichting	De Meinweg levert één van de grootste bijdragen in Zuid-Nederland voor vochtige heiden, <i>hogere zandgronden</i> (subtype A). Het habitatype komt onder meer voor bij het Elfenmeer, Vossekop en in de periferie van het brongebied van de Roode Beek.

Een andere aanpak is ook mogelijk, zo blijkt ook uit Europese jurisprudentie³⁸. Zo kunnen aanwijzingsbesluiten meer sturing geven door er volledig uitgewerkte instandhoudingsdoelstellingen in op te nemen, of juist minder sturing door er globalere of geen instandhoudingsdoelstellingen in op te nemen en deze bijvoorbeeld uitsluitend in beheerplannen te formuleren. Wanneer Nederland ruimte wil houden om in sommige gebieden met een behoudsdoelstelling te volstaan, terwijl landelijk de staat van instandhouding ongunstig is, dan zal voor elk habitatype en elke soort juridisch geborgd moeten zijn dat voldoende andere gebieden bijdragen aan de noodzakelijke verbetering³⁹. Deze borging vindt nu plaats door de instandhoudingsdoelstellingen in de aanwijzingsbesluiten te formuleren. Instandhoudingsdoelstellingen alleen in beheerplannen formuleren zou deze ruimte wegnemen. De formulering van doelstellingen per soort en per habitatype bakent tevens de

³⁷ HvJ EG, 27 februari 2003, zaak C-415/01 (Commissie / België)

³⁸ HvJEG, 14 oktober 2010, zaak C-535/07 (Commissie / Oostenrijk)

³⁹ Afdeling Bestuursrechtspraak RvS, 5 november 2008, zaak nr. 200802545/1 (Voordelta) en Afdeling Bestuursrechtspraak RvS, 16 maart 2011, zaak nr. 200902380/1/R2 (Noordzeekustzone)

bescherming af, zodat er niet meer onder valt dan nodig. Globalere formuleringen zouden de bescherming meeromvattend maken. De nodige juridische borging wordt sterker als de aanwijzingsbesluiten volledig uitgewerkte doelstellingen zouden bevatten. Dan zou echter de ruimte worden weggenomen om in beheerplannen, in interactie met betrokken gebruikers en beheerders van de gebieden, te bepalen waar precies, in welke omvang en met welk tempo de realisering van de doelen kan plaatsvinden.

5.2 Welke instandhoudingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd?

*Habitatrichtlijndoelen*⁴⁰

De Habitatrichtlijn verplicht ertoe om bij de aanwijzing van gebieden instandhoudingsdoelstellingen te formuleren voor alle habitattypen van Bijlage I van de richtlijn en alle soorten van Bijlage II van de richtlijn, die in een gebied in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen⁴¹. Er kan daarbij geen onderscheid gemaakt worden tussen zogenoemde 'kwalificerende' of 'selecterende' soorten en habitattypen (natuurwaarden die de eerste aanleiding waren om een gebied te selecteren) en andere 'niet-kwalificerende' Europese natuurwaarden die in een gebied voorkomen. Omdat hierover discussie bestaat⁴², is dit expliciet voorgelegd aan de Europese Commissie. De antwoordbrief van de Europese Commissie (bijlage 1) maakt duidelijk: wanneer een soort of habitatype voorkomt in een gebied, moet deze een doel krijgen en kan daar niet van worden afgezien. Nederland stelt per gebied instandhoudingsdoelstellingen voor alle habitattypen van Bijlage I en soorten van Bijlage II die ten tijde van aanmelding in het gebied in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig waren⁴³. Daarmee doet Nederland niets meer dan de verplichtingen. Er worden dus geen aanvullende doelen opgenomen voor nationale soorten. Er wordt ook niet afgezien van doelstellingen voor soorten die niet de eerste aanleiding waren om een gebied te selecteren.

Vogelrichtlijndoelen

Alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten in Nederland dienen volgens de Vogelrichtlijn beschermd te worden. Voor bepaalde categorieën vogelsoorten zijn lidstaten ook verplicht om speciale beschermingszones (Vogelrichtlijngebieden) aan te wijzen. Dit betreft soorten van Bijlage I van de richtlijn (artikel 4, lid 1) en trekvogels (artikel 4, lid 2). Voor bijlage I betreft het een limitatieve lijst met soorten, waarvan Nederland de hier voorkomende soorten beschermt. Voor de trekvogels onder artikel 4 lid 2 is de lijst niet limitatief en vraagt de Vogelrichtlijn speciale aandacht voor trekkende watervogels. Nederland beschermt de trekkende watervogels waarvoor dit land een belangrijke rol speelt (o.a. voor overwintering of broedkolonies). Andere trekvogels worden alleen via Natura 2000 beschermd als het gaat om broedvogels die voorkomen op de Rode Lijst⁴⁴ en waarvoor de Vogelrichtlijngebieden wezenlijk bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding (> 25% van de nationale broedpopulatie). In totaal (Bijlage I en trekvogels) gaat het om 95 vogelsoorten.

Niet alle vogelsoorten die in een gebied voorkomen krijgen een instandhoudingsdoelstelling. Een gebied krijgt alleen een instandhoudingsdoelstelling voor één van deze 95 vogelsoorten als er meer vogels zitten dan de drempelwaarde. Voor broedvogels geldt 1% van de nationale broedpopulatie als drempelwaarde. Voor trekkende watervogels (niet broedvogels) geldt 0,1% van de biogeografische populatie als drempelwaarde. Dit zijn internationaal geaccepteerde drempelwaarden.

⁴⁰ Deze paragraaf geeft antwoord op Kamervragen van de leden Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP) over nationale koppen op Natura 2000, zie bijlage 3, vraag 2 en vraag 3.

⁴¹ Dit blijkt uit de Habitatrichtlijn artikel 6, de toelichting hierop door de Europese Commissie in 'Beheer van Natura 2000 gebieden' en de brief van de Europese Commissie in Bijlage 1.

⁴² 'Natura 2000 – Europese verplichting en Nederlandse 'koppen'', Stichting Instituut Quatro, 2010.

⁴³ In de praktijk zijn er situaties waarbij pas in het beheerplanproces naar voren komt dat een habitatype of soort in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig is in een gebied, en het toevoegen van die doelstelling een duidelijke verzwaring van de externe werking met zich zou meebrengen. Dan wordt deze doelstelling niet toegevoegd in het definitieve aanwijzingsbesluit.

⁴⁴ Hiervoor is de Rode Lijst Vogels gehanteerd, zoals gepubliceerd in de Regeling van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 27 januari 1994.

*Meer doelen dan aangemeld*⁴⁵

Omdat er voor alle aanwezige habitattypen en soorten doelen moeten worden geformuleerd, moeten er, ten opzichte van de aanmelding, doelstellingen worden toegevoegd voor habitattypen en soorten die niet waren aangemeld, maar waarvan blijkt dat ze wel voorkomen in een gebied. Dit blijkt ook uit de brief van de Europese Commissie (bijlage 1). De aanmeldingsformulieren (SDF) moeten dan worden aangepast aan de nieuwe kennis over wat er in een gebied aan habitattypen en soorten voorkomt. Nederland hanteert het uitgangspunt dat alleen doelen worden gesteld voor habitats en soorten die ten tijde van de aanmelding in het gebied voorkwamen. Er worden doelstellingen verwijderd wanneer blijkt dat een habitatype of soort ten tijde van aanmelding niet voorkwam in een gebied. Evenzo worden er doelen toegevoegd als ze niet waren aangemeld, maar uit nieuwe gegevens blijkt dat ze ten tijde van aanmelding wel voorkwamen in een gebied. De aanmeldingsformulieren worden hier later op aangepast (zie statische doelen en natuurlijke dynamiek). Zo worden er dus soms meer en soms minder doelen gesteld dan oorspronkelijk aangemeld. Deze werkwijze is niet strenger dan de Europese verplichtingen.

*Statische doelen en natuurlijke dynamiek*⁴⁶

Nederland heeft nationaal nog geen duidelijke procedure vastgesteld om de aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen in de toekomst periodiek te actualiseren. Hierdoor lijken de aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen statisch, alsof natuurlijke ontwikkelingen die zich in een gebied voordoen niet kunnen worden verwerkt in de aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen. De Europese Commissie vraagt om het actueel houden van de Natura 2000-database met objectieve gegevens per gebied. Dit gebeurt met behulp van de Standaard Data Formulieren (SDF) die ook zijn ingevuld bij het aanmelden van de gebieden. Het Standaard Data Formulier (SDF) is door Nederland na de aanmelding van de gebieden in 2004 nog niet integraal geactualiseerd. Hierdoor zijn de gegevens in het SDF verouderd: habitattypen en soorten die wel in een gebied blijken voor te komen zijn soms niet aangemeld, terwijl ze wel moeten worden beschermd (zie ook bijlage 1). Andersom zijn er soms soorten aangemeld die niet (meer) in een gebied voorkomen. De aanwijzingsbesluiten gaan wel uit van de meest recente informatie. Meer flexibiliteit kan worden gerealiseerd door op nationaal niveau een duidelijke actualisatieprocedure af te spreken voor aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen, in samenhang met actualisatie van de aanmeldingsgegevens bij de Europese Commissie. Evenzo kunnen landelijke doelen worden aangepast op basis van de zesjaarlijkse rapportage aan de Europese Commissie over de staat van instandhouding. Als kan worden geconcludeerd dat een habitatype of soort in een gunstige staat van instandhouding verkeert, dan kan het landelijke doel op behoud worden gesteld. Het doel "gunstige staat van instandhouding" is immers bereikt. Ook in de gebieden kunnen de doelstellingen dan worden verlaagd, van verbetering naar behoud. Dit kan op gebiedsniveau leiden tot minder beperkingen voor economische ontwikkeling. Andersom kan er echter ook een verzwaring zijn als blijkt dat de gunstige staat is verslechterd.

*Verwaarloosbaar aanwezig*⁴⁷

Van een instandhoudingsdoelstelling kan worden afgezien wanneer een habitatype of soort 'aanwezig, maar verwaarloosbaar' is in het gebied. In zo'n situatie kan het habitatype of de soort als 'D' worden geclassificeerd in het aanmeldingsformulier, en hoeft er geen instandhoudingsdoelstelling te worden geformuleerd. Bij vergunningverlening hoeft dan niet aan zo'n habitatype of soort te worden getoetst.

