

# Een betere implementatie van de VHR in Nederland

---

*Bevindingen van experts*

*A.S. Adams, C.W. Backes & A. Drahmman*

*Den Haag, maart 2017*



## Contents

1	Management samenvatting.....	5
1.1	Actief natuurbeleid: natuurkwaliteit op orde brengen .....	5
1.2	Rol van beheerplan en programmatische aanpak vergroten .....	6
1.3	Kennisvergaring, kennisbeheer en uitwisseling van informatie, ook in EU-verband.....	6
1.4	Instandhoudingsdoelen en aanwijzingen evalueren en mogelijk aanpassen.....	8
	Uitgangpunten .....	8
	Aanmelding en aanwijzing .....	8
	Formulering van instandhoudingsdoelstellingen.....	9
1.5	Verbeteringen bij de toetsing van projecten en plannen .....	10
	Natuurinclusief ontwerpen en andere verrekeningsmethoden.....	10
	Significantie en voorzorgsbeginsel .....	10
	Bestemmingsplannen.....	10
1.6	Verbeteringen van het soortenbeleid.....	11
2	Doel, aanleiding en leeswijzer .....	13
2.1	Inleiding.....	13
2.2	Doel en status van deze notitie .....	13
2.3	Leeswijzer .....	14
3	Beoordeling van de denkrichtingen op landelijk niveau.....	15
3.1	Inleiding.....	15
3.2	Aanwijzing van gebieden .....	15
	3.2.1 Aanwijzing van soorten en habitattypes die aanwezig zijn.....	15
	3.2.2 Interpretatie van habitattypen.....	17
	3.2.3 Aanwijzing van niet-karakteristieke habitattypen en soorten .....	17
	3.2.4 Grootte van de gebieden .....	18
	3.2.5 Rekening houden met niet-ecologische motieven bij aanwijzing? .....	19
	3.2.6 Conclusies en aanbevelingen aanwijzing en begrenzing van gebieden.....	20
3.3	Formulering van de instandhoudingsdoelen .....	21
	3.3.1 Uitgangspunt: landelijk gunstige staat van instandhouding .....	21
	3.3.2 Doelen alleen voor kwalificerende waarden?.....	22
	3.3.3 Robuuste doelen voor meer natuurlijkheid .....	23
	3.3.4 Doelen opschalen .....	27
	3.3.5 Doelen globaler formuleren – of juist niet?.....	29
	3.3.6 Conclusies en aanbevelingen instandhoudingsdoelstellingen.....	30
3.4	Aanpassing van aanwijzingen en bestaande gebiedsdoelen .....	30
	3.4.1 Aanleiding voor aanpassing.....	30
	3.4.2 Het schrappen van gebieden of van soorten en habitattypen waarvoor een gebied is aangewezen .....	31
	3.4.3 Conclusie en aanbeveling aanpassing gebieden .....	32
4	Beoordeling van de denkrichtingen op gebiedsniveau.....	33
4.1	Inleiding.....	33
4.2	Toepassing beheerplan en programmatische aanpak.....	33

4.2.1	Beheerplan .....	33
4.2.2	Programmatische aanpak .....	33
4.2.3	Ruimere toepassing van 'per saldo-benadering' .....	34
4.2.4	Actief natuurbeheer .....	34
4.2.5	Verbeteringen buiten het aangewezen gebied (externe werking/bufferzones).....	35
4.2.6	Optimale verdeling van ontwikkelingsruimte .....	36
4.2.7	Het kavelbesluit als enig toetsingsmoment.....	36
4.2.8	Het belang van draagvlak bij de totstandkoming van beheerplannen.....	36
4.2.9	Prioritering en fasering .....	37
4.2.10	Conclusies en aanbevelingen beheerplan en programmatische aanpak .....	38
4.3	Toetsing van (bestemmings-)plannen .....	39
4.3.1	Dubbele toetsing .....	39
4.3.2	Conclusie en aanbeveling toetsing van (bestemmings-)plannen.....	40
4.4	Ontwikkeling en uitwisseling van kennis .....	40
4.4.1	Gebruik van bestaande lokale kennis .....	40
4.4.2	Meer kennisvergaring en beter kennismanagement over dosis-effect-relaties .....	41
4.4.3	Kennisuitwisseling in Europees verband.....	42
4.4.4	Conclusies en aanbevelingen kennis.....	43
5	Beoordeling van de denkrichtingen op projectniveau.....	45
5.1	Inleiding.....	45
5.2	Project.....	45
5.2.1	Wanneer is sprake van een project?.....	45
5.2.2	Uitgangspunt: ieder project moet apart worden beoordeeld .....	45
5.2.3	Cumulatie.....	46
5.2.4	Conclusies project.....	46
5.3	Mitigatie en compensatie.....	46
5.3.1	De grens tussen mitigatie en compensatie .....	46
5.3.2	Onderscheid tussen een mogelijke aantasting van een habitatype of van een leefgebied .....	47
5.3.3	Mogelijkheden tot externe saldering.....	48
5.3.4	Uitsluiten dat de aantasting significante gevolgen heeft.....	49
5.3.5	Vier mogelijkheden voor het verrekenen van effecten .....	49
5.3.6	Conclusies mitigatie en compensatie .....	49
5.4	Mogelijkheden tot het stimuleren van voorinvesteringen .....	49
5.4.1	Het beheerplan.....	50
5.4.2	Gefaseerde vergunningverlening.....	50
5.4.3	Voorinvesteren ten behoeve van toekomstige compensatieopgaven .....	51
5.4.4	Conclusies stimuleren voorinvestering .....	51
5.5	Mogelijkheden voor 'natuurinclusief ontwerpen'.....	51
5.5.1	Europese kader .....	51
5.5.2	Verduidelijking van het concept natuurinclusieve ontwikkeling .....	52
5.5.3	Conclusie een aanbeveling natuurinclusief werken .....	53
5.6	Significantie en het voorzorgsbeginsel.....	53
5.6.1	Europese kader .....	53

5.6.2	Implementatie van het Europese kader in Nederland.....	54
5.6.3	Conclusie significantie en voorzorgsbeginsel.....	57
5.7	De ADC-toets.....	58
5.7.1	Is een kleine aantasting significant?.....	58
5.7.2	Alternatieventoets .....	58
5.7.3	Het begrip 'dwingend openbaar belang' .....	58
5.7.4	Compenseren.....	59
5.7.5	Conclusies ADC-toets .....	60
6	Beoordeling van de denkrichtingen over soortenbescherming .....	61
6.1	Algemeen .....	61
6.2	De Wet natuurbescherming en passieve soortenbescherming.....	61
6.3	Ontwikkelen, uitwisselen en goed toepassen van kennis.....	62
6.4	Omgang met algemene soorten – individubescherming loslaten?.....	63
6.5	Koppeling van passieve en actieve bescherming, waaronder natuur-inclusief werken ...	63
6.6	De Wet natuurbescherming en actieve soortenbescherming .....	64
6.7	Conclusies en aanbevelingen soortenbeleid.....	64
	Lijst met afkortingen .....	67
	Literatuurlijst.....	69
	Bijlage 1 Geraadpleegde deskundigen.....	73
	Bijlage 2 Denkrichtingen voor de verbetering van de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijnen in Nederland.....	75
	Bijlage 3 Behandelde vragen per paragraaf .....	85



## 1 MANAGEMENT SAMENVATTING

Er is in Nederland veel inzet gepleegd ten behoeve van behoud en herstel van natuur, onder andere door de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). In de periode 2014-2016 heeft de "Fitness Check" van de VHR plaatsgevonden. De Europese Commissie heeft eind 2016 geconcludeerd dat de richtlijnen 'fit for purpose' zijn, maar dat er verbeteringen denkbaar zijn in de implementatie. In het kader van de Fitness Check is aan diverse stakeholders gevraagd om denkrichtingen te formuleren voor de verbetering van de uitvoering van de VHR in Nederland om dilemma's die zij ervaren op te lossen. Een aantal deskundigen is gevraagd in te schatten in hoeverre deze denkrichtingen binnen de juridische kaders van de VHR en de Nederlandse wetgeving de ervaren dilemma's kunnen ondervangen. Zij komen tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

De deskundigen constateren dat het Nederlands implementatiesysteem goed is doordacht en gedegen is vorm gegeven. In algemene zin kan worden geconcludeerd dat er in Nederland niet veel mogelijkheden zijn om de implementatie heel anders uit te voeren. Een grote herziening van de Nederlandse wet- en regelgeving is dan ook niet nodig. De Europese richtlijnen – en de uitleg die het Hof van Justitie hieraan geeft – vormen een strikt kader, waardoor stelselwijzingen snel tot juridische of praktische bezwaren leiden die niet opwegen tegen de mogelijk te behalen winsten. Veel van de geopperde denkrichtingen worden bovendien ingeperkt door de twee recente uitspraken van het Hof van Justitie inzake Briels en Orleans, welke arresten een strikte uitleg geven aan onder meer het voorzorgbeginsel.

Op dit moment bestaat er nog altijd een spanning tussen het belang van natuur en andere (economische) belangen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt omdat veel vastgestelde natuurdoelstellingen nog niet zijn gehaald. Zolang de natuur er slecht voor staat, knelt het juridisch systeem eerder en vaker. Toch kan volgens de deskundigen veel winst worden geboekt, zowel wat de bescherming van gebieden betreft als wat soortenbescherming aangaat.

De meeste winst lijkt te behalen met:

- Investeren in natuur om de kwaliteit op orde te brengen: als natuur robuust is, dan is er ook meer ruimte voor andere activiteiten.
- Meer regelen via een programmatische aanpak, al dan niet in beheerplan.
- Kennis beter ontwikkelen en uitwisselen, waardoor de natuur effectiever kan worden beschermd en het doorlopen van de procedures gemakkelijker wordt. Hiertoe behoort zeker ook een uitwisseling over de toepassing van de richtlijnen in andere EU lidstaten.

Hieronder worden deze aspecten nader belicht en daarna nog verder ingegaan op enkele andere terreinen waarop verbetering volgens de deskundigen mogelijk is.

### 1.1 Actief natuurbeleid: natuurkwaliteit op orde brengen

Spanningen tussen het belang van natuur en andere (economische) belangen ontstaan op dit moment vooral doordat veel vastgestelde natuurdoelstellingen nog niet zijn gehaald. Zolang de natuur er slecht voor staat, knelt het juridisch systeem eerder en vaker. De deskundigen verwachten dan ook dat de meeste winst vanuit zowel effectiviteit voor het realiseren van de natuurdoelstellingen als het beperken van spanningen met andere belangen gelegen is in het actief verbeteren van de staat van instandhouding van de natuur in Nederland. Door de kwaliteit van Natura 2000-gebieden en van natuur buiten die gebieden te verbeteren wordt de natuur veerkrachtiger en hebben vervolgens ontwikkelingen die gewenst zijn voor andere doeleinden vaak geen significant negatieve effecten meer op de instandhoudingsdoelstellingen omdat die instandhoudingsdoelstellingen ook mét die ontwikkelingen wel gehaald worden. Zolang in Nederland de gunstige staat van instandhouding voor een soort of habitattypen nog (soms ver) weg is of op de rand daarvan balanceert, zal – mede in het licht van het voorzorgsbeginsel – de discussie blijven bestaan of een bepaalde ontwikkeling mogelijk is.

Om een gunstige staat van instandhouding te bereiken zijn beheer- en herstelmaatregelen nodig. Deze zijn kostbaar. Naast grotere investeringen door de overheid moeten private partijen gestimuleerd worden om te investeren in natuur. Kansen liggen met name bij private partijen die een activiteit (project) willen ontplooiën. In een programmatische aanpak, al dan niet opgenomen in het beheerplan, kan de doorgang van de gewenste activiteit afhankelijk worden gemaakt van een door de initiatiefnemer, doorgaans vooraf, te leveren bijdrage aan de beheer- of herstelmaatregelen waardoor de staat van instandhouding dusdanig verbetert dat de activiteit geen significante gevolgen (meer) heeft. Door koppeling van investeringen in de natuur en projecten in het beheerplan kunnen de initiatiefnemers de vereiste zekerheid krijgen, waarbij wel

geldt dat projecten vaak pas kunnen worden uitgevoerd nadat de kwaliteit is verbeterd of het habitat of leefgebied is uitgebreid. Een goede boekhouding van de investeringen en de daardoor gerealiseerde vorderingen ten opzichte van de doelstellingen in het gebied is dan belangrijk. Een ander instrument om particulier voorinvesteren in de natuur te bevorderen zou gefaseerde vergunningverlening kunnen zijn. Daarmee kunnen juridische obstakels, die duidelijk tot uitdrukking komen in het Orleans-arrest van het Hof van Justitie, worden opgeheven. Waarschijnlijk is hiervoor wel een wijziging (van beperkte omvang) van de Wet natuurbescherming (Wnb) vereist.

## **1.2 Rol van beheerplan en programmatische aanpak vergroten**

Het beheerplan is een van de belangrijkste instrumenten voor gebiedsbescherming omdat het kan vastleggen hoe, wanneer en waar de instandhoudingsdoelstellingen in een gebied gerealiseerd zullen worden. De deskundigen zien goede mogelijkheden voor de uitbreiding van de programmatische aanpak naar andere thema's dan stikstof, in het bijzonder op het niveau van een gebied of regio. Bij een gebiedsgewijze aanpak zou het programma bij voorkeur in of samen met het beheerplan moeten worden vastgesteld. Voor een regiogewijze aanpak zouden de beheerplannen van verschillende gebieden op elkaar kunnen worden afgestemd of zou de regeling voor een programmatische aanpak uit art. 1:13 Wnb kunnen worden gebruikt.

Beheerplannen bevatten nu vaak slechts beheermaatregelen en bestaand gebruik. Het verdient aanbeveling om per gebied te onderzoeken of (al dan niet voor de volgende planperiode) ook geplande projecten, die doorgang kunnen vinden dankzij investeringen in natuurkwaliteit in het gebied, in het beheerplan kunnen worden opgenomen. Dit maakt een integralere aanpak mogelijk. Op deze manier vindt er een verschuiving van de focus plaats van het afweren van negatieve ontwikkelingen naar actief beheer dat nodig is voor een uitbreiding van waarden of de verbetering van de kwaliteit. Dit levert een verlichting van de lasten voor het kunnen laten doorgaan van (al dan niet periodiek terugkerende) projecten met geringe negatieve effecten die geen dwingende reden van openbaar belang hebben. Het voorbereiden en vaststellen van dergelijke beheerplannen en de eventuele ontwikkeling en de implementatie van een programma in een beheerplan veroorzaken wel bestuurlijk lasten. De omvang daarvan zal afhankelijk zijn van de omvang en aard van het programma. Verder zal er een verschuiving en bundeling van de besluitvorming en daarmee samenhangende bezwaar- en beroepsmogelijkheden plaatsvinden van individuele vergunningprocedures naar het programma, respectievelijk beheerplan. Voor elk gebied zal afzonderlijk afgewogen moeten worden of de extra krachtinspanning voor het programma of een integraler beheerplan gerechtvaardigd wordt door de ecologische winst en de gelijktijdige toename de economische mogelijkheden.

Prioritering in zowel tijd (dus fasering) als doelstellingen op gebiedsniveau is niet alleen toegestaan, maar kan zelfs noodzakelijk zijn om de gunstige staat van instandhouding (gefaseerd) te kunnen bereiken. Dit kan meer en beter aangegeven worden in de beheerplannen. Winst kan voorts worden behaald door vaker dan thans het geval is in het beheerplan maatregelen op te nemen die buiten het Natura 2000-gebied genomen dienen te worden.

Ontwikkelingsruimte wordt nu in het Programma Aanpak Stikstof (PAS) over het algemeen verdeeld volgens het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Volgens de deskundigen kan dit verbeterd worden door bijvoorbeeld voorrang te geven aan bedrijven die al natuurvriendelijke maatregelen hebben getroffen via provinciale beleidsregels. Dit maakt het investeren in die maatregelen aantrekkelijker.

Het vroegtijdig en breed betrekken van stakeholders is blijvend van belang bij de implementatie van Natura 2000, met name bij het opstellen van het beheerplan. Hierin moet ook in de volgende beheerplanperioden flink geïnvesteerd (blijven) worden.

## **1.3 Kennisvergaring, kennisbeheer en uitwisseling van informatie, ook in EU-verband**

In het kader van het PAS en het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) wordt veel kennis ontwikkeld over maatregel-effect relaties. De deskundigen zijn van mening dat de ontwikkeling en verspreiding van deze kennis doelmatiger kan en dat dat veel kan opleveren om doelen efficiënter te behalen. Om te beginnen is het goed om kennisleemten in beeld te brengen. Voor het verrichten van het benodigde onderzoek ligt primair een taak bij de overheid die opdracht kan geven tot het verrichten van onderzoek en monitoring. Dit geldt ook voor onderzoek naar de effecten van diffuse bronnen. Bij plannen en projecten ligt deze verantwoordelijkheid



veeleer bij initiatiefnemers, maar ook deze kennis kan een veel bredere relevantie hebben dan voor het betreffende plan of project. Daarnaast valt winst te behalen in het verbinden tussen wetenschappers en lokale kennis bijvoorbeeld van beheerders. Cruciaal voor het efficiënt benutten van kennis is dat alle door overheden en private partijen opgedane kennis publiek toegankelijk wordt gemaakt.

Het PAS biedt veel kansen om aanvullende ervaring en kennis op te doen met de effectiviteit van maatregelen door de realisatie van maatregelen (waarvoor reeds uitvoeringsbudget beschikbaar is) te begeleiden met onderzoek en daaruit, ten minste soms, algemenere regels af te leiden. Het is belangrijk de resultaten van de monitoring van het PAS in de verschillende gebieden op nationale schaal te vergelijken en te analyseren.

Ook buiten het PAS geldt echter dat er volgens de deskundigen nog mogelijkheden zijn om de monitoring en de landelijke coördinatie van monitoring van effectiviteit van instandhoudings- en beheermaatregelen te verbeteren. Verder kunnen beschikbare data beter worden ontsloten. Verricht onderzoek is niet altijd als open access beschikbaar. In het Informatiehuis Natuur (of een andere databank) zouden bijvoorbeeld verrichte onderzoeken, gebiedsanalyses, eerder verleende vergunningen en passende beoordelingen – met onderliggende onderzoeken – ontsloten kunnen worden. De verschillende bevoegde gezagen zouden, als zij opdrachtgever zijn om onderzoek te doen, als uitgangspunt kunnen hanteren dat de onderzoeksresultaten via deze databanken openbaar worden (open access). Een investering hierin zal zich waarschijnlijk in de toekomst uitbetalen. Bestaande hulpmiddelen als de effectenindicator en soortenstandaarden worden door de praktijk als nuttig ervaren. De toepassing ervan zou kunnen worden uitgebreid, waarbij actualisatie van de instrumenten een aandachtspunt is.

Ecologische kennis, bijvoorbeeld over de aanwezigheid van soorten in het plangebied en de kans op een schadelijk effect voor beschermde soorten door een activiteit, is slechts in ongeveer de helft van de gemeenten aanwezig. Investeren in gedegen ecologische kennis in gemeenten die deze kennis nog niet in huis hebben lijkt dan ook nodig. Nog essentiëler is dat gemeenten (en provincies) bij de uitvoering van de natuurwetgeving en het daarvoor nodige kennismanagement intensief samenwerken, bijvoorbeeld in omgevingsdiensten. Dit is niet alleen nodig ter verhoging van de effectiviteit van de natuurbeschermingswetgeving, maar ook omdat deze bundeling en ontsluiting van kennis belangrijk is om onnodig onderzoek te voorkomen. De ver gaande decentralisatie van de bevoegdheden is niet alleen wat het kennismanagement betreft een aandachtspunt. Ook de noodzaak van effectieve en efficiënte handhaving en toezicht pleit voor bundeling van de bevoegdheden van gemeenten in bijvoorbeeld omgevingsdiensten.

Over vrijwel alle kernbegrippen uit de VHR bestaat behoefte aan nadere duiding en meer kennis over de toepassing in andere lidstaten. Die duiding kan in de vorm van guidance-documenten gegeven worden, maar ook door uitwisseling tussen lidstaten van best practices, uit bilateraal overleg of uit overleg tussen lidstaten en de Europese Commissie. Op vele plaatsen in het rapport bevelen de deskundigen aan om vergelijkend onderzoek te doen naar de toepassing van de richtlijnen in andere lidstaten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de interpretatie en toepassing van begrippen zoals 'project', 'mitigatie', 'significantie', 'dwingende reden van groot openbaar belang' of de toepassing van bijlage III bij de Habitatrichtlijn, de formulering van instandhoudingsdoelstellingen, voor ervaringen met 'natuurinclusief ontwerpen' en andere verrekeningsmethoden en voor kennis over natuurwetenschappelijke feiten en dosis-effect-relaties. Gebleken is dat een goede kennis van de toepassingspraktijk in andere EU landen soms zeer waardevolle inzichten kan opleveren.

Een specifieke manier voor Europese kennisuitwisseling is het door de Europese Commissie georganiseerde 'nieuwe biogeografische proces'. Nederland zou in deze processen een actievere rol moeten spelen en hier zoveel mogelijk informatie moeten inbrengen en uithalen. Het proces kan op EU- of biogeografische schaal tot (regio- of biotoop-)specifieke leidraden leiden waarin best (scientific) practices worden geïdentificeerd.

## 1.4 Instandhoudingsdoelen en aanwijzingen evalueren en mogelijk aanpassen

### Uitgangspunten

De vanuit de VHR geldende uitgangspunten voor de aanmelding en aanwijzing van gebieden en het formuleren van doelen beperken de mogelijkheden om grote wijzigingen in de huidige doelensystematiek door te voeren:

- De aanwijzing van een gebied moet op grond van Europeesrechtelijke eisen de begrenzing bevatten en de identificatie van de soorten en habitattypen waarvoor het gebied moet worden aangewezen en waarvoor instandhoudingsdoelstellingen moeten worden gesteld. Het is daarentegen Europeesrechtelijk niet noodzakelijk om in een aanwijzingsbesluit de instandhoudingsdoelstellingen op te nemen. Dat gebeurt in Nederland wel en dient de rechtszekerheid.
- Op grond van de VHR moeten beschermde gebieden worden aangewezen voor alle habitattypen van bijlage I en alle soorten van bijlage II (HR) en alle vogelsoorten van bijlage I en alle trekkende vogelsoorten die regelmatig *voorkomen* in de lidstaat. De bescherming in de aangewezen gebieden tezamen moet voldoende bij kunnen dragen aan een landelijk gunstige staat van instandhouding of een landelijk veilige status.
- Uit de HR volgt dat een gebied voor alle hierboven genoemde soorten en habitattypen die in het gebied voorkomen én voldoen aan de criteria van bijlage III aangewezen moet worden. Het (uitsluitend) aanwijzen voor landschapstypen of alleen voor "karakteristieke" soorten en habitattypen is niet mogelijk.
- De verplichting om een gebied aan te wijzen voor habitattypen en soorten die een gebied verdwenen zijn vervalt pas als dit gebied "definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna of aan de vorming van het netwerk Natura 2000." Bij een verslechtering van de kwaliteit van een gebied zijn de lidstaten verplicht om instandhoudingsmaatregelen te nemen die mogelijk en nodig zijn om de achteruitgang van de kwaliteit te voorkomen en te keren.
- Voor alle in Nederland voorkomende habitattypen en soorten van de bijlagen van de Habitatrichtlijn moet landelijk gestreefd worden naar een gunstige staat van instandhouding en voor alle vogels naar een veilige status.
- Per Natura 2000-gebied moeten instandhoudingsdoelen worden geformuleerd voor alle waarden voor zover wordt voldaan aan de criteria van bijlage III van de HR. Niet bepalend is of soorten of habitattypen redenen waren voor de *selectie* van het gebied of niet. Alle waarden dienen daarbij ook genoemd te worden, alleen een (kwalitatieve) beschrijving van het landschap is niet mogelijk.
- Bij de aanmelding en aanwijzing van gebieden kan geen rekening worden gehouden met niet-ecologische motieven. Een uitzondering is het stellen van prioriteiten (voor verbeterdoelstellingen) in de aangewezen gebieden.

### Aanmelding en aanwijzing

Gezien deze uitgangspunten zien de deskundigen slechts beperkte mogelijkheden om de aanmelding en aanwijzing van Natura 2000-gebieden "slimmer" te maken. De volgende verbetermogelijkheden kunnen worden genoemd:

Voor de vraag of een habitatype of soort 'voorkomt' in een gebied zijn de criteria van bijlage III HR relevant. In deze criteria zou ruimte gezocht kunnen worden om het beheer van gebieden niet te belasten met de aanwijzing van ("niet-karakteristieke") waarden, die moeilijk in stand gehouden kunnen worden. In Nederland zijn de criteria van Bijlage III in belangrijke mate geïntegreerd in de interpretatie en definitie van de habitattypen, maar het is niet duidelijk of bij de aanmelding en aanwijzing van gebieden volledig rekening is gehouden met deze criteria. Bij de geplande evaluatie van het Natura 2000-doelendocument zou kunnen worden bezien (bijvoorbeeld aan de hand van nieuwe kennis of veranderde inzichten in definities van habitattypen) of er destijds habitattypen en soorten in de aanwijzingsbesluiten zijn opgenomen, die, mede op basis van nieuwe kennis, niet blijken te voldoen aan de criteria van bijlage III. Mocht dat het geval zijn dan is het onder zekere voorwaarden mogelijk om de aanwijzing te wijzigen. Daarbij zou Europees meer duidelijkheid en overeenkomst wenselijk zijn over wanneer een habitatype voldoet aan de criteria van bijlage III/wat de ondergrenzen zijn voor de criteria van bijlage III.

Voorkomen moet worden dat gebieden worden aangewezen voor habitattypen waarvoor geen perspectief voor de instandhouding bestaat. Een met grote beheersinspanningen instandhouden van dergelijke habitattypen kan, gelet op de criteria van bijlage III, niet gewild zijn. Mochten zich

dergelijke gebieden in Nederland voordoen waar voortdurend grote ingrepen of aanzienlijke beheersinspanningen gedaan moeten worden om bepaalde habitats in stand te houden omdat deze habitats onder de huidige omstandigheden en systeemcondities niet lijken te passen in het landschap, zou, bijvoorbeeld aan de hand van één pilot, met de Commissie moeten worden overlegd over een wijziging van de aanwijzing. Om slimmer en efficiënter toe te kunnen werken naar een gunstige staat van instandhouding van habitattypen en soorten zou wel kunnen worden bekeken of gebieden aangewezen kunnen worden voor waarden die karakteristiek zijn voor het gebied (en waar het gebied dus potentie voor heeft) maar er nog niet voorkomen.

Het vergroten of samenvoegen van gebieden kan in zeer specifieke gevallen het behalen van doelen vereenvoudigen en daardoor ook ruimte geven aan andere ontwikkelingen in een gebied. De verwachting van de deskundigen is niet dat zich hiervoor nog veel nieuwe mogelijkheden voordoen.

#### Formulering van instandhoudingsdoelstellingen

Tussentijdse aanpassing van de instandhoudingsdoelstellingen van gebieden is mogelijk en onder omstandigheden zelfs gewenst: het netwerk moet immers te allen tijde een voldoende bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen van de richtlijnen. Destijds zijn de uitgangspunten "haalbaar en betaalbaar" en "strategisch lokaliseren" naar beste weten toegepast. Sinds die tijd is er het nodige veranderd door natuurlijke ontwikkelingen en dankzij (beheer-)maatregelen en is er meer kennis van de gebieden gekomen. De deskundigen bevelen dan ook aan om de toewijzing van de instandhoudingsdoelen van het Nederlandse deel van het netwerk in de komende tijd tegen het licht te houden: zijn de juiste doelen aan de juiste gebieden toegekend? Het doel van deze analyse zou moeten zijn om a) beter in staat te zijn om de doelen te behalen en efficiënter tot een gunstige staat van instandhouding te komen en b) meer ruimte te bieden voor niet op natuurbeheer gerichte activiteiten in gebieden waar dat kan. Deze herbeoordeling kan mogelijk ook tot gevolg hebben dat in een enkel geval, na overleg met de Europese Commissie, de aanwijzing van een gebied moet worden aangepast (bijvoorbeeld omdat een gebied niet meer wordt gericht op de bescherming van een bepaalde habitatype of soort).

Als de referentiewaarde voor het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen bij inwerkingtreding van de richtlijn op grond van bepaalde omstandigheden bijzonder hoog was en niet of nauwelijks in stand te houden is onder huidige omstandigheden<sup>1</sup>, zou onderzocht moeten worden of een actualisering wenselijk is (bijvoorbeeld voor watervogels van zoete wateren). Ook meer in het algemeen kan aanleiding bestaan om na te gaan of, mede op grond van nieuwe kennis (LESA en gebiedsanalyses PAS, nieuwe landelijke trends en staat van instandhouding) en gevolgen van uitgevoerde (beheer-)maatregelen opnieuw te bezien of de juiste doelen in de juiste gebieden gesteld zijn. Bij het strategisch lokaliseren van doelstellingen kunnen prioriteiten, in het bijzonder gelet op het onderscheid tussen robuuste en niet robuuste habitats, mogelijk anders gelegd worden.

Indien de bijdrage van Nederland voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor een habitatype of soort minimaal is kunnen er bindende afspraken gemaakt met andere lidstaten in de regio die de gunstige staat gemakkelijker kunnen realiseren. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met een mogelijk ecologisch gewenste verspreiding van een soort of habitatype, mogelijk bijzondere kenmerken van de Nederlands voorkomens ten opzichte van de rest van Europa (bijvoorbeeld andere variant van het habitatype, andere ondersoort) en de functie van Nederland in het natuurlijke areaal van de soort. Het is vraag of zich in de praktijk veel voorbeelden voordoen waarin naar dergelijke internationale afspraken gestreefd zou kunnen worden.

Meer ruimte voor natuurlijke fluctuaties is mogelijk door kwantitatieve doelstellingen door middel van bandbreedtes aan te geven en door doelstellingen te formuleren voor ecologische groepen van soorten. Bij tegenstrijdige doelstellingen in een gebied kan mogelijk (vaker) gekozen worden voor een "ten gunste van"-formulering, waarbij gekozen kan worden om de karakteristieke waarden te bevoordelen, mits de 'benadeelde' waarden op landelijk niveau nog steeds in een gunstige staat van instandhouding gebracht kunnen worden.

---

<sup>1</sup> Te denken valt bijvoorbeeld aan situaties waarbij bij de aanwijzing, bijvoorbeeld door vervuiling, water zeer voedselrijk was, waardoor een bijzonder hoog voedselaanbod voor vogels aanwezig was, of aan natuur die zich op het moment van aanwijzing in een bepaald (tijdelijk) successtadium bevond.

Uit bovenstaande volgt dat een heroriëntatie van het beleid in Natura 2000-gebieden met een concentratie van de beheerinspanningen op de voor de in Nederland voorkomende landschapseenheden typische en karakteristieke habitats slechts in beperkte mate en alleen onder voorwaarden mogelijk lijkt. De richtlijnen hebben niet tot doel om voor een bepaald land of een bepaalde streek typische landschapsecologische eenheden te ontwikkelen, maar streven een herstel van biodiversiteit in het algemeen na door alle (leefgebieden van) soorten en habitattypen te beschermen die aanwezig zijn.

Ten slotte kan voor een meer op de karakteristieke habitattypen en soorten gericht beheer worden gekozen, mits voor de andere soorten en habitattypen nog steeds op lange termijn een perspectief voor een ontwikkeling tot een gunstige staat van instandhouding kan worden geboden of kan worden hard gemaakt dat dat onmogelijk is. Een prioritering van beheerdoelstellingen op de vanuit landschapsecologisch gezichtspunt gezien meest zinvolle soorten en habitattypen ten laste van niet karakteristieke en zeldzame soorten en habitattypen is echter niet zonder meer mogelijk als dit de landelijke gunstige staat van instandhouding zou kunnen schaden.

### **1.5 Verbeteringen bij de toetsing van projecten en plannen**

#### Natuurinclusief ontwerpen en andere verrekeningsmethoden

Het is EU-rechtelijk niet mogelijk om meerdere ingrepen (of een beheermaatregel met een ingreep) die niet direct met elkaar samenhangen samen te nemen en als één project te beoordelen.

Een saldobenadering met het verrekenen van effecten is (alleen) in de volgende vier gevallen mogelijk:

1. De maatregelen met positieve gevolgen voor de natuur behoren onlosmakelijk tot hetzelfde project, het project kan dus feitelijk niet worden verwezenlijkt zonder die maatregelen;
2. De maatregelen met positieve gevolgen voor de natuur kunnen worden beschouwd als mitigerende maatregelen die tot gevolg hebben dat de negatieve invloeden van het project zich niet kunnen manifesteren (bijvoorbeeld het verbeteren van de hydrologische omstandigheden van het gebied, zodat een extra stikstoftoevoer geen schadelijk effect heeft);
3. Vooraf uitgevoerde maatregelen met positieve gevolgen voor de natuur (actief natuurbeheer) hebben geleid tot een toename van de veerkracht van het systeem waardoor de negatieve gevolgen van het project met zekerheid niet meer als significant zijn te beschouwen. Of significante gevolgen kunnen worden uitgesloten wordt in sterke mate bepaald door de instandhoudingsdoelstellingen. Daarom kan het met name bij verbeterdoelstellingen zijn aan te bevelen om deze in het beheerplan nader te faseren;
4. De maatregelen met positieve gevolgen voor de natuur betreffen een (minstens even grote en ecologisch waardevolle) uitbreiding van het leefgebied van een soort dat door het project wordt aangetast. Er is geen sprake van aantasting van een beschermd habitatype.

Natuurinclusief werken lijkt daarom in de regel vorm te moeten krijgen door, op basis van een beheerplan of programma, eerst te investeren in verbeteringen in het gebied en afhankelijk van de resultaten daarvan specifieke projecten toe te staan.

#### Significantie en voorzorgsbeginsel

De toepassing van het voorzorgsbeginsel bij het bepalen van significante effecten maakt de beoordeling zeer streng: er mag geen redelijke wetenschappelijke twijfel zijn over het feit dat er geen significant negatieve gevolgen zijn. Dat betekent niet dat alles bekend hoeft te zijn, maar dat onderbouwd moet kunnen worden dat resterende kennislacunes geen aantasting betekenen. In sommige gevallen kan een project doorgaan ondanks dat niet bekend is of significante effecten zijn uit te sluiten. Dat kan als zeker is dat door monitoring en eventueel bijsturing significante effecten zijn uit te sluiten ("hand aan de kraan").

#### Bestemmingsplannen

De eisen die de Wnb en Wet ruimtelijke ordening (Wro) aan de toetsing van bestemmingsplannen stellen zijn hoog. Dit wordt deels veroorzaakt doordat bij bestemmingsplannen uitgegaan moet worden van de maximale planologische invulling. De deskundigen zien hiervoor geen noodzaak in de VHR en geven in overweging te onderzoeken of en zo ja hoe de systematiek van het ruimtelijke ordeningsrecht op dit punt kan worden gewijzigd.

## 1.6 Verbeteringen van het soortenbeleid

De verantwoordelijkheid voor soortenbescherming wordt primair bij de aanvragers van een omgevingsvergunning of Wnb-ontheffing gelegd. Hier ligt echter ook een kans en taak voor het bevoegd gezag (meestal gemeenten). Uit onderzoek is echter gebleken dat ecologische kennis van de gemeenten vaak beperkt is. Quick wins lijken gerealiseerd te kunnen worden door te investeren in het ontwikkelen, uitwisselen en goed toepassen van beschikbare kennis over passieve en actieve soortenbescherming, zowel op gemeentelijk, provinciaal als Europees niveau (zie ook 1.3). Het werken met, op basis van gedegen ecologische kennis verleende, ontheffingen voor bepaalde gebieden (zie voorbeeld gemeente Tilburg) kan bijdragen tot vermindering van administratieve lasten en tot een verbetering van de efficiëntie van soortenbeschermingsmaatregelen.



## 2 DOEL, AANLEIDING EN LEESWIJZER

### 2.1 Inleiding

In de periode 2014-2016 heeft de Europese Fitness Check van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) plaatsgevonden. Deze is onderdeel van het REFIT-programma van de Europese Commissie en is gericht op betere regelgeving ("Better Regulation"). Doel van de Fitness Check is te bepalen of Europese regelgeving – in dit geval de VHR – nog geschikt is waarvoor deze bedoeld is ("Fit for purpose"). De Fitness Check van de VHR richt zich op het evalueren van de effectiviteit, efficiëntie en relevantie van het beleid en de toegevoegde waarde van een Europese inzet en coherentie met ander EU-beleid.

In het kader van deze Fitness Check is de afgelopen periode veel informatie verzameld over de uitvoering van de VHR in Nederland en over de kansen en knelpunten die partijen hierbij ervaren. Hierbij is gebleken dat in veel situaties de VHR een goed kader bieden voor de bescherming van de natuur, waarbij de uitvoering van de VHR niet tot (grote) problemen leidt. Echter, het is ook gebleken dat er in andere situaties wel sprake is van dilemma's en knelpunten, zowel voor natuur, zoals het niet (kunnen) benutten van kansen voor versterking van natuur, als voor economie en maatschappelijk opgaven. Voor deze dilemma's hebben verschillende partijen ook denkrichtingen voor verbetermogelijkheden voor de uitvoering van het VHR-beleid in Nederland aangedragen (bijlage 2).

Het betreft met name verbetermogelijkheden die betrekking hebben op de ambities van het rijk en de provincies om – met behoud van de Europese doelen van de VHR – waar mogelijk en wenselijk:

- natuuropgaven te combineren met economische ontwikkeling en andere maatschappelijke opgaven;
- in (natuur-)gebieden meer ruimte te kunnen geven aan dynamiek en natuurlijke processen;
- de uitvoeringslasten voor burgers, bedrijven en overheden te beperken.

Deze denkrichtingen zijn vervolgens voorgelegd aan een aantal onafhankelijke deskundigen met een brede deskundigheid op juridisch, ecologisch en beleidsmatig vlak (bijlage 1). Deze notitie is een weergave van hun bevindingen en gaat in op de vraag of en hoe de aangedragen ideeën voor de verbetering van de toepassing van de richtlijnen binnen de kaders van het geldende Europese en Nederlandse recht mogelijk lijken te zijn. Ook hebben de deskundigen eigen ideeën ontwikkeld hoe de toepassing van de VHR in Nederland zou kunnen worden verbeterd. De deskundigen hebben intensief van gedachten gewisseld over de voorgelegde denkrichtingen en de zelf ontwikkelde ideeën.

In juni 2016 is het onderzoeksrapport van de Europese Fitness Check<sup>2</sup> openbaar gemaakt. In het rapport wordt gesteld dat de Vogelrichtlijn (VR) en Habitatrichtlijn (HR) deugen en eventuele knelpunten in de uitvoering in veel gevallen te wijten zijn aan keuzes die lidstaten hebben gemaakt voor de wijze van uitvoering. De Europese Commissie heeft in december 2016 hierop een reactie gegeven<sup>3</sup> en een Commission Staff Working Document<sup>4</sup> gepubliceerd. De Commissie heeft besloten de natuurrichtlijnen niet aan te passen en heeft aangegeven de lidstaten te willen helpen bij de uitvoering. Eventuele verbeteringen in de uitvoering zullen dus moeten worden vorm gegeven binnen de vigerende Europese beleidskaders en jurisprudentie, al dan niet gefaciliteerd door verbeterde en/of nieuwe EU-handreikingen.

### 2.2 Doel en status van deze notitie

De inhoud van de Europese richtlijnen en de in de denkrichtingen geformuleerde ervaren knelpunten zijn als een gegeven beschouwd en daarmee als de buitengrenzen van de onderzoeksopdracht van de deskundigen. Daarnaast wordt in de notitie geen oordeel gegeven over de wenselijkheid van de implementatie van een bepaalde mogelijke denkrichting in Nederland, omdat een dergelijk oordeel politiek van aard is en een nadere analyse van de validiteit en urgentie van ondervonden belemmeringen vereist. De bevindingen van de deskundigen in deze

---

<sup>2</sup>[http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/docs/study\\_evaluation\\_support\\_fitness\\_check\\_nature\\_directives.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/study_evaluation_support_fitness_check_nature_directives.pdf)

<sup>3</sup>[https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/vella/announcements/my-statement-orientation-debate-next-steps-fitness-check-birds-and-habitats-directives\\_en](https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/vella/announcements/my-statement-orientation-debate-next-steps-fitness-check-birds-and-habitats-directives_en)

<sup>4</sup>[http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/docs/nature\\_fitness\\_check.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/nature_fitness_check.pdf)

notitie zijn bedoeld om een gedegen basis te bieden om in Nederland te bepalen wat vervolgstappen kunnen zijn voor de verbetering van de uitvoering van de VHR. Ook kunnen de bevindingen – na vertaling – gebruikt worden als input in internationale processen, bijvoorbeeld voor het werken aan nieuwe of betere EU handreikingen of bij bilateraal overleg met de EC over specifieke Nederlandse onderwerpen.

Het mariene gebied komt niet expliciet aan bod in deze notitie. Op zee spelen vaak heel specifieke dilemma's die bij de stakeholderconsultatie, en daarmee in de aan de deskundigen voorgelegde denkrichtingen, nauwelijks aan bod zijn gekomen. Dat het mariene gebied niet specifiek genoemd is, wil niet zeggen dat de bevindingen en aanbevelingen niet voor een belangrijk deel ook op zee zouden kunnen gelden, hier gelden immers dezelfde Europese natuurrichtlijnen en de Wnb.

De notitie is zo feitelijk mogelijk opgesteld. Als deskundigen substantiële verschillen in opvattingen over de mogelijkheden en onmogelijkheden van bepaalde voorstellen hielden, is dit aangegeven.

### 2.3 Leeswijzer

De notitie is opgedeeld aan de hand van schaalniveaus waarop gezocht zou kunnen worden naar een andere aanpak van de VHR in Nederland. Op landelijk niveau (hoofdstuk 3) kan bijvoorbeeld gekeken worden naar een andere wijze van aanwijzing of begrenzing van gebieden of formulering van doelstellingen waarmee beter tot een gunstige staat van instandhouding van habitattypen en soorten gekomen kan worden, maar waarbij tevens meer ruimte voor andere ontwikkelingen in gebieden mogelijk is.

In hoofdstuk 4 over het gebiedsniveau wordt onder andere ingegaan op de mogelijkheden die een programmatische aanpak, in een beheerplan of andere vorm, zou kunnen bieden om doelen te behalen en tegelijk activiteiten in een gebied mogelijk te maken. Het derde schaalniveau, waarop in hoofdstuk 5 wordt ingegaan, betreft het niveau van concrete plannen en projecten.