Nederland stelt geen instandhoudingsdoelstellingen voor dergelijke 'D' aanmeldingen, tenzij uit nadere gegevens blijkt dat het habitatype of de soort ten tijde van aanmelding toch in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig was in het gebied. Dan wordt alsnog een doelstelling geformuleerd. Het omgekeerde doet zich ook voor: als een habitatype wel was aangemeld (als C, B of A), maar ten tijde van aanmelding verwaarloosbaar aanwezig bleek te zijn

⁴⁵ Deze paragraaf geeft antwoord op Kamervragen van de leden Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP) over nationale koppen op Natura 2000, zie bijlage 3, vraag 2 en vraag 3.

⁴⁶ Deze paragraaf geeft antwoord op Kamervragen van de leden Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP) over nationale koppen op Natura 2000, zie bijlage 3, vraag 2 en vraag 3.

⁴⁷ Deze paragraaf geeft antwoord op Kamervragen van de leden Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP) over nationale koppen op Natura 2000, zie bijlage 3, vraag 2 en vraag 3

geweest, dan wordt de instandhoudingsdoelstelling geschrapt. De aanmeldingsformulieren worden daar later op aangepast. In veel gebieden zijn habitattypen en soorten in verwaarloosbare mate aanwezig, maar worden ze niet vermeld in de aanmeldingsformulieren (ook niet als 'D'). Er wordt dan ook geen doelstelling geformuleerd. Het zou een grote onnodige inspanning vragen om alle verwaarloosbaar aanwezige habitattypen en soorten te inventariseren om ze vervolgens als 'verwaarloosbaar' aan te melden. Er hoeft immers toch geen doelstelling voor te worden geformuleerd.

Wanneer is iets 'verwaarloosbaar' aanwezig?

Europese omschrijving (Standard Data Form, explanatory notes and guidelines)

Soort: alle gevallen waarin een soort slechts sporadisch in het gebied in kwestie is aangetroffen.

Habitatype: Het criterium representativiteit moet worden gehanteerd in het licht van de 'interpretation manual of Annex I habitat types'. De mate van representativiteit geeft aan hoe 'typisch' het habitat is voor het desbetreffende habitatype. aangeduid in categorieën A (uitstekende representativiteit), B (goede representativiteit) en C (beduidende representativiteit). Categorie D 'verwaarloosbaar aanwezig' is voor die gevallen waarin een habitatype slechts in verwaarloosbare mate in een gebied voorkomt.

Nederlandse uitwerking (leeswijzer Natura 2000 profielendocument en Nota van Antwoord)

Soort: een soort is waargenomen in een gebied maar vormt er geen populatie

Habitatype: vegetaties die bij het habitatype behoren, voldoen niet aan de minimum oppervlakte (voor de meeste habitattypen is 100 m² de minimum oppervlakte, zie Profielendocument)

5.3 Doelen verdelen over de gebieden

De instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau geven de Europees verplichte 'prioritering gelet op het realiseren van een gunstige staat van instandhouding' (artikel 4). In het aanwijzingsbesluit van een concreet gebied staat daartoe voor elke soort en elk habitatype dat daar beschermd wordt, aangegeven of er een behoudsdoelstelling geldt, of dat er verbetering/ uitbreiding wordt beoogd. Bij de keuze tussen behoud of verbetering is uitgegaan van de landelijke doelstelling en de bijdrage die een gebied redelijkerwijs kan leveren aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau.

Zoals in hoofdstuk 4 beschreven, streeft Nederland naar een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau. De landelijke doelstelling van een soort of habitatype is gebaseerd op de landelijke staat van instandhouding waarover naar de Europese Commissie moet worden gerapporteerd. Wanneer de landelijke staat van instandhouding al gunstig is, geldt er landelijk, en in principe voor alle Natura 2000-gebieden, een behoudsdoelstelling. Wanneer de landelijke staat van instandhouding ongunstig is, dan is de landelijke opgave om verbetering te realiseren. Voor de Natura 2000-gebieden is vervolgens beoordeeld waar goede potenties zijn om hieraan bij te dragen. Gebieden die redelijkerwijs een grotere bijdrage kunnen leveren, krijgen een verbeterdoelstelling. Zijn er geen redelijke mogelijkheden tot verbetering, dan is de doelstelling 'behoud'. Daarbij is gekeken naar al genomen of geplande maatregelen en naar maatregelen die op basis van beleid, bijvoorbeeld anti-verdrogingsbeleid, gepland zullen gaan worden. Analyses van kansen en knelpunten hebben ten grondslag gelegen aan de keuze tussen een verbeter- of behoudsdoelstelling van een gebied. Een behoudsdoelstelling is het minimum, omdat verslechtering in de gebieden niet is toegestaan. Bij conflicterende doelen is gekozen voor een 'ten gunste van' formulering. Aanvullende rek en ruimte zou mogelijk kunnen worden gezocht door in een individueel gebied een lagere behoudsdoelstelling te formuleren, mits de gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau is bereikt en middels voldoende gebieden gewaarborgd is dat deze niet verslechtert (inclusief behoud van voldoende verspreiding in Nederland). De doelstelling van de richtlijn is dan immers bereikt.

*Strategisch lokaliseren*⁴⁸

Alle Natura 2000-gebiedsdoelstellingen 'bij elkaar opgeteld', eventueel samen met een opgave buiten de Natura 2000-gebieden, hebben als 'som' het landelijk doel. Door de verbeterdoelen toe te kennen aan voldoende gebieden waar redelijke potenties liggen, kan in andere gebieden waar verbetering moeilijker is, worden volstaan met behoud. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat een gebied waar het blauwgrasland in matige conditie is en dit alleen tegen hele hoge kosten valt te verbeteren, een behoudsdoelstelling heeft gekregen, terwijl een ander gebied waar het blauwgrasland al goed is ontwikkeld, maar er ook tegen minder hoge kosten nog verbeteringen mogelijk zijn, juist een verbeterdoelstelling heeft gekregen. Dit principe heet 'strategisch lokaliseren'. De Raad van State accepteert deze werkwijze⁴⁹. Met strategisch lokaliseren probeert Nederland op een zo efficiënt mogelijke wijze toe te werken naar het landelijke doel.

*Zijn er meer hersteldoelstellingen geformuleerd dan nodig?*⁵⁰

Wanneer een enkel gebied wordt beschouwd kan het beeld ontstaan dat er meer hersteldoelen zijn geformuleerd dan nodig. De kwaliteit is bijvoorbeeld in het betreffende gebied al goed, dus waarom nog verder verbeteren? Soms wordt hierbij verwezen naar de aanmeldingsgegevens waaruit die goede kwaliteit zou blijken⁵¹. Voor het efficiënt bereiken van een gunstige staat van instandhouding kan het echter soms verstandig zijn om een grotere bijdrage te vragen van een gebied waar de situatie al goed is. Juist het streven naar verbetering of uitbreiding in gebieden waar dit eenvoudiger is omdat de Ausgangssituatie al goed is, leidt tot de ruimte om in andere gebieden waar dit moeilijker is, te volstaan met behoud. Er zijn dan zwaardere doelstellingen dan nodig, maar ze worden in die gebieden gelokaliseerd waar dat het beste kan. Dit principe van strategisch lokaliseren brengt met zich mee dat er geen direct herkenbare link is tussen de aanmeldingsgegevens m.b.t. de kwaliteit in de gebieden, en de instandhoudingsdoelstellingen per gebied. Deze manier van werken is in lijn met de Habitatrichtlijn. De Europese Commissie bevestigt dit ook in haar brief aan Nederland (bijlage 1).

Een tweede verklaring voor het aantal verbeterdoelen van Natura 2000 gebieden is de keuze om de landelijke doelen zoveel mogelijk binnen de Natura 2000-gebieden te willen realiseren, en een zo minimaal mogelijke verbeteropgave buiten de Natura 2000-gebieden te leggen. Daarmee wordt beoogd om de landelijke opgave om een gunstige staat van instandhouding te realiseren, op een zo efficiënt mogelijke manier te bereiken en de belemmeringen voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk te beperken. De belangrijkste natuurgebieden zijn als Natura 2000-gebied geselecteerd, daar zijn dus de milieucondities in principe het best op orde. Daarom bieden die gebieden ook de beste kansen om het behoud of ook verdere verbetering en uitbreiding van de natuurwaarden te realiseren.

Dit brengt met zich mee dat de verbeterdoelen zijn gericht op Natura 2000 gebieden. Het lokaliseren van de landelijke verbeteropgave buiten de Natura 2000 gebieden zou meer extra maatregelen vragen omdat de Ausgangssituatie daar slechter is. Ook zou het een juridische complicatie kunnen introduceren wanneer de verbeteropgave daar ook juridisch geborgd moet worden, om aan te tonen dat het op termijn bereiken van een gunstige staat van instandhouding landelijk afdoende is verzekerd. Nederland moet kunnen laten zien dat met alle gebieden samen toegewerkt wordt naar de landelijke doelen⁵². De Natura 2000-gebieden zijn juridisch beschermd, waardoor lokalisering van de natuuropgave aldaar een goede waarborg geeft met de minste extra belemmeringen. Uiteraard tellen locaties waar habitattypen en soorten voorkomen buiten de Natura 2000-gebieden wel mee voor het beoordelen van de landelijke staat van instandhouding. In die zin zijn de bijdrage van de Natura 2000-gebieden, en de bijdrage van de overige EHS te zien als communicerende vaten. Het PBL concludeert dat buiten de Natura 2000-gebieden de relevante

⁴⁸ Deze paragraaf geeft antwoord op Kamervragen van de leden Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP) over nationale koppen op Natura 2000, zie bijlage 3, vraag 2 en vraag 3.

⁴⁹ Afdeling Bestuursrechtspraak RvS, 16 maart 2011, zaak nr. 200902380/1/R2 (Noordzeekustzone)

⁵⁰ Deze paragraaf geeft antwoord op Kamervragen van de leden Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP) over nationale koppen op Natura 2000, zie bijlage 3, vraag 2 en vraag 3.

⁵¹ Zie o.a. 'Natura 2000 – Europese verplichting en Nederlandse 'koppen'', 2010, Stichting Instituut Quatro

⁵² Dit blijkt o.a uit de uitspraak van de Raad van State bij een zaak over de Voordelta (ABRvS 5 november 2008, nr 200802545/1)

natuur ook beschermd en hersteld moet worden, met name in de EHS⁵³. Duidelijk is dat de EHS buiten Natura 2000 een bijdrage levert aan het realiseren van de internationale opgave.

Een derde reden voor het aantal verbeterdoelen is de ongunstige staat van instandhouding van veel habitattypen en soorten in Nederland. Er ligt dus een grote opgave om verbetering te realiseren. Dit feit, samen met de Nederlandse filosofie dat de landelijke opgave zoveel mogelijk binnen Natura 2000 moet worden bereikt, leidt ertoe dat voor veel gebieden verbeteropgaven zijn geformuleerd, en in slechts weinig gebieden kan worden volstaan met behoudsopgaven. Gezien de constatering van het PBL dat de gunstige staat van instandhouding niet op korte termijn wordt gerealiseerd, en dit ook een opgave in de overige EHS vraagt, kan op dit moment niet worden geconcludeerd dat er meer hersteldoelstellingen zijn geformuleerd dan nodig om aan de richtlijnverplichtingen te voldoen (zie ook hoofdstuk 4).

*Complementaire doelen*⁵⁴

Voor een speciale groep van habitattypen en soorten heeft Nederland complementaire doelen geformuleerd in de aanwijzingsbesluiten. Het gaat dan om natuurwaarden waarvoor Nederland een grote internationale verantwoordelijkheid heeft en waarvoor de analyse was dat met de normale gebiedsdoelstellingen de landelijk gunstige staat niet voldoende was geborgd. Dit zou een grote opgave buiten Natura 2000 betekenen. Voor desbetreffende habitattypen en soorten zijn doelen geformuleerd in Vogelrichtlijngebieden die daarmee kunnen bijdragen aan de landelijke instandhouding, en zijn er ontwikkeldoelen geformuleerd in Habitatrictlijngebieden waar ze nog niet voorkwamen, maar de verwachting is dat ze zullen ontstaan (meeliftend met de andere doelen). Voor enkele vogelsoorten zijn op dezelfde manier doelen geformuleerd in Habitatrictlijngebieden.

Deze complementaire doelen zijn niet aangemeld bij de Europese Commissie. Er bestaat ook geen directe Europese verplichting om dergelijke doelen te formuleren. Ze zijn een Nederlandse invulling van de richtlijnverplichting om een gunstige staat van instandhouding te realiseren. Voor deze invulling is destijds gekozen vanuit de filosofie dat de landelijke opgave zoveel mogelijk gefocust moest worden op de Natura 2000-gebieden. Daarmee kon de opgave in de overige EHS en daarbuiten worden beperkt. Buiten de Natura 2000-gebieden is dan meer rechtszekerheid dat deze natuurwaarden daar niet aanvullend hoeven te worden beschermd (bovenop de bestaande regimes van bijvoorbeeld de Flora- en faunawet).

Afzien van complementaire doelen is formeel ook mogelijk. Dit levert in de gebieden met complementaire doelen rek en ruimte op omdat bij toetsing en vergunningverlening geen rekening gehouden hoeft te worden met deze doelen. Andere gebieden moeten dan een grotere opgave realiseren. Er kan daar dan niet meer worden volstaan met een behoudsdoelstelling, onder verwijzing naar gebieden met complementaire doelen, zoals nu gebeurt. Of de opgave buiten de Natura 2000-gebieden om bij te dragen aan de landelijke doelen wordt groter. Het risico is dat daarmee een juridische complicatie optreedt. Op plaatsen waar deze soorten (nu of in de toekomst) een populatie vormen buiten Natura 2000, moet die populatie dan mogelijk aanvullend juridisch worden beschermd. Dit levert buiten Natura 2000-gebieden onzekerheden op. Om dit risico te vermijden zouden voor deze groep van soorten en habitattypen (met ongunstige staat van instandhouding en een grote internationale betekenis) extra waarborgen kunnen worden ingebouwd om de landelijke doelen te realiseren (bijvoorbeeld via soortbeschermingsplannen, extra bescherming in de EHS of complementaire doelen met een minder streng regime).

Oude NB-wet doelen

Al onder de Natuurbeschermingswet 1967 werden natuurgebieden beschermd door het aanwijzen van staats- en beschermde natuurmonumenten. Met de inwerkingtreding van de natuurbeschermingswet 1998 is het onderscheid tussen staats- en beschermde natuurmonumenten vervallen, beide worden nu beschermde natuurmonumenten genoemd. Daarnaast komen die (delen van) beschermde natuurmonumenten die overlappen met Natura 2000-gebieden te vervallen. De instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende Natura 2000-gebied zullen wel mede betrekking hebben op de waarden die beschermd werden door het natuurmonument.

⁵³ 'Natura 2000 in Nederland', Universiteit Maastricht en Planbureau voor de Leefomgeving, 2011.

⁵⁴ Deze paragraaf geeft antwoord op Kamervragen van de leden Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP) over nationale koppen op Natura 2000, zie bijlage 3, vraag 2 en vraag 3.

Het aanwijzen van natuurmonumenten is nationaal beleid, dat al bestond voordat Natura 2000 werd uitgevoerd. Het kabinet is voornemens om de natuurmonumenten af te schaffen. Hiertoe wordt bij de integratie van natuurwetten het beschermingsregime voor natuurmonumenten niet overgenomen. De waarden van natuurmonumenten die in Natura 2000-besluiten zijn opgenomen hoeven daarmee ook niet meer beschermd te worden. Hiermee wordt een administratieve lastenverlichting gerealiseerd. De bescherming van de natuurwaarden waarvoor de natuurmonumenten waren aangewezen wordt verondersteld geborgd te zijn vanwege de ligging in de EHS (deels in Natura 2000) en de mogelijkheid voor provincies om provinciaal beleid te ontwikkelen.

Zijn doelstellingen te ambitieus?

Nederland heeft ervoor gekozen om instandhoudingsdoelstellingen per gebied op hoofdlijnen te formuleren in de aanwijzingsbesluiten, zodat de uitwerking in omvang, ruimte en tijd kan plaatsvinden in de beheerplannen. In het aanwijzingsbesluit staat slechts of de huidige bijdrage van het gebied aan de landelijke doelstelling voldoende is (behoud), of dat er een grotere bijdrage (verbetering) nodig en mogelijk is voor het realiseren van de landelijke doelen. Het precieze ambitieniveau (hoeveel verbetering) wordt dan ook niet bepaald bij het formuleren van doelstellingen in het aanwijzingsbesluit, maar bij het opstellen van de beheerplannen (zie ook hst 7, Beheerplannen).

Voor de landelijke doelen geldt hetzelfde. Deze zijn op hoofdlijnen geformuleerd en geven aan of het voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding nodig is om te verbeteren, of dat het voorkomen van verslechtering volstaat. De landelijke doelen stellen dus de richting vast, maar de precieze eindbestemming is nog niet vastgesteld (zie hfst. 4, gunstige staat van instandhouding). Er kan daarom nog niet bepaald worden of de doelen ambitieuzer zijn dan nodig.

Voor enkele soorten zijn echter wel gekwantificeerde doelen vastgesteld in het aanwijzingsbesluit. Dit is gedaan wanneer er voldoende betrouwbare gegevens beschikbaar waren om een realistische hoogte van de doelstellingen te bepalen. Voor vogels zijn doelen gekwantificeerd door aantallen te noemen voor de doelpopulatie als indicatie voor de beoogde draagkracht van een gebied. Daarvoor is de ambitie dus wel bepaald. Enkele vogelsoorten (te weten de kolgans, brandgans en grauwe gans) hebben een meer dan gunstige staat van instandhouding bereikt mede dankzij de bemesting van graslanden. Behoud van dit hoge niveau is niet nodig voor een gunstige staat van instandhouding. Deze (behoud)doelen zijn dus ambitieuzer dan nodig. Aangezien de Vogelrichtlijn niet de verplichting met zich meebrengt om onnatuurlijk hoge aantallen te behouden, is het in bepaalde gevallen te motiveren dat deze doelen naar beneden kunnen worden bijgesteld. Voorwaarde hierbij is dat de gunstige staat van instandhouding gewaarborgd blijft.

*In hoeverre is het mogelijk te schuiven met natuurdoelen tussen verschillende Natura 2000-gebieden?*⁵⁵

Doordat Nederland werkt met een systeem van landelijke doelen waaraan de gebieden (met gebiedsdoelen) bijdragen, is het mogelijk te kiezen of er van een gebied een behoudsopgave wordt gevraagd, of een verbeteropgave. Schuiven met doelen tussen gebieden is mogelijk als het gaat om de keuze waar welke verbetering wordt gerealiseerd. Een behoudsopgave is de ondergrens omdat verslechtering moet worden voorkomen. In een enkel geval is het mogelijk in een individueel gebied een lagere behoudsdoelstelling te formuleren zie hierna ('is het mogelijk om bepaalde (aanwezige) natuurdoelen te laten verdwijnen?').

*Is het mogelijk om bepaalde (aanwezige) natuurwaarden te laten verdwijnen?*⁵⁶

⁵⁵ Kamervraag van de vaste commissie voor Economische zaken Landbouw en Innovatie (10 februari 2011, 'Natuurdoelen in de Zeeuwse delta'.

⁵⁶ Kamervraag van de vaste commissie voor Economische zaken Landbouw en Innovatie (10 februari 2011, 'Natuurdoelen in de Zeeuwse delta'. De volledige vraag luidt: 'als bepaalde natuurdoelen aanwezig waren/ zijn in een gebied, is het dan mogelijk deze te laten verdwijnen als maar wordt afgesproken dat ze elders terug zouden moeten komen? Moet dan aangetoond worden dat ze elders zijn teruggekeerd? Hoe zou deze aanpak zich verhouden tot de doelen behoud en herstel?'

Verslechtering van gebieden moet worden tegengegaan met passende maatregelen, en nieuwe projecten met significante effecten mogen geen toestemming krijgen. Het is dus in beginsel niet mogelijk om bepaalde aanwezige natuurwaarden te laten verdwijnen. Wel biedt de richtlijn en de Natuurbeschermingswet de mogelijkheid om toestemming te verlenen voor plannen en projecten met significante effecten, waarvoor geen redelijke alternatieven zijn, en die van groot maatschappelijk belang zijn. De natuurwaarden die daardoor mogelijk verdwijnen moeten dan worden gecompenseerd. Voorts kunnen natuurwaarden verdwijnen door natuurlijke ontwikkelingen. Als die effecten niet met proportionele maatregelen zijn tegen te gaan, kunnen de doelstellingen worden aangepast. De bewijslast hiervoor ligt bij de lidstaat. Een doelaanpassing is beter te motiveren wanneer de natuurwaarden aantoonbaar elders zijn teruggekeerd en daar worden beschermd.