Omdat de onderwerpen op de drie niveaus onderling samenhang vertonen worden ook de nodige verbindingen gelegd tussen de verschillende hoofdstukken. Apart van de hoofdstukken over de verschillende niveaus, die sterk samenhangen met het Natura 2000-netwerk, wordt in hoofdstuk 6 specifiek ingegaan op de soortenbescherming.

De conclusies en aanbevelingen zijn samengevat in de managementsamenvatting voorafgaande aan de hoofdtekst. De aan de deskundigen voorgelegde denkrichtingen zijn opgenomen in bijlage 2. Deze denkrichtingen komen in deze notitie niet één voor één aan bod, maar worden thematisch op de diverse schaalniveaus behandeld in de notitie. In bijlage 3 is aangegeven in welke paragraaf welke denkrichting aan de orde komt.



### 3 BEOORDELING VAN DE DENKRICHTINGEN OP LANDELIJK NIVEAU

#### 3.1 Inleiding

Een groot aantal van de aan de deskundigen voorgelegde denkrichtingen gaat over het aanpassen van de te bereiken natuurdoelstellingen. De doelstellingen worden als knelpunt ervaren bij het realiseren van een bepaalde ontwikkeling (soms zelfs die ontwikkelingen die gericht zijn om natuur te versterken). De voorgelegde vragen komen dan ook in de kern neer op de vraag of het mogelijk is om in Nederland "slimmer" om te gaan met het aanwijzen en begrenzen van Natura 2000-gebieden en het formuleren van de doelstellingen, zowel landelijk als in gebieden. Hierna zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre de huidige Nederlandse methode van het aanwijzen en begrenzen (paragraaf 3.2) en van het formuleren van doelen (paragraaf 3.3) verbeterd zou kunnen worden. In paragraaf 3.4 ten slotte wordt besproken in hoeverre bestaande aanwijzingen en bestaande doelen aangepast kunnen worden. Elke paragraaf wordt afgesloten met een puntsgewijs overzicht van conclusies en aanbevelingen.

#### 3.2 Aanwijzing van gebieden

##### 3.2.1 Aanwijzing van soorten en habitattypes die aanwezig zijn

Op grond van de VHR moeten in een lidstaat beschermde gebieden worden aangewezen voor alle habitattypen van bijlage I en alle soorten van bijlage II HR en alle vogelsoorten van bijlage I<sup>5</sup> en alle trekkende vogelsoorten die in aanmerking komen volgens artikel 4, tweede lid VR. Dit geldt voor de habitattypen en (vogel-)soorten die regelmatig voorkomen in de lidstaat. Voor dwaalgasten (zeer zeldzame en/of zeer onregelmatig voorkomende soorten) hoeven geen gebieden aangewezen te worden.

Ook voor (vogel-)soorten die nieuw verschijnen in een land (al dan niet door herintroductie) moeten in beginsel gebieden aangewezen worden, maar de VHR zijn niet geheel duidelijk wanneer deze verplichting ontstaat. Het ligt voor de hand om voor nieuwe soorten gebieden aan te wijzen als ze er daadwerkelijk en definitief gevestigd zijn.

Andersom vervalt de verplichting om een gebied aan te wijzen voor habitattypen en soorten die een gebied verdwenen zijn pas als dit gebied "definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna of aan de vorming van het netwerk Natura 2000."<sup>6</sup>

Voor de waarden van de HR wordt door de Europese Commissie in overleg met de lidstaten in referentielijsten<sup>7</sup> per lidstaat vastgelegd welke soorten en habitattypen in een lidstaat voorkomen en waarvoor dus gebieden aangewezen moeten worden. De deskundigen hebben geen aanleiding om aan te nemen dat deze lijsten niet zorgvuldig tot stand zijn gekomen of dat daarop onnodig veel soorten en habitattypen staan. Voor vogels geldt dat voor alle van nature in het wild voorkomende soorten van bijlage I gebieden moeten worden aangewezen<sup>8</sup>. Hetzelfde geldt voor de regelmatig voorkomende trekkende watervogelsoorten cf. artikel 4, tweede lid, maar daarvan is niet precies vastgelegd welke soorten het betreft. Er is voor de vogels niet in aparte lijsten per lidstaat vastgelegd welke soorten in aanmerking komen.

De volgende vraag is dan hoeveel en welke gebieden aangewezen dienen te worden. Uitgangspunt is dat de bescherming in de aangewezen gebieden voldoende moet zijn om een landelijk gunstige staat van instandhouding (art. 2.2. HR) of een veilige status ("secure state") voor vogels mogelijk te maken. Ook geldt algemeen dat soorten en habitattypen in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig moeten zijn voordat het gebied ervoor wordt aangewezen.

---

<sup>5</sup> Aangezien de richtlijnen, en daarmee ook hun bijlagen, niet aangepast zullen worden, staat hier niet ter discussie welke soorten al dan niet op welke bijlage horen.

<sup>6</sup> HvJ 14 oktober 2010, nr. C-535/07 (Commissie/Oostenrijk), ro. 64

<sup>7</sup> Voor de meest recente referentielijsten zie [http://bd.eionet.europa.eu/activities/Natura\\_2000/chapter2](http://bd.eionet.europa.eu/activities/Natura_2000/chapter2).

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak over de dwerggans: ABRvS, 29 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR8347 200408181/1

### **Nederlandse methode van aanwijzen van gebieden<sup>9</sup>**

Bij de aanmelding van de Habitatrictlijngebieden is in Nederland gekeken naar het dekkingspercentage van het oppervlakte van habitattypen of het leefgebied van de soort, rekening houdend met de mate van verspreiding in het voorkomen. Daarnaast is gekeken naar ecologische variatie (habitattypen), geografische spreiding en aansluiting op vergelijkbare gebieden in Duitsland en België. Op deze manier zijn de (3, 5 of 10) belangrijkste gebieden voor elke soort en habitattypen geselecteerd. Vervolgens is gekeken voor welke waarden deze gebieden nog meer een bijdrage konden leveren en is beoordeeld of dit totaal voldoende zou moeten zijn voor een goede bijdrage aan de gunstige staat van instandhouding of dat er dan nog bij zou moeten of af zou kunnen.

Voor de aanwijzing van gebieden voor vogels van bijlage I is van vergelijkbare criteria uitgegaan. Voor trekkende vogels die volgens artikel 4.2 VR in aanmerking komen voor gebiedsaanwijzing is gekeken naar het aandeel ten opzichte van de internationale populatie waartoe ze behoren<sup>10</sup>.

Gebieden waar, in relatie tot de internationale populatie een zeer gering aandeel van een vogelsoort voorkomt zijn dan ook niet aangewezen. De studie 'Important Bird Areas' ('IBA-lijst') heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld.

In art. 4, eerste lid HR wordt aangegeven dat elke lidstaat een lijst van gebieden voor dient te stellen, waarop staat aangegeven welke habitattypen van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen. Het artikel verwijst expliciet naar de criteria van bijlage III (fase 1). De term "voorkomen" in het artikel dient dus te worden geïnterpreteerd in samenhang met de criteria van bijlage III. Voor de beantwoording van de vraag welke habitattypen en soorten moeten worden meegenomen in de aanwijzing zijn daarom volgens de deskundigen deze criteria van belang. Ze vormen in feite de ondergrens voor wat aangewezen moet worden. De criteria van bijlage III kunnen voorkomen dat het beheer van gebieden wordt belast met het in stand moeten houden van niet-karakteristieke waarden, die, door de ecologische omstandigheden ter plaatse, moeilijk in stand gehouden of verder ontwikkeld kunnen worden. Zo kan bijvoorbeeld de representativiteit – een van de in bijlage III genoemde criteria – van een habitattypen buiten zijn normale landschapstype zo laag zijn en kunnen de structuur en functies en de herstelmogelijkheid daarvan zo slecht zijn dat het gebied niet van Europees belang is voor het desbetreffende habitattypen. Dit zou als consequentie hebben dat er geen reden voor aanwijzing voor dit habitattypen is. Vanuit het ministerie van EZ is aangegeven dat bij de aanmelding zoveel mogelijk met deze criteria rekening is gehouden, ten eerste in de interpretatie/definitie van de habitattypen<sup>11</sup> en daarnaast door te definiëren wat 'verwaarloosbaar' voorkomen inhoudt<sup>12</sup> en daarmee dat al het overige in principe automatisch in voldoende mate aan de criteria van bijlage III voldoet. Door enkele deskundigen is aangegeven dat het oppervlakte criterium voor habitattypen bepaald is vanuit de vraag of je het nog kunt karteren. Dit zou dus een niet-ecologische reden zijn, waarbij onder andere geen rekening is gehouden met natuurlijke dynamiek, de abiotiek en de historie van het gebied. Daar komt bij dat ten tijde van de aanmeldingen en ook van de eerste aanwijzingen de kennis die voor toepassing van de criteria uit bijlage III belangrijk is, deels beperkt was. Als dit ertoe geleid heeft dat gebieden onterecht voor marginale voorkomens zijn aangewezen, voorkomens die dus in feite niet voldoen aan de criteria van bijlage III, dan is het onder omstandigheden mogelijk om de aanwijzing te wijzigen (zie verder bij 3.4).

---

<sup>9</sup> Zie voor meer info het [Natura 2000-doelendocument](#)

<sup>10</sup> De zogenaamde fly-way populaties conform Wetlands International: de totale populatie die zich over de gehele, samenhangende, migratieroute uitstrekt.

<sup>11</sup> Zodat alleen vegetaties die al voldoende 'representatief' zijn tot het habitattypen gerekend worden.

<sup>12</sup> Voor habitattypen is bijvoorbeeld een minimale oppervlakte vastgelegd in het profiel (zie <http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=profielen>). Voor soorten geldt een regelmatig voorkomen: "flying by is not living there": het gebied moet een functie hebben voor de soort.

### 3.2.2 Interpretatie van habitattypen

Enkele deskundigen constateerden dat de definitie van de habitattypen in Nederland erg *vegetatiekundig* is ingestoken<sup>13</sup> en dat er (te) weinig naar abiotische condities en landschap gekeken wordt. Een vast rijtje vegetaties wordt bijna automatisch tot een habitatype gerekend, hoewel sommige vegetaties op bepaalde plaatsen eigenlijk niet lijken te voldoen aan wat met het habitatype bedoeld is<sup>14</sup>.

Vanuit EZ is hierop aangegeven dat in Nederland het landschapstype zo veel mogelijk is meegenomen door in de definitie van het habitatype een beperking in voorkomen binnen specifieke fysisch geografische regio's<sup>15</sup> op te leggen of een voorwaarde op te nemen van de plek in het landschap<sup>16</sup>. Doordat het voorkomen van vegetaties vaak het gevolg is van de specifieke abiotische omstandigheden, zou dus indirect de abiotiek al worden meegenomen. Het blijkt echter soms lastig om te zeggen of die specifieke abiotische omstandigheden altijd perse nodig zijn voor het in stand houden van het habitatype, want soms blijkt het type feitelijk voor te komen, terwijl de abiotiek niet op orde is. Niet altijd duidelijk is of dit te maken heeft met de 'flexibiliteit' van het habitatype of met de vertraging die het systeem heeft: habitats veranderen immers geleidelijk ('extinction debt'). Of de abiotische condities voor de habitatype 'eigenlijk' niet voldoen of het desbetreffende habitatype 'past' in het landschapstype is niet bepalend bij de aanwijzing. De doelstelling van de VHR legt de nadruk op het in stand houden van biodiversiteit. Als een bepaalde habitatype of soort in een gebied een aanzienlijke tijd voorkomt zonder dat daarvoor bijzondere beheermaatregelen nodig zijn, zal het gebied voor dit habitatype moeten worden, respectievelijk moeten blijven aangewezen. Maar het zou volgens de deskundigen niet zo moeten zijn dat vegetaties die in feite niet voldoen aan de manier waarop het habitatype 'bedoeld' is, tot dat habitatype gerekend zou moeten worden<sup>17</sup>.

### 3.2.3 Aanwijzing van niet-karakteristieke habitattypen en soorten

Een van de aan het voorgaande gerelateerde aangedragen denkrichtingen is om gebieden alleen aan te wijzen voor de voor bepaalde landschapstypen *karakteristieke* habitattypen en soorten. De systematiek van de VHR lijkt in sterke mate uit te gaan van een verplichting van de lidstaten om de op het tijdstip van aanwijzing van een gebied feitelijk aanwezige soorten en habitattypen te beschermen, mits voldaan wordt aan de criteria van bijlage III: alles wat voorkomt én voldoet aan de criteria moet aangewezen worden. Het (uitsluitend) aanwijzen van landschapstypen of voor landschappen *karakteristieke* soorten en habitattypen lijkt dan ook onvoldoende te zijn. Bij de interpretatie van Bijlage III kunnen landschapstypen en de aan- of afwezigheid van abiotische omstandigheden wel enige rol spelen. Er is echter geen guidance vanuit de Europese Commissie dan wel een arrest van het Hof van Justitie waarmee nadere invulling wordt gegeven aan de interpretatie van bijlage III. Voor een eventuele herbeoordeling van de Nederlandse aanwijzingen (zie hierna, paragraaf 3.4) zou het wenselijk zijn op Europees niveau meer duidelijkheid over deze vraag te verkrijgen.

Voorkomen moet worden dat gebieden worden aangewezen voor habitattypen waarvoor geen perspectief voor de instandhouding bestaat. Een met grote beheersinspanningen instandhouden van dergelijke habitattypen kan, gelet op de criteria van bijlage III, niet gewild zijn. Mochten zich dergelijke gebieden in Nederland voordoen waar voortdurend grote ingrepen of aanzienlijke beheersinspanningen gedaan moeten worden om bepaalde habitats in stand te houden omdat deze habitats onder de huidige omstandigheden en systeemcondities niet lijken te passen in het landschap, zou, bijvoorbeeld aan de hand van één pilot, met de Commissie moeten worden overlegd over een wijziging van de aanwijzing. Om slimmer en efficiënter te kunnen toewerken naar een gunstige staat van instandhouding van habitattypen en soorten zou wel kunnen worden bekeken of gebieden aangewezen kunnen worden voor waarden die karakteristiek zijn voor het gebied (en waar het gebied dus potentie voor heeft) maar er nog niet voorkomen.

<sup>13</sup> De [Europese Interpretation Manual](#) van de habitattypen is overigens ook voornamelijk gericht op vegetatietypen en plantensoorten.

<sup>14</sup> Een vraag is bijvoorbeeld of duinvegetaties langs Deltawateren waar verder geen functionerend duinlandschap is, altijd tot duinhabitattypen gerekend moeten worden.

<sup>15</sup> Indeling in grove landschapstypen op basis van bodemtypen in Nederland, bijvoorbeeld "heuvelland", "riviereengebied" en "duinen".

<sup>16</sup> Bijvoorbeeld dat een bepaald vegetatietype alleen tot een habitatype behoort als het in een bepaalde fysisch geografische regio ligt, of voorkomt in samenhang met andere vegetaties.

<sup>17</sup> De interpretatie van het habitatype zou dan dus aangepast kunnen worden met extra eisen aan de landschapsecologische inbedding of de relatie met andere habitattypen.

### **Hoogveen of laagveen in De Wieden en Weerribben?**

De Natura 2000-gebieden De Wieden en Weerribben zijn aangewezen voor verschillende habitattypen van het laagveengebied, waaronder Overgangs- en trilvenen (H7140) en Vochtige heide (H4010B). Deze habitattypen zijn onderdeel van een successiereeks vanuit het open water naar diverse verlandingsvegetaties. Het vergt (grote) beheerinspanning om deze habitattypen in het gebied in stand te houden en uit te breiden. Beheermaatregelen richten zich op het vertragen van de successie (waardoor een bepaald type op een bepaalde plek langer kan standhouden) of het terugzetten van de successie (waardoor de successie (deels) opnieuw kan starten). In delen van het gebied vindt een natuurlijke ontwikkeling plaats naar hoogveentypen die zich op lange termijn kunnen ontwikkelen tot het habitatype H7110A Actieve hoogvenen. Dit habitatype is echter nog geen doel voor de Natura 2000-gebieden De Wieden en Weerribben. In andere Natura 2000-gebieden vergt het grote inspanning actieve hoogvenen in stand te houden. Bij de evaluatie van de eerste beheerplanperiode zou een (nieuwe) overweging kunnen worden gemaakt in welke Natura 2000-gebieden actieve hoogvenen het meest effectief kunnen worden hersteld of in stand worden gehouden gegeven de (abiotische) condities in de gebieden (zie ook bijlage III, sub A onder c. Habitatrichtlijn). Naast de effectiviteit van herstel of instandhouding dienen elementen in deze overweging ook te zijn de termijn waarop hoogveentypen zich kunnen ontwikkelen en de afweging tussen laagveenhabitattypen die verdwijnen en hoogveenhabitattypen die ontstaan indien een dergelijke ontwikkeling wordt toegelaten. Dit alles zou kunnen leiden tot een aanpassing van de opsomming van de habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen<sup>18</sup>.

#### 3.2.4 Grootte van de gebieden

Een van de aangedragen denkrichtingen is het vergroten van de bestaande Natura 2000-gebieden. De achterliggende gedachte is daarbij dat grotere gebieden ecologisch stabiel en robuuster zijn. Mede daardoor zou kunnen worden aangenomen dat hoe groter het Natura 2000-gebied is (of beter gezegd: hoe groter het aanwezige habitatype of leefgebied), des te kleiner de kans is dat een ingreep een significant negatief effect heeft.

Er zijn verschillende manieren om gebieden groter te maken. Zo kunnen meerdere bestaande Natura 2000-gebieden samengevoegd worden. Een ander manier om een gebied te vergroten is om de begrenzing ruimer om de momenteel voorkomende waarden te leggen, bijvoorbeeld op plaatsen waar natuurontwikkeling gepland is. Op de voor- en nadelen van en voorwaarden voor het samenvoegen van meerdere Natura 2000-gebieden zijn Bijlsma et al. in 2012 al uitgebreid ingegaan: samenvoegen is juridisch mogelijk, mits het ook een ecologische meerwaarde heeft. De ecologische meerwaarde kan zich voordoen als samenvoeging een versnelling van de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen betekent of als er nieuwe doelen geformuleerd kunnen worden op een hoger ambitieniveau. De afzonderlijke gebieden dienen dan tot eenzelfde ecologische eenheid te behoren. Een betere of snellere realisatie van de doelen kan bereikt worden doordat in het grotere gebied bijvoorbeeld het hele landschapsecologische systeem meegenomen kan worden, of er meer ruimte en mogelijkheden zijn om een integrale gebiedsbenadering te ontwikkelen, waarin projecten, dynamiek, prioriteiten en een slimme ruimtelijk invulling meegenomen kunnen worden (zie ook paragraaf 4.2.2 over de programmatische aanpak).

Bij de samenvoeging van gebieden zal soms om ecologische redenen een verspreidingsdoel gesteld moeten worden. Daarmee wordt tegengegaan dat een waarde in een bepaald deelgebied helemaal verdwijnt, ook al zou het elders flink uitbreiden. In sommige gevallen is dat ecologisch niet wenselijk en leidt het tot een significante verslechtering van de kwaliteit van het gebied als geheel. In een dergelijk geval moet een verspreidingsdoel worden gesteld dat deze achteruitgang in kwaliteit voorkomt.

Een nadeel van samenvoegen van gebieden kan zijn dat het in een groter gebied lastiger is om de cumulatie van de effecten te bepalen, en daarmee kan het juist lastiger zijn om de significantie te bepalen. Ook Bijlsma et al. (2012) verwachten niet dat de significantie van effecten sterk zal veranderen.

### **Vergroting ruimte voor instandhoudingsdoelstellingen en andere functies door samenvoeging van gebieden?**

Het Natura 2000-gebied Veluwerandmeren, aangewezen in 2009, omvat drie administratieve deelgebieden, Drontermeer, Veluwemeer en Wolderwijd & Nuldernauw, die eerder in 2000

<sup>18</sup> Op de voorwaarden voor aanpassing van bestaande aanwijzingen wordt ingegaan in paragraaf 3.4

afzonderlijk waren aangewezen als speciale beschermingszones onder de Vogelrichtlijn. Aanvankelijk had specifiek het Drontermeer een opgave voor uitbreiding en herstel van populaties van de moerasbroedvogels Roerdomp en Grote karekiet. Het leefgebied van beide soorten, brede waterrietkragen, was echter ook onderhavig aan bestaand recreatief medegebruik, wat doelrealisatie door herstel van de ecologische functies in het Drontermeer tot een moeizame maatschappelijke en bestuurlijke opgave maakte. Het Drontermeer is verder relatief smal en heeft een geringe totale oppervlakte ten opzichte van Wolderwijd& Nuldernauw en Veluwemeer. Hier liggen grotere kansen voor een bijdrage aan uitbreiding en herstel door nieuw waterriet. De Grote karekiet wordt in wisselende kleine aantallen hier ook al zingend aangetroffen in bestaande rietkragen. Samenvoegen van ecologisch ook samen horende gebieden leidde in dit geval dus tot een efficiëntere inzet van middelen en het beter, sneller en goedkoper kunnen bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Anderzijds blijkt uit de toelichting in het Aanwijzingsbesluit Natuurbeschermingswet dat na samenvoeging van de deelgebieden aan de Veluwerandmeren een extra doel werd toegevoegd; de overwinterende populatie Brilduikers die in alle deelgebieden in aantallen voorkomen, maar pas na samenvoeging de grens voor aanwijzing tot beschermingszone overschreden. Vervolgens is juist de Brilduiker (met een ten-gunste-formulering ten opzichte van andere duikeenden) onderwerp van juridisch dispuut geworden bij vergunning van projecten. In algemene zin kan dus niet gesteld worden dat samenvoeging van bestaande gebieden tot een groter geheel per definitie tot meer ruimte voor andere dan ecologische functies leidt.

In de afgelopen jaren is al bekeken of het samenvoegen van gebieden ecologisch zinvol is en perspectieven biedt voor een efficiënter beheer van VHR-gebieden. De deskundigen zijn mede daarom van opvatting dat dienaangaande niet meer veel winst te behalen is.

In beginsel gelden voor het ruimer begrenzen van gebieden dezelfde voorwaarden als voor de samenvoeging van gebieden. Een ruimere begrenzing biedt vooral kansen voor een meer systeemgerichte benadering (de begrenzing kan dan beter aansluiten op het landschapsecologisch systeem) waarbij ook natuurontwikkeling kan plaatsvinden in de 'witte' gebieden. Wel betekent het dat een groter gebied onder de 'strengere' regels van de VHR valt en er dus voor een groter gebied een passende beoordeling moet worden gemaakt, waardoor meer projecten passend beoordeeld zullen moeten worden, en waardoor ook cumulatie en significantie soms mogelijk lastiger te bepalen zullen zijn.

Voor een meer landschapsgerichte benadering is het ook niet per sé nodig om het hele systeem te begrenzen als Natura 2000-gebied: het is ook uitstekend mogelijk om maatregelen uit te voeren in de omliggende gebieden binnen het Nationaal Natuurnetwerk (NNN). Het NNN kan voor Natura 2000-gebieden dienen als buffer, als verbinding en voor het herbergen van de waarden zelf.

Al met al zien de deskundigen niet dat met het vergroten van Natura2000-gebieden grote winst valt te behalen. In enkele specifieke gevallen zou het echter wel bij kunnen dragen aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen en kan het ecologisch en bestuurlijk zinvol zijn (zie het voorbeeld van de Veluwerandmeren hierboven).

### 3.2.5 Rekening houden met niet-ecologische motieven bij aanwijzing?

Ten slotte is aan de deskundigen de vraag voorgelegd in hoeverre het mogelijk is om bij de aanwijzing rekening te houden met niet-ecologische motieven.

In artikel 2 lid 3 van de HR staat aangegeven: "*In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.*" De vraag is of dit artikel in een van de fasen van het aanmeldings- en aanwijzingsproces een rol kan spelen. Het Hof van Justitie heeft dit expliciet uitgesloten voor de eerste twee fasen, de aanmelding van de gebieden door de nationale instanties en het samenstellen van de Europese lijst.<sup>19</sup> Het imperatieve karakter van de derde stap, de aanwijzingsverplichting in artikel 4 lid 4 Habitatrichtlijn, biedt volgens de deskundigen<sup>20</sup> evenmin ruimte om bij de aanwijzing<sup>21</sup> rekening te houden met economische en sociale aspecten:

---

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld HvJEG 14 januari 2010, C-226/08 (Stadt Papenburg) en HvJEG 7 november 2010, C-371/98 (First Corporate Shipping).

<sup>20</sup> Opgemerkt dient te worden dat deze opvatting binnen de deskundigen niet unaniem wordt gedeeld. Eén deskundige twijfelt hieraan.

<sup>21</sup> Dus bij de begrenzing van een gebied en de beslissing ten behoeve van welke habitattypen en soorten het gebied wordt aangewezen.

de gebieden moeten aangewezen worden zoals ze op de Europese lijst staan. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak maakt geen onderscheid tussen de aanmelding en aanwijzing van gebieden. Onder verwijzing naar het First Corporate Shipping-arrest, waarin is geoordeeld dat bij de *aanmelding* van gebieden bij de begrenzing van een gebied enkel ecologische gronden een rol mogen spelen,<sup>22</sup> stelt de Afdeling in diverse uitspraken dat "bij een *aanwijzingsbesluit* voor een Habitatrichtlijngebied uitsluitend overwegingen van ecologische aard mogen worden betrokken bij de begrenzing van het gebied".<sup>23</sup>

Duidelijk is wel dat met andere vereisten rekening gehouden kan worden bij de prioritering, dus bij het toedelen van verbeterdoelstellingen aan gebieden of het prioriteren van met elkaar strijdige eisen voor verschillende habitattypen of soorten.

### 3.2.6 Conclusies een aanbevelingen aanwijzing en begrenzing van gebieden

Samenvattend zien de deskundigen beperkte mogelijkheden om de aanmelding en aanwijzing van Natura 2000-gebieden "slimmer" te maken. De reden hiervoor is dat uit de VHR de volgende uitgangspunten volgen:

- De aanwijzing van een gebied moet op grond van Europeesrechtelijke eisen de begrenzing bevatten en de identificatie van de soorten en habitattypen waarvoor het gebied moet worden aangewezen en waarvoor instandhoudingsdoelstellingen moeten worden gesteld. Het is daarentegen Europeesrechtelijk niet noodzakelijk om in een aanwijzingsbesluit de instandhoudingsdoelstellingen op te nemen. Dat gebeurt in Nederland wel en dient de rechtszekerheid.
- Op grond van de VHR moeten beschermde gebieden worden aangewezen voor alle habitattypen van bijlage I en alle soorten van bijlage II (HR) en alle vogelsoorten van bijlage I en alle trekkende vogelsoorten die regelmatig *voorkomen* in de lidstaat. De bescherming in de aangewezen gebieden tezamen moet voldoende bij kunnen dragen aan een landelijk gunstige staat van instandhouding of een landelijk veilige status.
- Uit de HR (artikel 4 in samenhang met bijlage III) volgt dat een gebied voor alle hierboven genoemde soorten en habitattypen die in het gebied voorkomen én voldoen aan de criteria van bijlage III aangewezen moet worden. Het (uitsluitend) aanwijzen voor landschapstypen of alleen voor "karakteristieke" soorten en habitattypen is niet mogelijk.
- De verplichting om een gebied aan te wijzen voor habitattypen en soorten die oorspronkelijk in voldoende mate in het gebied aanwezig waren<sup>24</sup> en inmiddels uit een gebied verdwenen zijn vervalt pas als dit gebied "definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna of aan de vorming van het netwerk Natura 2000." Bij een verslechtering van de kwaliteit van een gebied zijn de lidstaten verplicht om instandhoudingsmaatregelen te nemen die mogelijk en nodig zijn om de achteruitgang van de kwaliteit te voorkomen en te keren.
- Bij de aanmelding en aanwijzing mag geen rekening worden gehouden met niet-ecologische motieven, dan kan alleen bij het stellen van prioriteiten voor verbeterdoelen.

Desalniettemin zien de deskundigen nog wel de volgende verbetermogelijkheden:

- Voor de vraag of een habitatype of soort 'voorkomt' in een gebied zijn de criteria van bijlage III HR relevant. In deze criteria zou ruimte gezocht kunnen worden om het beheer van gebieden niet te belasten met de aanwijzing van ("niet-karakteristieke") waarden, die moeilijk in stand gehouden kunnen worden. In Nederland zijn de criteria van Bijlage III in grote mate geïntegreerd in de interpretatie/definitie van de habitattypen. Bij de geplande evaluatie van het Natura 2000-doelendocument zou kunnen worden gezien (bijvoorbeeld aan de hand van nieuwe kennis of veranderde inzichten in definities van habitattypen) of er destijds ten onrechte habitattypen en soorten in de aanwijzingsbesluiten zijn opgenomen, die niet blijken te voldoen aan de criteria van bijlage III. Mocht dat het geval zijn dan is het mogelijk om de aanwijzing te wijzigen. Daarbij zou Europees meer duidelijkheid en overeenkomst over

---

<sup>22</sup> HvJEG 7 november 2010, C-371/98 (First Corporate Shipping), R25: "Artikel 4, lid 1, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna moet aldus worden uitgelegd, dat een lidstaat bij de keuze en de afbakening van de gebieden die hij de Commissie zal voorstellen als gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang, geen rekening mag houden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden zoals vermeld in artikel 2, lid 3, van deze richtlijn."

<sup>23</sup> o.a. ABRvS 14 december 2016 ECLI:NL:RVS:2016:3328, 201506712/1/R2.

<sup>24</sup> Oorspronkelijk wil zeggen: op het moment waarop de verplichting tot aanwijzing van kracht werd.

wanneer een habitatype voldoet aan de criteria van bijlage III/wat de ondergrenzen zijn voor de criteria van bijlage III wenselijk zijn.

- Voorkomen moet worden dat gebieden worden aangewezen voor habitatypen waarvoor geen perspectief voor de instandhouding bestaat. Een met grote beheersinspanningen instandhouden van dergelijke habitatypen kan, gelet op de criteria van bijlage III, niet gewild zijn. Mochten zich dergelijke gebieden in Nederland voordoen waar voortdurend grote ingrepen of aanzienlijke beheersinspanningen gedaan moeten worden om bepaalde habitats in stand te houden omdat deze habitats onder de huidige omstandigheden en systeemcondities niet lijken te passen in het landschap, zou, bijvoorbeeld aan de hand van één pilot, met de Commissie moeten worden overlegd over een wijziging van de aanwijzing. Om slimmer en efficiënter te kunnen toewerken naar een gunstige staat van instandhouding van habitatypen en soorten zou kunnen worden bekeken of gebieden aangewezen kunnen worden aangewezen voor waarden die wel karakteristiek zijn voor het gebied (en waar het gebied dus potentie voor heeft) maar er nog niet voorkomen.
- Het vergroten of samenvoegen van gebieden kan in zeer specifieke gevallen het behalen van doelen vereenvoudigen en daardoor ook ruimte geven aan andere ontwikkelingen in een gebied. De verwachting van de deskundigen is niet dat zich hiervoor nog veel nieuwe mogelijkheden voordoen, maar ook deze vraag zou meegenomen kunnen worden in de geplande evaluatie van het Natura 2000-doelendocument.

### 3.3 Formulering van de instandhoudingsdoelen

#### 3.3.1 Uitgangspunt: landelijk gunstige staat van instandhouding

Voor alle in Nederland voorkomende habitatypen van bijlage I en alle soorten van bijlage II, IV en V van de Habitatrichtlijn geldt dat landelijk naar een *“gunstige staat van instandhouding”* gestreefd moet worden (art 2.2 HR). De populaties van alle van nature in het wild in Nederland voorkomende vogelsoorten dienen op enig moment op een niveau gehouden of gebracht te worden *“dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen”* (art. 2 VR).

De staat van instandhouding van habitatypen wordt ingevolge artikel 1 HR bepaald aan de hand van de aspecten (1) verspreidingsgebied, (2) oppervlakte, (3) structuur en functies inclusief typische soorten (vaak aangeduid als 'kwaliteit') en (4) toekomstperspectief<sup>25</sup>. Voor soorten zijn dat (1) verspreidingsgebied, (2) populatie, (3) leefgebied (zowel omvang als kwaliteit) en (4) toekomstperspectief<sup>26</sup>.

Bij verspreidingsgebied, oppervlakte en populatie wordt de staat van instandhouding niet alleen bepaald aan de hand van de trend, maar ook aan de mate van voorkomen ten opzichte van een 'gunstige referentiewaarde' (FRV). Dit is een drempelwaarde waarboven een duurzame staat gewaarborgd is en die ten minste het niveau van inwerkingtreding van de richtlijn (voor Nederland: 1994) weerspiegelt<sup>27</sup>. Deze drempelwaarde dient wetenschappelijk bepaald te zijn op basis van de ecologie van de soort of het habitatype, zonder rekening te houden met economische, maatschappelijke of politieke overwegingen.

Hoewel het uiteindelijke doel van de HR is dat alle soorten en habitatypen een landelijk gunstige staat van instandhouding bereiken, in feite dus op of boven hun FRV uit komen, zijn FRV's niet per definitie gelijk aan de landelijke doelen<sup>28</sup>. Gemotiveerd kan worden afgeweken van deze referentiewaarde en kan het behalen ervan worden uitgesteld in de tijd. In uitzonderingsgevallen kan het doel lager dan de FRV gelegd worden, bijvoorbeeld omdat de waarde bij inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn onnatuurlijk hoog was. Ook kan vastgesteld worden dat het, bijvoorbeeld door irreversibele veranderingen (klimaat, of menselijk ingrijpen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de richtlijn, bijvoorbeeld de grootschalige ontginning van hoogvenen in Drenthe en Groningen), onmogelijk (geworden) is om de gunstige referentiewaarde nog te behalen. In dergelijke gevallen kan er voor gekozen worden niet te streven naar een gunstige

---

<sup>25</sup> Zie [DocHab-04-03/03 rev.3 Annex D](#)

<sup>26</sup> Zie [DocHab-04-03/03 rev.3 Annex B](#)

<sup>27</sup> Zie [DocHab-04-03/03 rev.3](#)

<sup>28</sup> [DocHab-04-03/03 rev.3](#): “Establishing favourable reference values must be distinguished from establishing concrete targets: setting targets would mean the translation of such reference values into operational, practical and feasible short-, middle- & long-term targets/milestones.”

staat van instandhouding, maar naar wat nog mogelijk is in het huidige landschap. Hetzelfde geldt voor de nu gebruikte referentiejaren voor vogels.

Om na te gaan of de huidige landelijke doelen onnodig veel beperkingen opleggen of leiden tot niet efficiënte inzet van kracht en middelen, kan het dus zinvol zijn om na te gaan of niveaus van 1994 (HR) resp. de gebruikte referentiejaren voor de vogels inderdaad in alle gevallen als 'natuurlijk' aan te merken waren. Deze discussie speelt op dit moment bijvoorbeeld voor vogels op wateren waar in die tijd een onnatuurlijk groot voedselaanbod was, bijvoorbeeld door eutrofiering of bijvangst die overboord werd gezet. Mogelijk kunnen landelijk doelen op grond hiervan, rekening houdend met een passende, 'natuurlijke' gunstige referentiewaarde voor Nederland en een voldoende bijdrage aan de Europese populaties, aangepast worden. Een herijking van de doelstellingen als gevolg van klimaatverandering, gevolgen van ander EU-beleid of historische menselijke ingrepen zou niet als doel moeten hebben om de inspanningen te verminderen om het doel van de richtlijnen te bereiken, maar om de inzet van de krachten en middelen meer efficiënt en effectief te laten zijn.

Daarbij wordt bovendien de kanttekening gemaakt dat het Hof van Justitie zeer hoge eisen stelt aan een beroep op onmogelijkheid van het voortduren van de bescherming van een waarde.<sup>29</sup> Het zal slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk zijn hieraan te voldoen. De gevolgen van klimaatverandering kunnen bij de beoordeling van de vraag of het onmogelijk is om voor bepaalde soorten en habitattypen een gunstige staat van instandhouding binnen het territorium van een lidstaat te bereiken een wezenlijke rol spelen.

#### **Door de mens veranderende watersystemen**

Het IJsselmeer en Markermeer zijn door de mens sterk veranderde watersystemen. De zoete meren zijn sinds 1932 ontstaan uit een estuarium met een overgang tussen zoet en zout. Tot in de jaren '70 van de vorige eeuw waren de meren sterk verrijkt met voedingsstoffen door mestgebruik in het stroomgebied en door eerst de ongezuiverde lozing van rioolwater en later de lozing van effluent uit rioolwaterzuiveringsinstallaties waaruit opgeloste voedingsstoffen nog niet waren verwijderd. Vanaf de jaren '80 is de toevoer van voedingsstoffen naar de meren sterk verminderd, een trend die zich tot vandaag doorzet. Een gevolg hiervan is dat de helderheid van het water is toegenomen en de meren minder vis en bodemdieren produceren dan enkele tientallen jaren geleden het geval was. De afname van voedingsstoffen ligt zo ook aan de basis van de neergaande trends van diverse vogelsoorten, voornamelijk vis- en bodemdieretende watervogels. De afmetingen van het IJsselmeer en Markermeer zijn groot in vergelijking tot andere wateren, zodat neergaande trends binnen Nederland niet altijd opgevangen kunnen worden.

#### **Onstilbare zandhonger**

Zandplaten zijn een essentieel onderdeel van het Natura 2000-gebied Oosterschelde. Deze zandplaten zijn onder meer voor steltlopers van belang als foeraargeergebied. Door de 'zandhonger' in de Oosterschelde, verbonden met de zeespiegelstijging, neemt de omvang van de platen en slikken bestendig af. Sinds 1986 is ruim 10% verdwenen. Uitgaande van 60 cm zeespiegelstijging van 1990 tot 2100 (24 cm over de periode 2010-2060) blijft, op basis van de huidige kennis, van de platen en slikken in 2060 ten opzichte van 2010 nog ongeveer 65% over (zo'n 8000 hectare) en in 2100 nog ongeveer 40% (zo'n 4000 - 6000 hectare). Gesproken wordt van een "Autonoom Neerwaartse Trend (ANT)". Daarbij dient te worden opgemerkt dat deze trend mede wordt veroorzaakt door de Oosterscheldekering, die, ver voordat de Habitatrictlijn van toepassing werd, is aangelegd om het achterland te beschermen voor stormvloed. De Habitatrictlijn heeft tot gevolg dat voor platen en slikken, en ook voor steltlopers, ten minste een behoudsdoelstelling geldt. Het is echter de vraag of het bereiken van deze doelstelling, tegen zeer hoge kosten vanwege de benodigde voortdurende zandsuppletie, mogelijk is.<sup>30</sup>

#### **3.3.2 Doelen alleen voor kwalificerende waarden?**

In de vorige paragraaf is toegelicht dat alle aanwezige habitattypen en soorten in het aanwijzingsbesluit genoemd moeten worden, mits terdege rekening is gehouden met bijlage III bij de HR. De vraag is voorgelegd of dit ook betekent dat voor alle aanwezige waarden *doelstellingen*

<sup>29</sup> Zie o.a. HvJ 3 april 2014, C-301/12

<sup>30</sup> Zie Beheer- en Ontwikkelplan voor de rijkswateren, 2010-2015 p. 51



moeten worden vastgesteld. Regelmatig wordt gesuggereerd dat dat alleen noodzakelijk is voor 'kwalificerende' waarden, waarden die de reden waren voor de *selectie* van het gebied<sup>31</sup>.

De HR, de Europese guidances en de Europese Commissie zelf<sup>32</sup> geven aan dat in principe voor alle in meer dan verwaarloosbare mate aanwezige waarden doelen gesteld moeten worden. Zo staat in de Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden<sup>33</sup>:

*"In principe moeten er instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau worden vastgesteld voor alle soorten en typen habitats van communautair belang als bedoeld in de habitatrichtlijn en voor alle vogelsoorten van bijlage I bij de vogelrichtlijn die significant aanwezig zijn in een Natura 2000-gebied, alsmede voor geregeld voorkomende trekvogels.*

...

*De informatie in het Natura 2000-standaardgegevensformulier vormt derhalve het startpunt voor de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen. Hiermee kan tevens worden bepaald van welke soorten en typen habitats de aanwezigheid in een gebied is aangemerkt als niet-significant (code D voor representativiteit of populatie), en waarvoor de habitatrichtlijn geen instandhoudingsmaatregelen vereist."*

De deskundigen leiden hieruit af dat instandhoudingsdoelen moeten worden gesteld voor alle habitattypen en soorten waarvoor het gebied moet of moest worden aangewezen. Of in een bepaald gebied onnodig veel instandhoudingsdoelen zijn vastgesteld hangt dus af van de hiervoor in paragraaf 3.2.1 behandelde vraag of een gebied, rekening houdend met de criteria uit bijlage III HR, ten onrechte is aangewezen ten behoeve van bepaalde soorten of habitattypen. Mocht dit het geval zijn, dienen ook de instandhoudingsdoelen te worden aangepast, respectievelijk verwijderd. Daarbij wordt nog wel opgemerkt dat als een doel in een gebied wordt geschrapt, bezien zal moeten worden wat de gevolgen zullen zijn voor de landelijke staat van instandhouding en of niet slechts sprake is van de verschuiving van het 'probleem'.

Voor het overige blijft het bij de noodzaak om voor alle soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen instandhoudingsdoelen te houden, of het nu de reden voor selectie van het gebied was of niet. De in Nederland dienaangaande gevolgde systematiek is logisch en consequent. Een aanpassing daarvan is volgens de deskundigen niet aan de orde.

### 3.3.3 Robuuste doelen voor meer natuurlijkheid

Een deel van de denkrichtingen ziet op een herwaardering en waar nodig aanpassing van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden om tot meer natuurlijke en robuuste natuurgebieden te komen. De gedachte is dat de bestaande sturing op habitattypen en soorten vervangen zou moeten worden door een sturen op grond van een landschapsecologische systeemvisie met daaruit afgeleide doelen. In deze redenering vormen voor de voor een landschapstype niet karakteristieke kenmerken geen doelen en deze mogen in beginsel verdwijnen<sup>34</sup>.