Bij evident conflicterende natuurdoelen is het mogelijk voorrang te geven aan een belangrijker doel, dit kan enige afname van minder belangrijke natuurwaarden met zich meebrengen.

Wellicht als de gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau is bereikt, kan mogelijk worden beargumenteerd dat in een individueel gebied een lagere behoudsdoelstelling wordt geformuleerd, mits de gunstige staat van instandhouding middels voldoende andere gebieden (met voldoende geografische verspreiding) is gewaarborgd. Het doel van de richtlijn is dan immers bereikt.

5.4 Conclusies rek en ruimte instandhoudingsdoelstellingen

Extra rek en ruimte kan mogelijk worden gevonden in:

- Het periodiek actualiseren van de aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen. Wanneer de landelijke staat van instandhouding gunstig wordt, kunnen de doelstellingen worden verlaagd van verbetering naar behoud. Tevens kunnen de doelen bij een actualisatie worden aangepast aan natuurlijke ontwikkelingen en dynamiek.
- Anders omgaan met complementaire doelen. Binnen Natura 2000 gebieden ontstaat meer rek en ruimte als voor deze doelen een juridische waarborg komt buiten de Natura 2000-gebieden.
- Het formuleren van een lagere behoudsdoelstelling in een individueel gebied bij soorten met een landelijk gunstige staat van instandhouding, mits de gunstige staat van instandhouding middels voldoende gebieden is gewaarborgd. Enkele ganzensoorten komen hiervoor in aanmerking.
- Het schrappen van doelen die voortkomen uit beschermde natuurmonumenten.

6. De Aanwijzingsbesluiten

6.1 Aanwijzing van Natura 2000-gebieden

Binnen zes jaar nadat een gebied op de Europese lijst is geplaatst moet het onder nationale wetgeving worden aangewezen (artikel 4, lid 4). Zolang een gebied nog niet is aangewezen, geldt de directe werking van de richtlijn. De nationale rechter kan daarbij echter nog geen rekening houden met instandhoudingsdoelstellingen, omdat die in het aanwijzingsbesluit worden geformuleerd. Risico is dat nieuwe initiatieven, bij gebrek aan instandhoudingsdoelstellingen, uit voorzorg een strenge toetsing moeten ondergaan. Het nemen van aanwijzingsbesluiten biedt in die zin rek en ruimte dat helder wordt afgebakend welke habitattypen en soorten in een gebied worden beschermd en met welke instandhoudingsdoelstellingen rekening moet worden gehouden. Het beperkt daarmee de reikwijdte van het beschermingsregime.

Omdat de communautaire lijst van de Atlantische biogeografische regio, de regio waar heel Nederland zich in bevindt, in december 2004 is vastgesteld, betekent dit voor Nederland dat december 2010 de aanwijzing van 162 gebieden afgerond had moeten zijn. Uitzondering hierop vormen de 4 Natura 2000-gebieden op zee, deze zijn later op de communautaire lijst geplaatst en moeten uiterlijk in 2012 zijn aangewezen. Nederland had eind 2010 56 van de 162 gebieden definitief aangewezen. Voor de overige gebieden loopt Nederland dus het risico op een ingebrekestelling.

Nederland heeft er voor gekozen de Natura 2000-gebieden aan te wijzen onder de Natuurbeschermingswet 1998. Zoals de richtlijn verplicht wordt per gebied een aanwijzingsbesluit genomen. Deze aanwijzingsbesluiten bevatten, zoals de richtlijnen verplichten, de begrenzing van de gebieden en de lijst van habitattypen en soorten die in het gebied beschermd worden. Daarnaast neemt Nederland in de aanwijzingsbesluiten instandhoudingsdoelstellingen op hoofdlijnen op (zie hoofdstuk 5).

Elk aanwijzingsbesluit doorloopt de procedure van de Algemene Wet Bestuursrecht. Dat wil zeggen dat eerst een ontwerpbesluit ter inzage komt te liggen, waarop door middel van zienswijzen inspraak kan worden gepleegd. Daarmee zijn de instandhoudingsdoelstellingen voor iedereen kenbaar en kunnen ze niet worden gewijzigd zonder dat daar inspraak op mogelijk is. Nadat deze inspraak is verwerkt wordt het definitieve besluit gepubliceerd wat voor beroep bij de Raad van State open staat.

6.2 Actuele kennis⁵⁷

Zoals beschreven in paragraaf 2.4, onder 'schrappen van gebieden,' wordt alle kennis die naar voren komt vanuit het beheerplanproces of de inspraakprocedure of uit onderzoeken verwerkt in de definitieve aanwijzingsbesluiten. Op deze manier blijft geborgd dat de aanwijzingsbesluiten zijn gebaseerd op de meest actueel beschikbare informatie van dat moment. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot wijzigingen in doelen of begrenzing ten opzichte van het ontwerp-aanwijzingsbesluit of de aanmelding. Deze wijzigingen worden in het definitieve besluit doorgevoerd⁵⁸. De informatie in de definitieve aanwijzingsbesluiten moet ook worden verwerkt in het Standaard Data Formulier.

6.3 Samenvoegen van gebieden

De richtlijn verplicht tot het opstellen van aanwijzingsbesluiten voor elk afzonderlijk gebied met daarbij de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied. Door het formuleren van instandhoudingsdoelen per gebied moeten deze doelstellingen ook binnen de begrenzing van dat gebied worden bereikt, verslechtering binnen dat gebied is niet toegestaan. Er zou voor sommige doelen meer flexibiliteit kunnen ontstaan door de ecologisch samenhangende gebieden samen te voegen. Er kan dan over een groter gebied worden samengewerkt aan de doelstellingen, bijvoorbeeld met een aanpak op landschapsschaal en efficiëntere inzet van

⁵⁷ Deze paragraaf geeft antwoord op Kamervragen van de leden Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP) over nationale koppen op Natura 2000, zie bijlage 3, vraag 2.

⁵⁸ In gevallen waarbij in het beheerplanproces naar voren komt dat een habitatype of soort in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig is in een gebied, en het toevoegen van een doelstelling zou een duidelijke verzwaring van de externe werking met zich meebrengen, dan wordt er nog geen doelstelling opgenomen in het aanwijzingsbesluit.

middelen. Met het samenvoegen van gebieden ontstaat dan meer ruimte om te kiezen waar welke verbetering wordt gerealiseerd. Hiermee kan de externe werking afnemen. Deze flexibiliteit kan worden gerealiseerd door gebieden met soortgelijke doelen samen te voegen tot één gebied. De begrenzingslijnen van de samengevoegde gebieden blijven gelijk. De instandhoudingsdoelstellingen van de afzonderlijke gebieden gaan dan gelden voor het samengevoegde gebied. Ter illustratie: wanneer 3 gebieden worden samengevoegd waarvan er 2 voor een habitatype een behoudsdoelstelling hadden en één een herstelopgave, zal voor het samengevoegde gebied een herstelopgave gaan gelden. Doordat de gebieden samenwerken aan de doelstellingen ontstaat er tevens een groter zoekgebied voor eventuele mitigatie en compensatie van projecten. Door het samenvoegen van gebieden mag de landelijke staat van instandhouding niet verslechteren en mag het bereiken van de landelijke gunstige staat van instandhouding op termijn niet in gevaar komen. Om te voorkomen dat de verspreiding van de habitattypen en soorten verslechtert (waardoor de landelijke staat van instandhouding zou verslechteren) kunnen de instandhoudingsdoelstellingen van het samengevoegde gebied waar nodig worden aangevuld met een verspreidingsdoelstelling (behoud verspreiding). Het samenvoegen van gebieden die geen overeenkomstige doelen bevatten, levert geen extra flexibiliteit op en is daarom weinig zinvol. Het moet dus gaan om ecologisch samenhangende gebieden.

6.4 Conclusies rek en ruimte aanwijzingsbesluiten

Extra rek en ruimte kan worden gevonden in:

- Het vaststellen van aanwijzingsbesluiten, waarmee instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld. Dit maakt een einde aan de directe werking van de richtlijn en beperkt daarmee het beschermingsregime doordat rekening gehouden kan worden met de instandhoudingsdoelstellingen.
- Het samenvoegen van gebieden. Dit heeft als voordeel dat binnen het Natura 2000-netwerk efficiënter gewerkt kan worden aan het herstellen en behouden van de voor Nederland belangrijke Europese natuurwaarden, met een zo beperkt mogelijke externe werking. De doelstellingen kunnen dan worden gelokaliseerd binnen het grotere gebied, waarbij de potenties beter kunnen worden benut en de lastigere locaties eerder kunnen worden ontzien.

7. De juridische bescherming en beheerplannen

7.1 De bescherming van de natuurbeschermingswet 1998⁵⁹

Natura 2000-gebieden zijn beschermd vanaf het moment dat ze zijn geplaatst op de Europese Communautaire lijst. Ongeacht of de gebieden al zijn aangewezen of nog niet. Het beschermingsregime moet echter wel nationaal worden verankerd in wetgeving. Nederland heeft dit gedaan met de Natuurbeschermingswet 1998. De Habitatrichtlijn verplicht het instrument van passende beoordeling voor plannen en projecten met mogelijk significante effecten en verplicht voorafgaande toestemming door het bevoegd gezag (artikel 6, lid 3). Dit is in de natuurbeschermingswet geïnstrumenteerd met de vergunningplicht. Vanuit de richtlijn is niet verplicht dat deze vergunningplicht sectoraal geregeld is (aparte Nb-wet vergunning), integratie van de toetsing in andere vergunningen en besluiten mag ook. Nu voorziet de natuurbeschermingswet in een kapstok om de vergunningplicht voor bepaalde categorieën van projecten te vervangen door algemeen verbindende voorschriften. Een vereenvoudiging zou kunnen worden bereikt door waar mogelijk de vergunningplicht te integreren in andere vergunningen en besluiten.

Voor andere activiteiten (niet zijnde plannen of projecten met mogelijk significante effecten) moet de lidstaat ervoor zorgen dat eventuele verslechtering die dit kan veroorzaken wordt voorkomen (artikel 6, lid 2). Nederland heeft ervoor gekozen daar tevens het instrument van vergunningverlening voor in te zetten. Dit levert voor burgers bedrijven en organisaties de zekerheid dat hun activiteiten niet halverwege moeten worden stopgezet of aangepast. Deze vergunningplicht is een nationale invulling van de richtlijnverplichtingen. Er zijn ook andere invullingen denkbaar, zoals een aanschrijvingsbevoegdheid, al dan niet met meldingsplicht. Een aanschrijvingsbevoegdheid heeft als voordeel dat er minder administratieve barrières vooraf zijn voor mogelijk schadelijke activiteiten.

In de Crisis- en Herstelwet is geregeld dat voor bestaand gebruik (voor zover geen project met significante gevolgen) niet het vergunningeninstrument wordt ingezet, maar dat het instrument van de aanschrijvingsbevoegdheid wordt gebruikt om de richtlijnverplichting na te komen. Ook is het element stikstof uitgehoekt van de vergunningplicht voor projecten die per saldo geen stikstoftoename kennen. Ter voorkoming van verslechtering door stikstofdepositie is een aanschrijvingsbevoegdheid in de Nbwet opgenomen ten aanzien van degene wiens handelen stikstofdepositie veroorzaakt op voor stikstofgevoelige habitats. Verdere vermindering van de vergunningplicht kan bereikt worden door de vergunningplicht voor 'andere handelingen' te schrappen. De verplichting om verslechtering te voorkomen wordt dan volledig geregeld via een aanschrijvingsbevoegdheid, en niet meer via een vergunningplicht. Dit voornemen staat in de brief van 23 februari aangekondigd⁶⁰. Overigens leert de praktijk dat veel problemen met de vergunningplicht voor projecten kunnen worden voorkomen door de natuurdoelen in een vroeg stadium van de planontwikkeling mee te nemen. Het concept van 'natuurinclusief ontwerpen' is voorbeeld van een manier waarop flexibel met de richtlijnverplichtingen kan worden omgegaan.

7.2 De beheerplannen

Vanaf het moment dat de gebieden zijn aangewezen is er een verplichting om de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de beschermde soorten en habitattypen (artikel 6, lid 1). Daarbij kunnen wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen worden ingezet. Bij het bepalen van de instandhoudingsmaatregelen moet rekening gehouden worden met sociale, economische en culturele vereisten en lokale en regionale bijzonderheden (artikel 3). Het gebruik van het beheerplan als instrument is in de richtlijn genoemd en door de Europese Commissie aanbevolen, maar is niet verplicht gesteld in de richtlijn.

Nederland heeft, net als veel andere Europese landen⁶¹, gekozen voor het instrument van beheerplannen. In de Natuurbeschermingswet 1998 is opgenomen dat voor elk Natura 2000-

⁵⁹ Deze paragraaf geeft antwoord op Kamervragen van de leden Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP) over nationale koppen op Natura 2000, zie bijlage 3, vraag 2.

⁶⁰ 'Aanpak Natura 2000', Brief regering - staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, H. Bleker - 23 februari 2011, kenmerk 186612

⁶¹ Zie ook 'Natura 2000 in Nederland', Universiteit Maastricht en Planbureau voor de Leefomgeving, 2011.

gebied een beheerplan wordt opgesteld, binnen 3 jaar na definitieve aanwijzing. In de beheerplannen worden de instandhoudingsdoelstellingen uit het aanwijzingsbesluit uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd, en worden de noodzakelijke maatregelen bepaald. Daardoor kan, in interactie met betrokken gebruikers en beheerders van de gebieden, bepaald worden waar precies, in welke omvang en met welk tempo de realisering van de doelen kan plaatsvinden. Zo kan in de gebiedsambitie rekening gehouden worden met vereisten op sociaal en economisch terrein, zolang dit de potentiële bijdrage van het gebied aan de landelijke doelen niet beperkt, en kunnen doelen in de tijd worden gefaseerd zodat ze haalbaar en betaalbaar blijven. Dit is de ruimte die de richtlijn biedt.

Ook kunnen de beheerplannen duidelijkheid geven over hoe activiteiten in en om de gebieden zich verhouden tot de instandhoudingsdoelstellingen. Activiteiten kunnen via het beheerplan worden vrijgesteld van de vergunningplicht of de aanschrijvingsbevoegdheid en het beheerplan kan als kader dienen voor toekomstige vergunningverlening. In Nederland zijn beheerplannen het instrument om bij het kiezen van de instandhoudingsmaatregelen ook sociale en economische aspecten af te wegen. Dit wordt ook onderschreven door maatschappelijke partijen (Intentieverklaring Beheerplannen Natura 2000, 2008, en Afwegingskader sociaal-economische aspecten, 2010). Nederland heeft bij de beheerplannen verplicht gesteld dat er overleg plaatsvindt met eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden. Hierdoor is gewaarborgd dat belanghebbenden hun belangen kunnen inbrengen, en kan er gewerkt aan draagvlak voor de instandhoudingsmaatregelen.

Beheerplannen worden voor een periode van maximaal 6 jaar vastgesteld, waarna ze worden geëvalueerd en zo nodig na aanpassing opnieuw vastgesteld. Daarbij kunnen zowel de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen, als de maatregelen worden herzien. De beheerplannen worden via een gebiedsproces met overheden, beheerders, belanghebbenden en andere betrokkenen opgesteld. De kennis en informatie uit het gebiedsproces wordt ook gebruikt om de aanwijzingsbesluiten waar nodig aan te passen. De programmatische aanpak stikstof zal aangeven hoe in beheerplannen met stikstofdepositie wordt omgegaan. Daarmee worden de beheerplanprocessen gefaciliteerd.

Aangezien het gebruik van het beheerplan als instrument in de richtlijn is genoemd, maar niet verplicht is gesteld, is de Nederlandse keuze om voor elk gebied een beheerplan op te stellen een nationale invulling van de Europese verplichting om voor elke gebied passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen te treffen. Van het beheerplaninstrument kan ook worden afgezien. Het bevoegd gezag zal er wel voor moeten zorgdragen dat instandhoudingsmaatregelen worden getroffen, en zal inzichtelijk moeten maken op welke wijze en binnen welk tijdsbestek de doelstellingen voor het gebied moeten worden gerealiseerd. Dat vergt dat er vooraf wordt nagedacht over de aanpak. Dit kan bijvoorbeeld ook worden geïntegreerd in andere plannen.

7.3 Conclusies rek en ruimte

Aanvullende rek en ruimte kan worden gerealiseerd door de vergunningplicht af te schaffen voor handelingen die verstoring of verslechtingen veroorzaken die geen significant effect hebben. Integratie van de vergunningplicht en beheerplannen in andere vergelijkbare instrumenten kan mogelijk een vereenvoudiging geven.

Bijlagen:

Bijlage 1: Antwoordbrief Europese Commissie

Bijlage 2: Motie van de Staij

Bijlage 3: Kamervragen waarop dit rapport antwoord geeft

Bijlage 4: Verloop van de aanmelding

Bijlage 5: Beoordelingsmatrix staat van instandhouding

Bijlage 6: 'Implementatie Natura 2000 in Nederland' -Review



EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL
ENVIRONMENT

The Director-General

Brussel, 01 AVR. 2011
ENV.A.1/MV/mm/ ARES (2011)

Drs. G.G.J. Thissen
LNV-Raad
Permanente Vertegenwoordiging van het
Koninkrijk der Nederlanden bij the EU
Kortenberglaan 4-10
B-1040 Brussel

Object: Your letter on the Dutch implementation of the Habitats Directive

Dear Mr. Thissen,

I have received your letter of 16 February 2011 on the above mentioned subject.

DG Environment welcomes the requested involvement of the Commission services in the ongoing discussions in the Netherlands on the interpretation of the obligations under the Habitats Directive. I hope that our reply to your questions will contribute to further improving the understanding of these obligations in the Netherlands.

You will find the views of DG Environment's services in the Annex to this letter. As you rightfully indicate in your letter, only the Court of Justice may give a binding interpretation of the obligations incumbent on the Member States.

Yours sincerely,


Karl Falkenberg

ANNEX

Preliminary remarks

It is a basic principle of European law, that Member States are responsible for the implementation of Directives. It is not for the Commission to prescribe a certain way of implementing the Directive. Member States must make the necessary choices on how best to insert the obligations into their national legal system. This often requires an interpretation of the obligations set out in the Directive. Member States must ensure however that their implementation effectively guarantees the result prescribed by the Directive. Even where a provision of a Directive could be open to several interpretations, preference must be given to the interpretation which ensures that the provision retains its effectiveness (see Case C-434/97). The choice of means needs to reflect this.

This responsibility for the Member States to implement the Directive into their national legal order results in different choices having to be made, depending on the legal provisions already in place and other national circumstances. For this reason, the mere fact that Member States have implemented the Directive in different ways is not as such an indication that one Member State may have gone beyond what was required as a minimum.

It is the responsibility of the Commission to verify, whilst fully respecting the leeway available, whether the Member States ensure the effectiveness of the Directive in their national legal order.

Questions:

1. Should Article 6, paragraphs 2 and 3 of the Habitats Directive be applied exclusively to the habitat types and species which were the initial reason for the *selection* of a specific area? In other words, not to *all* habitat types in Annex I and species in Annex II, whose presence is recorded as significant on the standard data form used to propose the relevant site to the European Commission for inclusion in the sites of community importance (article 4, para.2, Habitats Directive)? And is there a further distinction to be made in this matter between article 6, para.2 and para.3 of the Habitats Directive?

According to article 2 of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, the aim of this Directive shall be to contribute towards ensuring bio-diversity through the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora in the European territory of the Member States to which the Treaty applies.

In Annexes I and II to the Directive habitats and species of Community interest were identified that require designation of special areas of conservation. Natura 2000 thus targets the conservation and protection of these habitats and species.

Article 4 of the Directive provides for a procedure which allows for designating sites and identifying the habitats and species for which the sites are designated. According to this article "*...each Member State shall propose a list of sites indicating which natural habitat types in Annex I and which species in Annex II that are native to its territory the sites host.*"

For this purpose the Member State must indicate in the Standard Data Form (SDF) **all** annex I habitat types and all annex II species present on the site and that are native to its territory. In the SDF a distinction must be made between species and habitat types which have significant population size and density or a significant representativity (i.e. classed as A, B or C in the SDF) and such species and habitat types which do not have such a population size and density or representativity (i.e. classed as D in the SDF).

This implies that the Directive does not allow to ignore habitats and species present on a site without compromising the effectiveness of the Directive.

The Commission then establishes the list of sites of Community importance (SCI) on the basis of the information provided in the SDF. Once a site of Community importance has been adopted (for the Netherlands this happened in December 2004 for most of the sites), the Member States concerned shall designate that site as a special area of conservation (SAC) as soon as possible and within six years at most (Article 4(4) of the Directive). When designating a site as an SAC the MS shall establish:

"priorities in the light of the importance of the sites for the maintenance or restoration, at a favourable conservation status, of a natural habitat type in Annex I or a species in Annex II and for the coherence of Natura 2000, and in the light of the threats of degradation or destruction to which those sites are exposed."