#### 3.3.3.1 Doelen voor karakteristieke waarden

Door Bijlsma et al. (2016) wordt in een dergelijke benadering onderscheid gemaakt tussen karakteristieke en niet-karakteristieke doelen. Binnen de karakteristieke doelen wordt voorts door Bijlsma et al. nog onderscheid gemaakt in robuuste en kwetsbare waarden. De voornaamste beleidsinzet is nodig voor de karakteristieke kwetsbare waarden. De robuuste waarden zouden tijdelijk achteruit mogen gaan omdat ze, kort gezegd, het vermogen hebben zichzelf te herstellen. Bijlsma c.s. zijn van mening dat op deze wijze tot meer natuurlijkheid van Natura 2000-gebieden kan worden gekomen en dat dit in overeenstemming is met de eisen van de VHR. Een belangrijke reden hiervoor is dat Bijlsma c.s. de nieuw te definiëren gebiedsdoelen beschouwen als een

---

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld [Kamervragen lid Dijkgraaf 2014](#)

<sup>32</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerbrief over natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied 18 december 2015: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/12/18/kamerbrief-over-natuurlijke-kenmerken-van-een-natura-2000-gebied>

<sup>33</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission\\_note/commission\\_note2\\_N\\_L.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_N_L.pdf)

<sup>34</sup> In de [Rijksnatuurvisie 2014](#) waarin wordt gesproken van het "creëren van ruimte voor natuurlijke processen in de dynamisch delta" en "naast sturen op soorten en habitats". Zie ook Bijlsma e.a., 2016. Kansen voor meer natuurlijkheid in Natura 2000-gebieden.

verzameling van de 'natuurlijke kenmerken' van een gebied in de zin van artikel 6, derde lid HR. Als de voor een landschapstype niet-karakteristieke waarden inderdaad niet zouden worden beschouwd als 'natuurlijke kenmerken', dan is het een voor de hand liggende consequentie dat een beperking van de bescherming tot karakteristieke waarden niet snel zou leiden tot strijd met de HR.

Deze benadering is echter niet zonder risico, omdat de systematiek van de VHR uit gaat van een verplichting van de lidstaten om alle feitelijk aanwezige soorten en habitattypen te beschermen, voor zover de soorten en habitattypen met inachtneming van bijlage III beschermenswaardig zijn. Het is dus onvoldoende om alleen voor een bepaald landschapstype karakteristieke waarden te beschermen en daarvoor doelstellingen te formuleren. De achterliggende gedachte is dat de richtlijnen niet alleen 'natuurlijke natuur' beschermen, maar biodiversiteit in het algemeen, waaronder ook zeldzame 'half-natuurlijke' natuur valt die actief beheer behoeft. De Europese Commissie gaat er daarbij niet van uit dat 'natuur zich vergist' en op onnatuurlijke plaatsen voorkomt. Daarom moet 'a-typische' natuur ook beschermd worden, voor zover de habitattypen en soorten, gelet op bijlage III HR, significant aanwezig zijn.

In het verlengde hiervan ligt de vraag wat als "natuurlijk" kan worden beschouwd. In Nederland hebben zulke ingrijpende veranderingen in het landschap plaatsgevonden dat er vaak niet echt meer sprake kan zijn van een natuurlijke situatie: zo zijn het IJsselmeer en de Deltawateren afgesloten van getijde en invloed van zout water en zijn grote delen van het landschap ingeklonken door verlaagde waterstanden, waardoor de natste natuurgebieden nu hoog in het landschap liggen. Het gevolg is dat inzet op wat nu 'karakteristiek' lijkt, in feite neer komt op het vastleggen van een nieuwe 'foto'.

#### **Nieuwkoopse Plassen, een hoog laagveen**

Het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck is van oorsprong een laagveengebied en cultuurlandschap. Laagveengebieden liggen (zoals de naam al aangeeft) van nature laag in het landschap opzichte van de omgeving. Onder die omstandigheid werden de Nieuwkoopse Plassen gevoed door schoon en basenrijk kwelwater (grondwater dat vanuit de ondergrond of vanuit hoger gelegen gebieden naar boven komt). Vandaag de dag ligt het gebied, door inklinking van de omgeving, tot ruim vier meter bóven de omgeving. Er is geen sprake meer van kwel in het gebied, maar juist van wegzijging van gebiedswater naar de omgeving. Het tekort aan water wordt aangevuld met boezemwater, dat vanzelfsprekend geheel andere eigenschappen heeft dan het oorspronkelijke kwelwater.

De Nieuwkoopse Plassen worden bestempeld als 'oer-Nederlands cultuurlandschap'<sup>35</sup>. In de tiende eeuw groef men sloten vanaf de oever van rivier De Meije om zo het land te ontginnen en graan en hennep te verbouwen. Al snel ging men over op beweiding en hooilandbeheer, omdat het land te nat was voor landbouw. Vanaf de 14e eeuw nam de vraag naar brandstof toe en baggerde men het veen op dat tot turf gedroogd werd. In het landschap ontstond een patroon van lange stroken water en land, de zogenaamde petgaten en legakkers. Bij heftige stormen sloegen delen van de legakkers weg en ontstond er een plassengebied<sup>36</sup>.

De aanwezige natuurwaarden in Nieuwkoopse Plassen & De Haeck hebben zich gevormd onder fysisch geografische en culturele omstandigheden die tegenwoordig niet meer aanwezig zijn en ook nooit meer terug zullen komen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat grote inspanningen nodig zijn om bepaalde natuurtypen in het gebied te behouden.

#### 3.3.3.2 'Robuuste' waarden

Betoogd kan worden dat het begrip 'verslechtering van de kwaliteit' in art. 6, tweede lid HR aldus moet worden uitgelegd dat verslechtingen van soorten en habitattypen die robuust zijn, dus zichzelf weer kunnen herstellen, niet onder het begrip 'verslechtering van de kwaliteit' vallen zolang de mogelijkheid van zelfherstel niet wordt aangetast.<sup>37</sup> Omdat de HR-begrippen 'verslechtering van de kwaliteit' en 'significante aantasting' zijn gerelateerd aan de instandhoudingsdoelstellingen kan beweerd worden dat een achteruitgang van aantallen specimens of hectaren van een bepaald habitatype inderdaad dan niet als 'verslechtering van de kwaliteit' en 'significante aantasting' hoeft te worden beschouwd als kan worden aangetoond dat het (zelf)herstellend vermogen van de soort of habitatype niet in gevaar komt. Het zal echter niet makkelijk zijn om aan te tonen dat ondanks een (tijdelijke) afname van aantallen of oppervlaktes

<sup>35</sup> Beheerplan Nieuwkoopse Plassen & De Haeck

<sup>36</sup> <https://www.natuurmonumenten.nl/geschiedenis-nieuwkoopse-plassen>

<sup>37</sup> Zie in deze zin Bijlsma et al. 2016.

op termijn het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort of het habitatype stabiel is of toeneemt.

Bij het stellen van doelen moet rekening gehouden worden met de natuurlijke successie in een gebied. Veel soorten zijn afhankelijk van bepaalde successiestadia, en tal van habitatypen kunnen worden aangemerkt als een specifiek successiestadium. Kenmerkend voor zo'n stadium is dat het tijdelijk is en op natuurlijke wijze weer verdwijnt. Aangezien al deze waarden wel van communautair belang zijn (want terecht gekomen op één van de bijlagen), moeten ze ook allemaal in gunstige staat gebracht worden. In een gebied kunnen de verschillende successiestadia in stand gehouden worden door kleinere (regulier beheer) of grotere ("reset" van het systeem zoals in de Oostvaardersplassen) ingrepen. Daarbij kunnen sommige waarden tijdelijk verdwijnen. Ook kunnen pionierstadia gecreëerd worden van waaruit de successie opnieuw kan opstarten, zoals bij het uitgraven van petgaten in laagveengebied gebeurt. Al met al moet elk habitatype en elke soort van bijlage II in de successiereeks duurzaam behouden blijven in Nederland.

Er zou kunnen worden nagegaan of de voorstellen van Bijlsma et al. 2016 om een verschil te maken tussen robuuste en niet robuuste waarden, zou kunnen leiden tot een bijstelling van het beleid om een hogere efficiënte van de beleidsinzet te bereiken. Het Natura 2000-doelendocument heeft dit willen vormgeven via de principes 'haalbaar & betaalbaar' en 'strategisch lokaliseren'. Het is mogelijk dat op grond van huidige kennis, in het bijzonder gelet op het onderscheid tussen robuuste en niet robuuste waarden, blijkt dat prioriteiten beter anders gelegd kunnen worden.

### 3.3.3.3 Bandbreedtes en ecologische groepen

In het aanwijzingsbesluit zou voor kwantitatieve instandhoudingsdoelen met bandbreedtes (marges) of met het definiëren van natuurlijke fluctuaties kunnen worden gewerkt. Dit geeft mogelijk bij een passende beoordeling meer flexibiliteit.

Voor soorten zou voorts het doel zo kunnen worden geformuleerd dat het niet de concrete draagkracht per concrete soort benoemt, maar per ecologische groep (zie voorbeeld hieronder). Afzonderlijke soorten moeten wel genoemd worden, maar de aantallen kunnen worden gecombineerd. Hierdoor wordt een systeembenadering bereikt en kan meer rekening gehouden worden met natuurlijke fluctuaties, waarbij een enkele soort af en toe tijdelijk in lagere aantallen aanwezig kan zijn, zolang de draagvlak van het gebied in potentie voldoende voor alle soorten blijft. De deskundigen zien hier ecologisch, bestuurlijk en juridisch voordelen in.

Het vaststellen van bandbreedtes van aantallen specimens of omvang in hectares lijkt eveneens mogelijk, mits onderbouwd kan worden waarop de bandbreedtes zijn gebaseerd. Ook moet er voor worden gewaakt dat de onderste waarde van de bandbreedte vervolgens niet het doel wordt: de bandbreedte is immers bedoeld om natuurlijke fluctuaties op te vangen. Een ingreep die ervoor zorgt dat de draagkracht van een gebied vermindert, waardoor de aantallen op een lager niveau gaan fluctueren, heeft daarom een significant effect.<sup>38</sup>

#### **Voorbeeld dynamische natuur: doelen voor ecologische groepen**

Voor meerdere Natura 2000-gebieden zijn doelen opgesteld ter instandhouding van populaties van verschillende soorten. Ieder doel is verwoord als een opgave voor behoud of uitbreiding van de draagkracht van het gebied voor discrete aantallen exemplaren van die soorten. De draagkracht wordt vaak vooral bepaald door de hoeveelheid benutbaar voedsel en deelgebieden waar de populaties voldoende rust kunnen vinden. Meerdere populaties leven samen, rusten gemengd en zoeken en benutten gedeeltelijk hetzelfde voedsel. Bijvoorbeeld Kuifeend, Tafeleend, Brilduiker en Meerkoet eten vooral zoetwaterschelpdieren en rusten samen. In sommige jaren kan bij gelijkblijvende draagkracht van het gebied in Nederland het aantal van één van de populaties onder het numerieke doel van het aanwijzingsbesluit blijven door oorzaken gelegen buiten de beschermingszone. In die omstandigheid wordt bij toetsing van projecten of andere handelingen ingevolge de bepalingen van de Wnb een ingreep met gevolgen voor de draagkracht als mogelijk significant beschouwd. In diezelfde situatie kunnen de andere populaties ruim boven het gestelde doel verkeren. Het is denkbaar dat de toetsingen tot andere conclusies kunnen leiden wanneer voor alle populaties gezamenlijk het doel wordt omschreven in termen van equivalenten, bijvoorbeeld in benthos-eters.

<sup>38</sup> Aldus ook Steunpunt Natura 2000, Leidraad bepaling significantie, Utrecht 2009, p. 14.

#### 3.3.3.4 Natuurlijke dynamiek

Natuurlijkheid wordt vaak geassocieerd met 'natuurlijke dynamiek': overstromingen en inundaties, verlegging van waterlopen, verstuiwing, grote grazers als enige beheerders, kortom continue verplaatsing van habitats als gevolg van grootschalige processen. Het meer sturen op en het terugbrengen van natuurlijke dynamiek in een bepaald gebied lijkt alleen mogelijk als de consequenties voor de staat van instandhouding van de soorten en habitattypen is bezien die bij de aanwijzing in het gebied voorkwamen en waarvoor, met inachtneming van bijlage III HR, instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd. Dat brengt met zich mee dat niet overal een grotere natuurlijke dynamiek gewenst is, omdat ook aanwezige waarden moeten worden beschermd die door menselijk beheer zijn ontstaan. Het uiteindelijke doel van de richtlijnen is immers om biodiversiteit te beschermen en de achteruitgang van soorten en habitattypen een halt toe te roepen. Daartoe behoren ook waardevolle soorten en habitattypen die zouden verdwijnen bij een beheer dat volledig op natuurlijke dynamiek is gericht. In de Wilderness guidance<sup>39</sup> staat aangegeven welke waarden niet geschikt zijn voor wildernisbeheer<sup>40</sup> en hoe je om zou kunnen gaan met dergelijke waarden in een gebied waar je dat wel nastreeft, bijvoorbeeld door een zonerings aan te brengen of de kwetsbare waarden te verplaatsen naar buiten de wilderniszone. Als ecologisch onderbouwd kan worden dat 'natuurlijk beheer' voor een bepaald gebied de meeste biodiversiteit oplevert en dat voor de eventuele aanwezige soorten en habitattypen die bij het bevorderen van meer natuurlijke dynamiek in het gedrang zouden komen een achteruitgang van de kwaliteit wordt voorkomen op hoger schaalniveau en op den duur een ontwikkeling naar een gunstige staat van instandhouding mogelijk blijft, dan zou het mogelijk moeten zijn om een natuurlijker beheer te verdedigen, waarbij waarden in het gebied verdwijnen.

#### 3.3.3.5 Prioritering: keuzes tussen tegenstrijdige doelstellingen

Soms zal in een gebied een keuze moeten worden gemaakt tussen verschillende beheerdoelstellingen die op zich genomen alle nodig zijn om de verschillende aanwezige soorten en habitattypen in Nederland in een gunstige staat van instandhouding te brengen, maar die in een gebied strijdig zijn met elkaar. In beginsel kan in die gevallen gekozen worden voor de doelstelling die beter aansluit bij uit landschapsecologisch gezichtspunt karakteristieke waarden in een gebied (via een 'ten gunste van'-formulering). Dit betekent dat voor een bepaalde soort of habitatype enige afname wordt toegestaan, ten gunste van een andere soort of habitatype. Dat betekent echter niet dat voor de soorten en habitattypen die hierbij het onderspit delven niets meer gedaan hoeft te worden. Ook voor deze soorten en habitattypen moet Nederland immers (uiteindelijk) een gunstige staat van instandhouding verwezenlijken.<sup>41</sup>

In het huidige doelensysteem is dit zeer terughoudend toegepast. Het is alleen gebruikt ten gunste van waarden die sterk onder druk staan (zeer ongunstig zijn) en waarbij de afnemende waarde niet onder druk staat ('zeer gunstig' is) en in die gevallen waar doelen tegenstrijden bleken of in een gebied niet genoeg ruimte was om beide waarden uit te breiden (bijvoorbeeld duingrasland (H2130) dat ten koste van duindoornstruweel (H2160) mag uitbreiden). Een specifiek geval, dat door de Europese Commissie ook erkend wordt, is het omzetten van herstellend hoogveen (H7120) in actief hoogveen (H7110).

Een prioritering van de bescherming en ontwikkeling van bepaalde soorten en habitattypen ten laste van anderen kan dus op gebiedsniveau zinvol zijn vanwege een efficiëntere inzet van inspanningen en middelen. Het is ook mogelijk, mits een strategie bestaat om uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding ook voor de habitattypen en soorten te bereiken die bij een 'ten gunste van'-formulering worden benadeeld.

---

<sup>39</sup> <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/wilderness/pdf/WildernessGuidelines.pdf>

<sup>40</sup> Zie ook <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline> en Halada, L., D. Evans, C. Romão & J.-E. Petersen (2011). Which habitats of European importance depend on agricultural practices? *Biodiversity and Conservation* 20: 2365-2378.

<sup>41</sup> In de Wilderness guidance staat het zo verwoord (pag. 45): "Therefore, the maintenance of the dynamic complexes of habitats, such as those in wilderness areas influenced only by natural processes with natural fluctuations, can be an appropriate conservation objective for particular Natura 2000 sites, provided FCS at regional, national or biogeographical level is guaranteed. Evidently, processes leading to a degradation of natural habitat types due to anthropogenic processes are not permitted."

### 3.3.4 Doelen opschalen

#### 3.3.4.1 Van landelijk naar biogeografisch

In de denkrichtingen komt regelmatig de vraag boven of het mogelijk is om de gunstige staat van instandhouding na te streven op een hoger schaalniveau dan landelijk en op die manier doelen uit te wisselen tussen lidstaten, zodat realisatie in Europa plaats vindt waar het het meest kansrijk en kosteneffectief is. 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 of habitattypen kunnen berusten in een ongunstigere situatie, mits er duidelijke afspraken zijn dat de Europees noodzakelijke verbetering in andere landen wordt gerealiseerd.

Het is niet geheel duidelijk op welk schaalniveau de gunstige staat van instandhouding bereikt moet worden. Regelmatig wordt er in guidance documenten gesproken over het biogeografische niveau (bijvoorbeeld in de Handreiking voor artikel 6).<sup>42</sup> Daarbij wordt echter niet expliciet gemeld of het biogeografische niveau *binnen* de lidstaat betreft (veel grotere lidstaten hebben meerdere biogeografische regio's) of de optelsom van de lidstaten binnen de gehele biogeografische regio. Verder wordt in handreikingen door elkaar gesproken van regionaal, nationaal en/of biogeografisch niveau (Wildernishandreiking)<sup>39</sup> of daarnaast zelfs van Europees niveau (Note on target setting)<sup>43</sup>, al dan niet in relatie tot het 'natuurlijk verspreidingsgebied'. Het enige dat duidelijk is, is dat de gunstige staat niet op gebiedsniveau behaald hoeft te worden.

Vóór het tot op zekere hoogte rekening kunnen houden met een taakverdeling binnen de biogeografische regio pleit dat de HR nu juist beoogt een Europees Natura 2000 netwerk op te bouwen en een instrument is om de Europese biodiversiteitsstrategie te verwezenlijken. Of de doelen van de Europese biodiversiteitsstrategie<sup>44</sup> worden gehaald wordt bepaald per gehele biogeografische regio<sup>45</sup>. Door de wijze waarop de biogeografische staat van instandhouding bepaald wordt, heeft een lidstaat met een klein aandeel van een waarde weinig tot geen effect op het biogeografische eindresultaat (afhankelijk van het voorkomen in andere lidstaten)<sup>46</sup>.

Verdedigd zou kunnen worden dat voor habitattypen en soorten, waarvoor Nederland een zeer beperkte bijdrage levert op biogeografisch niveau, Nederland zou kunnen afzien van een grote verbeteropgave (behoud blijft uiteraard de ondergrens). Grote inspanningen om ook in Nederland een gunstige staat van instandhouding te bereiken zijn niet zinvol en niet efficiënt als dat elders in de regio veel beter kan. Met andere lidstaten zou dan een bindende werkverdeling moeten worden gemaakt over wie welke verbetering realiseert. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met een mogelijk ecologisch gewenste verspreiding<sup>47</sup> van een soort of habitatype, mogelijk bijzondere kenmerken van de Nederlands voorkomens ten opzichte van de rest van Europa (bijvoorbeeld andere variant van het habitatype, andere ondersoort) en de functie van Nederland in het natuurlijke areaal van de soort.

Uiteraard zou in dat geval ook de omgekeerde situatie zich voor kunnen doen: daar waar Nederland de omstandigheden gunstig zijn, zou Nederland gevraagd kunnen worden een extra inspanning te leveren. Dat betekent dat het opschalen van doelen naar het biogeografische niveau ook in sommige gevallen juist een verzwaring zou kunnen betekenen voor Nederland.

Het lijkt er echter sterk op dat dit alles op dit moment nog slechts een theoretische exercitie is. Hoewel voor een aantal waarden het beeld bestaat dat het in andere lidstaten veel beter gaat, blijkt dat vaak niet het geval (zie het voorbeeld "De wilde hamster in Nederland en Europa")

---

<sup>42</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision\\_of\\_art6\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_nl.pdf)

<sup>43</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission\\_note/commission\\_note2\\_NL.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_NL.pdf)

<sup>44</sup> Target 1: To halt the deterioration in the status of all species and habitats covered by EU nature legislation and achieve a significant and measurable improvement in their status so that, by 2020, compared to current assessments: (i) 100% more habitat assessments and 50% more species assessments under the Habitats Directive show a favourable or improved conservation status; and (ii) 50% more species assessments under the Birds Directive show a secure or improved status.

<sup>45</sup> Zie [Mid Term Review of the EU biodiversity targets to 2020](#)

<sup>46</sup> Zie toelichting op beoordeling staat van instandhouding per biogeografische of mariene regio in [http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article\\_17/Documents/ART17%20public%20consultation%20guide.pdf](http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article_17/Documents/ART17%20public%20consultation%20guide.pdf).

<sup>47</sup> De geografische spreiding een expliciete component van het begrip gunstige staat van instandhouding.

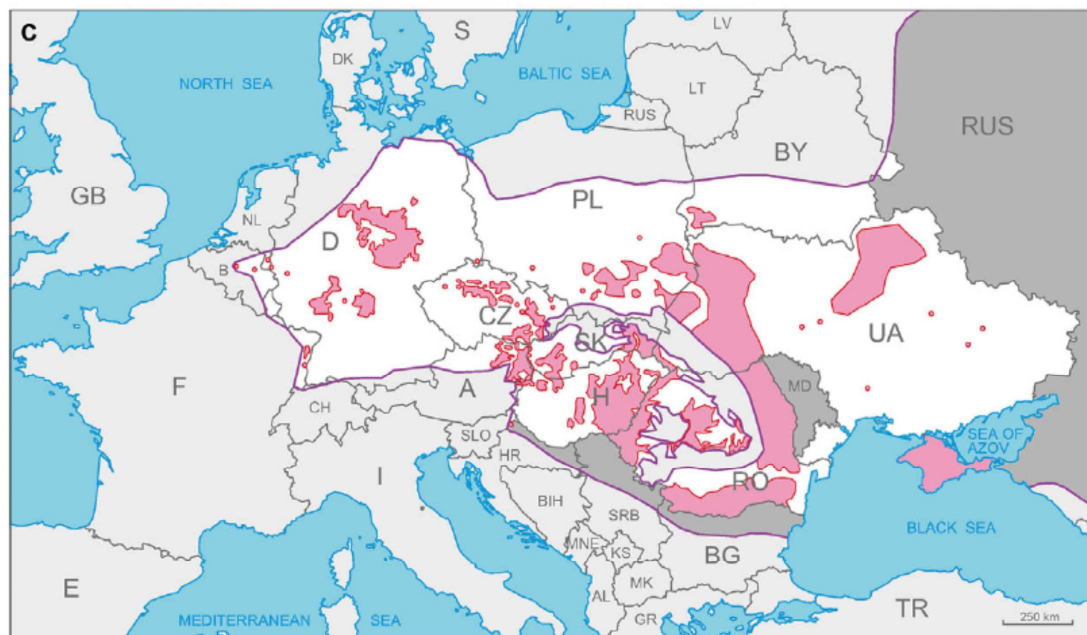
hierna)<sup>48</sup>. Er zijn weinig voorbeelden van soorten of habitattypen waarvan gezegd zou kunnen worden dat andere landen uit de biogeografische regio veel makkelijker dan Nederland zouden kunnen bijdragen aan een gunstige staat van instandhouding. Alle habitattypen en soorten van bijlage II die in Nederland in een ongunstige staat van instandhouding verkeren, doen dat ook in de gehele Atlantische regio<sup>49</sup>.

### De wilde hamster in Nederland en Europa

De wilde hamster, ook bekend als 'korenwolf', is een strikt beschermde soort volgens bijlage IV van de Habitatrictlijn. Het is echter ook een knaagdier dat plagen kan vormen op akkers en met name in Zuidoost-Europa algemeen voorkomt. Toen rond de eeuwwisseling de laatste Nederlandse populatie hamsters in Zuid-Limburg werd aangetroffen op een plek waar een grensoverschrijdend bedrijventerrein gepland was, was er dan ook weinig begrip voor dat de bescherming van deze soort het project tegen hield. De vraag kwam op waarom de hamster in Nederland beschermd moest worden, terwijl hij elders in Europa zoveel voorkomt.

Het voorkomen elders is echter niet zo rooskleurig als men toen dacht. Binnen de Atlantische regio komt de hamster alleen voor in Nederland en aangrenzend Duitsland en België. In alle drie de landen is de staat van instandhouding zeer ongunstig ([rapportage 2013](#)). De Nederlandse populatie blijkt cruciaal om ook de Belgische en Duitse populatie in stand te houden<sup>50</sup>.

In de rest van Europa staat het er overigens ook niet veel beter voor: alleen Tsjechië (waar veruit de grootste aantallen hamsters voorkomen) en Roemenië rapporteren voor de hamster een gunstige staat van instandhouding, in alle andere lidstaten is de soort (zeer of matig) ongunstig.<sup>51</sup> Nederland heeft als enige land in Europa positieve trends gerapporteerd over de periode 2000-2012, maar de soort was in 2000 dan ook nagenoeg uitgestorven in Nederland.



Verspreidingsgebied van de wilde hamster in 2015 (rood: afnemend; grijs: onbekend) ten opzichte van vóór 1982 (binnen paarse lijn) bron: Surov et al., 2016).

#### 3.3.4.2 Van gebied naar regio, provincie of landelijk

Vanuit de richtlijnen zijn alleen *gebiedsdoelen* noodzakelijk, vanwege de passende beoordeling in artikel 6 HR. Nederland heeft gekozen voor een systematiek die uitgaat van de landelijk gunstige staat van instandhouding en daarop gebaseerde landelijke doelen. Hieruit zijn vervolgens de gebiedsdoelen afgeleid. Aangezien de gebieden moeten bijdragen aan de landelijke staat van instandhouding is deze opzet logisch. Dit betekent echter niet dat de landelijke doelen behaald

<sup>48</sup> Zie ook de cases “Korhoen” en “Engbertsdijksvenen” in Broekmeijer et al. 2016.

<sup>49</sup> Zie <http://bd.eionet.europa.eu/article17/reports2012/>

<sup>50</sup> Nechay, G., 2000.

<sup>51</sup> Zie ook Hof van Justitie 9 juni 2011, C-383/09.

moeten worden met alléén de Natura 2000-gebieden, ook natuur daarbuiten kan en moet hieraan bijdragen (in het bijzonder NNN)<sup>52</sup>.

Ook is het mogelijk, en gebeurt het in de Nederlandse praktijk al soms,<sup>53</sup> om regionale instandhoudingsdoelen te formuleren die, voor zover het om verbeterdoelen gaat, dan in meerdere gebieden gezamenlijk moeten worden gehaald in plaats van in één gebied. Fluctuaties van aantallen kunnen tussen de gebieden opgevangen worden. Bovendien zou ook de natuur die tussen de Natura 2000-gebieden ligt in zo'n geval meegenomen kunnen worden. Dat biedt het voordeel van grotere flexibiliteit, het maakt echter ook een nadere afstemming van monitoring en het verlenen van toestemmingen noodzakelijk. Bovendien blijft de ondergrens per gebied behoud. De deskundigen hebben dan ook niet de indruk dat met het op ruimere schaal gebruik maken van regionale verbeterdoelstellingen veel winst voor een efficiëntere inzet van kracht en middelen is te bereiken. Mochten zich hiervoor voorbeelden voordoen, staat daar juridisch, ecologisch of bestuurlijk echter niets aan in de weg.

### 3.3.5 Doelen globaler formuleren – of juist niet?

In de geformuleerde denkrichtingen komt vaak als kritiekpunt boven dat de doelen in Nederland gedetailleerd uitgewerkt zijn en daardoor (natuurlijke) ontwikkelingen onmogelijk maken. De vraag is dus of het mogelijk is om doelen globaler te formuleren.

Vooraf opgemerkt zij hier dat een hardnekkig misverstand lijkt te bestaan hoe de instandhoudingsdoelen voor soorten zijn geformuleerd. Anders dan bij herhaling wordt beweerd wordt bij deze doelen niet gesproken van het aanwezig moeten zijn van een x aantal exemplaren van een soort, maar van de eis dat een habitat geschikt zou moeten zijn als leefgebied voor een x aantal exemplaren van een soort.

In paragraaf 3.3.2 is beschreven dat de hoofdlijn is dat voor alle aanwezige habitattypen en soorten die voldoen aan de criteria van bijlage III in beginsel doelen geformuleerd moeten worden. Habitattypen en soorten moeten bij die doelstellingen ook bij name genoemd worden, alleen een beschrijving van het landschap is niet mogelijk (zie paragraaf 3.3.3.1). Het is wel mogelijk om het landschapssysteem te benoemen, inclusief de bijbehorende habitattypen en soorten. De doelen krijgen dan een soortgelijk karakter als de 'kernopgaven' uit het Natura 2000-doelendocument. Daarbij zal ook nog steeds aangegeven moeten worden of uitbreiding van bepaalde waarden binnen het systeem gewenst is (behoud is de ondergrens)<sup>54</sup>. Verder is het ook mogelijk om ecologische groepen van soorten samen te nemen of bandbreedtes voor kwantitatieve doelen te gebruiken (zie paragraaf 3.3.3.3). Ook kunnen de doelen voor meerdere gebieden samengenomen worden (zie paragraaf 3.3.4.2).

Opvallend is dat uit andere denkrichtingen ook juist een behoefte wordt gevoeld om de doelen specifiek te maken door ze te kwantificeren in hoeveelheid en/of tijd, dus te faseren. Voor hersteldoelen wordt dit ook door de Europese Commissie aangemoedigd.<sup>55</sup> Een duidelijke fasering wanneer waar hoeveel bereikt moet zijn, kan de beoordelingen ten behoeve van artikel 6 HR eenvoudiger maken. Als aangetoond kan worden dat het deeldoel op de korte(re) termijn niet in gevaar komt dan kan een project plaats vinden, ook al is aan de totale herstelopgave van een gebied nog niet voldaan (zie ook paragraaf 4.2.9). Voor vergunningverlening is het ook zo dat een concreet doel gemakkelijker te toetsen is: hoe globaler het doel, des te lastiger aan te tonen dat het niet in gevaar komt. Als de doelen specifiek zouden worden gemaakt dan is ook een betere monitoring van belang: de natuur is immers dynamisch waardoor het regelmatig bijstellen van de uitwerking nodig zal zijn.

---

<sup>52</sup> Zie bijvoorbeeld Bouwma et al., 2009 en Vogel et al., 2013.

<sup>53</sup> Bijvoorbeeld de regiодоelstellingen voor vogels in het Deltagebied.

<sup>54</sup> In zijn algemeenheid wordt in de [Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden](#) aangeraden instandhoudingsdoelen voor gebieden specifiek, meetbaar, realistisch, samenhangend en compleet te maken.

<sup>55</sup> Onder andere door middel van de Priority Action Frameworks (PAFs).

### 3.3.6 Conclusies en aanbevelingen instandhoudingsdoelstellingen

Uit de VHR volgen de volgende uitgangspunten:

- Voor alle in Nederland voorkomende habitattypen en soorten van de bijlagen van de Habitatrichtlijn moet gestreefd worden naar een gunstige staat van instandhouding en voor alle vogels naar een veilige status.
- Voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding of de veilige status zijn niet alleen de Natura 2000-gebieden van belang, maar ook natuur daarbuiten – in het bijzonder in het NNN.
- Per Natura 2000-gebied moeten instandhoudingsdoelen worden geformuleerd voor alle habitattypen en soorten die voldoen aan de criteria van bijlage III van de HR, of ze nu reden waren voor *selectie* van het gebied of niet. Alle waarden dienen daarbij ook genoemd te worden, alleen een (kwalitatieve) beschrijving van het landschap is niet mogelijk.
- Bij het stellen van verbeterdoelen in gebieden kan rekening gehouden worden met niet-ecologische motieven

De deskundigen doen de volgende aanbevelingen:

- De VHR geven een aantal mogelijkheden om bij uitzondering landelijke doelen lager vast te stellen dan de gunstige staat van instandhouding:
  - 1) Er is geen deadline gesteld voor de gunstige staat van instandhouding: de doelstelling kan gefaseerd worden in de tijd. Niet alle waarden hoeven in 2020 al gunstig te zijn.
  - 2) Als de referentiewaarde bij inwerkingtreding van de richtlijn onnatuurlijk hoog was en niet in stand te houden is onder huidige, natuurlijkere, omstandigheden, Zou onderzocht moeten worden of een actualisering wenselijk is (bijvoorbeeld voor watervogels van zoete wateren).
  - 3) Indien de bijdrage van Nederland voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor een habitatype of soort op biogeografisch niveau minimaal is kunnen er bindende afspraken gemaakt met andere lidstaten in de regio die de gunstige staat gemakkelijker kunnen realiseren (NB: dit kan alleen de herstelopgave beperken; het verslechteringsverbod blijft behouden). Het zou wenselijk zijn als de Europese Commissie, dan wel het Hof van Justitie zou bevestigen dat deze mogelijk binnen de richtlijnen bestaat.
- Er kan aanleiding bestaan om, mede op grond van nieuwe kennis (LESA en gebiedsanalyses PAS, nieuwe landelijke trends en staat van instandhouding) en gevolgen van uitgevoerde (beheer-)maatregelen (eerste generatie beheerplannen) opnieuw te bezien of de juiste doelen in de juiste gebieden gesteld zijn. Bij het strategisch lokaliseren van doelstellingen kunnen prioriteiten in het bijzonder gelet op het onderscheid tussen robuuste en niet robuuste habitats, mogelijk anders gelegd worden (zie verder bij paragraaf 3.4.).
- Natuurlijke dynamiek is niet altijd de beste optie. Ook meer van beheer afhankelijke waarden die in een gebied voorkomen moeten in beginsel behouden worden.
- Meer ruimte voor natuurlijke fluctuaties is mogelijk door kwantitatieve doelstellingen door middel van bandbreedtes (marges) aan te geven en door doelstellingen te formuleren voor ecologische groepen van soorten of door doelstellingen van meerdere gebieden te combineren (bijvoorbeeld regionale doelen).
- Bij *tegenstrijdige* doelstellingen in een gebied kan mogelijk (vaker) gekozen worden voor een "ten gunste van"-formulering, waarbij gekozen kan worden om de karakteristieke waarden te bevoordelen. Let wel: de benadeelde waarden moeten op landelijk niveau nog steeds gunstig kunnen worden.

## 3.4 **Aanpassing van aanwijzingen en bestaande gebiedsdoelen**

### 3.4.1 Aanleiding voor aanpassing

De huidige selectie van gebieden is gebaseerd op kennis van eind jaren '90. De landelijke doelen en gebiedsdoelstellingen zijn gebaseerd op het Natura 2000-Doelendocument uit 2006. Sinds die tijd is er veel gebeurd (herstelbeheer, maatregelen in het kader van de KRW, enz.) en is meer kennis van de gebieden gekomen: zo is er veel waardevolle informatie beschikbaar gekomen bij de ter inzage legging van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten. Daarna is er gewerkt aan habitattypenkaarten, leefgebiedenkaarten, landschapssysteemanalyses en beheerplannen. Inmiddels is voor elk gebied meer duidelijkheid over welke waarden waar en in welke mate en kwaliteit aanwezig zijn en wat de potenties in het gebied zijn. In sommige gevallen zijn daarom ook doelen in het definitieve aanwijzingsbesluit aangepast. In het Natura 2000-Doelendocument was al een evaluatiemoment voorzien voor het moment dat de resultaten van de eerste generatie beheerplannen zichtbaar zouden zijn (in 2015 was toen de verwachting). Aangezien de meeste



beheerplannen zich op dit moment in een stadium van vaststellen bevinden, is dit moment er binnen een paar jaar.

Ook is bij de landelijke rapportages over de staat van instandhouding van de HR-waarden en de aantallen en trends van de vogels in 2007 en 2013 meer informatie beschikbaar gekomen over het landelijk voorkomen van de habitattypen en (vogel-)soorten, en is het begrip gunstige staat van instandhouding verder ingevuld. Hierdoor komt de staat van instandhouding die in het Natura 2000-Doelendocument is gebruikt niet altijd meer overeen met de huidige beoordeling. Bovendien heeft in de tussentijd een aantal soorten zich definitief gevestigd in Nederland, al dan niet door herintroductie, (bijvoorbeeld otter en zeearend) waarvoor in beginsel volgens de VHR gebieden aangewezen moeten worden (zie paragraaf 3.2.1). Ook zijn er in de tussentijd de nodige maatregelen uitgevoerd voor herstelbeheer of op grond van de implementatie van ander EU beleid (KRW bijvoorbeeld), waardoor in sommige gebieden de biotische en abiotische condities veranderd zijn.

In het verlengde hiervan wijzen de deskundigen erop dat het ook mogelijk lijkt bij een evaluatie van de aanwijzingen en de instandhoudingsdoelen meer aandacht te besteden aan de potenties van een gebied, zoals in verschillende subparagrafen van paragraaf 3.2 is aangegeven. Een manier hiervoor kan zijn om alle instandhoudingsdoelstellingen in alle gebieden in Nederland opnieuw te doordenken aan de hand van de landschapsecologische systeemanalyses (LESA) die gemaakt zijn in het kader van het PAS. Daarbij kan worden gezien welke habitattypen en (leefgebieden van) soorten in elk gebied het meest effectief en efficiënt kunnen bijdragen aan een benodigde landelijke verbeterings- of uitbreidingsopgave. Vervolgens moet worden nagegaan of voor alle soorten en habitattypen op deze manier een gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt. De deskundigen bevelen dan ook aan om over enkele jaren op basis van alle inmiddels beschikbare gegevens her te bezien of de instandhoudingsdoelen optimaal aan de Nederlandse gebieden toegewezen zijn. Mogelijk zal een dergelijke heroriëntatie deels kunnen leiden tot een 'natuurlijker' beheer waarin ook meer ruimte is voor dynamiek en natuurlijke ontwikkeling.

#### **Voorbeeld dynamische natuur: Marker Wadden**

De doelen voor enkele soorten van dynamische landschappen in pionierstadium zijn nu vastgelegd op basis van historisch voorkomen. Deze populaties komen nu vaak in meer statische of door successie definitief veranderde Natura 2000-gebieden voor. Natuurbeheerders betrachten soms extreme moeite om landschapsecologische condities voor deze populaties opnieuw aan te brengen. Een voorbeeld hiervan zijn de instandhouding van de blauwe kiekendief en roerdomp als broedvogel in de Oostvaardersplassen. Grootschalige periodieke waterstandsverlagingen en herinundaties, met als gevolg verandering van het hele landschap, moeten zorgen voor positieve effecten voor de populaties ten opzichte van het doel, mits dat doel wordt gehanteerd als langjarig gemiddelde. Echter, ongunstige invloeden van ontwikkelingen in de ruimere omgeving zijn dan nog niet ondervangen. Blauwe kiekendieven en roerdommen hebben namelijk te maken met nieuwe predatoren (havik, zeearend, vos) van in en om het Natura 2000-gebied die niet of minder aanwezig waren in de periode die als referentie is gehanteerd voor vaststelling van de doelen. Het lijkt ecologisch en economisch lonend om de doelen voor deze vogelsoorten te verplaatsen naar gebieden waar de dynamiek van het landschap met minder sturing plaats vindt en de bestaansvoorwaarden voor deze soorten mogelijk blijvend gunstiger zijn. In dit geval zou dat in de Marker Wadden kunnen. In de Marker Wadden komen duizenden hectaren nieuw geschikt leefgebied voor beide soorten, waarbij de kans op duurzaam voortbestaan van de landschapskwaliteiten beter is.

#### **3.4.2 Het schrappen van gebieden of van soorten en habitattypen waarvoor een gebied is aangewezen**

Uiteraard kan een aanwijzing worden gecorrigeerd indien deze berust op een klaarblijkelijke vergissing of op klaarblijkelijk onjuiste gegevens. Als kan worden aangetoond dat de aanwijzing berustte op een klaarblijkelijke vergissing of op klaarblijkelijk onjuiste gegevens of een waarde in de periode van aanwijzing niet aanwezig blijkt te zijn geweest, dan is het vrij eenvoudig dit te corrigeren.<sup>56</sup>

Daarenboven biedt de richtlijn mogelijkheden voor een update van de instandhoudingsdoelen, zolang de landelijke gunstige staat van instandhouding voor alle waarden maar bereikt kan

---

<sup>56</sup> Zie nader Backes e.a. 2011, p. 15.

worden. Anders wordt het als de aanwijzing zelf gewijzigd moet worden. Dat betreft de begrenzing van het gebied of een wijziging van de soorten of habitattypen waarvoor het gebied aangewezen is. Het schrappen van de beschermde status van een gebied of delen van een gebied is alleen mogelijk als het definitief onmogelijk is dat instandhoudingsdoelstellingen in het gebied nog kunnen worden bereikt en het gebied 'onherroepelijk ongeschikt' is geworden.<sup>57</sup> Hetzelfde geldt volgens de deskundigen voor het aanpassen (schrappen) van soorten of habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen en waarvoor derhalve instandhoudingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd.<sup>58</sup> Een dergelijk verzoek kan pas bij de Europese Commissie worden ingediend als het is gebaseerd op de omstandigheid dat dit gebied "definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna of aan de vorming van het netwerk Natura 2000."

Ook lijkt het mogelijk een Natura 2000-gebied te laten vervallen, mits de reden voor het vervallen van het gebied niet nalatigheid van de lidstaat is geweest en elders de bijdrage aan de gunstige staat voldoende gewaarborgd is. Dat dit lastig aan te tonen is, is in 2011 ondervonden toen in Nederland geprobeerd is 'kleine' gebieden te schrappen. Van de kleine (deel-)gebieden, waar waarden aanwezig waren is het voor slechts twee gebieden gelukt om aan te tonen dat ze geen zinvolle bijdrage leverden aan het netwerk, de gebieden op andere manieren ook voldoende beschermd waren en de aanwezige waarden voldoende elders binnen het netwerk gedekt waren. Als de aanwijzing van een gebied gewijzigd wordt, zal waarschijnlijk in een ander gebied meer inspanning geleverd moeten worden of in de plaats van het vervallen gebied zou zelfs een ander gebied aangewezen kunnen moeten worden. Uit de discussies en besluiten van de Europese Commissie over het schrappen van enkele gebieden lijkt te kunnen worden afgeleid dat de Europese Commissie iets ruimere mogelijkheden tot wijziging van aanwijzingsbesluiten (inclusief in bijzondere gevallen het schrappen van een aanwijzing) ziet dan de mogelijkheden die tot nu toe in de jurisprudentie van het Hof van Justitie zijn erkend (kennelijke vergissing en absolute onmogelijkheid om nog bij te dragen aan het Natura 2000-netwerk). Voorwaarde is wel dat ook zonder het desbetreffende gebied perspectief bestaat op het toewerken naar een gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en soorten waarvoor het gebied was aangewezen. Om die reden is het raadzaam om eventuele wijzigingen in de aanwijzing en doelstellingen in gebieden landelijk in samenhang te bekijken. Analooq aan de Vogelrichtlijn lijkt het dus in beginsel mogelijk om steeds "de meest geschikte gebieden" aan te wijzen.