This means that, when designating a site as a SAC the Member State must establish (conservation) *priorities* (or objectives) for *all* annex I habitats and annex II species present on the site, as indicated in the SDF, notably in the light of the importance of the site for the maintenance or restoration, at a favorable conservation status of these habitats and species. For that reason the SDF should always objectively reflect the reality of the site.

Article 6(1) of the Directive complements the identification of priorities by requiring conservation measures for these species and habitats. It provides:

"Member States shall establish the necessary conservation measures...which correspond to the ecological requirements of the natural habitat types in Annex I and the species in Annex II present on the sites."

Article 6(1) thus requires the Member States to decide on conservation measures for all habitats and species of Community interest actually present on the site, as indicated in the SDF.

Therefore reading Articles 4(4) and 6(1) of the Directive together, the presence of Annex I habitats or Annex II species on a designated site cannot be ignored without compromising the objective of the Directive to ensure biodiversity. Priorities must be identified taking into account all Annex I habitats and Annex II species present on a site, while focusing on those with a significant presence (i.e. indicated as A, B or C in the site's SDF). Once this has been done, the necessary conservation measures shall be established in the light of the site's conservation priorities (objectives).

This reading is also underpinned by Article 17 of the Directive on reporting. It provides that every six years from the date of expiry of the period laid down in Article 23, Member States shall draw up a report on the implementation of the measures taken under this Directive. This report shall include in particular information concerning the conservation measures referred to

in Article 6.1. as well as evaluation of the impact of those measures on the conservation status of the natural habitat types of Annex I and the species in Annex II and the main results of the surveillance referred to in Article 11. This reporting obligation reflects the reading in the light of the objective of the Directive to preserve biodiversity as it is concerned with the conservation status of all the natural habitat types of Annex I and the species in Annex II.

Article 6(2) further complements the legal regime with a non-deterioration obligation, the scope of which is decided by the designation of the site as an SAC, as explained in the existing Guidance document. Article 6(2) covers the habitat types indicated in the SDF as having an excellent (A), good (B) or significant (C) representativity¹ and all species indicated in the SDF as having a significant population size and density² in relation to the populations present on the national territory (population size category A, B or C).

The requirement of an appropriate assessment of Article 6(3) of the Directive applies again to all Annex II species and Annex I habitat types present on a site which have a significant population size and density or a significant representativity, as indicated in the SDF. The significance of the implications of a plan or project on the integrity of the site must be assessed in view of the site's conservation priorities / objectives as formulated under Article 4(4) of the Directive.

Compensatory measures according to Article 6(4) must ensure that the overall coherence of Natura 2000 is protected. They are therefore targeted to species and habitat types which presence and/or representativity is relevant for the overall coherence of Natura 2000.

2. If habitat types in Annex I and species in Annex II were not recorded on the standard data form proposing a site for the community list, but their presence on the site at the time of site adoption (2004) now turns out to have been more than non-significant: can these habitats and species be excluded from the obligations of article 6, para.1, and/or para.2, and/or para.3?

The objective of the Directive is to ensure biodiversity. The Directive therefore requires the Member States to include in the standard data form all habitat types of Annex I and species of Annex II which are present on the site. This includes habitat types and species which were not recorded on the *initial* standard data form. According to Article 4(1) Member States must, where appropriate, propose the adaptation of the list of sites proposed as sites of Community interest, in the light of the results of the surveillance referred to in Article 11. This includes the adaptation of the information in the SDF on species and habitat types of Community interest present on a site and on their respective representativity or population size and density. The SDF is thus key to the proper application of the obligations of the Member States.

Any habitat type of Community interest or species of Community interest present on a site, as indicated in the SDF, will be subject to the provisions of Article 6(1). Any habitat type of Community interest with a significant representativity or species of Community interest with a significant population size and density will also be subject to the provisions of Article 6(2). Appropriate assessments under Article 6(3) must include all species present on the site with a

¹ Criterion A(a) of Annex III of the Habitats Directive, representativity, should be linked to the interpretation manual of Annex I habitat types since this manual provides a definition, a list of characteristic species and other relevant elements. The degree of representativity gives a measure of 'how typical' a habitat type is.

² Criterion B(a) of Annex III of the Habitats Directive: Size and density of the population of the species present on the site in relation to the populations present within national territory.

significant population size and density or a significant representativity. The significance of the implications of a plan or project on the integrity of the site must be assessed in view of the site's conservation objectives. The information on the representativity of habitat types and the significance of populations of species is thus essential for deciding on how to deal with newly observed species or habitat types in a site.

Article 4 of the Directive requires that the designation decree for an SAC includes conservation priorities (objectives) for all Annex II species and Annex I habitat types present on a site, taking into account as appropriate, those with a non significant representativity or population size (classified as 'D'). The site specific conservation priorities and objectives will however reflect the relative importance of the species and habitat types present. This is where the Directive allows for flexibility to Member States.

3. Is there a binding obligation to improve quality only in respect of habitat types and species which did not have either an excellent or a good degree of representativity or protection status at the time of site proposal?

According to Article 6(1) of the Directive conservation measures must be established for all species and habitat types of Community interest present on the sites, taking the priorities established according to Article 4(4) into account. The obligation is to achieve or where necessary restore a favourable conservation status of all species and habitat types of Community interest present on the national territory. This obligation is with the Member State as such. It is therefore compatible with the Directive that a MS decides to further improve the quality of habitat types and species which already had an excellent or a good degree of representativity or population size at the time of site proposal and only avoid deterioration on other sites, even where the status is not good. For this reason, the Commission believes that the methodology used by the Netherlands for formulating site level conservation objectives in the light of the national conservation goals, and the potential contribution that each particular site can make to achieve the national goals is in line with the requirements of the Directive.

4. The Dutch methodology bases the establishment of conservation objectives, not on the conservation status per site recorded on the standard data form, but on national goals in combination with local opportunities: does this approach go further than the directive requires, or does it perhaps even conflict with the Habitats Directive?

The reply to this question follows from the reply given on the third question. DG ENV is ready to accept all methods which allow a Member State to achieve its national goals with a view to achieving or restoring favourable conservation status of the habitats types and species of Community interest present on its territory.

Although Member States are not allowed to exclude Annex I habitats and Annex II species present in a site from the obligations under the Directive, they do have a margin in establishing the conservation priorities (objectives) under Article 4(4) and the conservation measures under Article 6(1) for these habitats and species.

According to Article 4(4) once a site of Community importance has been adopted, the Member State shall establish priorities in the light of the importance of the sites for the maintenance or restoration, at a favourable conservation status, of a natural habitat type in Annex I or a species in Annex II and for the coherence of Natura 2000, and in the light of the threats of degradation or destruction to which those sites are exposed. Member States can take account of economic, social and cultural requirements and regional and local characteristics

when establishing conservation objectives and conservation measures for individual sites as long as this does not restrict the potential contribution of the Natura 2000 network to enabling the natural habitat types and the species' habitats concerned to be maintained or, where appropriate, restored at a favourable conservation status in their natural range. The Dutch methodology for establishing conservation objectives, based not only the conservation status per site as recorded on the standard data form, but on national goals in combination with local opportunities is in line with the requirements of the directives. It is an example of the flexibility open to Member States in complying with the Directive.

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 XIII**Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2011****Nr. 42****MOTIE VAN HET LID VAN DER STAAIJ C.S.**

Voorgesteld tijdens het Wetgevingsoverleg van 8 november 2010

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de regering een van de criteria voor de selectie van Habitatrictlijngebieden primair heeft geïnterpreteerd als «juridische beschermingsstatus», terwijl uit de toelichting van de Europese Commissie en het verantwoordingsdocument blijkt dat het moet gaan om de ecologische «mate van instandhouding» van habitattypen en soorten;

constaterende, dat bij de selectie van Habitatrictlijngebieden nauwelijks rekening is gehouden met de aanwezigheid en invloed van menselijke activiteiten, terwijl de Europese Commissie binnen de ecologische randvoorwaarden deze ruimte wel bood;

constaterende, dat voor het gros van de habitattypen en soorten die bij aanmelding als «aanwezig, maar verwaarloosbaar» zijn gekwalificeerd in de betreffende aanwijzingsbesluiten, zonder motivatie, wel instandhoudingsdoelstellingen zijn opgenomen;

constaterende, dat voor verschillende habitattypen en soorten in meer aanwijzingsbesluiten hersteldoelstellingen zijn opgenomen dan direct noodzakelijk is voor het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding;

van mening, dat bovengenoemde constateringenvoldoende aanleiding vormen om de selectie en aanwijzing van Habitatrictlijngebieden te evalueren;

verzoekt de regering om de selectie en aanwijzing van Habitatrictlijngebieden, inclusief aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen, te evalueren en te bezien of met inachtneming van bovengenoemde constateringenvoortgang gewenst zijn,

Implementatie Natura 2000 in Nederland

en gaat over tot de orde van de dag.

Van der Staaij
Dijkgraaf
Lodders
Koopmans

Bijlage 3: Kamervragen waar deze evaluatie antwoord op geeft

Kamerstuk 30 825, nr 75, Verslag van Schriftelijk overleg, 18 april 2011
Vragen SGP-fractie, pagina 13

De leden van de SGP-fractie hebben tevens enkele vragen over de selectie en aanmelding van Natura 2000-gebieden.

In een tweetal Kamerbrieven (Kamerstuk 30862, nr. 28 en beantwoording schriftelijke vragen van het lid Dijkgraaf over de Habitatrictlijn, Aangangsel Handelingen, nr. 3159) heeft het kabinet aangegeven dat Nederland bij de selectie de 'beschermingsstatus' (Bijlage III, fase 1, van Habitatrictlijn) van een habitatype of soort in een gebied primair heeft geïnterpreteerd als de juridische beschermingsstatus. Daarnaast is ook globaal gekeken naar het bestaande en voorziene beheer en de bedreigingen. Dat is in strijd met de voorgeschreven interpretatie van de Europese Commissie. De Europese Commissie geeft in een toelichting aan dat het moet gaan om de ecologische staat van instandhouding.

De genoemde interpretatie is ook in strijd met het nationale Verantwoordingsdocument (2003). In dit Verantwoordingsdocument wordt uit de doeken gedaan welke methodiek is gebruikt voor het selecteren van gebieden. In dit document wordt ondubbelzinnig aangegeven dat het selectie criterium 'beschermingsstatus' van bijlage III van de Habitatrictlijn is geïnterpreteerd als 'kwaliteit van de structuur en de functie van het habitatype' en 'kwaliteit van de habitat van de soort'.

Is de veronderstelling juist dat de Kamer via het Verantwoordingsdocument onjuist is geïnformeerd over de daadwerkelijke gang van zaken? De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een toelichting op de voorgaande tegenstrijdige informatie.

In antwoord op Kamervragen van het lid Dijkgraaf (Aangangsel Handelingen, nr. 3159) wordt aangegeven dat voor een adequate selectie en aanmelding van gebieden volgens de criteria van bijlage III van de Habitatrictlijn voldoende deugdelijk onderbouwde ecologische gegevens voorhanden waren. Dat is in strijd met de volgende passage uit de eerder genoemde Kamerbrief (Kamerstuk 30862, nr. 28): 'Nederland heeft het begrip destijds geïnterpreteerd als de juridische beschermingsstatus van een gebied, mede gelet op het feit dat er in die fase nog geen sprake was van deugdelijk onderbouwde ecologische gegevens over de door de Europese Commissie gevraagde aspecten.' De leden van de SGP-fractie kunnen beide constatering niet met elkaar rijmen en ontvangen graag een toelichting.

Hoe is het voorgaande te rijmen met de in het Verantwoordingsdocument (2003) beschreven uitgangspunten voor de selectie van gebieden: 'Bij de selectie is de staat van instandhouding van het betreffende habitatype of de soort in ieder gebied beoordeeld. Een gunstige of herstelbare staat van instandhouding van de soort of habitatype is als randvoorwaarde gesteld voor de selectie van gebieden.

(...) Alleen gebieden waar het habitatype (bijlage I) of het leefgebied van een soort (bijlage II) een goede (of herstelbare) kwaliteit heeft, worden dus geselecteerd'? Is de veronderstelling juist dat met gebrek aan ecologische gegevens en een onjuiste interpretatie van het begrip 'beschermingsstatus' dit uitgangspunt niet is waargemaakt?

Beantwoording in deze evaluatie:

In de eerste beantwoording van deze vragen (Kamerbrief Beantwoording schriftelijk overleg EHS en natuur en reactie op verzoek stand van zaken herijking EHS, 15 april 2011) is toegezegd dat in deze evaluatie op deze vragen zou worden ingegaan. De gestelde vragen worden beantwoord in Bijlage 4 van deze evaluatie (verloop van de aanmelding).

Kamervragen 2011Z07605: Vragen van de leden Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP) aan de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over de nationale koppen op Natura 2000 (ingezonden 12 april 2011).

1.
Kunt u de Kamer informeren over de uitkomsten van uw gesprek met de heer Gerrits over het rapport 'Natura 2000 – Europese verplichtingen en Nederlandse koppen' van IQuatro?

2.
Kunt u in de reeds toegezegde brief over de nationale koppen op Natura 2000 (te ontvangen in mei 2011) ook uitgebreid inhoudelijk ingaan op het rapport van IQuatro? Kunt u daarbij ook aandacht besteden aan de verschillende voorbeelden uit het rapport van onrechtmatigheden?

Antwoord in Kamerbrief 205419, 17 mei 2011

Ten behoeve van de u toegezegde evaluatie worden met verschillende maatschappelijke organisaties en overheidspartijen gesprekken gevoerd. Ook met de heer Gerrits heeft een gesprek plaatsgevonden. De heer Gerrits heeft zijn rapport nader toegelicht. Een aantal van de door IQuatro geagendeerde onderwerpen zijn ook voorgelegd aan de Europese Commissie. De uitkomsten hiervan zullen worden meegenomen in de evaluatie. In de evaluatie zal worden aangegeven welke nationale koppen zijn geïdentificeerd bij de implementatie van Natura 2000. Op hoofdlijnen zal in de evaluatie aandacht worden besteed aan thema's uit het IQuatro-rapport.

3.
Klopt het dat in het rapport wordt geconcludeerd dat op een totaal van 1192 doelstellingen voor habitattypen en habitat van soorten er 340 kunnen worden geschrapt om de betreffende habitattypen en soorten als 'aanwezig, maar verwaarloosbaar' zijn aangemeld, dan wel niet zijn aangemeld en derhalve buiten het kader van richtlijnverplichtingen als nationale koppen zijn toegevoegd? Kunt u aan de hand van de tabellen in het rapport per gebied aangeven waar inderdaad sprake is van een nationale kop en waar niet en in het laatste geval waarom niet?

Antwoord in Kamerbrief 205419, 17 mei 2011

Zoals ik in mijn brief aan de Kamer d.d. 23 februari 2011 (Kamerstuk 32670, nr. 1) heb aangegeven, ben ik aan het analyseren of de Nederlandse aanpak nationale koppen bevat. Daarbij wordt ook bovengenoemd rapport betrokken.

Beantwoording in deze evaluatie:

Onderstaand schema geeft per onderdeel uit het IQuatro-rapport aan waar in deze evaluatie hier op in wordt gegaan.

Onderdeel van het IQuatro-rapport	Plaats van reactie in rapport
Natuurbeschermingswet en uitgangspunt van de Habitatrichtlijn	Paragraaf 7.1
Verschil tussen 'kwalificerende' en 'niet-kwalificerende' elementen	Paragraaf 5.2: <i>Habitatrichtlijndoelen</i>
Uitgaan van landelijke doelen	Paragraaf 4.1 en paragraaf 5.3: <i>Strategisch lokaliseren</i>
Vergelijking aanmeldingsgegevens met doelen	Paragraaf 5.2: <i>Meer doelen dan aangemeld, zijn er meer hersteldoelen dan nodig?, statische doelen en natuurlijke dynamiek</i>
Doelen toevoegen buiten het kader van de richtlijn	Paragraaf 5.3: <i>Complementaire doelen</i>
Grenswijzigingen	Paragraaf 6.2
Verwaarloosbare aanwezigheid	Paragraaf 5.2: <i>Verwaarloosbaar aanwezig</i>

Bijlage 4. Verloop van de aanmelding: menselijke activiteiten en beschermingsstatus*Menselijke activiteiten*

In het Standaard Data Formulier (SDF), waarmee de gebieden zijn aangemeld, is een invulveld gereserveerd voor het melden van menselijke activiteiten en hun invloeden (onderdeel 6 in het formulier van 1996). Uit de toelichting bij het formulier blijkt dat deze gegevens, voor zover relevant voor het behoud en beheer van het gebied, moeten worden verstrekt op het moment dat gebieden naar nationaal recht worden aangewezen⁶². Het was niet verplicht gegevens over menselijke activiteiten te verstrekken bij de aanmelding van de gebieden.

Nederland heeft bij de aanmelding ervoor gekozen het niet-verplichte veld over menselijke activiteiten en invloeden niet in te vullen, omdat er in 2004 geen volledig overzicht gegeven kon worden van alle activiteiten en de invloeden daarvan op het gebied. De overweging was dat er voor elk gebied een beheerplan opgesteld wordt waarin dit goed naar voren zou gaan komen. Het werd destijds niet gewenst geacht om op de beheerplannen vooruit te lopen.

Voor de selectie van gebieden kunnen enkel die gegevens worden gebruikt die gezien de in de richtlijn opgenomen criteria in Bijlage III relevant zijn. Menselijke activiteiten mogen bij de selectie van gebieden geen rol spelen. Hoewel de toelichting op het SDF (onderdeel 3) suggereert dat met menselijke activiteiten rekening kan worden gehouden bij de beoordeling van gebieden, kan het standaardgegevensformulier aan de selectiecriteria van de richtlijn niets toe- of afdoen. Na de vaststelling van het formulier (1996), maar voor de Nederlandse aanmelding (2003), zijn er uitspraken van het Europese Hof van Justitie en de Raad van State geweest die bepalen dat sociaal-economische vereisten geen rol mogen spelen bij de selectie (bijvoorbeeld zaak C317/98, november 2000, zaak 200206218/1 27 augustus 2003, zaak 200201934/1 21 mei 2003). Menselijke activiteiten mogen dus geen reden zijn om een gebied niet te selecteren. De in het SDF gevraagde gegevens over menselijke activiteiten kunnen daarom geen rol spelen bij de selectie van gebieden. Wel kunnen zij een rol spelen bij het vaststellen van gebiedsdoelen (behoud of herstel), en de invulling van maatregelen om de doelen te bereiken in het kader van het beheerplanproces⁶³.

*Beschermingsstatus*⁶⁴

Bij de selectie van gebieden heeft Nederland nationaal de kwaliteit van gebieden (in termen van structuur en functie van habitattypen, en kwaliteit van leefgebied van soorten) meegewogen, om te komen tot de verzameling van belangrijkste gebieden. Dit is ook aangeduid in het Nederlandse Verantwoordingsdocument 2003 waarin de selectiemethodiek is toegelicht. Dit is conform de criteria van bijlage III (fase 1) van de Habitatrichtlijn. Op basis van de beschikbare ecologische kennis en informatie kon bij de selectie van gebieden worden ingeschat of er aan de randvoorwaarde van een goede of herstelbare kwaliteit werd voldaan. Dit komt overeen met de weergave in het Nederlandse Verantwoordingsdocument 2003.

Het SDF vraagt echter om een preciezere ecologische beoordeling van de beschermingsstatus op basis van de mate van instandhouding van de structuur (uitstekend, goed bewaard of passabel), de mate van instandhouding van de functies (uitstekende vooruitzichten, goede vooruitzichten, passabele of ongunstige vooruitzichten) en herstelbaarheid (makkelijk, mogelijk zonder buitensporige inspanningen, moeilijk of onmogelijk). Dit vereist volgens het SDF onder meer 'een volledige kennis van de structuur en de functies van het habitatype alsmede van de concrete beheersplannen en -voorschriften die het herstel moeten garanderen'.

Deze nadere informatie was niet voor elk gebied voorhanden en zou volgens planning in een vervolgfase beschikbaar komen, te weten bij de aanwijzing van gebieden en het opstellen van de beheerplannen. Voor het invullen van de aanmeldingsformulieren op het onderdeel

⁶² Natura 2000 Standaard gegevens formulier Toelichting, Inleiding. Publicatieblad Nr. L 107 van 24/04/1997 blz. 0001 - 0156.