### 3.4.3 Conclusie en aanbeveling aanpassing gebieden

Tussentijdse aanpassing van de instandhoudingsdoelstellingen van gebieden is mogelijk en onder omstandigheden zelfs gewenst: het netwerk moet immers te allen tijde een voldoende bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen van de richtlijnen. De deskundigen bevelen dan ook aan om de toewijzing van de instandhoudingsdoelen van het Nederlandse deel van het netwerk in de komende tijd tegen het licht te houden: zijnde juiste doelen aan de juiste gebieden toegekend? Het doel van deze analyse zou moeten zijn om a) beter in staat te zijn om de doelen te behalen en efficiënter tot een gunstige staat van instandhouding te komen en b) meer ruimte te bieden voor niet op natuurbeheer gerichte activiteiten in gebieden waar dat kan. Deze herbeoordeling kan mogelijk ook tot gevolg hebben dat in een enkel geval, na overleg met de Europese Commissie, de aanwijzing van een gebied moet worden aangepast.

---

<sup>57</sup> HvJ 3 april 2014, C-301/12, ro. 28 e.v.

<sup>58</sup> HvJ 14 oktober 2010, nr. C-535/07 (Commissie/Oostenrijk), ro. 64.

## **4 BEOORDELING VAN DE DENKRICHTINGEN OP GEBIEDSNIVEAU**

### **4.1 Inleiding**

Een aantal van de aan de deskundigen voorgelegde denkrichtingen ziet op het gebruik van de instrumenten op gebiedsniveau, met name op de mogelijkheden van het beheerplan en de programmatische aanpak. Hierna wordt eerst kort ingegaan op deze twee instrumenten en op diverse verbetermogelijkheden van deze instrumenten, die vanuit de denkrichtingen en de deskundigen naar voren gekomen zijn (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 wordt voorts ingegaan op de toetsing van (bestemmings-)plannen. Of winst behaald kan worden door het beter vergaren en uitwisselen van kennis komt aan de orde in paragraaf 4.4. Elke paragraaf wordt afgesloten met een puntsgewijs overzicht van de diverse conclusies en aanbevelingen. Opgemerkt wordt dat in deze notitie het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet geëvalueerd wordt. De reden hiervoor is dat de juridische houdbaarheid van het PAS ter beoordeling is voorgelegd aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak).

### **4.2 Toepassing beheerplan en programmatische aanpak**

#### **4.2.1 Beheerplan**

Het beheerplan is een van de belangrijkste instrumenten voor gebiedsbescherming omdat het kan vastleggen hoe, wanneer en waar de instandhoudingsdoelstellingen in een gebied gerealiseerd zullen worden. Helaas zijn tot op heden nog niet alle beheerplannen vastgesteld. Ook moet geconstateerd worden dat de oorspronkelijke ambities in de eerste generatie beheerplannen vaak naar beneden zijn bijgesteld. Deze constatering is van belang, omdat het hierdoor lastiger te beoordelen is wat de volle potenties van het beheerplan zijn voor de verbetering van de implementatie van de VHR in Nederland. De verwachting en hoop is dat als eenmaal de eerste generatie beheerplannen functioneert, beter en sneller kan worden gewerkt aan het realiseren van de doelstellingen en dat het actualiseren van de plannen eenvoudiger zal zijn dan het vaststellen van de plannen.

Kleinere activiteiten zouden in het beheerplan kunnen worden toegestaan op voorwaarde dat deze activiteiten, bijvoorbeeld door tegelijkertijd voorziene actieve beheermaatregelen, met zekerheid geen significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen meer hebben. De projecten moeten dan wel al tamelijk concreet bekend zijn.

#### **4.2.2 Programmatische aanpak**

De Nederlandse wet biedt de basis voor een programmatische aanpak (zie onder andere art. 1.13 en art. 2.8 lid 5 Wnb). Dit is een programma dat bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld wordt met als doel om, mede met het oog op evenwichtige, duurzame economische ontwikkeling, de belasting van waarden in een Natura 2000-gebied te verminderen en zo de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied te helpen realiseren of bij te dragen aan de staat van instandhouding van een habitatype of soort. Op dit moment kent de Nederlandse praktijk thans al het PAS waarin een programmatische aanpak voor het vraagstuk stikstofdepositie is uitgewerkt en wordt toegepast. Op dit moment ligt de vraag of het PAS in overeenstemming is met de VHR voor bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling heeft inmiddels besloten om prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie te stellen over het PAS. Om deze reden hebben de deskundigen zich niet over de rechtmatigheid van het PAS gebogen. Wel zijn alle deskundigen het eens dat een programmatische aanpak een nuttig instrument kan zijn en een toegevoegde waarde kan hebben voor de Nederlandse praktijk. Een programmatische aanpak voor andere stoffen (bijvoorbeeld fosfor) of andere ecologische aspecten dan stikstofdepositie (bijvoorbeeld hydrologie) kan zinvol zijn. De noodzaak hiervoor kan per gebied verschillen. De deskundigen zien hier vooral mogelijkheden voor gebieds- of regiogewijze planning. Als voor een gebiedsgewijze aanpak wordt gekozen dan ligt het voor de hand om deze aanpak te integreren in het beheerplan. Voor een regiogewijze aanpak zouden de beheerplannen van verschillende gebieden op elkaar kunnen worden afgestemd of zou de regeling voor een programmatische aanpak uit art. 1:13 Wnb kunnen worden gebruikt (waarbij bij algemene maatregel van bestuur onder andere het bevoegde bestuursorgaan wordt aangewezen).

#### 4.2.3 Ruimere toepassing van 'per saldo-benadering'

Een van de voorgelegde denkrichtingen betrof een ruimere toepassing van de zogenaamde "per saldo benadering". Dit zou met name in het kader van een beheerplan vorm kunnen worden gegeven. Deze benadering houdt in dat maatregelen worden getroffen waardoor gesteld kan worden dat per saldo voor een bepaald habitatype of soort geen significant negatief effect kan optreden of zelfs dat "de natuur" per saldo er op vooruit gaat. Het Europeesrechtelijk kader laat hier echter slechts beperkt ruimte voor. De recente jurisprudentie van het Hof van Justitie (met name de zaken Briels en Orleans) heeft aangetoond dat die ruimte nog kleiner is dan veelal vóór deze arresten werd aangenomen. In essentie volgt uit deze arresten een restrictieve interpretatie van het begrip "mitigerende maatregelen" die bij het passend beoordelen van plannen en projecten mogen worden betrokken. Ook lijkt het betrekken van nog niet gerealiseerde maatregelen bij die beoordeling nauwelijks mogelijk. In algemene zin kan dan ook worden gesteld dat met deze denkrichting weinig winst te behalen lijkt. Omdat de genoemde arresten met name betrekking hebben op projecten, wordt hier verder volstaan met een verwijzing naar paragraaf 5.5 over 'natuurinclusief ontwerpen'. Voor de (on)mogelijkheden van 'natuurinclusief ontwerpen' en de 'saldobenadering' gelden vergelijkbare overwegingen.

#### 4.2.4 Actief natuurbeheer

Naast beheermaatregelen en bestaand gebruik kunnen in een beheerplan ook geplande activiteiten worden opgenomen. Voorwaarde zal dan vaak zijn dat in een beheerplan maatregelen worden vastgelegd die de kwaliteit van de te beschermen habitatypes en leefgebieden versterken. Vervolgens kunnen activiteiten die, gezien de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, met zekerheid geen significante effecten (meer) hebben eveneens in het beheerplan worden benoemd<sup>59</sup>. Leidend moet dan zijn dat door actief beheer de staat van de beschermde habitatypes en leefgebieden verbetert, zodat vervolgens ruimte ontstaat voor activiteiten met elk voor zich vaak slechts *kleine* negatieve gevolgen of slechts *mogelijk* negatieve gevolgen voor de beschermde waarden. Een voordeel van het opnemen van deze activiteiten in een beheerplan is dat de activiteiten in het beheerplan passend zijn beoordeeld en vervolgens niet meer individueel passend beoordeeld hoeven te worden (art. 2.9, lid 1 Wnb). Dit kan voor initiatiefnemers van kleine projecten een aanzienlijke lastenverlichting met zich mee brengen. Wel is het hiervoor noodzakelijk dat de voor de passende beoordeling benodigde gegevens tijdig (dat wil zeggen passend binnen het beheerplanproces) beschikbaar zijn.

De deskundigen zien ook een ander voordeel van het opnemen van geplande projecten in het beheerplan, namelijk in het geval dat de opname van dergelijke activiteiten afhankelijk wordt gemaakt van een door de initiatiefnemer te leveren bijdrage aan de beheer- of herstelmaatregelen waardoor de activiteiten geen significante gevolgen (meer) hebben. Het kan op die manier volgens de deskundigen een belangrijke stimulans zijn voor private partijen om (voor)investeringen in de verbetering van de waarden van een Natura 2000-gebied te doen. De initiatiefnemers krijgen daarmee de vereiste zekerheid, ook al kunnen de projecten – in lijn met de 'Orleans-criteria' (zie paragraaf 5.3) – soms pas worden uitgevoerd nadat de kwaliteit is verbeterd en/of het habitat is uitgebreid. Een goede boekhouding van de investeringen en de daardoor gerealiseerde verbeteringen in het licht van de instandhoudingsdoelen is dan belangrijk.

Aan de deskundigen is de vraag voorgelegd of de investeringen in de verbetering van de natuur dan niet leiden tot een hogere doelstelling voor het gebied zodat de ruimte voor economische activiteiten met schadelijke gevolgen ondanks de investeringen teniet gaat. Een dergelijke vrees is volgens de deskundigen grotendeels onterecht. Noch de HR, noch de Wnb bevatten immers een stand still-regel die elke achteruitgang van een eenmaal bereikte kwaliteit zou verbieden. Bij de toepassing van art. 6 lid 2 HR en art. 2.2 Wnb is het verbod van een achteruitgang van de kwaliteit van een gebied steeds gerelateerd aan de voor dat gebied geldende instandhoudingsdoelstellingen. Indien verzekerd is dat een behouds- of een, al dan niet gefaseerde, verbeterdoelstelling voor het gebied gehaald zal worden, is geen sprake van een (mogelijk significante) achteruitgang van de kwaliteit van een gebied. Daarom is ook niet te vrezen dat (voor)investeringen in de verbetering van de kwaliteit van een gebied (automatisch) zullen leiden tot een aanscherping of verhoging van de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied, ook niet als in Nederland in totaal nog geen sprake is van een gunstige staat van instandhouding van de desbetreffende soort of het habitatype. Uiteraard kan het succes van actief natuurbeheer in een bepaald gebied aanleiding zijn om tot een herverdeling te komen van de

---

<sup>59</sup> Hiervan wordt in de huidige beheerplannen thans vaak afgezien omdat in dat geval het beheerplan passend beoordeeld moet worden.

bijdragen van de gebieden aan de landelijke instandhoudingsdoelen die uiteindelijk landelijk tot een gunstige staat van instandhouding moeten leiden (zie paragraaf 3.4). Dat zal dan echter niet met zich mee mogen brengen dat projecten van initiatiefnemers die aanzienlijke voorinvesteringen hebben gedaan niet meer mogen worden gerealiseerd. Indien dergelijke projecten, na passende beoordeling, in een beheerplan zijn opgenomen, versterkt dat de juridische zekerheid voor de initiatiefnemer. De resultaten van de beheerplannen zullen immers meegenomen worden in de landelijke herverdeling van doelen. Bovendien kan de in het beheerplan besloten toestemming alleen ongedaan worden gemaakt door een wijziging van het beheerplan. In het zeldzame geval dat dit nodig zal zijn, zal gauw sprake zijn van een plicht tot financiële compensatie van de schade van de initiatiefnemer die in het vertrouwen op het beheerplan is opgelopen.

Samenvattend kan het op bovenstaande wijze werken met een op actief natuurbeheer gericht (beheer)plan of programma leiden tot:

- een verschuiving van de focus van het afweren van negatieve ontwikkelingen naar actief beheer dat nodig is voor een uitbreiding van waarden of de verbetering van de kwaliteit daarvan;
- een verlichting van de onderzoekslasten voor de initiatiefnemer van individuele projecten;
- een verlichting van de onderzoekslasten en overige administratieve en ook bestuurlijke lasten voor periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) terugkerende projecten;
- het, mogelijk onder voorwaarden, kunnen toestaan van projecten die enerzijds op zichzelf slechts geringe negatieve effecten hebben (bijvoorbeeld evenementen), maar anderzijds niet als dwingend vereiste van groot openbaar kwalificeren en dus niet zouden kunnen worden toegelaten indien zij mogelijk een significant effect zouden kunnen veroorzaken;
- aanzienlijke bestuurlijke lasten bij de ontwikkeling van een programmatische aanpak. Dit heeft de ervaring met het PAS geleerd. De omvang van deze lasten zal afhankelijk zijn van de omvang en aard van het programma: een tot een bepaald gebied of een regio beperkte programmatische aanpak zal duidelijk minder bestuurlijke en krachtinspanningen nodig maken dan een landelijk programma als het PAS.
- een verdere juridisering van het beheerplan. Daar staat echter tegenover dat juridische procedures voor individuele vergunningen vervallen. Het gaat dus met name om een verschuiving en bundeling van de besluitvorming en daarmee samenhangende bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

Al met al zal voor elk gebied afgewogen moeten worden of de extra krachtinspanning voor het programma of beheerplan gerechtvaardigd wordt door de ecologische winst van een op de verbetering van de natuurwaarden gericht actief beheer en de gelijktijdige toename de economische mogelijkheden.

#### 4.2.5 Verbeteringen buiten het aangewezen gebied (externe werking/bufferzones)

In sommige gebieden is het verbeteren van de kwaliteit in sterke mate afhankelijk van maatregelen die buiten het gebied zelf moeten worden genomen. Buiten het gebied moeten dan actief maatregelen genomen worden of bufferzones gecreëerd worden om de invloed van de aan het gebied grenzende zone of de negatieve effecten van buiten het gebied verrichte handelingen te beperken. Voorbeelden zijn gebieden die leiden onder een te hoge stikstofbelasting uit de omgeving of hydrologisch onder druk staan door ingrepen in de grondwaterstand (drainages, peilbeheer) rondom het aangewezen gebied.

Op dit moment bestaan er al beheerplannen die gebruik maken van bufferzones buiten Natura 2000. Dit is bijvoorbeeld het geval in Overijssel, waar de bufferzones in het NNN liggen. Er zijn echter ook andere mogelijkheden om de kwaliteit in een gebied te verbeteren, bijvoorbeeld door waterwinning aan te passen, ecologische verbindingen met andere gebieden te creëren, actieve inzet van beheer- en herstelmaatregelen (direct) buiten het gebied en dergelijke. Dit soort maatregelen kunnen vastgelegd worden in het beheerplan. Het juridisch kader staat daar in het geheel niet aan in de weg. Wel zal het soms moeilijker zijn om degenen die verantwoordelijk zijn voor de schadelijke activiteiten in de omgeving van een Natura 2000-gebied<sup>60</sup> te bewegen om hun werkwijze aan te passen en daardoor tot een verbetering van de kwaliteit van het gebied bij te dragen.

---

<sup>60</sup> Hieronder vallen schadelijke activiteiten die zeker geen significante gevolgen hebben of die toegestaan zijn op grond van een vergunning (externe werking) of omdat ze bestaand gebruik zijn.

#### 4.2.6 Optimale verdeling van ontwikkelingsruimte

Een deel van de in deze notitie besproken denkrichtingen heeft betrekking op het vergroten van de beschikbare ruimte om ontwikkelingen mogelijk te maken. Gelet op het feit dat de instandhoudingsdoelstellingen in veel Natura2000-gebieden nog niet bereikt zijn, zal deze ruimte voorsnóg naar verwachting beperkt blijven. Tot die tijd zal het daarom ook van belang zijn om te bezien in hoeverre de beperkt beschikbare ontwikkelingsruimte zo optimaal mogelijk verdeeld kan worden.

In de huidige regeling voor het PAS is hiertoe allereerst een tweedeling gemaakt tussen de zogenaamde 'prioritaire' projecten ("segment 1") en overige projecten ("segment 2"), waarbij de prioritaire projecten voorrang hebben op de overige projecten. Daarnaast hebben de provincies beleidsregels vastgesteld voor de verdeling van ontwikkelingsruimte uit segment 2.<sup>61</sup> Voor de toedeling van ontwikkelingsruimte in segment 2 geldt over het algemeen de volgorde van ontvangst van de volledige en ontvankelijke aanvraag. De vraag is echter of een dergelijke verdeling (waarbij het 'toeval' van het aanvraagmoment doorslaggevend is) ook leidt tot een *optimale* verdeling van de beperkt beschikbare ontwikkelingsruimte. Alternatieve verdeelmethodes zijn denkbaar. Overwogen zou kunnen worden om bijvoorbeeld het indienen van aanvragen periodiek open te stellen en de ingediende aanvragen dan te rangschikken op basis van inhoudelijke kwaliteitscriteria (ook wel een 'tender' genoemd). Bij een dergelijke rangschikking kan dan bijvoorbeeld voorrang worden gegeven aan bedrijven die al de best beschikbare technieken hebben toegepast om de natuureffecten te minimaliseren. Dit maakt de investering in dergelijke maatregelen aantrekkelijker. Ook zouden deelsegmenten kunnen worden geïntroduceerd waarbij de beschikbare ruimte verder wordt onderverdeeld naar bepaalde activiteiten of categorieën van aanvragers (bijvoorbeeld voor verschillende sectoren). Een wijziging van de Wnb is voor een dergelijke verdeling van ontwikkelingsruimte niet nodig, omdat deze kan worden neergelegd in provinciale beleidsregels.<sup>62</sup>

#### 4.2.7 Het kavelbesluit als enig toetsingsmoment

Ten behoeve van het realiseren van windparken op zee heeft de wetgever in de Wet wind op zee een nieuw instrument gecreëerd, namelijk het kavelbesluit. In dit kavelbesluit is vastgelegd waar en onder welke voorwaarden een windpark kan worden gerealiseerd. Het kavelbesluit lijkt daarmee enigszins op een bestemmingsplan. Ten behoeve van het kavelbesluit is een passende beoordeling opgesteld die heeft geleid tot het opnemen van voorschriften in het kavelbesluit. In de Wet wind op zee is daarnaast expliciet bepaald dat de exploitant van het windpark geen vergunning op grond van de Wnb nodig heeft. De wetgever heeft met dit systeem er bewust voor gekozen om alle onderzoekslasten van de passende beoordeling op zich te nemen met als doel dat de windparken goedkoper zouden kunnen worden gerealiseerd. Hoewel dit een zeer specifieke casus betreft, zou nader doordacht kunnen worden of een dergelijk instrument ook voor andere situaties geschikt zou kunnen zijn.

#### 4.2.8 Het belang van draagvlak bij de totstandkoming van beheerplannen

Eén van de aangedragen denkrichtingen betrof de vraag in hoeverre verbetering mogelijk is bij het realiseren van draagvlak voor maatregelen die worden opgenomen in beheerplannen. Het is de deskundigen gebleken dat het per beheerplan wisselt wie er in welke mate worden betrokken bij de totstandkoming. De algemene indruk is dat vaak sprake is van uitgebreide participatiemogelijkheden voor betrokkenen. De ervaringen met deze participatiemogelijkheden zijn over het algemeen positief, omdat het leidt tot meer wederzijds begrip voor enerzijds de belangen van de sectoren en anderzijds het belang van natuur voor Nederland. De dialoog leidt echter niet altijd tot volledige overeenstemming, waardoor het gevoel kan ontstaan dat sprake is van 'tijdverspilling'. Gelet op het belang van het instrument van het beheerplan, kan en mag het totstandkomingsproces niet te lang duren. De beheerplannen zijn immers een cruciaal instrument voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Hierna zal een voorbeeld worden gegeven waar overleg met de recreatiesector heeft geleid tot een beheerplan voor het IJsselmeer dat kan rekenen op een breed draagvlak. Afspraken met een sector kunnen leiden tot zelfregulering. Als een sector een gedragscode vaststelt en deze zelf handhaaft, komt dit ook de natuur ten goede en kunnen de doelen beter bereikt worden dan als deze uitsluitend door de provincie zouden worden

---

<sup>61</sup> Segment 2 is de ontwikkelingsruimte die resteert na aftrek van ontwikkelingsruimte die is gereserveerd voor toestemmingsbesluiten die betrekking hebben op bij ministeriële regeling afzonderlijk of per categorie genoemde of beschreven projecten of andere handelingen.

<sup>62</sup> Drahmman, 2015.

opgelegd en gehandhaafd. Kortom: er zal een balans moeten worden gevonden tussen de evidente voordelen van het bereiken van draagvlak en het belang van (spoedige) totstandkoming en uitvoering van de beheerplannen.

#### **Voorbeeld recreatie op het IJsselmeer**

Voor het IJsselmeergebied zijn gesprekken gevoerd tussen maatschappelijke partijen en overheden over voldoende garanties voor behoud van rustplekken voor watervogels. Trends en verkenningen maken aannemelijk dat recreanten in de toekomst in hogere aantallen en langer in het seizoen op het water zullen zijn. Overheden hadden met het voorzorgbeginsel in gedachten het voornemen om voorkeursrustgebieden van vogels, zogenaamde 'hotspots', per besluit voor delen van het jaar ontoegankelijk te verklaren voor recreanten. Belangenorganisaties spraken namens recreanten uit dat het hen onrechtvaardig leek hen op voorhand te benoemen als factor die de instandhoudingsdoelen in gevaar brengen kan. Partijen hebben vervolgens met het hand-aan-de-kraan principe dat voor gaswinning in de Waddenzee is ontwikkeld als inspiratie afspraken gemaakt. Afspraken om de populaties en het gedrag van waterrecreanten te monitoren en om waterrecreanten actief te gaan benaderen met een set gedragsregels, de recreanten gedragscode. Waar de gedragscode niet toereikend is kunnen alsnog deelgebieden per besluit ontoegankelijk worden gemaakt en daarna door toezicht en handhaving in effect bestendigd. Vooralsnog is dus door middel van dialoog een voor beide zijde bevredigende oplossing gevonden.

Zoals gesteld, is de algemene indruk van de deskundigen dat veel waarde wordt gehecht aan het creëren van draagvlak voor de maatregelen in de beheerplannen. Dit past ook binnen de doelstellingen van de Omgevingswet waarin de Wnb zal worden geïntegreerd.<sup>63</sup> De inbreng van belangstellende en belanghebbende burgers, bedrijven en organisaties kan de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak vergroten en zal doorgaans ook leiden tot een afname van het aantal juridische procedures.<sup>64</sup> Het blijven investeren en waar mogelijk intensiveren van participatie past dan ook bij uitstek bij de uitvoering van het Natura 2000-beleid. Ten slotte is van belang dat het creëren van draagvlak voor natuur een voortdurend proces is. Het is niet alleen gunstig in het kader van de totstandkoming van de beheerplannen, maar ook daarna. Door middel van permanente communicatie zal nut en noodzaak van natuurbescherming en de daarvoor noodzakelijke maatregelen uitgelegd moeten worden.

#### **4.2.9 Prioritering en fasering**

Allereerst kan het vastleggen van termijnen voor landelijke doelen ruimte bieden voor ontwikkelingen op gebiedsniveau. Dit houdt in dat niet alleen de termijn waarop de gunstige staat behaald moet zijn vastgelegd wordt, maar ook een aantal stappen in die richting. Dit biedt perspectief omdat het inzicht geeft in de termijnen voor gebiedsdoelen en of de landelijk gunstige staat op termijn behaald of bedreigd wordt.

Daarnaast kunnen in de sturing op gebiedsniveau, bijvoorbeeld in het kader van een beheerplan, prioriteiten worden gesteld. Die prioriteiten vloeien in eerste instantie voort uit de functie die het gebied heeft voor de voorkomende soorten en habitattypen voor het streven naar een gunstige staat van instandhouding in Nederland. Er kan voor gekozen worden om eerst in te zetten op de waarden waarvoor het gebied het meest belangrijk is. Waar de grenzen liggen voor deze prioritering is niet geheel duidelijk: van uitstel zou geen afstel moeten komen. Waar nodig zou de Europese Commissie om guidance gevraagd kunnen worden.

Benadrukt wordt dat het om projecten in een beheerplan toe te laten en vervolgens te kunnen realiseren niet nodig is dat een gunstige staat van instandhouding is bereikt voor de desbetreffende soort of habitatype in heel Nederland. Of een activiteit significante gevolgen heeft wordt immers beoordeeld op gebiedsniveau in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen die voor het desbetreffende gebied gelden. Dat geldt zelfs wanneer voor het gebied een uitbreidings-, respectievelijk verbeteringsdoelstelling geldt. In zo'n geval kan het zinvol zijn om de verbeteringsdoelstelling in het beheerplan nader te faseren. Indien bijvoorbeeld een toename van 30% oppervlakte of uitbreiding van leefgebied geschikt voor 30% meer exemplaren van een soort moet worden bereikt, zou kunnen worden aangegeven dat – bijvoorbeeld – in elk van de komende 3 beheerplanperiodes een toename van 10% moet worden gerealiseerd. Een project kan dan worden toegelaten ook als het een negatief effect heeft als verzekerd is dat de gefaseerde

<sup>63</sup> Artikel 3.8 lid 3 en 3.9 lid 3 van de Omgevingswet.

<sup>64</sup> Kamerstukken II, 2013-14, 33962, nr. 3, p. 217-218.

doelstelling door het project niet in gevaar komt, bijvoorbeeld als het tot gevolg heeft dat het leefgebied in de eerste periode met de beoogde 10% en niet met 12% toeneemt. Een juridische verplichting om een dergelijke fasering in het aanwijzingsbesluit op te nemen kunnen de deskundigen noch uit het Europese,<sup>65</sup> noch uit het nationale recht<sup>66</sup> afleiden. Vastleggen in het beheerplan lijkt verstandiger, omdat aanwijzingsbesluiten minder eenvoudig te wijzigen zijn. Het werken met beleidsregels waarin de uitwerking van de doelen wordt vastgelegd zou ook kunnen.

#### 4.2.10 Conclusies en aanbevelingen beheerplan en programmatische aanpak

Constateringen:

- Het beheerplan is een van de belangrijkste instrumenten voor gebiedsbescherming omdat het kan vastleggen hoe, wanneer en waar de instandhoudingsdoelstellingen in een gebied gerealiseerd zullen worden.
- Ontwikkelingen worden met name tegengehouden doordat de natuur er op dit moment nog slecht voor staat. Omdat nog veel verbetering van natuurkwaliteit nodig is, zal een ingreep snel significant zijn.
- De arresten Briels en Orleans geven een restrictieve interpretatie van het begrip mitigatie.<sup>67</sup>

Op basis van het voorgaande kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

- De deskundigen zien goede mogelijkheden voor de uitbreiding van de programmatische aanpak naar andere thema's dan stikstof, in het bijzonder op het niveau van een gebied of regio. Bij een gebiedsgewijze aanpak zou het programma bij voorkeur in of samen met het beheerplan moeten worden vastgesteld.
- Beheerplannen bevatten nu vaak slechts beheermaatregelen en bestaand gebruik. Het verdient aanbeveling om per gebied te onderzoeken of (al dan niet voor de volgende planperiode) ook geplande projecten, die doorgang kunnen vinden dankzij investeringen in natuurkwaliteit in het gebied, in het beheerplan kunnen worden opgenomen. Dit maakt een integralere aanpak mogelijk. Voor elk gebied zal afzonderlijk afgewogen moeten worden of de extra krachtinspanning voor het programma of beheerplan gerechtvaardigd wordt door de ecologische winst en de gelijktijdige toename de economische mogelijkheden.
- Winst kan worden behaald door vaker dan thans het geval is in het beheerplan maatregelen op te nemen die buiten het Natura 2000-gebied genomen dienen te worden.
- Ontwikkelingsruimte wordt nu in beginsel verdeeld volgens het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Volgens de deskundigen kan dit verbeterd worden door bijvoorbeeld voorrang te geven aan bedrijven die al natuurvriendelijke maatregelen hebben getroffen via provinciale beleidsregels. Dit maakt het investeren in die maatregelen aantrekkelijker.
- Voor het realiseren van windparken op zee is het kavelbesluit geïntroduceerd waarbij het bevoegd gezag de passende beoordeling heeft verricht en geen Wnb-vergunning meer nodig is. Onderzocht zou kunnen worden of dit ook in andere situaties kan worden toegepast.
- Het vroegtijdig en breed betrekken van stakeholders is blijvend van belang bij de implementatie van Natura 2000, met name bij de opstelling van het beheerplan. Hierin moet ook in de volgende beheerplanperioden flink geïnvesteerd (blijven) worden.
- Prioritering in zowel tijd als doelstellingen op gebiedsniveau is niet alleen toegestaan, maar kan zelfs noodzakelijk zijn om de gunstige staat van instandhouding (gefaseerd) te kunnen bereiken. Dit kan meer en beter aangegeven worden in de beheerplannen.

---

<sup>65</sup> HvJ 14 oktober 2010, C-535/07, ECLI:EU:C:2010:602 (Oostenrijk).

<sup>66</sup> Art. 2.1, derde lid Wnb verplicht wel tot het opnemen van de instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit, maar bepaalt niets over de mate van uitwerking en detaillering.

<sup>67</sup> Zie nader hoofdstuk 5.



### 4.3 Toetsing van (bestemmings-)plannen

#### 4.3.1 Dubbele toetsing

De eisen aan het onderzoek ter voorbereiding van besluiten over plannen, in het bijzonder bestemmingsplannen, zijn vaak hoog. Bij de passende beoordeling van een bestemmingsplan wordt uitgegaan van de maximale planologische invulling, terwijl de latere concretisering en invulling van het plan vaak veel minder ver gaat en veel minder gevolgen voor een gebied met zich brengt.<sup>68</sup>

De deskundigen merken op dat de eis om bij een passende beoordeling van een plan uit te gaan van een maximale planologische invulling noch voortvloeit uit Europese, noch uit het nationale natuurbeschermingsrecht. Uiteraard stellen art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn en art. 2.7 lid 1 Wnb wel de eis dat niet alleen concrete projectbesluiten, maar ook daaraan voorafgaande plannen, voor zover zij kaderstellend zijn, aan een passende beoordeling moeten worden onderworpen.<sup>69</sup> De Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie heeft er echter in zijn conclusie bij het arrest Verenigd Koninkrijk op gewezen dat een beoordeling van een plan een ander karakter en een andere diepgang heeft dan de beoordeling van een project.<sup>70</sup> Een globalere beoordeling van de gevolgen van een plan is mogelijk. Naarmate een plan globaler van inhoud is en minder sturend en bepalend voor de vervolgbesluitvorming, des te globaler kan ook de passende beoordeling daarvan zijn. Naarmate de besluitvorming vordert en concreter wordt, dient ook de beoordeling steeds concreter te worden, aldus de AG. Dat betekent volgens de deskundigen dat art. 6 Habitatrichtlijn niet eist dat steeds wordt bekeken of ook bij een maximale invulling van een plan in alle denkbare omstandigheden met zekerheid geen significante effecten optreden of een vergunning voor een project op grond van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn zou kunnen worden verleend.

De eis dat bij het onderzoek ten behoeve van een besluit over een plan moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan is veeleer afkomstig uit het Nederlandse systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht. Omdat een bestemmingsplan (zonder uitwerkingsverplichting) het planologisch deel van een bouwtitel verschaft, moet al bij de vaststelling van het plan worden aangetoond dat alle invullingen die straks van het plan mogelijk zijn ook voldoen aan een goede ruimtelijke ordening en tevens uitvoerbaar zijn. Een vergunning voor bouwen of gebruik van gronden zal immers, wat de planologische aspecten betreft, later niet meer kunnen worden geweigerd als de aanvraag blijft binnen de planologische grenzen van het plan. Het is dus het limitatief-imperatief stelsel van de planologische vergunningen dat tot gevolg heeft dat bij het vaststellen van een bestemmingplan de onderzoeksverplichtingen altijd betrekking hebben op de maximale planologische invulling.<sup>71</sup> Juist met het oog op art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn, respectievelijk art. 2.8 Wnb, leidt dit tot zeer zware onderzoekslasten en soms tot het toetsen van overdreven, niet realistische scenario's van een plan.<sup>72</sup> Indien men dit zou willen veranderen, dan zou moeten worden nagedacht over een wijziging van het ruimtelijk ordeningsrecht, in het bijzonder het limitatief-imperatief stelsel van vergunningverlening. Wellicht bestaat hiertoe een extra aanleiding door de overgang van bestemmingsplannen naar omgevingsplannen door de komst van de Omgevingswet en het andere karakter van omgevingsplannen. De (vergelijkende) afweging waar bepaalde functies, mede gezien hun gevolgen voor de natuur, het beste kunnen worden voorzien (en waar niet) dient op een hoger planniveau te blijven plaats vinden. Het voert hier echter te ver om daar diepgaand op in te gaan.

Bij de planbeoordeling speelt ook de vraag van dubbele onderzoekslasten. Juist omdat de toetsing en het daarvoor noodzakelijk onderzoek op planniveau zo omvangrijk, verstrekkend en gedetailleerd zijn, lijkt het later noodzakelijke onderzoek ten behoeve van de vergunningverlening voor een project dubbelop. Deels zou dit in de toekomst uiteraard kunnen worden voorkomen door

---

<sup>68</sup>Zie Soppe/Gundelach 2013, Van Velsen 2013 en de noot van Breeman en Bäcker bij ABRvS 17 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0409, BR 2013/9.

<sup>69</sup> Voor de vraag wanneer sprake is van een kaderstellend plan, kan aansluiting worden gezocht bij de MER-richtlijnen.

<sup>70</sup> AGHvJ 9 juni 2005, C-6/04.

<sup>71</sup> Het limitatief imperatieve stelsel laat overigens onverlet dat op grond van sectorale wetgeving aanvullende eisen kunnen gelden, zoals de Natura 2000-vergunning op grond van de Wet natuurbescherming.

<sup>72</sup> Over de mogelijkheden om binnen het thans bestaande recht de onderzoekslasten te beperken zie Verbeek 2016, p. 232 e.v.

de plantoets en het daarvoor noodzakelijke onderzoek beter af te stemmen op het detailniveau en de globaliteit van het plan, zoals hiervoor besproken. Dat vergt echter, voor zover het om bestemmingsplannen gaat, een wijziging van het tegenwoordige systeem van de ruimtelijke ordening.

Wel kan thans al op basis van het bestaande recht, andersom, in sommige situaties worden bereikt dat plan- en projecttoets worden geïntegreerd en dus slechts één keer nodig zijn. Dat kan ten eerste voor individuele projecten waar sprake is van '1-op-1-inpassing van een project in een plan'. Een andere bestaande mogelijkheid is door, zoals gesuggereerd in paragraaf 4.2.4, voorziene kleinere activiteiten in het beheerplan toe te staan, op voorwaarde dat die door opgenomen actieve beheermaatregelen met zekerheid geen significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen meer hebben. Deze activiteiten behoeven dan ingevolge art. 2.9, eerste lid Wnb later niet meer aan een passende beoordeling te worden onderworpen. Een vergelijkbare mogelijkheid bevat het nieuw in de wet opgenomen art. 5.6 Wnb dat betrekking heeft op plannen die gericht zijn op een optimalisering van de benutting van de milieugebruiksruimte.<sup>73</sup> Voor beide instrumenten geldt echter als voorwaarde dat bij de vaststelling van het plan de beoogde activiteiten al redelijk duidelijk zijn. Nu zowel bij de toepassing van art. 2.9, eerste lid als art. 5.6 Wnb in de latere projectfase geheel geen passende beoordeling meer volgt, is dat niet te vermijden. Niet voor alle toekomstige projecten zal dus een integratie van plan- en projecttoets mogelijk zijn.

#### 4.3.2 Conclusie en aanbeveling toetsing van (bestemmings-)plannen

De eisen die de Wnb en Wro aan de toetsing van bestemmingsplannen stellen zijn hoog. Dit wordt deels veroorzaakt doordat bij bestemmingsplannen uitgegaan moet worden van de maximale planologische invulling. De deskundigen zien hiervoor geen noodzaak in de VHR en geven in overweging te onderzoeken of en zo ja hoe de systematiek van het ruimtelijke ordeningsrecht op dit punt kan worden gewijzigd.

#### 4.4 **Ontwikkeling en uitwisseling van kennis**

Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie houdt de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project in dat, *op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake*, alle aspecten van het betrokken plan of project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. Een dergelijke beoordeling mag geen leemten vertonen en moet volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen.<sup>74</sup> De vraag is welke kennis voldoet aan deze criteria en hoe de benodigde kennis kan worden verkregen.

##### 4.4.1 Gebruik van bestaande lokale kennis

Lokale gebiedskennis, mits wetenschappelijk verantwoord, kan en moet intensief worden benut bij het aansturen van het beheer op gebiedsniveau. Dat gebeurt in de praktijk ook al. Uit de geformuleerde knelpunten blijkt echter dat dit niet altijd zo ervaren wordt. Voor een deel zal dat veroorzaakt worden doordat die kennis soms niet wetenschappelijk onderbouwd is. De jurisprudentie van het Hof van Justitie maakt het in beginsel niet mogelijk om deze niet-wetenschappelijke kennis te gebruiken ter onderbouwing van de effecten van ingrepen en maatregelen. Zeker als wetenschappelijke kennis (vooralsnog) ontbreekt zou echter bezien kunnen worden in hoeverre het (meer dan thans gebeurd) mogelijk is om de bestaande beschikbare lokale kennis te benutten bij het nog te verrichten wetenschappelijk onderzoek. Bijkomend voordeel hiervan is dat dit kan bijdragen aan het creëren van meer draagvlak, omdat de kennis van de huidige gebruikers wordt benut. Kortom: er valt winst te behalen in het verbinden tussen wetenschappers en lokale kennis.

---

<sup>73</sup> Het betreft hier ontwikkelingsgebieden in de zin van de Crisis- en herstelwet.

<sup>74</sup> O.a. HvJEU 14 januari 2016, C—399-14 (Grüne Liga Sachsen) waarin wordt verwezen naar de arresten Commissie/Frankrijk, C-241/08, EU:C:2010:114, punt 69; Commissie/Spanje, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 99, en Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a., C-43/10, EU:C:2012:560, punten 112 en 113, Briels e.a., C-521/12, EU:C:2014:330, punt 27).

#### 4.4.2 Meer kennisvergaring en beter kennismanagement over dosis-effect-relaties

Kennisvergaring en kennismanagement op het terrein van dosis-effect relaties, cumulatie en effecten van beheer- of herstelmaatregelen zijn cruciaal. Alleen al het in beeld brengen van de kennisleemten en onzekerheden kan zinvol zijn. Hierbij kan gedacht worden aan lange termijn gevolgen. Als deze kennisleemten bekend zijn, kan vervolgens ingezet worden op onderzoek en monitoring. De deskundigen zijn er mee bekend dat al veel onderzoek wordt verricht, bijvoorbeeld door het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) en veel informatie beschikbaar komt, bijvoorbeeld via de Nationale Databank Flora- en fauna (NDFF). Volgens de deskundigen valt er echter op dit punt nog winst te behalen.

De deskundigen zien bijvoorbeeld goede kansen bij het PAS: hier wordt veel informatie verzameld, ook in relatie met de maatregelen. Omdat voor de uitvoering van maatregelen reeds een uitvoeringsbudget beschikbaar is, biedt het PAS met relatief weinig inspanning veel mogelijkheden om aanvullend onderzoek te doen naar de effectiviteit van maatregelen en daaruit, ten minste soms, algemenere regels af te leiden. Het is hiervoor belangrijk de resultaten van de monitoring van het PAS in de verschillende gebieden op nationale schaal te vergelijken en te analyseren. Mogelijk kunnen de ervaringen uit het PAS ook voor andere doeleinden, die niets te maken hebben met de gevolgen van een verhoogde stikstofdepositie worden gebruikt. Zo is bijvoorbeeld denkbaar dat meer in het algemeen (meer) ervaring wordt opgedaan met de effectiviteit van hydrologische maatregelen. Ook de onderverdeling tussen 'hypothetische', 'experimentele' en 'bewezen' beheermaatregelen uit het PAS zou wellicht meer algemeen zinvol toepasbaar kunnen zijn. De grootste belemmering hiervoor is dat buiten het PAS veel minder ervaring wordt opgedaan met de effectiviteit van maatregelen omdat veel minder maatregelen worden genomen. Ook buiten het PAS geldt echter dat er volgens de deskundigen nog mogelijkheden zijn om de monitoring en de landelijke coördinatie van monitoring van effectiviteit van instandhoudings- en beheermaatregelen te verbeteren. Een investering hierin zal zich waarschijnlijk in de toekomst uitbetalen.

Ten tweede zou het de moeite waard zijn om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om meer met databanken te werken. De verschillende bevoegde gezagen zouden, als zij opdrachtgever zijn om onderzoek te doen, als uitgangspunt kunnen hanteren dat de onderzoeksresultaten via deze databanken openbaar worden (open access). Via deze databanken zouden ook de gebiedsanalyses, alle verleende vergunningen en passende beoordelingen – met onderliggende onderzoeken – ontsloten kunnen worden. Een dergelijke databank zou op provinciaal, landelijk of zelfs Europees niveau kunnen worden ingericht. Een dergelijke ontsluiting kan bijdragen aan het delen van kennis over de effecten op Natura 2000-gebieden en het bepalen van de cumulatieve effecten. De Algemene Rekenkamer heeft in 2014 de aanbeveling gedaan om informatie over compensatieprojecten uit te wisselen.<sup>75</sup>

Een ander nuttig, bestaand, instrument is de effectenindicator.<sup>76</sup> Deze draagt bij aan de algemene kennis over natuurwaarden. Onderzocht zou dan ook kunnen worden of deze indicator kan worden uitgebreid. Hetzelfde geldt voor de soortenstandaarden die zijn ontwikkeld voor soortenbescherming. Door een 'standaardpakket' aan preventieve maatregelen te beschrijven die aantoonbaar effectief zijn gebleken, wordt de kans vergroot dat deze breder worden toegepast. Bovendien dalen de onderzoekslasten door het delen van deze best practices. Dergelijke standaarden worden dan ook als zeer nuttig ervaren. Daarbij wordt wel benadrukt dat de soortenstandaard een hulpmiddel is waaraan geen rechten kunnen worden ontleend en waar in concrete gevallen indien nodig gemotiveerd van kan worden afgeweken.<sup>77</sup> Het wordt dan ook wenselijk geacht dat deze voor meer diersoorten en wellicht zelfs buiten de soortenbescherming zouden worden opgesteld.

Bovenstaande kennisinstrumenten zoals best practices en soortenstandaarden moeten worden onderscheiden van (een ieder bindende) algemene regels. Dergelijke algemene regels kunnen soms geschikt zijn. Zo bepaalt art. 2.9 lid 7 Wnb dat ten behoeve van het programma aanpak stikstof (PAS) regels kunnen gesteld over rekenmodellen, onderzoeksmethoden of meetmethoden. Voor andere dosis-effect relaties zal dit echter moeilijker vast te stellen zijn.

---

<sup>75</sup> Algemene Rekenkamer, 2014. <http://www.rekenkamer.nl/dsresource?objectid=17923&type=org>

<sup>76</sup> <http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/effectenindicator.aspx>

<sup>77</sup> Vgl. ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:335, JM 2016/71, m.nt. L. Boerema.

Het meer en beter benutten van beschikbare informatie past ook binnen de doelstellingen van de Omgevingswet. Ter uitvoering van deze wet wordt het 'Digitaal Stelsel Omgevingswet' (voorheen 'Laan van de Leefomgeving') ontwikkeld met meerdere virtuele 'informatiehuizen', waaronder een Informatiehuis Natuur<sup>78</sup>. Op dit moment bestaan al vergelijkbare informatiehuizen voor (zoet) water<sup>79</sup> en het mariene gebied<sup>80</sup>. De informatiehuizen zouden moeten gaan fungeren als een virtueel loket voor vergunningsaanvragen en/of via digitale kaarten de beschikbare informatie toegankelijk maken. In het Rapport informatiehuis Natuur<sup>81</sup> wordt een groot aantal informatiebronnen genoemd die via het Informatiehuis zouden kunnen worden ontsloten en worden knelpunten (waaronder open access en actualisering) gesignaleerd. De deskundigen constateren echter dat niet alle hiervoor genoemde bronnen in het rapport zijn opgenomen, waarbij in het bijzonder de gegevensuitwisseling met andere lidstaten nog niet bij het rapport lijkt te zijn betrokken.

Ten slotte wordt erop gewezen dat op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie het verrichte onderzoek aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven moet voldoen. Overwogen zou daarom kunnen worden een (wettelijk voorgeschreven) certificeringssysteem in te voeren waar alleen deskundigen die aan bepaalde (permanente) opleidingseisen voldoen worden opgenomen.<sup>82</sup> Op dit moment lijkt een dergelijke verplichting de deskundigen een onnodig vergaande stap en geven de deskundigen zelf de voorkeur aan zelfregulering door de branche.<sup>83</sup>

#### 4.4.3 Kennisuitwisseling in Europees verband

Een andere denkrichting ziet op het bevorderen van kennisuitwisseling op Europees niveau van verricht onderzoek en de toepassing van de resultaten ervan, mede gelet op het feit dat in verschillende lidstaten verschillende dosis-effect relaties en verschillende drempelwaarden worden gehanteerd.

Een uitwisseling van drempelwaarden en daaraan verbonden juridische consequenties in Europees verband is zeker zinvol. Deels vindt dat ook nu al plaats. Daaruit is gebleken dat deels verschillende juridische consequenties worden verbonden aan dezelfde kennis over natuurwetenschappelijke feiten en dosis-effect-relaties,<sup>84</sup> bijvoorbeeld dat er verschil is in het omgaan met de kritische depositiewaarden tussen Nederland en Duitsland.<sup>85</sup>

In het 'nieuwe biogeografische proces' probeert de EC een verbetering van de kennisuitwisseling vorm te geven. Van hieruit worden (biogeografisch) regionale en thematische seminars georganiseerd en is een internetplatform opgezet<sup>86</sup>. Vooral de thematische bijeenkomsten (bijvoorbeeld over stikstof, havens in estuaria of dynamiek in duingebieden) lijken veel op te leveren. Nederland zou in deze processen een actieve rol moeten spelen en hier zoveel mogelijk informatie moeten inbrengen en uithalen. Indien dat op EU- of biogeografische schaal leidt tot leidraden waarin ook best (scientific) practices worden geïdentificeerd over bewezen maatregelen en relaties tussen maatregelen en effecten, dan zou daarmee het opstellen van een passende beoordeling in Nederland makkelijker worden. Doorvertaling van deze kennis naar het lokale niveau kan op vergelijkbare manier als in de veldwerkplaatsen van OBN.

---

<sup>78</sup> <https://www.omgevingswetportaal.nl/actueel/nieuwsmail/nieuwsmail-nummer-39/eerste-schetsen-informatiehuizen-opgeleverd>

<sup>79</sup> samenwerkingsverband tussen het Rijk, de provincies en de waterschappen:  
<http://www.informatiehuiswater.nl/index.html>

<sup>80</sup> samenwerkingsverband van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken  
<http://www.informatiehuismarien.nl/>

<sup>81</sup> R. Bekker en C. Nikkels, 'Nadere Analyse Informatiehuis Natuur', 18 december 2015

<sup>82</sup> Vgl. het kwaliteitsregister voor mediators, het MfN-register.

<sup>83</sup> Via het Netwerk Groene Bureaus.

<sup>84</sup> Zie hierover nader Backes, 2015 en Backes, 2017.

<sup>85</sup> Zie voor meer detail in paragraaf 5.6.2.3.

<sup>86</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/seminars\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/seminars_en.htm)

#### 4.4.4 Conclusies en aanbevelingen kennis

- Geconstateerd is dat er op veel gebieden nog kennisleemten zijn. Op het invullen van deze leemten zou meer en beter kunnen worden ingezet. Dat begint bij het in beeld brengen van de kennisleemten en onzekerheden. Daarnaast valt winst te behalen in het verbinden tussen wetenschappers en lokale kennis.
- Voor het verrichten van het benodigde onderzoek ligt primair een taak bij de overheid. Het zal soms echter ook mogelijk zijn om dergelijke verplichtingen op te leggen als voorschrift in de Wnb-vergunning.
- Het PAS biedt veel kansen om aanvullende ervaring en kennis op te doen met de effectiviteit van maatregelen en daaruit, ten minste soms, algemenere regels af te leiden. Het is belangrijk de resultaten van de monitoring van het PAS in de verschillende gebieden op nationale schaal te vergelijken en te analyseren.
- Beschikbare data kunnen beter worden ontsloten. Verricht onderzoek is niet altijd als open access beschikbaar. In het Informatiehuis Natuur (of een andere databank) zouden bijvoorbeeld verrichte onderzoeken, gebiedsanalyses, eerder verleende vergunningen en passende beoordelingen – met onderliggende onderzoeken – ontsloten kunnen worden.
- Bestaande hulpmiddelen als de effectenindicator en soortenstandaarden worden door de praktijk als nuttig ervaren. De toepassing ervan zou kunnen worden uitgebreid, waarbij actualisatie van de instrumenten een aandachtspunt is.
- Kennisuitwisseling in Europees verband is zinvol. Dit ziet zowel op verrichte onderzoeken en de toepassing van de resultaten ervan als de uitwisseling van diverse implementatietechnieken (best practices en drempelwaarden). Nederland zou in het 'nieuwe biogeografische proces' en vergelijkbare initiatieven een actieve rol moeten spelen en hier zoveel mogelijk informatie moeten inbrengen en uithalen.



## 5 BEOORDELING VAN DE DENKRICHTINGEN OP PROJECTNIVEAU

### 5.1 Inleiding

Het derde niveau waarop de denkrichtingen zijn beoordeeld is het projectniveau. Hierna zal ingegaan worden op een aantal kernbegrippen uit de VHR en de mogelijkheden om de implementatie te verbeteren, namelijk project (paragraaf 5.2), mitigatie en compensatie (paragraaf 5.3), voorinvesteren (paragraaf 5.4), natuurinclusief ontwerpen (paragraaf 5.5), significantie en het voorzorgsbeginsel (paragraaf 5.6) en de ADC-toets (paragraaf 5.7). Elke paragraaf wordt afgesloten met een conclusie.

### 5.2 Project

Als denkrichtingen is de vraag aan de deskundigen voorgelegd in hoeverre het mogelijk is om het begrip 'project' te verruimen, waardoor bijvoorbeeld bepaalde positieve en negatieve effecten aan één project kunnen worden toegerekend.

#### 5.2.1 Wanneer is sprake van een project?

Het Hof van Justitie heeft, onder meer in het Kokkelvisserij-arrest, bij de interpretatie van het begrip 'project' uit de Habitatrichtlijn gerefereerd aan de M.e.r.-richtlijn.<sup>87</sup> In art. 1, tweede lid M.e.r.-richtlijn is het begrip 'project' gedefinieerd als:

“- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, - andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.”

Daarvan te onderscheiden zijn 'andere handelingen' die geen bouwwerken of installaties zijn en geen andere directe fysieke ingrepen in de natuur en bodem behelzen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vliegen en landen met helikopters boven Natura 2000-gebieden, het open stellen en weer benutten van een reeds aanwezige straat etc.<sup>88</sup> Deze 'andere handelingen' hoeven volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak niet passend beoordeeld te worden en hoeven niet aan de criteria van art. 2.8, leden 3 en volgende Wnb te voldoen, onafhankelijk van de vraag hoe groot en mogelijk significant hun effecten op de instandhoudingsdoelstellingen zijn. Zij kunnen conform artikel 2.8, lid 9 Wnb worden toegestaan op basis van een verder niet genormeerde afweging tussen natuur- en andere belangen. Deze beperking van het vereiste van een passende beoordeling lijkt in overeenstemming met het Europese recht. De deskundigen wijzen er wel op dat het toestaan van andere handelingen met mogelijk significante effecten op grond van art. 2.8, lid 9 Wnb met zich kan brengen dat Nederland, in casu de bevoegde provincie, op grond van art. 2.2, lid 2 Wnb passende maatregelen moet nemen om een achteruitgang van de kwaliteit van de habitattypen en een significante verstoring van de soorten in de desbetreffende gebieden te voorkomen. Het beheerplan lijkt in beginsel een geschikt instrument om dergelijke maatregelen te voorzien.

#### 5.2.2 Uitgangspunt: ieder project moet apart worden beoordeeld

Vertrekpunt in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is dat elke ingreep of activiteit die op zich zelf als een apart project kwalificeert ook apart moet worden beoordeeld. Alleen activiteiten die onlosmakelijk met elkaar samenhangen vormen samen één project.<sup>89</sup> Het is uiteraard wel mogelijk verschillende projecten, nadat ze apart zijn beoordeeld, samen te vatten in één besluit. Meerdere activiteiten, zoals bijvoorbeeld inrichtings- en beheersmaatregelen ten behoeve van een gunstige staat van instandhouding van een gebied enerzijds en de aanleg van een jachthaven, de bouw van woningen of het uitbaggeren van een hoogwatergeul anderzijds kunnen niet samen worden gevat tot één project dat als geheel passend wordt beoordeeld. De inrichtings- en beheersmaatregelen zijn immers niet noodzakelijk en onlosmakelijk verbonden met de andere activiteiten. Ook als alles in één groot plan wordt samengevat kunnen positieve en negatieve gevolgen van in dat plan opgenomen (aparte) projecten niet met elkaar worden

---

<sup>87</sup> HvJ 7 september 2004, C-127/02 (Kokkelvisserij), ECLI:EU:C:2004:482.

<sup>88</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 december 2012, nr. 201111811 en ABRvS 6 maart 2013, nr. 201113007.

<sup>89</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 November 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4431 en ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4650. Zie ook ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4672 en ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:

verrekenend. Elke activiteit is een project dat op zich beoordeeld moet worden. Als die activiteit, op zich bezien, mogelijk leidt tot significante gevolgen, zal de ADC-toets moeten worden doorlopen.

De vraag is voorgelegd of deze nationale jurisprudentie Europeesrechtelijk dwingend is. Zeer waarschijnlijk is dat zo. Het Hof van Justitie heeft zich nog niet direct uitgesproken over het samenvatten van meerdere activiteiten tot een project. Een argument dat zulks, anders dan de Nederlandse rechter oordeelt, mogelijk zou kunnen zijn, gevonden zou kunnen worden in de verwijzing naar de m.e.r.-richtlijn bij de invulling van het 'project'-begrip. De m.e.r.-richtlijn verbiedt het opsplitsen van een project in meerdere delen (die dan allemaal onder de drempelwaarden van de m.e.r.(beoordelings)plicht zouden uitkomen), maar lijkt niet in de weg te staan aan het samenvatten van meerdere activiteiten tot één samenhangend project. Daar staat echter tegenover dat het Hof meerdere keren<sup>90</sup> uiterst streng heeft geoordeeld over de vraag welke maatregelen, die gericht zijn op het verbeteren van de ecologische kwaliteit van een aangewezen gebied mee mogen worden genomen in de beoordeling van de effecten van een, op zich gezien, schadelijke activiteit. Het Hof uit in de betreffende uitspraken de zorg dat de ADC-toets uit het vierde lid van artikel 6 Habitatrictlijn zou kunnen worden omzeild en stelt eisen om dit te voorkomen. Vooralsnog lijkt daarom de interpretatie door de Afdeling bestuursrechtspraak, die hiermee uitdrukkelijk aansluiting tracht te zoeken bij het EU-recht en de jurisprudentie van het Hof van Justitie, juist en EU-rechtelijk hoogstwaarschijnlijk ook dwingend.

### 5.2.3 Cumulatie

Cumulatieve gevolgen spelen een (belangrijke) rol in passende beoordelingen. De deskundigen zijn ermee bekend dat cumulatie als een complex deel van het onderzoek wordt ervaren. Dit wordt allereerst deels veroorzaakt door het feit dat het moeilijk is om de benodigde gegevens te verkrijgen. Om de cumulatieve effecten te kunnen berekenen is het noodzakelijk dat bekend is welke andere activiteiten hiervoor in de beoordeling moeten worden betrokken. Daarnaast wordt cumulatie als een complex element ervaren, omdat soms niet bekend is welke effecten bepaalde maatregelen in cumulatie hebben. Daar staat tegenover dat de noodzakelijke scope van het cumulatietoetsing door de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak in sterke mate is beperkt. Verder zij verwezen naar paragraaf 4.4 waarin is ingegaan op het belang van kennisuitwisseling en kennisontwikkeling om de toetsing van projecten te verbeteren.

### 5.2.4 Conclusies project

Het is niet mogelijk om meerdere ingrepen (of een beheermaatregel met een ingreep) die niet direct met elkaar samenhangen samen te nemen en als één project te beoordelen. Dit lijkt EU-rechtelijk dwingend. Een rechtsvergelijkende analyse van de praktijk van andere lidstaten en een discussie op Europees niveau van dit begrip zouden echter mogelijk zinvol kunnen zijn.

## 5.3 **Mitigatie en compensatie**

Naast het begrip 'project' zijn in het kader van de denkrichtingen vragen gesteld over de uitleg van de begrippen 'mitigatie' en 'compensatie', in het bijzonder in relatie tot de vraag in hoeverre 'natuurinclusieve' ontwikkelingen mogelijk zijn.

### 5.3.1 De grens tussen mitigatie en compensatie

De grens tussen mitigatie en compensatie is voor de toepassing van de art. 2.8 Wnb uiterst belangrijk. Indien bepaalde maatregelen kunnen worden gekwalificeerd als mitigerende maatregelen, kunnen de resultaten daarvan immers worden meegenomen bij de passende beoordeling van de schadelijkheid van een beoogde ingreep<sup>91</sup>. Het treffen van mitigerende maatregelen kan ertoe leiden dat de ingreep kan worden toegestaan zonder een beroep te moeten doen op dwingende redenen van groot openbaar belang (art. 2.8, vierde lid Wnb) en kan tot gevolg hebben dat geen of minder compenserende maatregelen behoeven te worden getroffen.

---

<sup>90</sup> Zie met name de arresten HvJ 15 mei 2014, Briels e.a., C-521/12, EU:C:2014:330 en HVJ 21 juli 2016, Orleans, C-387/15 en C-388/15, ECLI:EU:C:2016:583.

<sup>91</sup> Zie bijv. maatregelen ter voorkoming en vermindering van lichthinder in ABRvS 14 juni 2006, M&R 2006, 67.



Vertrekpunt voor de grensbepaling is dat het bij mitigatie gaat om het voorkómen van negatieve effecten en bij compensatie om het ongedaan maken van negatieve effecten of hun gevolgen<sup>92</sup>. Indien een bepaald habitatype wordt aangetast of enkele hectaren daarvan verdwijnen, maar het project mede ziet op het elders in het gebied, of na beëindiging van de ingreep op dezelfde plaats, uitbreiden van hetzelfde habitatype, dan gaat het om compensatie, niet om mitigatie<sup>93</sup>. Immers, het negatieve gevolg (vermindering van het aantal hectaren van dit habitatype) treedt op en wordt niet voorkomen.

Ook andere maatregelen, bijvoorbeeld beheermaatregelen, die positieve effecten hebben op een stikstofgevoelig habitatype, waardoor een extra stikstofdepositie geen nadelig gevolg heeft, kunnen mitigerende maatregelen zijn. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het verwijderen van bomen en struiken, plaggen, intensivering of uitbreiding van begrazing of het stimuleren van verstuiving, waardoor de effecten van de stikstofbelasting in het gebied dalen.<sup>94</sup> Schade door extra stikstofdepositie wordt dan immers voorkomen. Om dergelijke maatregelen te kunnen beschouwen als aan het project gerelateerde mitigerende maatregelen zal moeten worden aangetoond dat de (beheer)maatregelen extra bovenop het gewone beheer worden uitgevoerd. Als dat niet het geval is dan betreft het namelijk een autonome ontwikkeling en geen mitigerende maatregel. Dit is bijvoorbeeld het geval bij beheer- en inrichtingsmaatregelen die toch al, bijvoorbeeld op grond van een beheerplan, zullen worden uitgevoerd. Met de positieve effecten van dergelijke maatregelen mag bij het beoordelen van de effecten van een project geen rekening worden gehouden.<sup>95</sup>

### 5.3.2 Onderscheid tussen een mogelijke aantasting van een habitatype of van een leefgebied

Volgens de deskundigen maakt de Afdeling bestuursrechtspraak bij het bepalen van de grens tussen mitigatie en compensatie en het bepalen of significante gevolgen van een activiteit kunnen worden uitgesloten terecht een onderscheid tussen een mogelijke aantasting van een habitatype en een mogelijke aantasting van een leefgebied.<sup>96</sup> Indien een activiteit aantasting van een te beschermen habitatype (bijvoorbeeld blauwgrasland) tot gevolg heeft, zijn maatregelen die beogen om hetzelfde habitatype (bijvoorbeeld dus blauwgrasland) uit te breiden te beschouwen als compensatie. Hoe snel een habitatype zich ontwikkelt of hoe dynamisch het zich gedraagt doet er dan niet toe. Immers, enerzijds treedt het schadelijk effect op en anderzijds wordt deze schade gecompenseerd. Indien het echter niet gaat om aantasting van een habitatype van bijlage I, maar het leefgebied van een soort, en het habitat dus 'slechts' beschermd wordt vanwege zijn functie voor een te beschermen soort, is geen sprake van een verslechtering van dat leefgebied indien enerzijds een stuk van dat habitat verloren gaat, maar anderzijds ook een minstens even groot en waardevol stuk van dat habitat erbij komt. In zo'n geval kan worden gesproken van een mitigerende maatregel.<sup>97</sup> Zo ging het bijvoorbeeld in de IJburg-uitspraak om het verdwijnen van een mosselbank buiten het beschermde gebied die voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen als foerageermogelijkheid diende. Elders kwam er een mosselbank bij die deze functie overnam. Er vond derhalve geen aantasting van de te beschermen waarden plaats. Het ging om mitigatie.<sup>98</sup> Terzijde wordt opgemerkt dat dit volgens de deskundigen ook het geval zou zijn geweest als de mosselbank binnen het Natura 2000-gebied had gelegen en ook dat het bevoegd gezag had kunnen overwegen om de (nieuwe) mosselbank binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied te brengen. Ook hier geldt evenwel dat het zeker moet zijn dat het vervangende leefgebied ook functioneert. Die zekerheid zal in vele gevallen het beste kunnen worden geboden door een gefaseerde vergunningverlening, zoals hierna zal worden beschreven. Voorts zij opgemerkt dat, mits zeker is dat een vervangend leefgebied ook daadwerkelijk zal functioneren, het niet bij voorbaat is uitgesloten dat de ingreep wordt toegelaten vóór dat het vervangende

---

<sup>92</sup> HvJ EU 15 mei 2014 (Briels), C-521-12, TBR 2014, 154

<sup>93</sup> Zie ook de verschillende uitspraken van 24 december 2014 in zaken die waren aangehouden om te wachten op het antwoord van het Hof van Justitie in de Briels zaak, M en R 2015, 52 tot 54 m. nt. Kaajan.

<sup>94</sup> ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1312.

<sup>95</sup> Verbeek 2016, p. 287.

<sup>96</sup> Een enkele deskundige blijft twijfelen of deze nuancering in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak nog staande kan worden gehouden na de arresten Briels en Orleans van het Hof van Justitie.

<sup>97</sup> ABRvS 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2-15:3192, 3194 en 3194; kritisch Frins 2016, p. 69.

<sup>98</sup> ABRvS 21 juli 2010, 200902644/1/R2, ECLI:NL:RVS:2010:BN1933. Kritisch hierover onder meer Frins in zijn noot in TBR 2010/201. Zie ook ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3884. Uitvoering Verbeek 2016, p. 288 e.v.

leefgebied functioneel is, mits de tijdelijke vermindering van leefgebied met zekerheid geen significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling heeft.<sup>99</sup>

### 5.3.3 Mogelijkheden tot externe saldering

Voor zover het om mitigerende maatregelen gaat, eist de Afdeling bestuursrechtspraak sinds het Briels-arrest dat de effecten van dergelijke (beheer)maatregelen zich moeten voordoen daar waar zich ook de negatieve effecten van het project voordoen.<sup>100</sup> Dat betekent volgens de Afdeling ook dat, indien zich al een overschrijding van de kritische depositiewaarden voordoet, een verhoging van de depositie op een bepaalde plek niet mag worden verrekend door de verlaging van de depositie op een ander deel van het gebied. Externe saldering, al dan niet via een bank, zou dus alleen nog mogelijk zijn als daardoor op geen enkele plek van het beschermd gebied een verhoging van de depositie optreedt.

De deskundigen vragen zich af of dit op deze wijze uit het Briels-arrest of andere jurisprudentie van het Hof van Justitie kan worden afgeleid. Het Hof heeft in het Briels-arrest bepaald: *“dat een plan of een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een GCB<sup>101</sup>, dat negatieve gevolgen heeft voor een in dit gebied voorkomend type natuurlijke habitat en dat voorziet in maatregelen voor het tot ontwikkeling brengen in dit gebied van een areaal van gelijke of grotere omvang van dit habitatype, de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantast. Deze maatregelen kunnen in voorkomend geval slechts als ‘compenserende maatregelen’ in de zin van lid 4 van dit artikel worden aangemerkt, voor zover de bij deze bepaling gestelde voorwaarden vervuld zijn.”*<sup>102</sup> Het Hof stelt dus vast dat schade die aan een habitat wordt toegebracht niet als mitigatie kan worden verrekend tegen een nieuw habitat dat, ‘nadien’, elders in het gebied wordt geschapen. Dat is echter iets anders dan het verrekenen van een gelijktijdige verhoging van de N-depositie op de ene plek met een verlaging van N-depositie op een andere plek met betrekking tot hetzelfde habitatype. Door een dergelijke verhoging treedt nog geen schade op. Wel neemt de kans van een schadelijk effect toe op de locatie waar de verhoging plaatsvindt. Daar staat tegenover dat de kans op schadelijke effecten op de locatie waar de depositie afneemt geringer wordt. In totaal is daarom de kans dat de te beschermen habitattypen in het gebied schade ondervinden door een te hoge stikstof toevoer gelijk gebleven (verondersteld dat beide plekken wat betreft de gevoeligheid voor stikstof en andere ecologische factoren gelijk zijn). Dat een verhoging van een kans tot schade wordt verrekend met een verlaging van een kans tot dezelfde schade is iets wezenlijk anders dan het verrekenen van het verdwijnen van een habitat met het nieuw creëren van een habitat.

Daar komt bij dat het Hof zijn uitspraken deed ter nadere invulling van het onderscheid tussen mitigatie en compensatie. Bij extern salderen gaat het echter niet om de aanleg van nieuwe habitats in ruil voor schade die zich heeft voorgedaan, maar om het voorkomen (door de reductie van de stikstof-depositie) van achteruitgang van een habitat. Ook dat is iets wezenlijk anders. Volgens de deskundigen bestaat dus binnen de Europese randvoorwaarden mogelijk meer ruimte voor externe saldering dan thans door de Nederlandse rechter wordt toegestaan.

Ten slotte wordt opgemerkt dat verrekening in ieder geval niet mogelijk is als de verhoging van de depositie vanwege de gesteldheid van het desbetreffende gebiedsdeel mogelijk grotere negatieve gevolgen heeft dan de positieve gevolgen die de verlaging op het andere gebiedsdeel kan hebben. Treft de verhoging bijvoorbeeld een deel van het gebied met bijzonder waardevolle of gevoelige habitats, maar vermindert de depositie slechts op een deel van het gebied waar minder gevoelige natuur voorkomt, dan kan met deze vermindering niet of slechts deels rekening worden gehouden bij het bepalen van de effecten van de ingreep.

---

<sup>99</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3884, ro. 24.4.3.3. e.v. Zie in dit verband ook Hof van Justitie van 11 april 2013, C-258/11, Sweetman, ro. 39 en 43. Zie over de beoordeling van de significantie van tijdelijke effecten nog hierna.

<sup>100</sup> Zie bijv. ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1312. Een deel van de literatuur is dezelfde opvatting toegegaan, zie bijvoorbeeld Soppe en Gundelach enerzijds en Frins anderzijds hun noten bij het Briels-arrest TBR 2014, 154 en AB 2014, 189 alsmede zie ook Verbeek 2016, p. 278 e.v.

<sup>101</sup> ‘Gebied van Communaitair Belang’ = ‘Site of Community Importance’ (SCI): aangemeld Habitatrictlijngebied

<sup>102</sup> HvJ EU 15 mei 2014 (Briels), C-521-12, ro. 39.

#### 5.3.4 Uitsluiten dat de aantasting significante gevolgen heeft

Een andere mogelijke invalshoek is de vraag in hoeverre het Orleans-arrest nog ruimte biedt voor het betrekken van maatregelen bij het oordeel dat kan worden uitgesloten dat de aantasting van het bestaande habitat ter plekke significante gevolgen kan hebben. Volgens de interpretatie van het Hof van Justitie kunnen ook maatregelen die uiteindelijk verzekeren dat geen achteruitgang van de omvang en kwaliteit van de te beschermen habitats plaatsvindt niet als mitigerende maatregelen worden beschouwd indien wel een bestaand deel van een habitat verdwijnt en daarvoor op een andere plek of later nieuw habitat in de plaats komt. In dergelijke gevallen zal de focus van de passende beoordeling volgens de deskundigen kunnen en moeten worden verlegd van de vraag of bepaalde investeringen in de natuur kwalificeren als mitigerende maatregelen, naar de vraag of kan worden uitgesloten dat de aantasting van het bestaande habitat ter plekke significante gevolgen kan hebben, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. Indien bijvoorbeeld de instandhoudingsdoelstellingen behoud van kwaliteit en oppervlakte van de desbetreffende habitatype is, is het vernietigen van een bepaald aantal hectaren van deze habitatype met zekerheid niet significant indien voor definitieve verlening van de toestemming (zie hiervoor) minstens evenveel nieuw habitat duurzaam functioneel is in hetzelfde Natura 2000-gebied. Dan wordt immers verzekerd dat de instandhoudingsdoelstelling van het gebied met zekerheid niet in gevaar komt.

#### 5.3.5 Vier mogelijkheden voor het verrekenen van effecten

Gelet op het hiervoor geschetste kader lijkt een saldobenadering met het verrekenen van effecten (alleen) in de volgende vier gevallen mogelijk:

1. De maatregelen met positieve gevolgen voor de natuur behoren onlosmakelijk tot hetzelfde project, het project kan dus feitelijk niet worden verwezenlijkt zonder die maatregelen;
2. De maatregelen met positieve gevolgen voor de natuur kunnen worden beschouwd als mitigerende maatregelen die tot gevolg hebben dat zich de negatieve invloeden van het project niet kunnen manifesteren (bijvoorbeeld het verbeteren van de hydrologische omstandigheden van het gebied zodat een extra stikstoftoevoer geen schadelijk effect heeft);
3. Vooraf uitgevoerde maatregelen met positieve gevolgen voor de natuur (actief natuurbeheer) hebben geleid tot een toename van de veerkracht van het systeem waardoor de negatieve gevolgen van het project met zekerheid niet meer als significant zijn te beschouwen. Of significante gevolgen kunnen worden uitgesloten wordt in sterke mate bepaald door de instandhoudingsdoelstellingen. Daarom kan het met name bij verbeterdoelstellingen zijn aan te bevelen om deze in het beheerplan nader te faseren (zie paragraaf 4.2.9);
4. De maatregelen met positieve gevolgen voor de natuur betreffen een (minstens even grote en ecologisch waardevolle) uitbreiding van het *leefgebied van een soort* dat door het project wordt aangetast. Er is geen sprake van aantasting van een beschermd *habitatype*.

#### 5.3.6 Conclusies mitigatie en compensatie

Uit twee recente arresten van het Hof van Justitie (Orleans en Briels) volgen twee belangrijke voorwaarden om een maatregel aan te kunnen merken als mitigerende maatregel. Ten eerste benadrukt het Hof dat sprake is van compensatie en niet mitigatie zo gauw ergens in een beschermd gebied een stuk van een beschermd habitatype verloren gaat ook al is het zeker dat uiteindelijk evenveel of meer oppervlakte en kwaliteit van hetzelfde habitatype terug komt. Ten tweede benadrukt het Hof het voorzorgbeginsel. Op het tijdstip waarop de toestemming voor het project wordt verleend mogen nog te ontwikkelen natuurwaarden niet verdisconteerd worden. Het is immers niet zeker of die er ook werkelijk komen, aldus het Hof.

Deze twee uitspraken beperken hiermee de mogelijkheden om effecten met elkaar te verrekenen. Er zijn nog wel enkele manieren over (zie paragraaf 5.3.5). Daarnaast zou bij een passende beoordeling de focus van de beoordeling van maatregelen kunnen worden verlegd van de vraag of sprake is van mitigatie naar de vraag of wel sprake is van een significant effect (zie ook paragraaf 5.3.4).

#### 5.4 **Mogelijkheden tot het stimuleren van voorinvesteringen**

Een veel gehoorde wens is het om bij de beoordeling van de gevolgen van projecten al rekening te mogen houden met verbeteringen die worden bereikt door aan het project gekoppelde investeringen. Daarbij wordt als knelpunt gesignaleerd dat uit jurisprudentie van het Hof van Justitie over het voorzorgbeginsel voortvloeit dat bij het besluit over het toestaan van een

schadelijke activiteit niet vooruit mag worden gelopen op toekomstig nog (hopelijk) te bereiken resultaten van investeringen.

#### 5.4.1 Het beheerplan

Zoals in paragraaf 4.2.4 al is geopperd lijkt het mogelijk om in het kader van het beheerplan een koppeling aan te brengen tussen de voorinvesteringen van en toestemmingverlening aan een project.

#### 5.4.2 Gefaseerde vergunningverlening

Daarnaast zou aan de eisen van het voorzorgbeginsel wellicht tegemoet kunnen worden gekomen door een gefaseerde verlening van de toestemming. In dat geval zou – na een wijziging van de Wnb die de gefaseerde vergunningverlening mogelijk maakt – worden vastgelegd dat het project pas kan worden uitgevoerd nadat de tweede fase-vergunning is verleend. Die tweede fase-vergunning wordt dan pas verleend nadat vast is komen te staan dat de in de eerste fase opgenomen voorwaarden over de verbetering of uitbreiding van een habitat effectief zijn gerealiseerd. Een dergelijke gefaseerde vergunningverlening bestaat al in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Belangrijk is het uitgangspunt dat sprake is van twee beschikkingen (voor de eerste en tweede fase) die tezamen worden aangemerkt als één vergunning.<sup>103</sup> Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat pas met de verlening van de twee fase beschikking de vergunning compleet is en dus dan pas, conform de uitleg van de richtlijn door het Hof van Justitie, toestemming voor het project wordt verleend. Tegelijkertijd wordt aan de initiatiefnemers met de verlening van de (eerste fase) vergunning wel de zekerheid geboden dat zij hun project kunnen uitvoeren als de mitigerende maatregel succesvol blijkt te zijn. Alleen met deze zekerheid zal een initiatiefnemer vaak bereid zijn tot het doen van een dergelijke voorinvestering.

Zoals gesteld is voor het introduceren van een gefaseerde vergunningverlening een wijziging van de Wnb noodzakelijk. Het is echter niet uit te sluiten dat ook zonder een wetswijziging eenvoudiger aan het voorzorgbeginsel kan worden voldaan. Hiervoor is echter een nadere analyse van het Belgisch vergunningverleningsproces noodzakelijk. In het arrest Orleans wordt gesteld dat de vereiste zekerheid kon worden gekregen door de in de vergunning opgenomen monitorings- en beoordelingsmomenten.<sup>104</sup> Het is de deskundigen niet bekend wat de juridische status was van deze nadere beoordelingsmomenten en of deze bijvoorbeeld kunnen worden aangemerkt als een (appellabel) goedkeuringsbesluit. Mocht dit niet het geval zijn, dan lijkt niet uitgesloten dat via een voorschrift in de vergunning kan worden bepaald dat goedkeuring nodig is van het bevoegd gezag voordat tot uitvoering van de vergunde activiteit kan worden overgegaan. In dat geval zou de verlening van de vergunning (uitsluitend) tot gevolg hebben dat het project als geheel passend beoordeeld wordt, waarna de initiatiefnemer kan starten met de realisatie van de mitigerende maatregel. Na afronding daarvan toetst het bevoegd gezag of de maatregel effectief is gerealiseerd. Als dat het geval is dan wordt goedkeuring verleend voor de uitvoering van (de rest van) het project. Zowel de vergunningverlening als goedkeuring zouden in dat geval appellabele besluiten zijn waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. De gedachte is dan dat ook in deze variant pas met het verlenen van de goedkeuring door het bevoegd gezag de door de Habitatrictlijn vereiste 'toestemming' voor het project is verleend.

Deze twee varianten van de vergunningverlening zouden kunnen worden gecombineerd met het opnemen van een voorwaardelijke verplichting dan wel een gebruiksverbod in een bestemmingsplan waaruit blijkt dat het project niet kan worden gerealiseerd totdat de mitigerende maatregelen zijn uitgevoerd.

Ten slotte wordt benadrukt dat deze denkrichtingen alleen interessant zullen zijn voor initiatiefnemers die met de realisatie van hun project kunnen en willen wachten tot de mitigerende maatregelen zijn gerealiseerd. Dit zal niet altijd mogelijk zijn, ofwel omdat de realisatie van het project niet kan wachten ofwel omdat het habitatype (bijvoorbeeld een bostype) zeer lang nodig heeft om zich volwaardig te kunnen ontwikkelen. Het voorzien in en gebruikmaken van een gefaseerde toestemming kan desalniettemin voor andere projecten wel een belangrijk hulpmiddel zijn om private partijen te stimuleren voorinvesteringen in de verbetering van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden te doen.

---

<sup>103</sup> Artikel 2.5 lid 8 Wabo.

<sup>104</sup> R.o. 27.

### 5.4.3 Voorinvesteren ten behoeve van toekomstige compensatieopgaven

Voorinvesteren door het vooraf scheppen van geschikte habitats kan een uitkomst zijn om te verzekeren dat de compensatie functioneel is op het moment dat de schade door de ingreep intreedt.<sup>105</sup> Dat is vooral dan mogelijk als op lange termijn voorzienbaar is welke type habitat door een toekomstige ingreep geschaad zal worden. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat exploitanten van bestaande havens kunnen voorzien welke gevolgen voor welke habitats een mogelijke, voor de (midden)lange toekomst geplande uitbreiding zal hebben. Hier kan men tot op zekere hoogte op anticiperen. Bij de te ontwikkelen natuur hoeft het overigens niet altijd te gaan om nieuwe hectares. Ook een kwaliteitsverbetering binnen en buiten een aangewezen Natura 2000-gebied kan hiervoor in aanmerking komen. Dan is het echter bijzonder belangrijk om, bijvoorbeeld in het kader van een beheerplan, van te voren duidelijk te maken wat behoort tot het 'gewone' beheer en wat een extra investering is die daarboven uitgaat.

In de praktijk doen zich hier belemmeringen voor. Een praktische belemmering die soms wel, maar soms ook moeilijk te voorkomen is, is dat vaak niet voldoende lang van te voren duidelijk zal zijn welke habitats door een toekomstige ingreep aangetast zullen worden om deze op tijd 'aan te kweken' of de staat van instandhouding daarvan te verbeteren.

Een andere praktische moeilijkheid kan het betrekken van marktpartijen zijn. Marktpartijen zullen vaak niet willen voorinvesteren ten behoeve van toekomstige compensatieopgaven indien zij niet zeker zijn dat hun investeringen op een gegeven moment ook kunnen worden ingezet ten behoeve van een compensatieopgave (zie ook paragraaf 4.2.6). Dit probleem zal soms via het privaatrecht kunnen worden ondervangen. Indien de gronden waarop de 'aan te sparen' natuur ontwikkeld wordt in eigendom zijn van diegene die investeert, zal immers moeilijk een derde een activiteit kunnen aanvragen die juridisch van de daar ontwikkelde natuur profiteert. Uiteraard zal wel (via het publieke of private spoor) moeten worden geborgd dat de natuur daadwerkelijk ontwikkeld wordt. Als dit niet het geval is dan zou het toekomstige gebruik (de compensatieopgave) in beleid, bijvoorbeeld de natuurvisie, kunnen worden vastgelegd.

### 5.4.4 Conclusies stimuleren voorinvestering

Er liggen kansen in het stimuleren van voorinvesteringen door private partijen die een activiteit (project) willen ontplooiën. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan het koppelen van een project en voorinvesteringen in een beheerplan of via een gefaseerde vergunningverlening. Met het vooraf scheppen van habitats ten behoeve van toekomstige compensatieopgaven is nog weinig ervaring in Nederland. Vergelijkend onderzoek met landen waarin dit in de praktijk vaker toegepast wordt (Duitsland,<sup>106</sup> VS, Frankrijk, Australië) lijkt aan te bevelen.

## 5.5 **Mogelijkheden voor 'natuurinclusief ontwerpen'**

### 5.5.1 Europese kader

De Europeesrechtelijk bepaalde invulling van de begrippen 'project' enerzijds en 'mitigatie en compensatie' anderzijds bepaalt in sterke mate in hoeverre mogelijkheden bestaan om in het kader van de passende beoordeling verschillende effecten van verschillende delen van een initiatief met elkaar te verrekenen. Het gaat dan om initiatieven<sup>107</sup> waarvan bepaalde voor natuurwaarden schadelijke economische voornemens deel uit maken, maar ook voornemens om de natuur ter plaatse te versterken en de staat van instandhouding van de betrokken habitattypen en soorten te verbeteren. Een variant van deze benadering is het 'natuurinclusief ontwerpen'.

Uit het samenspel van de hiervoor gedefinieerde begrippen 'project', 'mitigatie' en 'compensatie' blijkt dat verrekenen van verschillende effecten van verschillende delen van een initiatief slechts in zeer beperkte mate mogelijk is. Zo is het bijvoorbeeld in de regel<sup>108</sup> niet mogelijk om lokaal in een

---

<sup>105</sup> Zeer, maar ons inziens onterecht, kritisch hierover is Frins 2016.

<sup>106</sup> Een overzicht over de hierop gerichte wettelijke regeling in Duitsland is te vinden bij Frins, 2016. Helaas wordt hier niet ingegaan op de werking van deze regeling in de praktijk.

<sup>107</sup> Wij vermijden hier even de woorden plan of project omdat beide begrippen in het kader van de Habitatrictlijn een bepaalde, beperkte betekenis hebben. De betekenis in het gewone taalgebruik is doorgaans ruimer. Daarom kan gebruik van deze begrippen hier verwarring oproepen.

<sup>108</sup> Zie de uitzonderingen hierna.

gebied verslechtering toe te staan omdat maatregelen worden genomen om elders in het gebied een eventuele blijvende verslechtering te compenseren. Juridisch wordt elke voor een ander doel dan het beheer van een gebied dienende ingreep als een apart project beschouwd en dient apart beoordeeld te worden en desnoods te voldoen aan de ADC-toets.

Ook is van belang dat natuurinclusieve programma's niet kwalificeren als een instandhoudingsmaatregel. Een instandhoudingsmaatregel is, zo heeft het Hof van Justitie in de zaken Briels<sup>109</sup> en Orleans<sup>110</sup> nog eens zeer duidelijk bepaald, alleen een maatregel wiens hoofddoel de verbetering van de staat van instandhouding van een beschermd habitattypen of leefgebied voor een soort is. Het is daarom niet mogelijk om natuurinclusieve programma's en voornemens, die ook projecten (in de zin van artikel 6 lid 3 HR) bevatten die op zich zelf stand mogelijk significant schadelijke gevolgen hebben te kwalificeren als instandhoudingsmaatregelen.

### 5.5.2 Verduidelijking van het concept natuurinclusieve ontwikkeling

In de denkrichtingen is naar voren gebracht dat de toepassing van het concept 'plan' en 'project' zoals gehanteerd in het kader van de VHR niet goed zou aansluiten bij het concept 'plan en project voor natuurinclusieve ontwikkeling'. Gepleit wordt voor een verduidelijking van het concept natuurinclusieve ontwikkeling en de wijze van toetsen van dergelijke ontwikkelingen.