⁶³ Zie ook beantwoording schriftelijke vragen van het lid Dijkgraaf over de Habitatrichtlijn, Aanhangel Handelingen, nr. 3159

⁶⁴ Deze paragraaf geeft antwoord op Kamervragen van leden van de SGP-fractie (zie bijlage 3): 'Is de veronderstelling juist dat de Kamer via het Verantwoordingsdocument onjuist is geïnformeerd over de daadwerkelijke gang van zaken?' 'Is de veronderstelling juist dat met gebrek aan ecologische gegevens en een onjuiste interpretatie van het begrip 'beschermingsstatus' dit uitgangspunt niet is waargemaakt?'

beschermingsstatus is destijds teruggevallen op een meer formele beoordeling van de 'juridische beschermingsstatus'. Daarbij is de beschermingsstatus van natuurwaarden in een gebied ingevuld (in A, B of C), op basis van de planologische bescherming van de EHS, de bescherming van beschermde natuurmonumenten en een globale inschatting van het bestaande en voorziene beheer en de bedreigingen⁶⁵. Op het aspect beschermingsstatus is de aanmelding dus niet correct verlopen.

Uit het verloop van de aanmelding (zie kader) valt af te leiden dat de gegevens over de 'juridische beschermingsstatus' niet volledig waren ingevuld, toen de Europese Commissie oordeelde dat de Nederlandse aanmelding voldoende was. De Europese Commissie heeft voor haar beoordeling of Nederland voldoende gebieden heeft aangemeld geen gegevens gebruikt over de beschermingsstatus. Deze gegevens zijn naderhand verstrekt.

Verloop van de aanmelding m.b.t menselijke activiteiten en beschermingsstatus

- In 1998 heeft Nederland 76 gebieden via het SDF aangemeld. Daarbij waren geen volledige menselijke activiteiten vermeld in de aanmeldingsformulieren en waren er nauwelijks gegevens verstrekt over het aspect 'beschermingsstatus'.
- In 1999 organiseerde de Europese Commissie een eerste biogeografisch seminar over de Atlantische regio waartoe Nederland behoort. Daarbij is beoordeeld of Nederland voldoende gebieden had aangemeld. Voor 40% van de habitattypen en soorten bleek Nederland onvoldoende gebieden te hebben aangedragen.
- In 2002 organiseerde de Europese Commissie een tweede biogeografisch seminar. Daar is nader gepreciseerd op welke punten de Nederlandse aanmelding van 1998 onvoldoende was, en zijn de aspecten verhelderd die de Europese Commissie gebruikte om te beoordelen of een lidstaat voldoende gebieden had aangemeld. Dit is voor Nederland vertaald in de aspecten dekkingpercentage, geografische spreiding en grensoverschrijdendheid (zie ook Verantwoordingsdocument 2003). In het SDF werden hiertoe gegevens gevraagd over de representativiteit van habitattypen (hoe goed lijkt een habitatype in een gebied op het Europees ideaaltypische habitatype?), de relatieve omvang van habitattypen en soorten, en de geografische ligging van gebieden.
- Om te komen tot een selectie van gebieden die wel voldeed aan de Europese eisen heeft Nederland twee stappen uitgevoerd. Eerst is nationaal geïnventariseerd wat de belangrijkste gebieden in Nederland waren voor de habitattypen en soorten (stap 1). Vervolgens is deze selectie getoetst aan de criteria die in het seminar in 2002 waren gebruikt (stap 2), waarbij alle habitattypen en soorten die in die gebieden bekend waren zijn meegeteld.
- Bij stap 1 van de selectie heeft Nederland (conform het Nederlandse verantwoordingsdocument 2003 en Bijlage III van de richtlijn) ook gekeken naar de kwaliteit van de gebieden (de kwaliteit van de structuur en functie van de habitattypen in de gebieden en de kwaliteit van de leefgebieden van soorten) en naar de vraag of het habitatype of het leefgebied van de soort een gunstige of herstelbare kwaliteit heeft. Bij de toetsing aan beoordelingscriteria van de Europese Commissie (stap 2) speelde de kwaliteit een secundaire rol, omdat het daarbij ging om de aspecten dekkinggraad, geografische spreiding en grensoverschrijdendheid.
- De voorgestelde selectie van gebieden heeft in februari 2003 in Nederland ter inzage gelegen. De ingediende zienswijzen zijn beantwoord in het Reactiedocument 2004.
- In mei 2003 heeft Nederland de nieuwe selectie van gebieden aangemeld in Brussel. Bij deze aanmelding is per gebied, op basis van destijds beschikbare gegevens, in het SDF vermeld welke habitattypen en soorten in de gebieden voorkwamen. Daarbij is per habitatype de representativiteit aangeduid en is de relatieve omvang van habitattypen en soorten aangeduid. Er zijn in mei 2003 ook enkele gegevens verstrekt over de beschermingsstatus.
- In mei 2003 heeft de Europese Commissie de aanmelding van Nederland beoordeeld. Dit is besproken met Nederland in juni 2003 en de aanmelding is naar aanleiding daarvan in juli 2003 voldoende bevonden door de Europese Commissie. De geleverde gegevens waren hiervoor voldoende. Gegevens over menselijke activiteiten en beschermingsstatus waren niet nodig om deze beoordeling te doen. Wel heeft de Europese Commissie gevraagd om de gegevens over beschermingsstatus zo snel mogelijk aan te vullen.

⁶⁵ Zie beantwoording schriftelijke vragen van het lid Dijkgraaf over de Habitatrichtlijn, Aanhangsel Handelingen, nr. 3159

- Nederland heeft naar aanleiding daarvan in juli 2003 een database naar Brussel verstuurd, met daarin ook de beoordelingen van beschermingsstatus ingevuld in het SDF. Het onderdeel beschermingsstatus is daarbij foutief geïnterpreteerd als 'juridische beschermingsstatus', waarbij is gekeken naar de planologische bescherming van de EHS, de bescherming van beschermdde natuurmonumenten en globaal naar het bestaande en voorziene beheer en de bedreigingen. De menselijke activiteiten zijn in februari 2004 verwijderd uit de database omdat de gegevens niet compleet waren, en vooruit liepen op de beheerplanprocessen.
- De database van maart 2004 lag aan de basis van de vaststelling van de Communautaire lijst in december 2004.

Bijlage 5. Beoordelingsmatrix staat van instandhouding

Europese systematiek voor de beoordeling van de staat van instandhouding van een soort van Bijlage II en een habitattype van bijlage I van de Habitatrictlijn, zoals vastgesteld door het Habitat Comité.

Soorten:

Aspect	Staat van instandhouding (SVI)			
	Gunstig	Matig ongunstig	Zeer ongunstig	Onbekend
Verspreiding	areaal stabiel of toenemend EN niet kleiner dan de 'gunstige referentie'	tussen 'gunstig' en 'zeer ongunstig'	areaalverlies van meer dan 1% per jaar ⁶ OF areaal meer dan 10% minder dan 'gunstige referentie'	geen of onvoldoende betrouwbare informatie
Populatie	populatie groter dan of gelijk aan de 'gunstige referentie' EN voortplanting, sterfte en leeftijdsopbouw niet slechter dan normaal	tussen 'gunstig' en 'zeer ongunstig'	populatieafname van meer dan 1% per jaar ⁶ EN lager dan de gunstige referentie OF populatie meer dan 25% lager dan de 'gunstige referentie' OF voortplanting, sterfte en leeftijdsopbouw veel slechter dan normaal	geen of onvoldoende betrouwbare informatie
Leefgebied	leefgebied is voldoende groot (en stabiel of toenemend) EN de kwaliteit is geschikt voor het op lange termijn voortbestaan van de soort	tussen 'gunstig' en 'zeer ongunstig'	leefgebied is duidelijk onvoldoende groot voor het op lange termijn voortbestaan van de soort OF de kwaliteit is duidelijk ongeschikt voor het op lange termijn voortbestaan van de soort	geen of onvoldoende betrouwbare informatie
Toekomstperspectief	de belangrijkste bedreigingen zijn niet wezenlijk; de soort zal op lange termijn levensvatbaar zijn	tussen 'gunstig' en 'zeer ongunstig'	sterke negatieve invloed van bedreigingen op de soort; zeer slechte vooruitzichten, levensvatbaarheid op lange termijn in gevaar	geen of onvoldoende betrouwbare informatie
Totaalbeoordeling SVI	alles 'groen' OF drie 'groen' en één 'onbekend'	één of meer 'oranje' maar geen 'rood'	één of meer 'rood'	twee of meer 'onbekend' gecombineerd met alleen 'groen'

Habitattypen:

Aspect	Staat van instandhouding (SVI)			
	Gunstig	Matig ongunstig	Zeer ongunstig	Onbekend
Verspreiding	areaal stabiel of toenemend EN niet kleiner dan de 'gunstige referentie'	tussen 'gunstig' en 'zeer ongunstig'	areaalverlies van meer dan 1% per jaar ⁷ OF areaal meer dan 10% minder dan 'gunstige referentie'	geen of onvoldoende betrouwbare informatie
Oppervlakte	oppervlakte stabiel of toenemend EN niet kleiner dan de 'gunstige referentie' EN geen wezenlijke verandering in het verspreidingspatroon binnen het areaal	tussen 'gunstig' en 'zeer ongunstig'	Verlies aan oppervlakte van meer dan 1% per jaar ⁷ EN oppervlakte minder dan de gunstige referentie OF wezenlijke verandering in verspreidingspatroon binnen het areaal OF oppervlakte meer dan 10% minder dan 'gunstige referentie'	geen of onvoldoende betrouwbare informatie
Kwaliteit	structuur en functie (inclusief typische soorten) in goede staat EN geen wezenlijke verslechtering	tussen 'gunstig' en 'zeer ongunstig'	Op meer dan 25% van de oppervlakte is structuur en functie ongunstig	geen of onvoldoende betrouwbare informatie
Toekomstperspectief	de vooruitzichten zijn uitstekend of goed. De belangrijkste bedreigingen zijn niet wezenlijk; het habitattype zal op lange termijn levensvatbaar zijn	tussen 'gunstig' en 'zeer ongunstig'	sterke negatieve invloed van bedreigingen op het habitattype; slechte vooruitzichten, levensvatbaarheid op lange termijn in gevaar	geen of onvoldoende betrouwbare informatie
Totaalbeoordeling SVI	alles 'groen' OF drie 'groen' en één 'onbekend'	één of meer 'oranje' maar geen 'rood'	één of meer 'rood'	twee of meer 'onbekend' gecombineerd met alleen 'groen'

Bijlage 6. 'Implementatie Natura 2000 in Nederland' - Review