In de praktijk worden op dit moment natuurinclusieve ontwikkelingen niet integraal beoordeeld. Bij toetsing wordt een dergelijke ontwikkeling 'opgeknippt' in enerzijds 'deelproject(en) zijnde de niet-natuurcomponent(en) van de natuurinclusieve ontwikkeling' en anderzijds de 'natuurcomponenten van de ontwikkeling'. De 'niet-natuurprojecten' worden dan getoetst als een plan of project, waarbij naar voren kan komen dat er noodzaak is tot mitigatie dan wel compensatie. En de 'natuurcomponent' wordt dan -al naar gelang de situatie- beoordeeld als mitigatie en / of als compensatie om de 'niet-natuurcomponenten' mogelijk te maken. Deze benadering zou, aldus de aan de deskundigen voorgelegde denkrichtingen, aan de integraliteit van de natuurinclusieve ontwikkeling waarbij de diverse planonderdelen verweven zijn en elkaar versterken - bijv. een integrale gebiedsontwikkeling, een project voor groen ondernemerschap- geen recht doen. Bepleit wordt de beoordeling van natuurinclusieve programma's en projecten - inclusief de eventuele afweging van alternatieven, van dwingende redenen van openbaar belang en van compensatie - plaats te laten vinden op het niveau van het integrale programma /project, waarna de onderliggende componenten niet meer afzonderlijk getoetst zouden hoeven te worden. Mits het programma concreet genoeg zou zijn om die toetsing mogelijk te maken, zouden de VHR hiervoor ruimte bieden.

Volgens de deskundigen is dit echter een (langdurig) misverstand. De richtlijnen bieden hier slechts in uitzonderingsgevallen ruimte voor. Het 'opknippen in deelprojecten'<sup>111</sup> is namelijk EU-rechtelijk dwingend voorgeschreven (zie ook paragraaf 5.2). Gelet op het feit dat de VHR niet gewijzigd zullen worden, moet ervan worden uitgegaan dat 'natuurinclusieve ontwikkeling' slechts mogelijk is binnen de juridisch vast staande, uit het Europese recht voortvloeiende, kaders van de begrippen 'project' en 'plan'. Dat heeft tot gevolg dat natuurinclusieve ontwikkelen, ongeacht hoe verstandig dat concept wellicht lijkt te zijn, slechts in een zeer beperkt aantal gevallen mogelijk is. Hiervoor werden vier constellaties geïdentificeerd waarin een verrekking van de effecten van verschillende maatregelen, en dus ook natuurinclusief ontwikkelen, wel mogelijk is (zie paragraaf 5.3.5). Hiernaar zij verwezen.

Volgens de deskundigen zou het echter wel zinvol kunnen zijn om te bezien hoe in andere EU-landen wordt omgegaan met natuurinclusief ontwerpen. Gezien het duidelijke EU-rechtelijk kader verwachten de deskundigen echter niet dat dit veel perspectief voor de Nederlandse praktijk kan opleveren, zelfs niet als uit het onderzoek naar voren komt dat in sommige andere landen in de praktijk een integrale beoordeling van meerdere aparte projecten gezamenlijk met verrekking van de onderlinge effecten plaatsvindt.

Dit lijkt een sombere conclusie, maar zoals gesteld zijn er vier gevallen waarin een saldobenadering met het verrekenen van effecten wel mogelijk lijkt. In deze context kan daarbij in

---

<sup>109</sup> HvJ EU 15 mei 2014 (Briels), C-521/12, ro. 26 e.v.

<sup>110</sup> HvJ EU 21 juli 2016 (Orleans), C-387/15 ECLI:EU:C:2016:583, ro.38.

<sup>111</sup> Juridisch is het taalgebruik in de vraag misleidend. Het gaat niet om het opknippen in deelprojecten, maar om het proberen verschillende projecten (in juridische zin) samen te voegen tot één project, hetgeen dus niet mag. Een initiatiefnemer neemt dit uiteraard anders waar omdat voor hem geen juridisch projectbegrip, maar een zelf bepaald projectbegrip en –omvang geldt.

het bijzonder worden gedacht aan vooraf uitgevoerde maatregelen met positieve gevolgen voor de natuur die hebben geleid tot een toename van de veerkracht van het systeem waardoor de negatieve gevolgen van het project met zekerheid niet meer als significant zijn te beschouwen. Ook wordt gewezen op de in paragraaf 4.2.4 beschreven mogelijkheden om in het kader van een beheerplan of een programma actief natuurbeleid te voeren waardoor de staat van instandhouding van de te beschermen habitats in het desbetreffende gebied dusdanig verbetert dat bepaalde projecten vervolgens met zekerheid geen significante effecten hebben, gelet op de, al dan niet gefaseerd uitgewerkte, instandhoudingsdoelstellingen.

### 5.5.3 Conclusie een aanbeveling natuurinclusief werken

De recente arresten Briels en Orleans beperken de mogelijkheden om effecten met elkaar te verrekenen. Er zijn slechts bepaalde constellaties waarin verrekenen wel kan (zie paragraaf 5.3.5). Natuurinclusief werken lijkt daarom in de regel vorm te moeten krijgen door, op basis van een beheerplan of programma, eerst te investeren in verbeteringen in het gebied en afhankelijk van de resultaten daarvan specifieke projecten toegestaan.

Volgens de deskundigen zou het echter voor het overige nog wel zinvol kunnen zijn om te bezien hoe in andere EU-landen wordt omgegaan met natuurinclusief ontwerpen.

## 5.6 **Significantie en het voorzorgsbeginsel**

### 5.6.1 Europese kader

Volgens het Hof van Justitie bestaat het risico van significante gevolgen 'wanneer op basis van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten'<sup>112</sup> dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied. De bevoegde nationale autoriteiten mogen daarom volgens het Hof voor een plan of project met mogelijk significante gevolgen slechts toestemming geven, indien zij zekerheid hebben verkregen dat het plan of project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn, aldus het Hof.<sup>113</sup> De beoordeling of van mogelijk significante gevolgen sprake is, is gerelateerd aan de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied. Wanneer een plan of project weliswaar gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied, maar de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt, worden de gevolgen aangemerkt als zijnde niet significant. Omgekeerd moet een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied in gevaar dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor dat gebied.

Indien in een gebied slechts een behoudsdoelstelling geldt, mag het plan of project dus niet leiden tot een blijvende kwaliteitsverslechtering. Indien een uitbreidingsdoelstelling geldt, mag een plan of project daarenboven tevens niet het bereiken van deze uitbreidingsdoelstelling in gevaar brengen. Tijdelijke effecten zijn doorgaans niet significant omdat zij door hun tijdelijkheid de instandhoudingsdoelstellingen meestal niet in gevaar brengen.<sup>114</sup> Zeer belangrijk in het kader van de tijdelijke effecten is het herstelvermogen van het gebied. Indien de tijdelijke effecten snel hersteld zijn, zal geen sprake zijn van significantie. Indien het herstelvermogen beperkt is en herstel zeer traag is, zullen tijdelijke effecten mogelijk structureel doorwerken en kan wel sprake zijn van significantie.

---

<sup>112</sup> HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro 46 tot en met 49.

<sup>113</sup> HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro 52, 53 en 54.

<sup>114</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 oktober 2014, M en R 2015, 36, m.nt. Kaajan. Zie ook de conclusie van de AG HvJ 22 november 2012 (Sweetman), C-258/11, ECLI:EU:C:2012:743 en Hof van Justitie van 11 april 2013, C-258/11, Sweetman, ro. 39 en 43 .

## 5.6.2 Implementatie van het Europese kader in Nederland

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft deze Europese jurisprudentie nader toegepast en ingevuld.<sup>115</sup> Niet elke verstoring is, volgens de Afdeling, te kwalificeren als een mogelijk significante aantasting. Van een mogelijk aantasting van natuurwaarden is sprake als het ecosysteem zich na verstoring niet kan herstellen noch het vermogen bezit zich te ontwikkelen in een voor de instandhouding gunstige zin.<sup>116</sup>

### 5.6.2.1 Voorzorgsbeginsel en hand aan de kraan

De Afdeling past het voorzorgsbeginsel, dat besloten ligt in de benadering van het Hof, vrij strikt toe, deels duidelijk strikter dan bijvoorbeeld het Duitse Bundesverwaltungsgericht.<sup>117</sup> Dat betekent dat de nodige eisen worden gesteld aan de wetenschappelijke onderbouwing dat significante gevolgen van een plan of project zijn uit te sluiten. Daarbij moet worden uitgegaan van de beste wetenschappelijke kennis van dat moment. Als er onderzoek mogelijk is om onzekerheden in de onderzoeksresultaten verder te verminderen, dan dient dat te zijn uitgevoerd. Absolute zekerheid hoeft echter niet gegeven te worden. Als er na al het mogelijke onderzoek om de onzekerheden te verkleinen nog enige onzekerheid bestaat over de te verwachten gevolgen van een project, en prognoses ten aanzien de effecten van het project ongunstiger kunnen uitvallen, betekent dat niet op voorhand dat niet de vereiste zekerheid kan worden geboden dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Het is dus niet nodig dat alles wordt geweten, maar wel dat een reële wetenschappelijke inschatting kan worden gemaakt wat het risico is van vastgestelde kennislacunes. Dit risico moet zodanig beperkt zijn, dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied plaatsvindt. Redelijke twijfel verwijst naar de binnen de wetenschap gehanteerde en geaccepteerde zekerheidsmarges.

De Afdeling bestuursrechtspraak kent belang toe aan het feit dat in verband met de resterende onzekerheid is voorzien in een systeem van monitoring van de gevolgen en bijsturing. In een aantal gevallen kan een activiteit worden toegestaan ondanks het feit dat de gevolgen niet goed kunnen worden voorspeld. Dat is mogelijk als door een monitoringverplichting en de verplichting tot het bijsturen of stopzetten van de activiteit ('hand aan de kraan') met zekerheid kan worden voorkomen dat onomkeerbare ecologische gevolgen optreden.<sup>118</sup>

Een 'hand aan de kraan-benadering' met behulp van monitoringsvoorschriften is echter slechts mogelijk voor zover het gaat om niet te dichten kennisleemten. Monitoringsvoorschriften zijn geen vervanging voor het moeten doen van onderzoek. Is onderzoek over de gevolgen redelijkerwijs mogelijk, dan moet dat ook gedaan worden.<sup>119</sup> Het is soms mogelijk om door middel van voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen te verzekeren dat geen significante schade optreedt, ook al bestaat op het moment van besluitvorming nog geen volledige zekerheid over de effecten van een project of de effecten van mitigerende maatregelen. Zo accepteerde de Afdeling dat in het desbetreffende bestemmingplan was bepaald dat de (nieuw aan te leggen) buitenring Parkstad Limburg pas in gebruik mocht worden genomen nadat de stikstofdepositie door een manege ter plaatse door beëindiging van de bedrijfsvoering feitelijk waren gestopt.<sup>120</sup>

In andere gevallen is de 'hand aan de kraan'-benadering echter niet toepasbaar omdat de eventuele schade hierdoor niet kan worden voorkomen. Een voorbeeld is een vergunningaanvraag voor de mosselzaadvisserij. Daar oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat onzekerheden en

---

<sup>115</sup> Zie ook Verbeek 2016, p. 301 e.v.

<sup>116</sup> ABRS 29 augustus 2007, zaaknr. 200606028/1 (Waddengas), ABRS 31 december 2008, zaaknr. 200802225/1 (import schelpdieren Oosterschelde), ABRS 20 september 2009, zaaknr. 200803225/1 (kokkelvisserij Oosterschelde) en ABRS 10 februari 2010, zaaknr. 200809435/1 (ontgronden Brunsummerheide), ro. 2.16.

<sup>117</sup> Zie Backes 2015.

<sup>118</sup> Zie ABRvS 29 augustus 2007, M&R 2007, 116 (m.nt. TN en JV), JM 2007, 162 (m.nt. Zijlmans en Van Velzen), TBR 2008, 71 (m.nt. A.A.J. de Gier). Zie over deze uitspraak: Kistenkas 2007, p. 2376. Zie ook ABRvS 5 november 2008, ECLI:NL:RVS:20118:BG3420. Zie ook ABRvS 26 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5366. Zie over dit thema voorts Backes Ch. W. (2013), *The precautionary principle in wildlife law – theoretical disputes and practical solutions*. In: M. Faure & A. Wibisana (reds.), *Regulating disasters, climate change and environmental harm. Lessons from the Indonesian Experience*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., pp. 357-375.

<sup>119</sup> ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5684.

<sup>120</sup> ABRvS 11 maart 2015, TBR 2015-87, ro. 38.36.



kennislacunes over mogelijk schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee wel aan vergunningverlening in de weg stonden. De uitkomsten van een onderzoek dat zou worden uitgevoerd naar de effecten van de mosselzaadvisserij waren essentieel om de gevolgen te kunnen beoordelen. Het zogenaamde adaptief management kon volgens de Afdeling in dat geval het gebrek aan wetenschappelijke gegevens niet ondervangen, omdat de vergunningvoorwaarden hieromtrent de aantasting van de natuurlijke kenmerken tijdens de onderzoeksperiode niet konden uitsluiten.<sup>121</sup>

In de denkrichtingen is de stelling aan de deskundigen voorgelegd dat uit de brief van de Europese Commissie aan Nederland d.d. 26 oktober 2009 een "veel werkbaarder interpretatie" van het voorzorgsbeginsel zou worden gehanteerd/voorgesteld, uitgaande van de beschikbare kennis, waarbij de bewijslast omgedraaid zou kunnen worden.

Deze stelling is volgens de deskundigen onjuist. Algemeen kan worden gezegd dat de brief van 26 oktober 2009 in algemene termen is gehouden en weinig precieze of gedetailleerde uitleg van het juridisch kader van de VHR bevat. Ook over de toepassing van het voorzorgsbeginsel bevat de brief geen nieuwe aspecten. Een pleidooi voor de mogelijkheid van een principiële omkeer van de bewijslast kunnen de deskundigen uit de brief niet afleiden. Iets dergelijks zou ook niet kunnen. Bepalend voor de interpretatie van de VHR zijn de primaire juridische bronnen, dus vooral de tekst van de richtlijnbevestigingen, de doelstellingen en de systematische samenhang binnen de delen van de richtlijn(en). Daarbij is de interpretatie door het Hof van Justitie maatgevend. Uit dit kader vloeit voort dat projecten en plannen alleen maar toelaatbaar zijn als met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten dat zij significant negatieve effecten voor waarden in een Natura 2000-gebied hebben (dan wel ondanks dergelijke effecten toegelaten kunnen worden op grond van de criteria uit art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn). Daarbij zal niet in alle gevallen kunnen worden volstaan met beschikbare kennis. Overigens kan hier niet uit worden afgeleid dat de bewijslast in alle gevallen ligt bij diegene die wil aantonen dat een bepaald voornemen geen significante gevolgen heeft.

Wat het voorzorgsbeginsel betreft zou volgens de deskundigen een vergelijking met de toepassing in enkele andere lidstaten interessante inzichten kunnen opleveren die wellicht kunnen worden gebruikt om in een EU-breed dialoog een overzicht van best practices te ontwikkelen. Wellicht kunnen daarbij ook indicaties en betere onderbouwing worden verkregen voor het hanteren van vaste ingreep-effect-relaties. Daarbij zullen echter de randvoorwaarden en grenzen in acht moeten worden genomen die uit de tekst van de richtlijn en jurisprudentie van het Hof van Justitie voortvloeien, ook al mocht de praktijk in sommige lidstaten daarvan afwijken.

#### 5.6.2.2 Significantie en rekenmodellen

Bij de bepaling van de mogelijke gevolgen van een plan of project voor een Natura 2000-gebied worden veelal rekenmodellen gebruikt. Een rekenmodel kan, omdat het nu eenmaal een modelmatige wijze van effectbepaling behelst, leiden tot afwijkende waarden ten opzichte van de werkelijke waarden. Als het model evenwel door deskundigen algemeen is erkend en veel wordt gebruikt, en als het model zo goed mogelijk is aangepast aan de specifiek te toetsen activiteit en verder – aan de hand van meetgegevens – waar mogelijk is verbeterd, ziet de Afdeling bestuursrechtspraak geen bezwaar om dit model bij de bepaling van de effecten van een project voor een Natura 2000-gebied te gebruiken.<sup>122</sup> Generieke instrumenten om de effecten van een project te beoordelen kunnen worden gebruikt, mits bij de toepassing ervan rekening mee wordt gehouden dat de reikwijdte van de gevolgen van een activiteit niet alleen afhankelijk is van de aard en de omvang van de activiteit, maar ook van de gebiedsspecifieke omstandigheden en de gevoeligheid van de betrokken soorten en habitattypen.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> ABRvS 27 februari 2008, M&R 2008, 59 (m.nt. De Bruin).

<sup>122</sup> Zie ABRvS 10 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL3331.

<sup>123</sup> Zie ook Verbeek 2016, p. 268 e.v. die echter de in de vorige noot vermelde uitspraak waarin de Afdeling het gebruik van een rekenmodel uiteindelijk accepteert niet vermeldt.

### 5.6.2.3 Significantie en drempelwaarden

Een (definitieve, niet slechts tijdelijke) afname van de omvang van een te beschermen habitatype zal – zeker gelet op de huidige staat van instandhouding van de meeste habitatypen – doorgaans significant zijn. Zo heeft het Hof van Justitie in het arrest Sweetman<sup>124</sup> benadrukt dat een gedeeltelijke onherstelbare vernietiging van een (in dit geval prioritair) habitatype moet worden beschouwd als een significante aantasting.

Dat kan echter bijvoorbeeld anders zijn als aangetoond wordt dat de omvang door autonome ontwikkelingen of beheermaatregelen toeneemt en het project tot gevolg zal hebben dat deze toename minder groot of minder snel zal zijn, indien voor dit habitatype een behoudsdoelstelling geldt of een uitbreidingsdoelstelling die ook met inachtneming van het project niet in gevaar komt. Voor vogelsoorten<sup>125</sup> heeft de Afdeling bestuursrechtspraak aansluiting gezocht bij het zogenoemde Ornis-Comité. Volgens dit wetenschappelijk comité is een verhoging van de jaarlijkse sterfte met 1% van de gewone jaarlijkse sterfte wetenschappelijk in de regel niet significant gelet op de natuurlijke sterfte en fluctuatie van vogelpopulaties.<sup>126</sup> Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin deze 1%-norm niet toegepast kan worden, bijvoorbeeld als de desbetreffende populatie al in een ongunstige staat van instandhouding is en een neerwaartse trend laat zien. De weging van het belang van de afname geschiedt dus mede in relatie tot de zeldzaamheid, staat van instandhouding en ontwikkelingstrend van een habitat of soort. Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de toepassing van de 1%-norm, 'bij ontbreken van een ander wetenschappelijk gefundeerde maatstaf', ook bij vleermuizen aanvaard.<sup>127</sup>

Een andere context waarin de aanvaardbaarheid van drempelwaarden aan de orde is gekomen, is in het kader van de toename van stikstofdeposities en dan meer in het bijzonder het (vermeende) verschil tussen Nederland en Duitsland.

Thans vindt de beoordeling van de stikstofdeposities van projecten en plannen in de meeste gevallen plaats via het spoor van het PAS. Voordat het PAS in werking trad, was de Afdeling zeer streng voor zover een project tot een toename van de stikstofdepositie zal leiden indien de kritische depositiewaarden voor een te beschermen habitatype al worden overschreden. Worden kritische depositiewaarden ter plaatse al overschreden of leidt het project of plan tot een overschrijding, dan is het volgens de stand van wetenschap niet uit te sluiten dat het overschot aan stikstof schadelijke gevolgen voor de desbetreffende habitatype heeft. De Afdeling leidt hieruit af dat elke verdere toename van de depositie prima facië bijdraagt aan het risico van een achteruitgang van de te beschermen habitats en dus significante gevolgen kan hebben. Dat betekent dat in dat geval niet met een voortoets kan worden volstaan en een passende beoordeling is vereist. Een uitzondering geldt voor habitatypen met een kritische depositiewaarde hoger van 2400 mol/hectare/jaar.<sup>128</sup> Wel kan in de passende beoordeling worden aangetoond dat er in casu geen significante gevolgen te vrezen zijn, bijvoorbeeld omdat door mitigerende maatregelen is verzekerd dat de extra depositie geen schadelijk effect kan hebben. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan hydrologische maatregelen die tot gevolg hebben dat de extra depositie geen negatieve gevolgen heeft. Ook accepteert de Afdeling sinds eind 2013 dat een verhoging van de depositie geen negatieve gevolgen zal hebben indien vaststaat dat de kwaliteit door inrichtings- en beheermaatregelen, die onafhankelijk van het project worden genomen, dusdanig zal verbeteren dat de verhoogde depositie geen negatieve gevolgen zal hebben.<sup>129</sup> Het gaat in de ogen van de Afdeling dan om 'feitelijke ontwikkelingen' waarmee rekening mag worden gehouden. Zo werd in de (tweede) uitspraak omtrent de buitenring Parkstad geoordeeld dat door nader veldonderzoek de zekerheid was verkregen dat door het nemen van beheermaatregelen, zoals het verwijderen van bosopslag, baggeren van vennen etc., wordt voorkomen dat de toename van de depositie van meer dan 39 mol significant negatieve effecten op de te beschermen habitatypen kan hebben.<sup>130</sup> Dat is de gedachte die ook aan de programmatische aanpak stikstof ten grondslag

<sup>124</sup> HvJ 11 april 2013, C-258/11 (Sweetman), ECLI:EU:C:2013: 220, ro. 43.

<sup>125</sup> En een enkele andere soort, zie hierna.

<sup>126</sup> HvJ 9 december 2004, C-79/03, ECLI:EU:C:2004:782; ABRvS 1 april 2009, nr. 200801464 en ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228..

<sup>127</sup> ABRvS 18 februari 2015, M en R 2015, 58 m.nt. Kaajan.

<sup>128</sup> ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2752.

<sup>129</sup> ABRvS 13 oktober 2013, 201203812/1/R2; ABRvS 10 december 2014, M en R 2015, 27 m.nt. Kaajan; ABRvS 11 maart 2015, TBR 2015, 87 m.nt. Van der Aa en Markerink.; ABRvS 27 januari 2016, JFf 2016, 53.

<sup>130</sup> ABRvS 11 maart 2015, TBR 2015, 87 m.nt. Van der Aa en Markerink.

ligt. Een overschrijding van de kritische depositiewaarde en een toename van de depositie worden dus niet gezien als een, moeilijk weerlegbaar, risico van een significante achteruitgang van de te beschermen waarden, maar scheppen veeleer de noodzaak om na te gaan of zich een negatief gevolg kan voordoen, respectievelijk aan te tonen dat dat niet het geval is. Dat komt meer overeen met de ecologische betekenis van de kritische depositiewaarden.<sup>131</sup>

De Duitse bevoegde instanties hanteren een geheel ander kader. In Duitsland worden meerdere drempelwaarden gehanteerd waardoor, samengevat, voor een project dat minder dan 7,14 mol extra depositie (per hectare per jaar) tot gevolg heeft, helemaal geen vergunning hoeft te worden aangevraagd. Dat is dus, vergeleken met Nederland, meer dan 70 keer zoveel bijkomende depositie. Zelfs als deze eerste drempel wordt overschreden volgen er nog meer drempels waardoor de verschillen in de toepassing van een en dezelfde Europese rechtsnorm verder toenemen. Er bestaat dus een aanzienlijk verschil in de toepassing van het 'significantiebeprijp' tussen hoogste bestuursrechters in verschillende landen.<sup>132</sup> Hoewel enige literatuur hierover is verschenen,<sup>133</sup> is niet geheel duidelijk of dergelijke verschillen ook anders dan bij de beoordeling van stikstofemissies bestaan. Rechtsvergelijkend onderzoek lijkt hierover aan te bevelen. Dat kan leiden tot een Europees discours over de invulling van dit beprijp.

De Afdeling bepaalde overigens dat voor de beoordeling van de gevolgen van de emissies op de Duitse gebieden de in Duitsland gebruikelijke methode mocht worden toegepast, nu de gehanteerde methode in de praktijk bij vergunningprocedures in Niedersachsen wordt toegepast en het gebruik van de methode in Duitsland gangbaar is.<sup>134</sup>

Dat werpt de vraag op of deze Duitse methode, al dan niet geactualiseerd, niet ook op de deposities op Nederlandse gebieden zou mogen worden toegepast.<sup>135</sup> Bij een deel van de deskundigen bestaat overigens twijfel of de Duitse systematiek in alle opzichten is te verenigen met de eisen van de VHR.

### 5.6.3 Conclusie significantie en voorzorgsbeprijp

Het voorzorgsbeprijp bij het bepalen van significante effecten maakt de beoordeling zeer streng: er mag geen redelijke wetenschappelijke twijfel zijn over het feit dat er geen significant negatieve gevolgen zijn. Dat betekent niet dat alles bekend moet zijn, maar dat onderbouwd moet kunnen worden dat resterende kennislacunes geen aantasting betekenen. In sommige gevallen kan een project doorgaan ondanks dat niet bekend is of significante effecten zijn uit te sluiten met monitoring en bijsturing ("hand aan de kraan"). Dat kan als zeker is dat door monitoring en eventueel bijsturing significante effecten zijn uit te sluiten. Uitwisseling van kennis over ingreep-effect-relaties, goede ervaringen, bijvoorbeeld met het hand-aan-de-kraan principe en de toepassing van het significantiecriteria en drempelwaarden, zowel nationaal als Europees, kunnen mogelijk veel onzekerheden bij de beoordeling van projecten wegnemen.

---

<sup>131</sup> Zie ook de noot van Van der Aa en Markering onder de hiervoor aangehaalde uitspraak, waarin de auteurs erop wijzen dat vaststelling van de kritische depositiewaarden voor een bepaald gebied en habitat gepaard gaat met aanzienlijke onzekerheidsmarges.

<sup>132</sup> Zie hierover Backes, 2017, p. 262 e.v.

<sup>133</sup> Backes, van Dobben & Poortinga, 2011.

<sup>134</sup> ABRvS 16 april 2014, 201304768/1/R2; ECLI:NL:RVS:2014:1312, BR 2014, 92 m.nt. Woldendorp. Zie hierover Backes, C.W., 2017. Ondertussen bij de Oosterburen: géén nood aan een PAS?, in: H. Schoukens en I. Lamurseau (eds.), De Programmatiese Aanpak Stikstof, Van den Broele, Brugge 2017, pp. 269.

<sup>135</sup> Zie Backes 2017, p. 270.

## 5.7 De ADC-toets

Ook ten aanzien van de ADC-toets zijn verschillende vragen aan de deskundigen voorgelegd, met name in relatie met kleine projecten die vaak geen dwingend openbaar belang hebben. Voor zover die niet met de hiervoor beschreven begrippen nauw verbonden zijn en daarom bij de behandeling van die begrippen niet zijn besproken wordt op deze vragen hier ingegaan.

### 5.7.1 Is een kleine aantasting significant?

De maatstaf voor het moeten toepassen van het significantie-begrip is ecologisch van aard en wordt EU-rechtelijk bepaald. Indien niet uitgesloten kan worden dat een plan of project, op zichzelf beoordeeld, mogelijk een significante aantasting tot gevolg heeft, dan kan het alleen doorgang vinden als het de ADC-toets met succes doorloopt. Of het project groot of klein is maakt niet uit. Als de aantasting 'klein' is, kan het zijn dat, gezien de instandhoudingsdoelstellingen, geen sprake is van een mogelijk significante aantasting. Dan kan het project zonder ADC-toets doorgang vinden. Dat hangt af van de instandhoudingsdoelstellingen en de feitelijke staat van instandhouding. Als die goed is, is sneller sprake van een zeker niet significante invloed. Een planmatige of programmatische aanpak met actief natuurbeheer zoals in paragraaf 4.2.4 voorgesteld, kan hierbij behulpzaam zijn. Ook een fasering in de uitwerking van de instandhoudingsdoelen (zie paragraaf 4.2.9) kan ervoor zorgen dat een kleine ingreep geen significant effect heeft, aangezien significantie gerelateerd is aan het doel.

### 5.7.2 Alternatieventoets

Vanuit de denkrichtingen is naar voren gebracht dat de alternatieventoets in het soortenbeschermingsrecht gekoppeld lijkt te (kunnen) worden aan de resultaten van het m.e.r.-alternatievenonderzoek, terwijl in het ADC-kader een striktere toets wordt gehanteerd.

Deze indruk lijkt juist. De oorzaak voor het vaak makkelijker kunnen doorlopen van de soortenbeschermingsrechtelijke alternatieventoets ligt volgens de deskundigen vaak in het feit dat het in het soortenbeschermingsrecht vaak om anderssoortige aantastingen met minder zware gevolgen gaat. Er lijkt dus een correlatie te bestaan tussen de zwaarte van een ingreep de eisen aan het zoeken van alternatieven. Zo is bijvoorbeeld op grond van artikel 3.5 leden 1 en 2 Wnb ieder opzettelijk vangen, doden of verstoren van een onder bijlage IV, onderdeel a Habitatrichtlijn vallende diersoort verboden. Dat geldt ook als volstrekt zeker is dat de staat van instandhouding van deze soort daardoor niet zal verslechteren. De ingreep heeft dan vaak een geheel andere intensiteit dan een mogelijk significante aantasting van de natuurlijke kenmerken van een beschermd gebied. Het is dus niet zo zeer een soepeler toetsingskader dat leidt tot het makkelijker kunnen doorlopen van de alternatieventoets, maar een andere soort en mindere zwaarte van de ingrepen die een soortenbeschermingsrechtelijke toets ondergaan.

### 5.7.3 Het begrip 'dwingend openbaar belang'

Over het criterium dwingende redenen van groot openbaar belang geeft de jurisprudentie van zowel het Hof van Justitie als de Afdeling bestuursrechtspraak steeds meer duidelijkheid. De omvang van deze jurisprudentie is echter nog beperkt.<sup>136</sup> In het arrest van 16 februari 2012<sup>137</sup> bevestigde het Hof dat ook met door particuliere initiatiefnemers beoogde projecten een dwingend vereiste van groot openbaar belang kon zijn gemoeid. Het voornemen om de infrastructuur te ontwikkelen voor de vestiging van een 'administratief centrum' zou volgens het Hof in beginsel echter niet als een dergelijk belang in aanmerking kunnen komen. Daarentegen werd het verbeteren van de watervoorziening voor landbouwgewassen alsmede de drinkwatervoorziening voor een stedelijke regio in beginsel wel als dwingende vereisten van groot openbaar belang gekwalificeerd dat de omleiding van een waterloop in de Griekse regio Thessalië mogelijkwerijs konden rechtvaardigen.<sup>138</sup> Of regionale economische ontwikkelingen als dwingende vereisten kunnen worden geaccepteerd kan niet zomaar met ja of nee worden beantwoord. Dat hangt af van de aard en zwaarte van de regionale economische ontwikkelingen en van de aard en zwaarte van

---

<sup>136</sup> Zie voor een overzicht Woldendorp 2007, p. 747 e.v., Onrust en Drahmman 2014, Frins 2016, p. 40 e.v. en Verbeek 2016, p. 322 e.v. Ook gaan de in het kader van art. 6, vierde lid Habitatrichtlijn uitgebrachte adviezen van de Europese Commissie op dit vereiste in; kritisch hierover Krämer 2009.

<sup>137</sup> HvJ 16 februari 2012, C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82, Solvay e.a.

<sup>138</sup> HvJ 11 september 2012, C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560, (Nomorchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias).

de ingreep en de aantasting.<sup>139</sup> In ieder geval lijkt het Hof regionale economische belangen wel als *potentiële* dwingende reden van groot openbaar belang te hebben geaccepteerd.<sup>140</sup>

Het is de vraag of dit begrip ooit eenduidig te definiëren valt. Zoals hiervoor gezegd lijkt een correlatie te bestaan tussen de zwaarte van een ingreep de eisen die aan de alternatieventoets worden gesteld. Ditzelfde lijkt het geval voor de dwingendheid van het openbaar belang. Er is een zekere wisselwerking tussen de intensiteit en de mate van significantie van de schadelijke effecten en de eisen aan de dwingendheid en de grootte van het openbaar belang<sup>141</sup>. Als die effecten zeer groot zijn zal ook een zeer groot en zeer dwingend openbaar belang nodig zijn om vergunning te verlenen. Als slechts niet geheel kan worden uitgesloten dat de effecten net de significantiegrens overschrijden, kan een wat minder groot openbaar belang de mogelijke inbreuk rechtvaardigen. Dat volgt uit de eis dat de aanwezigheid van een openbaar belang niet automatisch een significante aantasting rechtvaardigt. Er is een afweging per geval nodig.<sup>142</sup>

De deskundigen zijn bekend met voorbeelden waaruit zou moeten blijken dat andere lidstaten een andere – soepelere – uitleg geven aan het begrip 'dwingend openbaar belang'. Zij hebben de juistheid hiervan niet kunnen verifiëren. Het kan echter zinvol zijn om in het kader van de kennisuitwisseling tussen lidstaten (zie paragraaf 4.4.3) ook dit begrip mee te nemen zodat een database van 'best practices' ontstaat.

#### 5.7.4 Compenseren

##### 5.7.4.1 Landsgrensoverschrijdend compenseren

Het is omstreden of in het kader van de ADC-toets landsgrensoverschrijdend compenseren mogelijk is. Vanuit de doestellingen van de richtlijnen en vanuit ecologische overwegingen lijkt hier weinig tegen in te brengen en soms wellicht zelfs veel voor te zeggen. Het kan immers voorkomen dat compensatie in hetzelfde gebied aan de andere kant van de grens of in een ander gebied in een andere lidstaat voor het netwerk Natura 2000 als geheel ecologisch meer winst betekent. Een voorbeeld hiervan is bij het Zwin waar een aantasting door een dijkversterking aan de Nederlandse kant met moeite in Nederland gecompenseerd is, terwijl aan de Vlaamse kant het gebied vele malen groter is en veel meer mogelijkheden bood voor de compensatie. Als verder over de grens wordt gekeken zal ook moeten worden gekeken naar de spreiding van het voorkomen van de habitats binnen de biogeografische zone. De Advocaat Generaal heeft in zijn conclusie voor het Briels-arrest benadrukt dat compenserende maatregelen los staan van de ingreep en een ander karakter hebben dan mitigerende maatregelen. Zij zijn gericht op het functioneren van het Natura 2000-netwerk als geheel.<sup>143</sup> Thans lijkt artikel 2.8, achtste lid Wnb echter in vele gevallen het landsgrensoverschrijdend compenseren onmogelijk te maken omdat deze bepaling de minister verplicht om 'compensatiegebieden' als Natura 2000-gebied aan te wijzen. Dat is met betrekking tot gebieden in het buitenland niet mogelijk. Nu de thans vigerende Wnb slechts een beperkte levensduur zal kennen totdat de wet opgaat in de Omgevingswet, lijkt een aanpassing van artikel 2.8, achtste lid Wnb niet opportuun. Mocht zich in de komende jaren de wenselijkheid van compensatie in een buurland voordoen, zou voor een creatieve en ruime interpretatie van deze bepaling kunnen worden gekozen, waarbij de minister een compensatiegebied niet zelf aanwijst, maar wel ervoor zorgt dat het door de buitenlandse autoriteit aangewezen wordt. Bij de overgang van de Wnb in de Omgevingswet zou er echter op moeten worden gelet dat de wetstekst zelf duidelijk maakt dat dit mogelijk is, bijvoorbeeld door in de wettelijke bepaling te spreken van

---

<sup>139</sup> Overigens is in het kader van de verlening van een ontheffing op grond van de Ffw (artikel 16, eerste lid, onderdeel c, Hrl) ook door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het regionale werkgelegenheidsbelang als dwingende reden van groot openbaar belang erkend, zie uitspraken van 15-1-2001 ECLI:NL:RVS:2001:AA9523 en 4-12-2013 ECLI:NL:RVS:2013:2231, en ook 8-8-2012 ECLI:NL:RVS:2012:BX3968. Gezien de mogelijke verschillen in zwaarte van een ingreep door een ontheffing van soortenrechtelijke verboden en een toestemming voor een project met significante effecten voor een Natura 2000-gebied is deze jurisprudentie echter slechts van beperkte voorspellende waarde voor de toepassing van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn .

<sup>140</sup> HvJ 24 november 2011, C-404/09, Cie. Vs. Spanje, Alto Sil.

<sup>141</sup> HvJ 18 februari 2016, (Griekeland) **C-504/14**, ECLI:EU:C:2016:105.

<sup>142</sup> Zie HvJ 20 september 2007 (Italië), C-304/05, ECLI:EU:C:2007:532; zie ook Europese Commissie, Richtsnoeren 2007, p. 8.

<sup>143</sup> AG 27 februari 2014, C-521/12 (Briels), ro. 46.

“zorgt er voor dat...”.

Een aandachtspunt hierbij is dan wel dat compenserende maatregelen in het buitenland niet bijdragen tot het bereiken van een gunstige staat van instandhouding binnen Nederland. Volgens velen heeft de uiteindelijke eis van de richtlijn dat alle habitattypen en soorten in een gunstige staat van instandhouding moeten worden gebracht betrekking op het niveau van de lidstaat, dus in dit geval Nederland.<sup>144</sup> Compensatie in het buitenland zou dan niet bijdragen aan het voldoen aan deze uiteindelijke eis.

Een ander aandachtspunt is de handhaving. Voorwaarden voor compensatie in het buitenland is wel het eenduidig en bindend vastleggen van landsgrensoverschrijdende compensatie. Een nadeel daarvan is immers dat Nederlandse autoriteiten geen publiekrechtelijke handhavingsmiddelen hebben indien de compensatie, anders dan verwacht, toch niet zo plaatsvindt als dat afgesproken was.

#### 5.7.4.2 Compenseren buiten Natura 2000-gebieden

Compenseren buiten Natura 2000-gebieden is, als dat ecologisch zinvol is en effectief bijdraagt aan het functioneren van het Natura 2000-netwerk als geheel, zeker mogelijk. Een aandachtspunt daarbij is dat zeker moet worden gesteld dat de compensatie ook duurzaam zal zijn en duurzaam haar functie binnen de het Natura 2000-netwerk zal vervullen. Deze duurzaamheid zal ook zijn neerslag moeten vinden in de juridische beschermingsstatus van de met de compensatie gecreëerde natuurwaarden. Vaak zal dat betekenen dat het compensatiegebied vervolgens als Natura 2000 aangewezen moet worden.

#### 5.7.5 Conclusies ADC-toets

Er zijn verschillende manieren voor kleine projecten om doorgang te vinden zonder dat problemen optreden met de ADC-toets. Ten eerste is er de beoordeling of het effect van het project wel significant is. Bij kleine ingrepen kan dit vaak relatief eenvoudig voorkomen worden door eerst in te zetten op verbetering in het gebied door middel van actief beheer. Ook kan een fasering van doelen ruimte bieden. Ten tweede lijken zowel de eisen aan de alternatieventoets als aan de redenen van dwingend openbaar belang afhankelijk van de grootte van de ingreep. Kleine projecten zouden dus wel eens eerder kunnen voldoen aan het A- en D-criterium. Ten slotte is het compenseren van kleine aantastingen ook vaak eenvoudiger.

Compensatie mag in beginsel ook buiten het Natura 2000-gebied liggen en zelfs in andere lidstaten liggen.

Het lijkt zinvol zijn om in het kader van de kennisuitwisseling tussen lidstaten (zie paragraaf 4.4.3) ook de verschillende onderdelen van de ADC-toets mee te nemen zodat een database van 'best practices' ontstaat.

---

<sup>144</sup> Door sommigen wordt zelfs beargumenteerd dat ook per gebied een gunstige staat van instandhouding moet worden bereikt, zie bijvoorbeeld Bastmeijer, De Bruin en Verschuuren, 2006, p. 30-31 en dezelfde auteurs, 2008 p. 15-16.

## 6 BEOORDELING VAN DE DENKRICHTINGEN OVER SOORTENBESCHERMING

### 6.1 Algemeen

Soortenbescherming wordt in de praktijk door velen als een minder groot knelpunt ervaren dan gebiedsbescherming. Voor een deel kan dit worden verklaard doordat in de praktijk steeds meer ervaring is opgebouwd met het integreren van enerzijds de aandacht voor beschermde soorten en anderzijds de planning en uitvoering van bouwprojecten en andere activiteiten (zie hieronder). Voor een deel kan de ervaring van minder knel echter ook samenhangen met een beperkte uitvoering, toezicht en handhaving van het soortenbeschermingsrecht. In 2014 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PbL) erop gewezen dat er maar heel weinig Ffw-ontheffingen worden aangevraagd in vergelijking tot het aantal activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning aangevraagd wordt.<sup>145</sup> Dit zeer geringe aantal roept bij het PbL de vraag op of bij aanvragen voor een omgevingsvergunning wel genoeg rekening wordt gehouden met gevolgen voor beschermde soorten. Driekwart van de gemeenten is op de hoogte van haar taak om na te gaan of een natuurtoets aan de orde is in het kader van een aanvraag voor een omgevingsvergunning, maar veel gemeenten controleren dit alleen als de initiatiefnemer zelf al op het aanvraagformulier heeft aangevinkt dat de handeling gevolgen voor beschermde dier- en plantensoorten heeft. Ecologische kennis, bijvoorbeeld over de aanwezigheid van soorten in het plangebied en de kans op een schadelijk effect voor beschermde soorten door een activiteit, is slechts in ongeveer de helft van de gemeenten aanwezig.<sup>145</sup>

In het kader van de introductie van de Wnb is voor de bovengenoemde taak van gemeenten veel aandacht gevraagd,<sup>146</sup> waarbij ook is benadrukt dat deze rol zal blijven bestaan na integratie van de natuurwetgeving in de Omgevingswet. De deskundigen zijn van oordeel dat investeren in gedegen ecologische kennis in gemeenten die deze kennis nog niet in huis hebben essentieel is. Niet alleen vanwege de effectiviteit van de wetgeving voor wat betreft natuurbescherming, maar onder andere ook omdat deze kennis belangrijk is om onnodig onderzoek te voorkomen, compenserende maatregelen effectief voor de betreffende soorten te laten zijn. Wanneer een goede uitvoering en een intensivering van het toezicht en de handhaving van het soortenbeschermingsrecht vorm gaat krijgen, kan in de praktijk mogelijk vaker knel worden ervaren. Voor een goede inschatting daarvan en voor de bespreking van de denkrichtingen moet dan wel de nieuwe Wnb als kader worden gehanteerd. Dit is met name relevant omdat deze wet de Nederlandse wettelijke regeling voor soortenbescherming vrij substantieel heeft gewijzigd.

### 6.2 De Wet natuurbescherming en passieve soortenbescherming

Een van de kernpunten van de Wnb is dat de verbodspalingen en ontheffings- en vrijstellingsmogelijkheden wat betreft reikwijdte meer worden teruggebracht tot wat vereist is op grond van de VHR en wat betreft de formulering nauwer bij deze richtlijnen aansluiten. Zo worden meer verboden beperkt tot opzettelijke handelingen. Ook is de reikwijdte van sommige verbodsbepalingen beperkter. Een voorbeeld betreft het verbod op het opzettelijk verstoren van vogels, welk verbod onder de Wnb niet van toepassing is "indien de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort."<sup>147</sup> Voorts is de passieve bescherming van beschermde soorten die geen bescherming genieten op grond van de VHR of op grond van internationale verdragen (de overige nationaal beschermde soorten als bedoeld in art. 3.10 van de Wnb) ingeperkt. Zo is het opzettelijk verstoren van exemplaren van deze soorten niet meer specifiek verboden.

De toekomst zal moeten uitwijzen of deze wijzigingen ook tot minder knel zullen leiden. In theorie lijkt dit het geval te zijn vanwege de verminderde passieve bescherming, maar in de praktijk kan dit anders uitpakken. Zo valt voorwaardelijk opzet binnen de reikwijdte van de verbodsbepalingen en blijft ook daar waar de specifieke verbodsbepalingen zijn komen te vervallen de zorgplicht gelden. Ook is het mogelijk dat door de wijzigingen van de verbodsbepalingen de rol van de

---

<sup>145</sup> Balans van de Leefomgeving 2014: <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeuomgeving/jaargang-2014/natuur/natuurwetgeving-en-soortbescherming>

<sup>146</sup> Dit is onder meer gebeurd tijdens de vier in het land gehouden regiobijeenkomsten. Tijdens deze bijeenkomsten werd bevestigd dat veel gemeenten nog weinig aandacht hebben voor natuuraspecten bij de toetsing van de aanvraag voor een omgevingsvergunning.

<sup>147</sup> Art. 3.1, lid 4 en lid 5.

zorgplicht als vangnetbepaling groter zal worden en dat de zorgplicht vaker als grondslag om tegen gedragingen op te treden zal worden gehanteerd. Een belangrijke wijziging van het soortenbeschermingsrecht is de decentralisatie naar de provincies. Hierdoor kunnen verschillen tussen de uitwerking van het (passieve) soortenbeschermingsrecht van provincies ontstaan. Zo laten de recent vastgestelde provinciale verordeningen diverse verschillen zien ten aanzien van de soorten waarvoor (op provinciaal niveau) vrijstelling is verleend en regels ten aanzien van het faunabeheerplan. Maatwerk op provinciaal niveau is in beginsel wenselijk. Wel verdient het aanbeveling om op termijn te evalueren hoe groot de verschillen zijn en of deze vanuit een oogpunt van individuele soortenbescherming (waarbij een diersoort enerzijds via o.a. het NNN gestimuleerd wordt om zich door Nederland te verspreiden en anderzijds per provincie een wisselende bescherming geniet) aanvaardbaar zijn.

Om de bovenbedoelde mogelijke juridisering en discussies in verband met veranderingen in het passieve soortenbeschermingsrecht zoveel mogelijk een tijdelijk karakter te laten hebben zou het naar het oordeel van de deskundigen goed zijn wanneer provincies investeren in een goede structurele informatieopbouw en -uitwisseling over de toepassing van het passieve soortenbeschermingsinstrumentarium.

Daarbij kan ook aandacht bestaan voor knelpunten die al onder de oude wetgeving werden gevoeld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de beperkte mogelijkheden om ontheffing te krijgen voor het beschadigen of wegnemen van jaarrond beschermde nesten.<sup>148</sup> Nu duidelijk is dat de Vogelrichtlijn op dit punt niet zal worden gewijzigd<sup>149</sup>, is het zinvol om te bezien of en hoe de door de praktijk ervaren problemen kunnen worden verkleind. Als het (ook onder de Wnb) niet mogelijk lijkt ontheffing voor het wegnemen van een jaarrond beschermd nest te verkrijgen, kan vaak een oplossing worden gevonden via het treffen van mitigerende maatregelen. Het verbeteren van de uitwisseling van kennis over welke maatregelen effectief zijn, is wenselijk (zie par. 6.3).

Tegen deze achtergrond kan ook rechtsvergelijkend onderzoek ten aanzien van de implementatie en toepassing van het soortenbeschermingsrecht in andere EU lidstaten zinvol zijn. Daarbij kan onder meer aandacht bestaan voor de keuzes die gemaakt zijn om niet-Europees beschermde soorten wel 'nationaal' beschermd te verklaren, de toepassing van de voorwaarden voor uitzonderingen op de bescherming (ontheffingsgronden, het alternatievenvereiste en het vereiste dat het realiseren van de gunstige staat van instandhouding niet in gevaar komt), e.d. Net als voor gebiedsbescherming wordt regelmatig gesteld dat het in andere lidstaten wel mogelijk is om toestemming te verkrijgen voor bepaalde projecten, terwijl die in Nederland niet verkregen zou worden en het zou goed zijn om gedegen te onderzoeken of en in welke mate dit juist is. Ook kan een dergelijk vergelijkend onderzoek aandacht besteden aan de implementatie van het soortenbeschermingsrecht ten aanzien van algemeen voorkomende soorten en best-practices waarbij de vermindering van lasten en winst voor de natuur hand-in-hand gaan (zie hieronder). Afhankelijk van de uitkomsten zou vervolgens ook kunnen worden gedacht aan de ontwikkeling van aanvullende richtsnoeren op EU-niveau.

### 6.3 Ontwikkelen, uitwisselen en goed toepassen van kennis

De deskundigen zien ook mogelijkheden om de kennis over de *effecten van ingrepen* op soorten en de bewezen effectieve maatregelen om effecten te mitigeren (of compenseren) door middel van uitbreiding van de soortenstandaarden en andere kennisdocumenten te verhogen<sup>150</sup>. Ook dit kan een verbeterde toepassing van het soortenbeschermingsrecht nadrukkelijk bevorderen. In de meeste gevallen blijft maatwerk noodzakelijk, maar dergelijke kennisverzameling en -uitwisseling kan wel zorgen voor meer consensus over de uitgangspunten van dergelijke maatwerk. Daarmee kunnen ook discussies over de objectiviteit van ecologisch adviesonderzoek worden beperkt.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> Zie bijv. J. Gundelach, 2012.

<sup>149</sup> Zie bijv. het persbericht van 7 december 2016 van de Europese Commissie: [http://ec.europa.eu/news/2016/12/20161207\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/2016/12/20161207_en.htm)

<sup>150</sup> Zie ook paragraaf 4.4.2.

<sup>151</sup> Zie bijvoorbeeld de gedragscode die is ontwikkeld door het Netwerk Groene Bureaus, beschikbaar op <http://www.netwerkgroenebureaus.nl/werken-aan-kwaliteit/gedragscode>.



Voorts kan de kennis over de *aanwezigheid* van soorten verder worden verbeterd. Er zijn enkele voorbeelden bekend van gemeenten die de aanwezige soorten geïnventariseerd hebben.<sup>152</sup> Het zou de soortenbescherming ten goede komen als alle gemeenten of provincies dit zouden doen. Hiermee wordt beter inzichtelijk wanneer een ontheffing vereist is, worden de onderzoekslasten voor (met name kleine, particuliere) initiatiefnemers verlaagd en kan actieve soortenbescherming worden verbeterd. Hieronder zal dit worden geïllustreerd met het voorbeeld van de gebiedsontheffing voor de gemeente Tilburg.

Essentieel is dat gemeenten (en provincies) bij de uitvoering van de natuurwetgeving en het daarvoor nodige kennismangement intensief samenwerken, bijvoorbeeld in omgevingsdiensten. Dit is niet alleen nodig ter verhoging van de effectiviteit van de natuurbeschermingswetgeving, maar ook omdat deze bundeling en ontsluiting van kennis belangrijk is om onnodig onderzoek te voorkomen. De ver gaande decentralisatie van de bevoegdheden is niet alleen wat het kennismangement betreft een aandachtspunt. Ook de noodzaak van effectieve en efficiënte handhaving en toezicht pleit voor bundeling van de bevoegdheden van gemeenten in bijvoorbeeld omgevingsdiensten.

#### **6.4 Omgang met algemene soorten – individubescherming loslaten?**

Vanuit de denkrichtingen is de vraag gesteld of voor algemene soorten afgestapt zou kunnen worden van 'individubescherming'. Dit is niet mogelijk. Het soortenbeschermingsrecht van relevante natuurbeschermingsverdragen en de Europese richtlijnen vereist de toepassing van de verbodsbepalingen op het niveau van individuele exemplaren van de soorten die soortenbescherming genieten. De omstandigheid dat een beschermd soort in een zeer gunstige staat van instandhouding verkeert kan echter wel een rol spelen bij de beoordeling of een uitzondering op de bescherming kan worden toegelaten. Een voorwaarde voor het kunnen verstrekken van een ontheffing of vrijstelling is bijvoorbeeld dat hiermee het behalen en behouden van de gunstige staat van instandhouding van de soort niet in gevaar wordt gebracht. Wanneer een soort er slecht voor staat vormt dit vereiste regelmatig een discussiepunt, niet zelden tot in de rechtszaal. Wanneer een soort echter heel algemeen is en ook de betreffende populatie van de soort er goed voorstaat, vormt deze voorwaarde in beginsel geen belemmering voor het maken van een uitzondering op de bescherming. Bezien vanuit de bescherming van wilde dieren en planten is in dergelijke gevallen de meerwaarde van individubescherming vooral gelegen in de andere voorwaarden voor ontheffingen en vrijstellingen: het ontbreken van andere bevredigende oplossingen en het vereiste dat uitzonderingen alleen voor bepaalde belangen toelaatbaar zijn. Deze voorwaarden geven aan dat ook wanneer soorten er goed voorstaan wilde dieren en planten niet 'vogelvrij' zijn maar een afweging is vereist.

#### **6.5 Koppeling van passieve en actieve bescherming, waaronder natuur-inclusief werken**

De ontheffingenpraktijk laat zien dat verreweg de meeste aanvragen voor ontheffingen gehonoreerd worden en dat de ontheffingsvoorwaarden veelal slechts zien op het beperken van de nadelige gevolgen voor soorten of het uitsluiten van bepaalde onaanvaardbare effecten. Voor de natuur betekent deze praktijk veelal weinig of geen winst maar hooguit minder verlies, terwijl initiatiefnemers en overheden veel energie in de onderzoeken en procedures moeten stoppen. Zinloos zijn deze ontheffingen zeker niet omdat via voorschriften nog altijd meer maatwerk kan worden verleend dan bij algemene vrijstellingen het geval is en de nadelige gevolgen wel degelijk worden beperkt ten opzichte van de situatie waarin geen enkele afweging vereist zou zijn. Toch blijven er dan wel kansen liggen voor mens en natuur. In de praktijk wordt daarom steeds vaker gezocht naar win-win-benaderingen voor ecologie en economie. Dit kan bijvoorbeeld door een ontheffingenpraktijk 'op te schalen' naar een meer strategisch niveau (bijvoorbeeld gebiedsniveau) en te baseren op voorafgaand gedegen onderzoek dat het niveau van de individuele aanvraag overstijgt. Ter illustratie wordt hieronder het voorbeeld genoemd van de gebiedsontheffing van de gemeente Tilburg voor sloop en bouwwerkzaamheden in de stad.

---

<sup>152</sup> Waaronder de gemeenten Haaren, Moerdijk, Oisterwijk, Purmerend en Weest (<http://www.florafauanacheck.nl/index/>).

### **Gebiedsontheffing in de gemeente Tilburg**

De gemeente Tilburg heeft in 2016 voor sloop en bouwwerkzaamheden in de oude stad een gebiedsontheffing gekregen waarvan initiatiefnemers in de stad onder bepaalde voorwaarden gebruik mogen maken.<sup>153</sup> Belangrijk is dat deze aanpak gebaseerd is op voorafgaand ecologisch onderzoek in een deel van de gemeente naar de belangrijkste nest- en voortplantingsplaatsen van beschermde soorten, vliegroutes van vleermuizen, e.d.. Dit is een investering, maar het is naar alle waarschijnlijkheid uiteindelijk minder duur dan de optelsom van alle onderzoekskosten in individuele gevallen. Ecologisch is een dergelijk gedegen fundament bovendien zeer nuttig: de kennis van de bestaande nesten en voortplantingsplaatsen, maar ook van de belangrijkste vliegroutes, foeragegebieden, etc. maakt het mogelijk om mitigerende en compenserende maatregelen uit te denken die ecologisch nuttig zijn. Zo werd helder dat het creëren van nieuwe kraamkamers op bepaalde plaatsen niet nuttig zou zijn vanwege een te grote afstand van de foeragegebieden. Bovendien kunnen de maatregelen op een schaal worden uitgevoerd die omvangrijker is dan de optelsom van maatregelen bij individuele ontheffingen. Zo vormt het uitgangspunt dat in beginsel bij iedere nieuwbouw nieuwe nestvoorzieningen worden gerealiseerd, ook wanneer er bij de sloop ten behoeve van het project geen nest- of voortplantingsplaatsen verloren zijn gegaan. Een ideaalplaatje kan dan zijn dat op een zeker moment de stad 'ecologisch' vol zit wat betreft de nest- en voortplantingsplaatsen en initiatiefnemers veel minder lasten ervaren van een ontheffingenprocedure vanwege het gebruik kunnen maken van de gebiedsontheffing. Een waarschuwing voor deze aanpak is wel dat de win-win staat of valt met het naleven van de voorwaarden. Wanneer de voor de natuur positieve maatregelen in de praktijk niet worden genomen betekent een gebiedsontheffing vooral meer gemak, maar ook verlies voor de natuur. Men moet een dergelijke benadering dus eigenlijk wel 'verdienen'. Denkbaar is dat een gemeente daarom gebruik maakt van een machtigingssystematiek: een afzonderlijke ontheffing is niet nodig, maar om van een gebiedsontheffing gebruik te kunnen maken is wel eerst een machtiging vereist. Dit geeft de gemeenten de mogelijkheid om de naleving van de voorwaarden te waarborgen.

### **6.6 De Wet natuurbescherming en actieve soortenbescherming**

Helder is dat de inzet van alleen passief instrumentarium (verboden, ontheffingen en vrijstellingen) niet voldoende zal zijn om de natuurdoelstellingen te realiseren. Actief natuurherstel is essentieel. De verwachting is dat investering in de natuur op termijn ook tot een verminderde knel kan leiden, zowel in het gebiedenbeschermingsrecht (zie hierboven) als in het soortenbeschermingsrecht. Hierboven werd al het voorbeeld genoemd van de toetsing aan de ontheffingsvoorwaarde 'gunstige staat van instandhouding', maar ook andere aspecten spelen een rol. Bij meer natuur kan bijvoorbeeld de ecologische functionaliteit van een nest- of voortplantingsplaats minder snel in gevaar komen wanneer een deel van het foeragegebied wordt aangetast vanwege een sociaal-economisch relevant project. De aanval kan daarom de beste verdediging zijn.

De Wnb besteedt aan actieve natuurbescherming meer aandacht dan de voorgaande wetgeving en kent veel 'haakjes' om actief natuurherstel invulling te gaan geven. Deze haakjes (instrumenten) en concrete voorbeelden uit de praktijk zijn elders in kaart gebracht.<sup>154</sup> De deskundigen achten het van grote waarde wanneer provincies en gemeenten bij het vormgeven van actieve bescherming onderling kennis en ervaringen uitwisselen en ambities afstemmen, bijv. bij het bepalen van de provinciale inzet voor herstel van landelijk bedreigde soorten.

### **6.7 Conclusies en aanbevelingen soortenbeleid**

De verantwoordelijkheid voor soortenbescherming wordt primair bij de aanvragers van een omgevingsvergunning of Wnb-ontheffing gelegd. Hier ligt echter ook een kans en taak voor gemeenten. Uit onderzoek is echter gebleken dat kennis bijvoorbeeld over zowel de aanwezigheid van soorten in het plangebied als de kans op een schadelijk effect voor beschermde soorten door een activiteit slechts in ongeveer de helft van de gemeenten aanwezig is. Dit is een punt van zorg.

---

<sup>153</sup> Deze beschrijving is gebaseerd op een interview met Mischa Cillissen, stadsecoloog van de gemeente Tilburg, gehouden ten behoeve van het rapport Kees Bastmeijer en Arnold van Kreveld, 'Meer natuur, minder knel. Met de Wet natuurbescherming naar actief natuurherstel', in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, januari 2017.

<sup>154</sup> Bastmeijer & van Kreveld, 2017.

Quick wins lijken gerealiseerd te kunnen worden door te investeren in het ontwikkelen, uitwisselen en goed toepassen van beschikbare kennis over passieve en actieve soortenbescherming, zowel op gemeentelijk, provinciaal als Europees niveau.

Het werken met, op basis van gedegen ecologische kennis verleende, ontheffingen voor bepaalde gebieden (zie voorbeeld Gemeente Tilburg) kan bijdragen tot vermindering van administratieve lasten en tot een verbetering van de efficiënte van soortenbeschermingsmaatregelen.



## LIJST MET AFKORTINGEN

ABRVS	Afdeling bestuursrechtspraak=Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AGHvJ	Advocaat generaal Hof van Justitie
Art.	artikel
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FCS	Favourable Conservation Status (= gunstige staat van instandhouding)
FRV	Favourable Reference Value (= gunstige referentiewaarde)
HvJ EU	Hof van Justitie = Hof van Justitie van de Europese Unie
HR	Habitatrichtlijn
MER	Milieueffectrapportage
OBN	Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit
PAS	Programma Aanpak Stikstof, voorheen Programmatische Aanpak Stikstof
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme
VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn
VR	Vogelrichtlijn
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wnb	Wet natuurbescherming
Wro	Wet ruimtelijke ordening



## LITERATUURLIJST

Algemene Rekenkamer, 2014. Compensatie van schade aan natuurgebieden. Vervolgonderzoek naar de bescherming van natuurgebieden. Den Haag, april 2014.

<http://www.rekenkamer.nl/dsresource?objectid=17923&type=org>

Backes, C. W., 2015. Een plicht tot rechtsvergelijkende motivering? Over de vraag hoe bestuursrechters omgaan met de interpretatie van EU-recht door hun buitenlandse collega's, in: A.T. Marseille, A.C.M. Meuwese, F.C.M.A. Michiels & J.C.A. de Poorter (Eds.), 2015. Behoorlijk bestuursprocesrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. B.W.N. de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van het bestuursprocesrecht (pp. 313-330). Den Haag: Boom Juridische uitgevers (ISBN 978-94-6290-126-1)

Backes, Ch.W., H.F. van Dobben, J. Robbe, & H. Dekker, 2005. Reikwijdte van de richtlijn milieuaansprakelijkheid. Utrecht: CELP/NILOS.

Backes, Ch.W., Dobben, H.F. van, Poortinga, M.A., 2011. Stikstofdepositie en Natura 2000 - Een rechtsvergelijkend onderzoek, Maastricht 2011, 84 pp + bijlagen

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/09/13/stikstofdepositie-en-natura-2000.html>, ook verschenen als bijlage Kamerstukken II 2011-2012, 30654, Nr. 97.

Backes, C.W., M.P. van Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks, D.C.J. van der Hoek & A.L. Gerritsen, 2011. [Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen](#). PBL-publicatienummer: 555084001.

Backes, C.W., 2017. Ondertussen bij de Oosterburen: géén nood aan een PAS?, in: H. Schoukens en I. Lamurseau (eds.), De Programmatische Aanpak Stikstof, Van den Broele, Brugge 2017, pp. 259-275.

Bastmeijer, C.J., M.K. de Bruin & J.M. Verschuuren, 2006. Juridische toets doelensystematiek Natura 2000 in Nederland. Centrum voor wetgevingsvraagstukken Universiteit van Tilburg.

Bastmeijer, C.J., M.K. de Bruin & J.M. Verschuuren, 2008. Natura 2000 in Nederland : Concept-aanwijzingsbesluiten getoetst; Een onderzoek in opdracht van Vogelbescherming Nederland naar de juridische kwaliteit van de concept-aanwijzingsbesluiten voor geselecteerde Natura 2000-gebieden (Westerschelde, IJsselmeer en Waddenzee). Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Universiteit van Tilburg.

Bastmeijer, C.J. & A. van Kreveld, 2017. 'Meer natuur, minder knel. Met de Wet natuurbescherming naar actief natuurherstel', in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, januari 2017.

Bekker R. & C. Nikkels, 2015. Nadere Analyse Informatiehuis Natuur. IPO 18 december 2015

Bijlsma, R.J., C.J. Bastmeijer, M.E.A. Broekmeyer, R.J.F. Bugter, F.M. Fleurke, H.P.J. Huiskes en J.A.M. Janssen, 2012. Samenvoeging Natura 2000-gebieden; Juridische, bestuurlijke en ecologische (on)mogelijkheden, kansen en risico's. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2348. <http://edepot.wur.nl/249622>

Bijlsma, R.J., A.J.M. Jansen, J.A.M. Janssen, G.J. Maas en P.C. Schipper, 2016. Kansen voor meer natuurlijkheid in Natura 2000-gebieden. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2745.R.J. <http://edepot.wur.nl/39028>

Bouwma, I.M., J.A.M. Janssen, S.M. Hennekens, H. Kuipers, M.P.C.P. Paulissen, C.M. Niemeijer, M.F. Wallis de Vries, R. Pouwels, M.E. Sanders & M.J. Epe, (2009). Realisatie landelijke doelen Vogel- en Habitatrichtlijn : een onderzoek naar de noodzaak voor aanvullende beleidsmaatregelen ter realisatie van de landelijke doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn Wageningen: Alterra, (Alterra-rapport 1835). <http://edepot.wur.nl/10134>

Broekmeyer, M.E.A en M. Pleijte, 2016. Kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn; Zestien Nederlandse casussen in het licht van de Fitness Check en de ambities uit de Rijksnatuurvisie. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2705. <http://edepot.wur.nl/376011>

Drahmann, A., 2015. Aandachtspunten bij de toedeling van ontwikkelingsruimte uit het Programma Aanpak Stikstof (PAS), M en R 2015/132.

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

- Europese Commissie, 2012. Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden.  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission\\_note/commission\\_note2\\_NL.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_NL.pdf)
- Europese Commissie, 2013. Guidelines on Wilderness in Natura 2000. Management of terrestrial wilderness and wild areas within the Natura 2000 Network. Technical Report - 2013 – 069.  
<http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/wilderness/pdf/WildernessGuidelines.pdf>
- Europese Commissie, 2013. Interpretation manual of European union habitats EUR 28 april 2013 European commission DG Environment Nature ENV B.3.  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int\\_Manual\\_EU28.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf)
- Frins, R.H.W., 2016. Mitigatie, compensatie en saldering in het omgevingsrecht. Proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Gundelach, J., 2012. 'Vogelvrij. Een beschouwing over vogels met jaarrond beschermde verblijfplaatsen in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen'. Tijdschrift voor Omgevingsrecht, nr. 3, 2012 p. 64-74.
- Krämer, L., 2009. The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive. Journal of Environmental Law, 2009, 21, p. 59.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, 2011. [Implementatie Natura 2000 in Nederland](#). Analyse naar aanleiding van het Regeerakkoord en de motie van der Staij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie.
- Ministerie van Economische Zaken, 2014. Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014  
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2014/04/01/rijksnatuurvisie-2014/14135118-bijlage3-3.pdf>
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2006. [Natura 2000-doelendocument](#)
- Nechay, G., 2000. Status of Hamsters: *Cricetus cricetus*, *Cricetus migratorius*, *Mesocricetus Newtoni* and other hamster species in Europe. Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats. Nature and Environment Series, No. 106. Council of Europe Publishing, May 2000
- Onrust, F. & A. Drahmman, 2014. "[Dwingende redenen van groot openbaar belang in de Flora en faunawet](#), een analyse van deze ontheffingsgrond naar aanleiding van vaste jurisprudentie", TBR 2014/112.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 2014. [Balans van de Leefomgeving 2014](#). PBL publication nr. 1308.
- Regiebureau Natura 2000, 2009. [Leidraad bepaling significantie](#). Nadere uitleg van het begrip 'significante gevolgen' uit de Natuurbeschermingswet.
- Soppe, M.A.A. & Gundelach, J., Het bestemmingsplan gemaximaliseerd, in M van der Heiden e.a. (red.) Co&co, Liber Amicorum, aangeboden aan dr. J.W. van Zundert; Deventer, Kluwer 2013, pp. 191-205
- Surov et al., 2016. Dramatic global decrease in the range and the reproduction rate of European hamsters *Cricetus cricetus*. Article in Endangered Species Research Vol. 31: 119–145, 2016, January 2016
- Verbeek, J., 2016. Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming, Uitgeverij Parijs, Zutphen 2016
- Vogel R.L., Bouwma I., Koese B., Kranenbarg J., La Haye M., Odé B., Sierdsema H., Sparrius L., Verburg P. & Zollinger R, 2013. [Het belang van Nederland buiten de Ecologische Hoofdstructuur voor soorten van de Vogelrichtlijn en van bijlage V van de Habitatrichtlijn](#). Onderzoek in het kader van de verplichtingen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Sovon-rapport 2013/15. Sovon, Nijmegen.
- Woldendorp, H.E., 2007. De Afdeling bestuursrechtspraak over natuurbescherming, BR 2007/176.
- Van Velsen, S.M., Representatieve invulling van maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan, TBR 2013/65 en TBR 2013/77.



Bastmeijer & Verschuuren, 2003. [Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland](#). Onderzoek in het kader van het IBO Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Bastmeijer C.J. & K. Willems, 2010. 'Robuust, verbonden en beschermd'. Past een klimaatbestendig natuurbeleid met aandacht voor 'wilde natuur'-beleving in het juridische Natura 2000-jasje?. In: C.W. Backes, C.J. Bastmeijer, M E.A. Broekmeyer, I.M.A. Heitkönig, A.E.M. Ninaber, M.A. Poortinga, E. Smidt, M. van Veen, K. Willems & H.E. Woldendorp, 2010. Natuur(lijk) met recht beschermd: bouwstenen voor een effectieve en hanteerbare natuurbescherming. Publicatie van de Vereniging voor Milieurecht. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.



## **BIJLAGE 1 GERAADPLEEGDE DESKUNDIGEN**

1. Prof. Dr. Chris Backes – *Hoogleraar omgevingsrecht bij UCWOSL, Universiteit Utrecht* - co-auteur
2. Mr. Dr. Annemarie Drahmman – *Universitair docent aan de Universiteit Leiden* - co-auteur
3. Prof. Dr. Kees Bastmeijer – *Hoogleraar European & international public law bij Tilburg Law School*
4. Mr. Nicolien van de Biggelaar – *Advocaat bij De Brauw Blackstone Westbroek N.V*
5. Roderick Groen Msc. – *Adviseur ecologie en natuurregelgeving bij Arcadis*
6. Drs. Lennart Turlings – *Adviseur ecologie/projectleider bij Witteveen+Bos*
7. Dr. Astrid van Teefelen – *Universitair Docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam*
8. Dr. Ir. André van den Berg – *Senior beleidsmedewerker bij provincie Flevoland*
9. Mr. Marjan Poortinga – *Expert natuurbescherming & omgevingsrecht bij RWS*
10. Mr. Ingrid Klein – *Expert natuurbescherming & omgevingsrecht bij RWS*
11. Mr. Rudolf Haije – *Coördinerend jurist bij ministerie EZ*

De deskundigen zijn een aantal keer bij elkaar gekomen. Deze bijeenkomsten vonden plaats onder voorzitterschap van Chris Backes, ondersteund door Annemarie Drahman en Annemiek Adams (ministerie Economische Zaken).



## BIJLAGE 2 DENKRICHTINGEN VOOR DE VERBETERING VAN DE UITVOERING VAN DE VOGEL- EN HABITATRICHTLIJNEN IN NEDERLAND

### Inleiding

In de periode 2015-2016 vindt de Europese Fitness Check van de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR) plaats. Deze is onderdeel van het REFIT-programma van de Europese Commissie gericht op betere regelgeving ("Better Regulation"). Doel van de Fitness Check is te bepalen of Europese regelgeving – in dit geval de VHR – nog geschikt is waarvoor deze bedoeld is ("Fit for purpose"). De Fitness Check van de VHR richt zich onder meer op het evalueren van de effectiviteit, efficiëntie en relevantie van de VHR, de toegevoegde waarde van de EU en de coherentie met ander EU-beleid.

Vanwege de Fitness Check is veel informatie verzameld over de uitvoering van de VHR in Nederland en over de kansen en knelpunten die partijen hierbij ervaren. Hierbij is gebleken dat in veel situaties de VHR een goed kader bieden voor de bescherming van de natuur, waarbij de uitvoering van de VHR niet tot (grote) problemen leidt. Deze notitie gaat niet over deze situaties. Echter, het is ook gebleken dat er in andere situaties wel sprake is van dilemma's en knelpunten, zowel voor natuur - waarbij het niet (kunnen) benutten van kansen voor natuurversterking ook een knelpunt is - als voor economie en andere maatschappelijk opgaven. Voor deze dilemma's hebben verschillende partijen (denkrichtingen voor) verbetermogelijkheden voor de uitvoering van het VHR-beleid in Nederland aangedragen.

Deze notitie bevat een aantal van de door partijen genoemde verbetermogelijkheden. Het betreft met name verbetermogelijkheden die betrekking hebben op de ambities van het rijk en de provincies om – met behoud van de Europese doelen van de VHR – waar mogelijk en wenselijk:

- natuuropgaven te combineren met economische ontwikkeling en andere maatschappelijke opgaven;
- in (natuur-)gebieden meer ruimte te kunnen geven aan dynamiek en natuurlijke processen;
- de uitvoeringslasten voor burgers, bedrijven en overheden te beperken.

Het overzicht is met name gebaseerd op de door Nederland (EZ, IPO en I&M) ingevulde questionnaire voor de Europese Fitness Check en de achterliggende bronnen<sup>155</sup>. Daarnaast zijn de volgende bronnen gebruikt:

- het door Alterra in opdracht van EZ uitgevoerde onderzoek "Kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn"<sup>156</sup>;
- het rapport "Experiences of Dutch consultancies with the Birds and Habitats Directives", opgesteld door het Netwerk Groene Bureaus<sup>157</sup>;
- het verslag van de in december 2015 door het Rijk en IPO georganiseerde publieksdialoog over de uitvoering van de VHR in Nederland<sup>158</sup>;
- het rapport "Land in de knel" van het EP-lid Annie Schreijer<sup>159</sup>;
- het in opdracht van het WNF door de Universiteit van Tilburg opgestelde rapport "Zijn de Vogel- en Habitatrictlijn fit?"<sup>160</sup>.

### Opzet van de notitie

De dilemma's en verbetermogelijkheden geordend onder een aantal onderwerpen. Deze onderwerpen zijn:

1. Natuur hand in hand met economie en maatschappelijk opgaven;
2. Herstel van natuurlijke dynamiek;
3. Omgaan met dynamisch natuur;
4. Voorzorgsbeginsel beter toepassen?
5. Uitvoeringslast bij toetsing van plannen en projecten;
6. Doelmatigheid en kosteneffectiviteit;

---

<sup>155</sup> Voor de questionnaire en bijlagen, waaronder de complete literatuurlijst in Appendix 1, zie [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl)

<sup>156</sup> Broekmeyer, M. et al., 2016, Alterra, Wageningen: <http://edepot.wur.nl/376011>

<sup>157</sup> Van Leeuwen, B., 2015, Netwerk Groene Bureaus, Odijk; zie [netwerkgroenebureaus.nl](http://netwerkgroenebureaus.nl)

<sup>158</sup> Voor de maatschappelijke discussie en het verslag, zie [www.natuurinuitvoering.nl](http://www.natuurinuitvoering.nl)

<sup>159</sup> Schreijer, A., 2015; zie [https://issuu.com/eppgroup/docs/land\\_in\\_de\\_knel](https://issuu.com/eppgroup/docs/land_in_de_knel)

<sup>160</sup> Bastmeijer, K. & Trauwborst, A., 2015, Universiteit Tilburg; zie [researchgate.org](http://researchgate.org)

7. Strikte soortenbescherming;
8. Overige

Het gaat hierbij met name om inhoudelijke onderwerpen. Daarnaast is naar voren gekomen dat er ook sprake is van verbetermogelijkheden die meer te maken hebben met de aanpak, het proces en de organisatie van de uitvoering van de VHR. Deze raken eigenlijk aan bijna alle bovengenoemde inhoudelijke punten. Deze meer "procesgerichte" punten zijn in deze notitie verder niet uitgewerkt. Deze betreffen onder meer:

- de organisatie van gebiedsprocessen in en nabij Natura 2000-gebieden en de rol, inbreng en verantwoordelijkheden van gebiedspartijen;
- communicatie;
- het bevorderen van leerprocessen rond de uitvoering;
- de verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking: vanaf de aanwijzing en begrenzing van gebieden, het stellen van gebiedsdoelen tot grensoverschrijdende inrichting en beheer;
- de ontwikkeling van kennis;
- de uitwisseling van ervaringen en "good practices" tussen lidstaten.

### **Leeswijzer**

In de volgende paragrafen worden de (inhoudelijk) onderwerpen toegelicht. Per onderwerp wordt eerst een korte beschrijving gegeven van de knelpunten en dilemma's die partijen ervaren bij en als gevolg van de uitvoering van de VHR. Vervolgens worden de door partijen aangedragen verbetermogelijkheden genoemd

## **1. Natuur, economie en andere maatschappelijke opgaven hand in hand.**

### **Dilemma**

Partijen in Nederland zien kansen om in een integrale aanpak natuurontwikkeling te combineren met andere opgaven, zoals economische ontwikkeling, waterveiligheid of infrastructuur. Met positieve resultaten voor de natuur en voor andere belangen. Bij een dergelijke aanpak wordt soms op een locatie binnen een Natura2000-gebied de natuur versterkt ter ondervanging van negatieve effecten voor natuur elders in het gebied. Hiermee kan worden verzekerd dat op gebiedsniveau "per saldo" geen achteruitgang van de natuur plaats vindt. Projecten en programma's kunnen ook zo opgezet worden dat per saldo de kwaliteit van de natuur verbeterd wordt. Het integrale project is dan een instrument voor de ontwikkeling c.q. de verbetering van de natuur.

Het Rijk en de provincies zien het spoor van het combineren van natuuropgaven met economische ontwikkeling en andere maatschappelijke opgaven als een belangrijk spoor voor het realiseren van de (Europese) natuuropgaven in Nederland.

Echter, in de praktijk blijkt het toepassen van een dergelijke "per saldo" aanpak lastig in het geval van Natura 2000-(gebieden). De uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Briels is hiervan een illustratie. Het Hof spreekt hierin uit dat het toestaan van aantasting van habitats op één locatie in het Natura 2000-gebied strijdig is met de eisen van artikel 6 lid 3 van de HR dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. De versterking van de natuur elders in het gebied ziet het Hof hooguit als compensatie in de zin van artikel 6 lid 4 van de Habitatrictlijn.

Deze uitspraak van het Hof lijkt de mogelijkheid van het toepassen van een "saldo-aanpak" te beperken tot ontwikkelingen van groot openbaar belang en alleen in die gevallen waarin er geen alternatieven zijn. Projecten zonder dwingend maatschappelijk belang – variërend van regionale gebiedsontwikkelingen waarin een groot aantal publieke en private belangen in samenhang opgepakt worden tot private projecten voor groen ondernemerschap – lopen vast in (de saldobenadering van) het ADC-traject, ook als deze uiteindelijk wel tot een verbetering van de natuur zouden leiden. Hierdoor worden kansen gemist. Voor natuur en voor andere opgaven.

### **Aangedragen verbetermogelijkheden**

De volgende opties voor het verbeteren van de implementatie zijn door betrokkenen aangedragen:

#### **a. Uitwerken van een praktische "per saldo-benadering"**

Meerdere partijen pleitten voor meer mogelijkheden voor het toepassen van een "per saldo-benadering waarbij "plussen" en "minnen" voor natuur in tijd en ruimte met elkaar verrekend kunnen worden. Een benadering die wegblijft van de begrippen mitigatie en compensatie en het ADC-traject. Aandragen opties:

- ruimte bieden voor een "per saldo" aanpak met ruimte voor tijdelijke en lokale verslechtingen binnen de kaders van bijvoorbeeld een programmatische aanpak;

- onderscheid maken tussen plannen en projecten met grote en met (relatief) kleine aantastingen en in ieder geval projecten met relatief kleine aantastingen buiten het ADC-traject te houden. De vraag is hoe gezien "Briels" een dergelijke aanpak vorm gegeven kan worden.
- b. Binnen het "ADC-traject" meer ruimte creëren voor private belangen en publieke belangen van "minder" dwingend karakter  
 Een andere verbetermogelijkheid om meer ruimte te bieden voor het combineren van natuur, economie en andere maatschappelijke opgaven betreft het binnen het ADC-traject meer ruimte bieden aan private belangen en publieke belangen van "minder dwingend karakter". Op dit moment lopen dergelijke plannen en projecten - indien zij significante negatieve effecten op een deel van de natuur en bij een "per saldo" positief resultaat - vast in de ADC-procedure. Aanvullend daarop wijzen sommige partijen erop dat het begrip "dwingend openbaar belang" niet eenduidig is en verduidelijking behoeft.
- c. Verduidelijken en ruimte bieden voor van het concept "natuurinclusieve ontwikkeling" in de context van de VHR  
 Een aantal partijen wijzen er op dat de toepassing van het concept "plan" en "project" zoals gehanteerd in het kader van de VHR niet goed aansluit bij het concept "plan en project voor natuurinclusieve ontwikkeling". Zij pleiten voor een verduidelijking van het concept natuurinclusieve ontwikkeling en de wijze van toetsen van dergelijke ontwikkelingen. In de praktijk worden op dit moment natuurinclusieve ontwikkelingen niet integraal beoordeeld. Bij toetsing wordt een dergelijke ontwikkeling "opgeknipt" in enerzijds "deelproject(en) zijnde de niet-natuurcomponent(en) van de natuurinclusieve ontwikkeling" en anderzijds de "natuurcomponenten van de ontwikkeling". De "niet-natuurprojecten" worden dan getoetst als een plan of project, waarbij naar voren kan komen dat er noodzaak is tot mitigatie dan wel compensatie. En de "natuurcomponent" wordt dan -al naar gelang de situatie- beoordeeld als mitigatie en / of als compensatie om de "niet-natuurcomponenten" mogelijk te maken.  
 Deze benadering zou aan de integraliteit van de natuurinclusieve ontwikkeling waarbij de diverse planonderdelen verweven zijn en elkaar versterken - bijv. een integrale gebiedsontwikkeling, een project voor groen ondernemerschap- geen recht doen. Zij pleitten ervoor de beoordeling van natuurinclusieve programma's en projecten - inclusief de eventuele afweging van alternatieven, van dwingende redenen van openbaar belang en van compensatie - plaats te laten vinden op het niveau van het integrale programma /project. Waarna de onderliggende componenten niet meer afzonderlijk getoetst worden. Het programma moet dan wel concreet genoeg zijn om die toetsing mogelijk te maken. De richtlijnen lijken hiervoor ruimte te bieden.
- d. Natuurinclusieve gebiedsontwikkeling als instandhoudingsmaatregel  
 Een andere genoemde optie is - eventueel onder bepaalde voorwaarden - natuurinclusieve programma's en projecten die tot meer en betere natuur leiden niet te zien als plan/project in de zin van artikel 6, maar als instandhoudingmaatregel.
- e. Extra inzet op het verbeteren milieucondities/aanscherpen milieubeleid/natuurherstel  
 Veel partijen wijzen op de slechte milieucondities en de slechte staat van instandhouding van veel soorten en habitattypen in Nederland en dat hierdoor een plan en project snel significante negatieve gevolgen kan hebben voor de instandhoudingdoelen. En waardoor een vergunningprocedure inclusief passende beoordeling vereist is. Dit kan er toe leiden - indien mitigatie en compensatie niet mogelijk is - dat een plan / programma / project - ook als er per saldo wel winst voor natuur gerealiseerd zou kunnen worden - geen doorgang kan vinden. Deze partijen pleitten voor extra inzet op het verbeteren milieucondities en het herstellen van de natuur. Hierdoor ontstaat er - op termijn - meer ruimte voor andere ontwikkelingen. Doordat in Nederland in veel gebieden voor veel soorten en habitats de staat van instandhouding ongunstig is, vraagt dit om veel inspanning en geduld.  
 Er zijn partijen die er op wijzen dat onder de huidige omstandigheden het voor hen niet aantrekkelijk is dergelijke "voorinvesterings" in natuur te willen doen. Zij wijzen erop dat gezien de slechte staat van instandhouding van bepaalde VHR doelen het onzeker is dat een "voorinvestering in natuur" voor hen ook daadwerkelijk ontwikkelingsruimte oplevert. De richtlijnen eisen namelijk "geen verslechtering". Dus ook geen verslechtering van de betere natuurkwaliteit (of het grotere natuurareaal), die door de "voorinvestering" in natuur zal ontstaan. Om deze reden en gezien het grote gat in bepaalde gevallen tussen de huidige natuurkwaliteit en de goede staat van instandhouding, is het voor met name private partijen vaak niet aantrekkelijk "voorinvesterings" te doen gericht op het verbeteren van milieucondities. Deze partijen pleitten voor meer ruimte voor (private) partijen om in dergelijke gevallen wel te kunnen profiteren van hun voorinvesterings. Dit zou het voor deze

interessanter maken dergelijke investeringen wel te doen. Met voordelen voor hen, maar ook voor natuur.

- f. De natuurdoelen anders formuleren  
Sommigen stellen dat de Nederlandse doelensystematiek te gedetailleerd is en hierdoor te beperkend. Plannen en projecten zouden hierdoor (te) snel significante negatieve gevolgen voor natuurwaarden hebben. Er zou meer ruimte voor ontwikkelingen gevonden kunnen worden door natuurdoelen op een andere wijze te formuleren. Zie onderwerp 2.
- g. "Slim" beheerplan opstellen  
Natuurinclusieve projecten in het beheerplan opnemen als vergunningsvrij uit te voeren projecten, waarbij in het beheerplan doelen en alternatieven afgewogen kunnen worden.
- h. "Compensatie" slimmer organiseren  
Aangedragen verbetermogelijkheden:
  - Landsgrensoverschrijdend compenseren;
  - Compensatie van te voren regelen: "habitat-banking"
  - Salderen/compenseren met natuurwaarden buiten Natura2000-gebieden

## **2. Natuurlijke dynamiek en robuustere ecosystemen ontwikkelen/herstellen in Natura 2000-gebieden**

### **Dilemma**

In sommige gebieden wil Nederland investeren in robuuste ecosystemen met natuur die als geheel een grotere waarde heeft dan de bestaande "half-natuurlijke" natuur. In sommige gevallen is het streven om wijzigingen in ecosystemen door menselijk ingrijpen uit het verleden ongedaan te maken, vaak ook in verband met de doelstellingen van de KRW voor het ontwikkelen van meer natuurlijke wateren. Het gevolg van deze inzet is dat in sommige gevallen bepaalde aanwezige soorten en habitattypen in kwaliteit achteruitgaan en/of mogelijk zelfs verdwijnen. Andere ontwikkelen zich echter, vaak ook van grote of grotere waarde.

In die gevallen dat het gaat om natuur in Natura 2000-gebieden doet zich een knelpunt voor. De VHR zijn gericht op het instandhouden van natuurlijke ecosystemen. Het beschermingsregiem van artikel 6 HR is sterk gericht op het behoud van specifieke soorten en habitattypen in een bepaald gebied ("verslechteringsverbod"), wat nieuwe ontwikkelingen in de weg kan staan. Aangezien artikel 6 gerelateerd is aan de instandhoudingsdoelen in het gebied speelt de formulering van doelen hierbij een rol. Hoe specifieker de doelstellingen geformuleerd zijn, hoe minder flexibiliteit er zit in het toelaten van veranderingen. Het in kwaliteit achteruitgaan en/of verdwijnen van soorten en habitattypen is in strijd met de vereisten van de VHR-regels. Dit speelt onder meer bij het herstel van zoet-zout overgangen in de Grevelingen, bij de aanleg van een vismigratierivier tussen IJsselmeer en Waddenzee, bij het herstel van de goede waterkwaliteit in het IJsselmeer en bij projecten voor een meer natuurlijke inrichting van rivieren en beekdalen. Het gevolg lijkt te zijn dat dergelijke projecten gericht op het verbeteren van ecosystemen alleen maar plaats kunnen vinden in geval van dwingend publiek belang en met toepassing van compensatie van verlies van waarden die achteruit zullen gaan bij gebrek aan specifiek beheer. Door de beperkte grootte van de Natura 2000-gebieden in Nederland is daar niet altijd ruimte voor.

In de praktijk lijkt het er op dit moment op dat de meeste projecten wel doorgang kunnen vinden, maar juridische zekerheid is er nog niet.

### **Aangedragen verbetermogelijkheden**

De volgende opties voor het verbeteren van de implementatie zijn door betrokkenen aangedragen:

- Eerst goed nagaan of in dynamiek terugbrengen de beste optie is  
Per gebied moet eerst beoordeeld worden of het terugbrengen van de dynamiek wel de beste optie is. Niet overal is dynamiek gewenst, soms zijn de aanwezige waarden die beheerd moeten worden te belangrijk.
- "Slim" beheerplan opstellen  
Projecten voor herstel natuurlijke dynamiek opnemen in het beheerplan als toegestaan project, waarbij in het beheerplan doelen en alternatieven afgewogen kunnen worden en waarbij ook eventuele compensatie binnen het gebied geregeld kan worden (integrale gebiedsbenadering).
- De natuurdoelen anders formuleren  
Sommigen stellen dat de Nederlandse doelensystematiek te gedetailleerd is en hierdoor te beperkend. Er zou meer ruimte gevonden kunnen worden door natuurdoelen op een andere wijze te formuleren. Hierbij wordt gedacht aan de volgende punten:



- Doelen dynamisch formuleren: verhoudingen in plaats van exacte hoeveelheden, per saldo, ten gunste van formuleringen;
- Doelen globaler formuleren: als "verbetering natuurlijke kenmerken", voor soortgroepen en clusters van habitattypen, alleen voor gidssoorten, in samenhang zoals in de "kernopgaven" en/of gericht op condities in plaats van op soorten en habitattypen;
- Doelen formuleren op hoger schaalniveau - evt. inclusief buiten Natura 2000:
  - i. Landschap/ecosysteemniveau: bijvoorbeeld het hele beekdal
  - ii. Regionaal; voor dynamische systemen en mobiele soorten, zoals nu ook voor sommige vogels
  - iii. Grensoverschrijdende doelen in grensoverschrijdende gebieden
- (ook) doelen formuleren voor de langere termijn ("maak een filmpje, geen snapshot")
- Doelen duidelijker koppelen aan gunstige staat van instandhouding (al dan niet in combinatie met doelen in andere Natura 2000-gebieden of zelfs buiten Natura 2000)

De vraag is hoeveel ruimte er is voor het anders formuleren van doelen als tegelijkertijd het "verslechteringsverbod" van de Habitatrichtlijn artikel 6, lid 2 in gebieden wel een belangrijke randvoorwaarde blijft en ook aangetoond moet worden dat landelijk een gunstige staat van instandhouding mogelijk blijft.

- Grotere gebieden aanwijzen

Het is in een groot gebied eenvoudiger om binnen het gebied voldoende ruimte te hebben voor eventuele compensatie en mitigatie. Het is mogelijk om bestaande Natura 2000-gebieden groter maken door:

- samenvoegen van bestaande gebieden en/of
- ruimer begrenzen (inclusief nog te ontwikkelen natuur en/of andere voor het systeem belangrijke onderdelen van het landschap);

In beide gevallen moet er wel sprake zijn van (landschappelijke/ecologische) samenhang.

- Europese guidance over "uitruil natuurwaarden"

Verduidelijken door de EC (bijvoorbeeld in een handreiking) hoe bij projecten die verbetering van de ecosystemen en de natuurlijke situatie nastreven omgegaan moet worden met de vereisten van artikel 6. Mag de nieuw te ontwikkelen natuur als compensatie worden gezien? Of kunnen de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied worden gekoppeld aan de nieuw te ontwikkelen natuurwaarden en kunnen alle maatregelen in dat verband worden gezien als een project dat nodig is voor het beheer van het gebied?

Nederland werkt momenteel aan een beleidslijn uitruil natuurwaarden. Een dergelijke beleidslijn zou ondersteund kunnen worden door een soort EU-kader voor de "uitruil natuurwaarden" (een vorm van "saldobenadering").

### **3. Natuurlijke dynamiek laten plaats vinden**

#### **Dilemma**

In dynamische gebieden, zoals bijvoorbeeld in het rivierengebied, in de duinen of in grootschalige zandlandschappen, is natuurlijke dynamiek een belangrijke drijvende factor voor het in stand houden van het gebied. In deze gebieden zijn de exacte ontwikkelingen niet te voorspellen. De ligging en oppervlakte van habitattypen en leefgebieden zal steeds wisselen. Successie wordt niet/minder tegengehouden dan bij gericht instandhoudingsbeheer, waardoor bepaalde successiestadia zullen afnemen. Voor de VHR zal moeten worden aangetoond dat het natuurlijk verspreidingsgebied en de oppervlakten van de habitattypen en de populaties van soorten binnen het gebied stabiel blijven of toenemen. Omdat ingrepen, volgens HR- artikel 6 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> lid, afgewogen moeten worden aan de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied, speelt de formulering van doelen hierbij een rol. Hoe specifieker de doelstellingen geformuleerd zijn, hoe minder flexibiliteit er zit in het toelaten van veranderingen. Kleine fluctuaties zijn binnen de regels wel op te vangen, maar als habitattypen of soorten blijvend zouden kunnen verminderen of zelfs helemaal zouden kunnen verdwijnen, zou je dus de (al dan niet herstelde) natuurlijke ontwikkelingen tegen moeten gaan of in delen van het gebied specifiek beheer moeten gaan voeren, ook al betekent dit dat het gebied een minder natuurlijk karakter krijgt.

Op grotere schaal kan klimaatverandering een rol gaan spelen: overwinterende vogels komen hier minder/niet meer overwinteren, maar blijven meer in de buurt van hun broedgebieden. Dit betekent verslechtering in de overwinteringsgebieden, maar geen enkele maatregel in het overwinteringsgebied zal zorgen voor de terugkeer van de vogels.

Bij ruimte voor dynamiek is met name de vraag hoever de verplichting van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn gaat. Als door natuurlijke processen thans aanwezige habitattypen of soorten achteruit gaan (en vaak nieuwe zich vestigen), moeten er dan eerst grote investeringen

worden gedaan om deze processen te keren? En kan pas als dat niet lukt op basis van de evaluatie als bedoeld artikel 9 overeenkomstig de procedure van artikel 21 van de Habitatrictlijn een wijziging in de instandhoudingsdoelstellingen worden doorgevoerd?

#### **Aangedragen verbetermogelijkheden**

De volgende opties voor het verbeteren van de implementatie zijn door betrokkenen aangedragen:

- a. De natuurdoelen anders formuleren  
Sommigen stellen dat de Nederlandse doelensystematiek te gedetailleerd is en hierdoor te beperkend. Er zou meer ruimte voor gevonden kunnen worden door natuurdoelen op een andere wijze te formuleren, gericht op het vergroten van flexibiliteit (voor suggesties en opmerkingen zie hierboven bij onderwerp 2).
- b. Evalueer en pas doelen tussentijds aan  
Aangezien de natuur zich ontwikkelt, kunnen de doelen in de loop van tijd ook veranderen. Evalueer daarom periodiek de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden. Maak een lange termijn visie en stel aan de hand daarvan de doelstellingen zo nodig regelmatig bij.
- c. Europese guidance voor de verduidelijking van art 6.2, 6.3 en 6.4 in relatie tot natuurlijke dynamiek  
Het zou goed zijn als de Europese Commissie haar visie hierover in een handreiking neerlegt en een werkbaar procedure formuleert voor de bijstelling van doelstellingen. Zo wordt bijvoorbeeld in de Wilderness guidance wel aangegeven dat het gaat om doelen op hoger schaalniveau (regionaal, nationaal of biogeografisch), maar ook dat waarden die specifiek beheer vragen apart beheerd moeten worden.

#### **4. Voorzorgsbeginsel beter toepassen?**

##### **Dilemma**

Op grond van artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn kan voor een plan of het project slechts toestemming worden verleend als de bevoegde autoriteiten op basis van een voorafgaande passende beoordeling *"de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten"*. Volgens het Hof van Justitie betekent dit dat *"dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel mag resteren dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast"* (Waddenzee zaak; C-127/02). Aangezien er in de ecologie weinig absolute zekerheden zijn, kunnen er altijd min of meer redelijke wetenschappelijke twijfels blijven bestaan over mogelijke gevolgen van menselijke ingrepen in de natuur.

In veel gevallen ontbreekt daardoor de kennis om met zekerheid te kunnen stellen dat een plan/project geen negatieve gevolgen voor een Natura 2000-waarde heeft. In dergelijke gevallen kan een plan/project niet vergund worden, terwijl het project mogelijk helemaal niet schadelijk is. Een aantal partijen wijst erop dat - naast de toepassing van het voorzorgsbeginsel - ook andere begrippen van artikel 6 om meer toelichting vragen: wanneer is een effect "significant"? Wat is "verslechtering"? Wat zijn "passende maatregelen"? Hoe voer je een "passende beoordeling" uit? Een aantal partijen wijzen erop dat in verschillende landen deze begrippen anders geïnterpreteerd dan wel anders toegepast worden. Dit zou het "level-playing field" in Europa negatief beïnvloeden.

#### **Aangedragen verbetermogelijkheden**

De volgende opties voor het verbeteren van de implementatie zijn door betrokkenen aangedragen:

- a. Voorzorgsbeginsel omkeren: alleen bij gereede twijfel iets niet doen  
De Europese Commissie heeft Nederland een brief gestuurd waarin zij een veel werkbaarder interpretatie van dit voorzorgsbeginsel hanteert/voorstelt, uitgaande van de beschikbare kennis, waarbij de bewijslast omgedraaid kan worden. Deze omkering zou moeten worden geformaliseerd in een guidance of in de richtlijn zelf, met name in het licht van het Kokkelvisserij-arrest. In het nieuwe concept van de geactualiseerde handreiking van de Europese Commissie over artikel 6 is deze interpretatie echter niet terug te vinden, en wordt juist de interpretatie van het Hof van Justitie in de Waddenzee zaak aangehaald. Dat is begrijpelijk, aangezien uiteindelijk het Hof van Justitie de juiste interpretatie van het Europese recht bepaalt. De vraag is dan ook zeer of dit knelpunt via een verduidelijking van de handreiking overeenkomstig de lijn van de Europese Commissie kan worden opgelost of dat dit om een aanpassing van de richtlijn zou vragen.
- b. De begrippen van artikel 6 verduidelijken en verbeteren  
Eerder is al invulling gegeven aan een aantal begrippen door de Regiegroep Natura 2000 (te vinden op [www.natura2000.nl](http://www.natura2000.nl)).

Toch is er bij de betrokkenen grote behoefte aan meer uitleg over de begrippen die van belang zijn bij de toepassing van artikel 6:. De vraag is of er goede toepassingen vanuit andere landen zijn, die als voorbeeld voor de verbetering van de uitvoering in Nederland kunnen dienen. Mogelijk zal dit nog om "vertaling" naar c.q. toelichting voor de specifiek Nederlandse situatie vragen.

c. Ontwikkelen, uitwisselen en goed toepassen van kennis

Partijen pleiten voor meer onderzoek om in kennisleemtes te voorzien. Het gaat hierbij onder meer over:

- Onderzoek naar dosis-effect relaties;
- Onderzoek naar effecten van beheer- of herstelmaatregelen. Suggestie: stel ook hogere eisen aan de beoordeling van beheer- en herstelmaatregelen. Ook deze moeten soms beter onderbouwd worden, zeker indien deze plaats vinden op gronden van derden buiten Natura2000-gebieden

Partijen wijzen erop dergelijk onderzoek en de toepassing van de resultaten in Europees verband af te stemmen. Sommigen wijzen erop dat in de EU in verschillende landen bijv. verschillende dosis-effect relaties en verschillende drempelwaarden gehanteerd worden en dat dit - indien nodig - goed onderbouwd dient te zijn. Het is ook van belang dat deze kennis goed uitgewisseld kan worden.

d. Praktischer omgaan met beschikbare kennis:

Partijen pleiten ervoor:

- Te accepteren dat er grenzen zijn aan wetenschappelijk "expert" kennis en voor het beter Anderen wijzen op de grenzen van de "expert kennis" en pleiten voor het beter accepteren en benutten en an lokale "gebiedskennis" als wetenschappelijke kennis zoals vereist in de VHR. Dezen stellen dat mensen in het veld vaak veel meer weten over gebieden dan externe onderzoekers en de "stand van zaken van de expert kennis
- Slimmer om te gaan met beschikbare kennis: "hand aan de kraan": sommigen stellen dat - indien er gebrek aan kennis en inzicht is in de gevolgen van plannen en projecten - projecten en plannen niet hoeven te worden stil gelegd, maar dat door slim toepassen van principes als "hand aan de kraan" voldoende zekerheid geboden kan worden om ongewenste gevolgen te voorkomen.

## **5. Uitvoeringslast: toetsing van (bestemmings-)plannen**

### **Dilemma**

In de VHR zijn regels opgenomen voor de toetsing van plannen en projecten.

Plannen hebben veelal een hoger abstractieniveau dan projecten en zijn vaak kaderstellend voor projecten. T.a.v. de toetsing van plannen en de hiermee samenhangende projecten kwamen onder meer de volgende twee knelpunten naar voren:

- de ondermijning van de werkingkracht van plannen. In de Nederlandse praktijk doet dit zich in het bijzonder voor bij bestemmingsplannen i.r.t. de stikstofproblematiek ;
- hoge uitvoeringslasten door "dubbele" toetsing van projecten: eerst op planniveau.

### *Ondermijning van de werkingkracht van plannen*

Plannen als het bestemmingsplan hebben een hoog abstractieniveau en gelden voor een lange termijn. De in de VHR opgenomen vereiste plantoets vereist dat er met zekerheid uitgesloten wordt dat bepaalde ontwikkelingen/activiteiten die in het kader van het (bestemmings-)plan plaats zullen vinden de natuurlijke kenmerken van het gebied zullen aantasten. Om de gewenste zekerheid te bieden moet in principe ten aanzien van elke activiteit die het plan mogelijk maakt worden uitgegaan van de meest schadelijke effecten die de ontwikkeling kan veroorzaken. Terwijl ook gesteld kan worden dat een groot deel van de "mogelijke ontwikkelingen" nooit zal plaats vinden en de concrete ontwikkelingen ook als "project" nog een toets op grond van artikel 6.3 HR zullen ondergaan. Waarmee op voorhand ook gesteld kan worden dat de schadelijke effecten van het plan veel geringer zullen zijn dat de "worst-case" waarop het plan getoetst wordt.

Door deze vereiste kost het de gemeenten in Nederland de grootste moeite om bestemmingsplannen vast te stellen die ontwikkelingen mogelijk maken die de kwaliteiten van de VHR zouden kunnen aantasten, bijv. activiteiten die een toename van de stikstofdepositie veroorzaken. Het (ongewenste) effect hiervan is dat dergelijke activiteiten niet meer in het (brede, kaderstellende) bestemmingsplan opgenomen worden. Pas later, bij concrete ontwikkelingen en projecten wordt het bestemmingsplan via een zogenaamd "lokaal" postzegelplan aangepast. Dat is jammer, omdat een planmatige integrale aanpak - tezamen met de milieueffect beoordeling op grond van de richtlijn 2011/42/EC - kan helpen om projecten op een voor natuur en andere aspecten zo goed mogelijke wijze in te passen in een gebied.

*De "dubbele" toetsing van projecten.*

Dit knelpunt kan zich voordoen bij plannen en programma's die bestaan uit een aantal deelprojecten. Initiatiefnemers hebben er op gewezen dat hun plannen in dergelijke situaties dan twee keer getoetst worden. Eerst op het niveau van de toetsing van het plan, waarvan hun project onderdeel is. Later nogmaals wanneer de realisatie van hun concrete project aan de orde is.

### **Aangedragen verbetermogelijkheden**

De volgende opties voor het verbeteren van de implementatie zijn door betrokkenen aangedragen:

- a. Naar een globale(re) beoordeling van bestemmingsplannen  
Sommige partijen stellen dat oplossing zou kunnen zijn in een handreiking bij de VHR op te nemen dat bij de beoordeling van plannen als bestemmingsplannen gegeven het globale karakter van dergelijke plannen een globale toets van de milieueffectbeoordeling op grond van richtlijn 2011/42/EC (een MER) volstaat. Met de nadrukkelijke aanvulling dat het concreet project onder het plan wel aan de toets zoals opgenomen in artikel 6.3 onderworpen zal worden, waarmee de vereiste zekerheid verkregen wordt. Een andere optie, die meer zekerheid biedt, is een aanpassing van artikel 6.3. bijv. door de verwijzing naar plannen te schrappen.
- b. Voorkomen van dubbele toetsing  
Anderen stellen dat indien een project onderdeel is van een groter, meer omvattend plan of programma en dat indien dat plan of programma (positief) beoordeeld is, het onderliggende project dan gevrijwaard zou moeten zijn van (nadere) toetsing. Voorwaarde is dat wel dat bovenliggende plan of programma concreet genoeg is om op goede wijze beoordeeld te kunnen worden.

## **6. Kosteneffectiviteit van instandhoudingsmaatregelen**

### **Dilemma**

Voor alle voorkomende waarden is zowel het landelijke als het daaruit afgeleide gebiedsdoel minimaal "behoud". Deze doelstellingen vloeien voort uit het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2 van de HR, waarin staat aangegeven dat een waarde in een gebied niet mag verslechteren. Vanwege de verplichting tot het treffen van de benodigde instandhoudingsmaatregelen van artikel 6, lid 1 zijn in sommige gevallen lokaal zeer grote inspanningen nodig om een bepaalde soort of een bepaald habitatype te behouden (bijvoorbeeld het korhoen op de Sallandse Heuvelrug). Daarbij is er soms onzekerheid of dat bepaalde doel op die locatie wel gehaald kan worden en de vraag is of het niet beter elders gerealiseerd kan worden, in een ander gebied in Nederland, of zelfs elders in Europa. De vraag is welke inspanning, welke kosten en welke maatschappelijke offers verwacht mogen worden om een bepaald habitatype of soort in stand te houden (proportionaliteit).

### **Aangedragen verbetermogelijkheden**

De volgende opties voor het verbeteren van de implementatie zijn door betrokkenen aangedragen:

- a. Prioriteiten stellen  
Om de beoordeling of een inspanning proportioneel is te vergemakkelijken is het handig om landelijk (resp. in een gebied) prioriteiten stellen, daarbij rekening houdend met:
  - Zeldzaamheid in Europa (resp. in Nederland);
  - Belang van het Nederlandse aandeel in Europa (resp. van het gebied in Nederland);
  - Uniekheid ten opzichte van de rest van Europa, bijvoorbeeld andere variant van habitatype, andere ondersoort (resp. ten opzichte van rest van Nederland);
  - Functie van het gebied als bronpopulatie voor elders;
  - Mogelijkheden grensoverschrijdende samenwerking in een gebied.NB: met betrekking tot verbeterdoelen is dit al zoveel mogelijk toegepast in het zogenaamde "strategisch lokaliseren van doelen".
- b. Inzet in het beheerplanproces  
Zorgen voor een beheerplanproces met grote lokale betrokkenheid (niet alleen de overheden en terreinbeherende organisaties, maar ook boeren, burgers en buitenlui), hiermee kan begrip voor noodzaak van maatregelen vergroot worden, en daarmee het draagvlak ervoor.
- c. Doelen / opgaven realiseren op hoger schaalniveau dan de lidstaat  
Op dit moment zijn de instandhoudingdoelen in Nederland op nationaal niveau vastgesteld en vanuit deze nationale doelen worden de opgaven over de natura2000-gebieden verdeeld. Vanuit de optiek van natuuropgaven zijn landgrenzen niet relevant. Indien er op hoger

schaalniveau en grensoverschrijdend naar opgaven gekeken wordt, kunnen zich mogelijkheden voor doen opgaven daar te lokaliseren waar de realisatie het meest kansrijk en kosteneffectief is. Een guidance vanuit Europa zou duidelijkheid moeten bieden over of de gunstige staat van instandhouding op biogeografisch niveau, dus met meerdere lidstaten, bereikt mag worden, en wat individuele verantwoordelijkheid van lidstaten is. Een eventuele uitwisseling tussen lidstaten moet wel onder strikte voorwaarden plaats vinden; verspreiding over Europa is ook een waarde op zich.

Een Europese richtsnoer over wat proportioneel is om te investeren om een soort of habitattypen in een gebied, of zelfs in een lidstaat, te behouden kan meer duidelijkheid bieden.

## **7. Strikte bescherming van (algemene) soorten**

### **Dilemma**

Conform de Vogelrichtlijn zijn alle in het wild voorkomende vogels strikt beschermd (artikel 5), onder de Habitatrictlijn geldt dit (alleen) voor de soorten die genoemd worden in bijlage IV (artikelen 12 en 13). Deze strikte soortenbescherming betekent dat ook van algemene soorten individuen niet gedood of zelfs verstoord mogen worden. De vraag of een negatief effect kan worden toegestaan wordt afgewogen aan de lokale populatie. Het komt er op neer dat het individu beschermd wordt en niet het grotere plaatje, het landelijk in gunstige staat van instandhouding houden of brengen van een soort, voorop staat. Een vergelijkbaar probleem geldt voor jaarrond beschermde nesten van vogels (dus ook buiten het broedseizoen). In beide gevallen wordt bij vergunningverlening, conform het voorzorgsprincipe, vaak voor de veiligste optie gekozen en worden ontwikkelingen/projecten tegengehouden terwijl er geen gevaar bestaat voor de instandhouding van de betreffende soorten.

In de praktijk zijn hier al de nodige oplossingen voor gevonden in de soortenstandaard, gedragscodes en soortbeschermingsplannen. Ook zijn er initiatieven voor natuurinclusief bouwen. Deze aanpakken zijn nog niet altijd bevestigd door een rechter, bovendien ontslaan ze niet van de verplichting een vergunning aan te vragen, de verlening ervan is alleen gemakkelijker.

### **Aangedragen verbetermogelijkheden**

De volgende opties voor het verbeteren van de implementatie zijn door betrokkenen aangedragen:

a. Natuurinclusief werken bevorderen

Problemen kunnen voorkomen worden door bij voorbaat altijd waarschijnlijk voorkomende beschermde soorten mee te nemen/vooraf mogelijke negatieve effecten te mitigeren (bijvoorbeeld "vleermuisvriendelijk bouwen"). De soortenstandaard, gedragscodes, programmatische aanpakken (soortbeheerplannen) en (landelijke of provinciale) vrijstellingen voor bepaalde strikt beschermde soorten kunnen mogelijk verder uitgewerkt worden. Hierbij ook zorgen voor goede bekendheid, met name bij lokale overheden, zodat ze meteen in het begin van een project meegenomen kunnen worden.

In de Europese guidance voor strikte bescherming van soorten (2007) wordt het concept van "continuous ecological functionality" (blijvende ecologische functionaliteit) besproken. Dit houdt in dat (alleen!) in geval van verstoring of vernietiging van een voortplantings- of rustplaats (art. 12(1)d HR) een maatregel genomen kan worden zodat de ecologische functie in stand blijft. Zo kan bijvoorbeeld het ophangen een vleermuiskast het isoleren van een huis mogelijk maken. In Denemarken en Duitsland wordt van deze vorm van mitigatie veel gebruik gemaakt.

b. Ontwikkelen, uitwisselen en goed toepassen van kennis

Partijen pleiten voor meer onderzoek om in kennisleemtes te voorzien. Het gaat vooral om het uitwisselen van kennis over voorkomen van soorten en effecten van ingrepen op soorten (zie ook paragraaf 5).

c. Europese guidance

Een Europese richtlijn met hoe omgaan met wijdverspreide, algemene, toenemende strikt beschermde soorten (inclusief: wat is "wijdverspreid", "algemeen" en voldoende "toename"?) is wenselijk: kunnen de regels in die gevallen meer uitgelegd worden gericht op het behouden van de gunstige staat van instandhouding dan op het behouden van individuen en zo ja: hoe? In welke gevallen en op welke manier kunnen gedragscodes of programmatische aanpakken voor soorten werken en toegestaan worden? Tevens te gebruiken voor het uitwisselen van best practices tussen lidstaten.

d. Soortbescherming relateren aan staat van instandhouding

Een aanvulling zoals in artikel 14.1 HR (betreffende exploiteerbare soorten van bijlage V) met betrekking tot het verenigbaar zijn met het behoud van de gunstige staat van instandhouding van de soort doet meer recht aan het doel van de richtlijn.

## **8. Overige punten**

Hieronder volgen nog enkele punten die niet in Nederland opgelost kunnen worden.

### **i. Coherentie HR en VR: Afweging m.b.t. groot openbaar belang**

De Vogelrichtlijn (artikel 9.1) kent, in tegenstelling tot de Habitatrichtlijn (artikel 16.1), geen vergunning of ontheffingsgrond voor dwingende reden van openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard voor strikt beschermde soorten. De Vogelrichtlijn is daarmee strenger bij het verlenen van vergunningen dan de Habitatrichtlijn. Gezien de doelen en de dekking (alle inheems voorkomende vogels) van de richtlijnen is dat niet logisch.

Mogelijkheden voor verbetering implementatie:

De volgende oplossingsrichtingen worden genoemd:

- In de Vogelrichtlijn artikel 9 een bepaling op nemen over de mogelijkheid van het verlenen van een ontheffing in geval van een dwingend openbaar belang conform de HR.

### **ii. Coherentie VHR en ander EU-beleid**

Van een andere orde zijn een aantal knelpunten die zich voordoen als gevolg van (vermeend) gebrek aan coherentie en consistentie tussen de VHR en ander EU-beleid. Het beleid heeft een sectorale insteek, de VHR vanuit natuur, het GLB vanuit landbouw, het GVB vanuit visserij. Geïntegreerd gebiedsgericht beleid kenmerkt zich door beleid in een nader omschreven gebied dat differentiatie beoogt in termen van doelstellingen en/of inzet van instrumenten in ruimte en tijd. Het doel van integraal gebiedsgericht beleid is om, rekening houdend met de bijzondere potenties dan wel de problemen in dat gebied, beleidsdoelen op elkaar af te stemmen en op maat toe te snijden op het gebied. De effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn heeft nu te leiden van een gebrek aan coherentie met ander beleid en andere regelgeving. Afstemming van maatregelen kan raken aan de uitvoering van instandhoudingsmaatregelen of passende maatregelen (Habitatrichtlijn artikel 6 lid 1 en 2) of aan toetsing van plannen en projecten in het kader van Europese regelgeving (Habitatrichtlijn artikel 6 lid 3 en 4). In theorie kunnen de Europese richtlijnen leiden tot synergie bij het voldoen aan een gunstige staat van instandhouding. In de praktijk is echter niet duidelijk hoe harmonisatie moet plaatsvinden, en wanneer welke richtlijn prevaleert. Het verschillend karakter van de regels maakt het moeilijk ze goed op elkaar aan te laten sluiten.

Genoemd is onder meer:

- GLB: Hierdoor is in "het veld" in meerdere opzichten spanning tussen landbouw en de ontwikkeling en bescherming van VHR-waarden. Meerdere partijen zouden graag zien dat bij een komende herziening van het GLB een (verdere) vergroening van het GLB meer gericht wordt op het beschermen en ontwikkelen van VHR-waarden.
- KRW: Er is geconstateerd dat de EC dergelijke knelpunten in ieder geval v.w.b. de relatie VHR-KRW heeft waargenomen. De EC heeft namelijk eerder in een publicatie aangegeven dat in die gevallen waarbij KRW-doelen aan de orde zijn, het terugbrengen van een waterlichaam in goede ecologische status voorrang heeft boven het in stand houden van kunstmatige gewijzigde situaties die gunstig waren voor bepaalde Natura 2000-waarden en dat in dergelijke gevallen in algemene zin de VHR-doelen in overeenstemming moeten worden gebracht met de KRW-doelen (zie bijvoorbeeld het verbeteren van de waterkwaliteit in het IJsselmeer). Er wordt echter ook aangegeven dat de landelijke staat van instandhouding niet in gevaar mag komen. Deze visie van de EC sluit aan bij de Nederlandse visie. Bovendien blijft dan de vraag hoe in de ogen van de EC omgegaan moet worden met de bepalingen van artikel 6. En vervolgens speelt de vraag: kan de benadering die de EC voorstelt voor de relatie KRW-VHR ook breder toegepast worden?
- Coherentie tussen GVB, KRM en VHR: hier spelen meerde zaken. Deze spelen op EU-niveau en worden in deze notitie verder niet besproken (zie onder mee het genoemde Alterra onderzoek).

### BIJLAGE 3 BEHANDELDE VRAGEN PER PARAGRAAF

Thema dilemma	aangedragen denkrichting	vraag	paragraaf
<b>1. Natuur, economie en andere maatschappelijke opgaven hand in hand.</b>	a. Uitwerken van een praktische "per saldo-benadering"	Is het mogelijk een "per saldo-benadering" toe te passen waarbij "plussen" en "minnen" voor natuur in tijd en ruimte met elkaar verrekend kunnen worden? Een benadering die wegblijft van de begrippen mitigatie en compensatie en het ADC-traject binnen de kaders van bijvoorbeeld een programmatische aanpak?	5.3.5
		Wat zijn de mogelijkheden voor het toepassen van een "per saldo-benadering" op landelijk niveau waarbij "plussen" en "minnen" voor natuur in tijd en ruimte met elkaar verrekend kunnen worden?	3.3.4.2
		Is het mogelijk onderscheid tussen plannen en projecten met grote en met (relatief) kleine aantastingen te maken? En om projecten met relatief kleine aantastingen buiten het ADC-traject te houden?	5.7
		Hoe kunnen initiatiefnemers en andere partijen gestimuleerd worden om "voorinvesteringen" in de natuur te doen? Hoe kan gegarandeerd worden dat als zij investeren in natuur dit voor hen ook daadwerkelijk ontwikkelingsruimte oplevert? Staat de Habitatrichtlijn "verslechtering" toe van de betere natuurkwaliteit (of het grotere natuurareaal) die door de "voorinvestering" in natuur zal ontstaan?	5.4
	b. Binnen het "ADC-traject" meer ruimte creëren voor private belangen en publieke belangen van "minder" dwingend karakter	Is het mogelijk om binnen het "ADC-traject" meer ruimte te creëren voor private belangen en publieke belangen van "minder" dwingend karakter?	5.7
	c. Verduidelijken en ruimte bieden voor van het concept "natuurinclusieve ontwikkeling" in de context van de VHR	Verduidelijken en ruimte bieden voor van het concept "natuurinclusieve ontwikkeling" in de context van de VHR	5.5
	d. Natuurinclusieve gebiedsontwikkeling als instandhoudingsmaatregel	In hoeverre is het mogelijk om – eventueel onder bepaalde voorwaarden – natuurinclusieve programma's en projecten die tot meer en betere natuur leiden niet te zien als plan/project in de zin van artikel 6, maar als instandhoudingsmaatregel?	5.2
	e. Extra inzet op het verbeteren milieudoelstellingen/aanscherpen milieubeleid/natuurherstel	Klopt het dat door extra inzetten op het verbeteren van de milieudoelstellingen en herstellen van de natuur – op termijn – meer ruimte voor andere ontwikkelingen ontstaat?	4.2.4
	f. De natuurdoelen anders formuleren	Zie 2c	
	g. "Slim" beheerplan opstellen	Is het mogelijk om natuurinclusieve projecten in het beheerplan op te nemen als vergunningsvrij uit te voeren projecten, waarbij in het beheerplan doelen en alternatieven afgewogen kunnen worden?	4.2.4
	h. "Compensatie" slimmer organiseren	Is het mogelijk om landsgrensoverschrijdend te compenseren? Is het mogelijk om te salderen/compenseren met natuurwaarden buiten Natura 2000-gebieden? Is het mogelijk om compensatie vooraf te regelen: "habitat-banking"?	5.7.4.1 5.7.4.2 5.4.3

		Hoe kunnen initiatiefnemers en andere partijen gestimuleerd worden om "voorinvesteringen" in de natuur te doen? Hoe kan gegarandeerd worden dat als zij investeren in natuur dit voor hen ook daadwerkelijk ontwikkelingsruimte oplevert? Staat de Habitatrictlijn "verslechtering" toe van de betere natuurkwaliteit (of het grotere natuuraantal) die door de "voorinvestering" in natuur zal ontstaan?	5.4
<b>2. Natuurlijke dynamiek en robuustere ecosystemen ontwikkelen/he rstellen in Natura 2000-gebieden + 3. natuurlijke dynamiek laten plaats vinden</b>	a. Eerst goed nagaan of dynamiek terugbrengen de beste optie is	Hoe (aan de hand van welke criteria) zou per gebied beoordeeld moeten worden of het terugbrengen van de dynamiek wel de beste optie is? Niet overall is dynamiek gewenst, soms zijn de aanwezige waarden die beheerd moeten worden te belangrijk.	3.3.3.4
	b. "Slim" beheerplan opstellen	Is het mogelijk om projecten voor herstel van natuurlijke dynamiek op te nemen in het beheerplan als toegestaan project, waarbij in het beheerplan doelen en alternatieven afgewogen kunnen worden en waarbij ook eventuele compensatie binnen het gebied geregeld kan worden (integrale gebiedsbenadering)?	4.2.4
	c. De natuurdoelen anders formuleren	Kan meer ruimte voor ontwikkelingen gevonden worden door natuurdoelen op een andere wijze te formuleren? Is het mogelijk om doelen dynamisch te formuleren (bijvoorbeeld verhoudingen in plaats van exacte hoeveelheden, per saldo, ten gunste van formuleringen)?	3.3 3.3.3.3
		Is het mogelijk om doelen globaler te formuleren (bijvoorbeeld "verbetering natuurlijke kenmerken", voor soortgroepen en clusters van habitattypen, alleen voor gidssoorten, in samenhang zoals in de "kernopgaven" en/of gericht op condities in plaats van op soorten en habitattypen)? Is het mogelijk om doelen te formuleren op een hoger schaalniveau? Bijvoorbeeld op landschap/ecosysteemniveau ("het hele beekdal"), regionaal (voor dynamische systemen en mobiele soorten, zoals nu ook voor sommige vogels), op biografisch niveau (doelen die op het niveau van meerdere lidstaten bereikt mogen worden waarbij doelen tussen lidstaten mogen worden "uitgewisseld") of grensoverschrijdende doelen in grensoverschrijdende gebieden? Is het mogelijk om doelen te formuleren voor de langere termijn ("maak een filmpje, geen snapshot")?	3.3.3.1 3.3.4 3.3.5
	d. Grotere gebieden aanwijzen	Is het mogelijk om doelen duidelijk(er) te koppelen aan de gunstige staat van instandhouding? Al dan niet in combinatie met doelen in andere Natura 2000-gebieden of zelfs buiten Natura 2000-gebieden? Is de in het rapport van Bijlsma over kansen voor natuurlijkheid in Natura 2000-gebieden beschreven benadering ecologisch goed onderbouwd en uitvoerbaar, welke wensen en vragen kunnen hiermee beantwoord worden en is dit te verenigen met de eisen van het Europese natuurbeschermingsrecht? Is het mogelijk om bestaande Natura 2000-gebieden groter te maken door het samenvoegen van bestaande gebieden en/of ruimer te begrenzen (inclusief nog te ontwikkelen natuur en/of andere voor het systeem belangrijke onderdelen van het landschap)?	3.3.1 3.2.3 en 3.3.3 3.2.4



<b>4. Voorzorgsbegin sel beter toepassen?</b>	e. Evalueer en pas doelen tussentijds aan	Is het mogelijk dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden periodiek worden geëvalueerd en zo nodig gewijzigd?	4.3
		Is het mogelijk een langetermijnvisie te hanteren en aan de hand daarvan de doelstellingen zo nodig bij te stellen?	4.3
	f. Europese guidance over "uitruil natuurwaarden"		7.9
	g. Europese guidance voor de verduidelijking van art 6.2, 6.3 en 6.4 in relatie tot natuurlijke dynamiek		7.9
	a. Voorzorgsbegin omkeren: alleen bij gereede twijfel iets niet doen	Is het correct dat uit de brief van de Europese Commissie aan Nederland d.d. 26 oktober 2009 een "veel werkbaarder interpretatie" van het voorzorgsbegin wordt gehanteerd/voorgesteld, uitgaande van de beschikbare kennis, waarbij de bewijslast omgedraaid kan worden? Kan deze interpretatie worden toegepast zonder nadere guidance, mede getet op het Kokkelvisserij-arrest?	5.6
	b. De begrippen van artikel 6 verduidelijken en verbeteren	Is het begrip "dwingend openbaar belang" niet eenduidig en verdient het verduidelijking?	5.7.3
	c. Ontwikkelen, uitwisselen en goed toepassen van kennis	Is het mogelijk/wenselijk/nodig dat er meer onderzoek komt om in kennisleemtes te voorzien?	4.4
		In de PAS-herstelstrategieën wordt onderscheid gemaakt tussen hypothetische, experimentele en bewezen maatregelen en vuistregels. Zou een dergelijk onderscheid voor alle maatregelen gemaakt moeten/kunnen worden, waarbij tevens meer gericht onderzoek zou moeten komen om de maatregelen een meer "bewezen" status te geven? (NB: dat onderzoek geeft natuurlijk vaak resultaten onder specifieke omstandigheden die mogelijk niet algemeen te vertalen zijn).	4.4
		Is het mogelijk/wenselijk/nodig om dergelijk onderzoek en de toepassing van de resultaten in Europees verband af te stemmen nu in verschillende lidstaten verschillende dosis-effect relaties en verschillende drempelwaarden worden gehanteerd en in het kader van kennisuitwisseling	4.4.3
	d. Praktischer omgaan met beschikbare kennis:	Moeten we constateren dat er grenzen zijn aan wetenschappelijk "expert" kennis? Wat zijn deze de grenzen van deze "expert kennis"? Kunnen we de "lokale gebiedskennis" (beter) benutten als wetenschappelijke kennis zoals vereist in de VHR?	5.6.2.1
	Is het mogelijk dat als er gebrek aan kennis en inzicht is in de gevolgen van plannen en projecten, projecten en plannen niet hoeven te worden stilgelegd, maar dat door slim toepassen van principes als "hand aan de kraan" voldoende zekerheid geboden kan worden om ongewenste gevolgen te voorkomen?	5.6.2.1	

<b>5. Uitvoeringslast: toetsing van (bestemmings-)plannen</b>	a. Naar een globale(re) beoordeling van bestemmingsplannen	Is het mogelijk om bij de beoordeling van plannen als bestemmingsplannen, gegeven het globale karakter van dergelijke plannen, te volstaan met een globale toets van de milieueffectbeoordeling (MER)? Bijvoorbeeld met als randvoorwaarde dat op enig moment het concrete project onder het plan wel aan de toets van artikel 6.3 Hrl onderworpen wordt?	4.3
	b. Voorkomen van dubbele toetsing	Is het mogelijk dat als het plan of programma (positief) beoordeeld is aan de hand van de toets van artikel 6.3 Hrl, het onderliggende project gevrijwaard wordt van (nadere) toetsing?  Is het mogelijk dat als het plan of programma (positief) beoordeeld is aan de hand van de toets van artikel 6.3 Hrl, het onderliggende project gevrijwaard wordt van (nadere) toetsing?	4.3  4.3
<b>6. Kosteneffectiviteit van instandhouding smaatregelen</b>	a. Prioriteiten stellen	Is het mogelijk om landelijk prioriteiten te stellen om zo te kunnen beoordelen of een inspanning proportioneel is?  Is het mogelijk om in een <i>gebied</i> prioriteiten te stellen voor de beoordeling of een inspanning proportioneel is? Daarbij rekening houdend met zeldzaamheid in Nederland; belang van het gebied in Nederland; uniekheid ten opzichte van de rest van Nederland; bijvoorbeeld andere variant van habitattypen, andere ondersoort; functie van het gebied als bronpopulatie voor elders; mogelijkheden grensoverschrijdende samenwerking in een gebied.  Wat is "proportioneel"? Is er een uitspraak te doen over hoeveel inspanning te veel is? Hoe ver mogen bijvoorbeeld economische, maatschappelijke of gezondheidseffecten reiken? Kun je iets met een MKBA? En in hoeverre mag die dan negatief uitvallen? Over welke tijdsperiode mag je prioriteiten 'uitsmeren'?  Is voor de uitwisseling van doelen en prioriteiten tussen provincies landelijke sturing nodig? De doelen liggen wel vast. Hoe past dit binnen de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en Provincies? Hoe kan deze sturing het beste worden gerealiseerd?  Ook voor het vaststellen van prioriteiten per gebied (binnen een provincie) is een goede sturing door de provincies noodzakelijk (in zoverre van toepassing in samenspraak met RWS). Hoe kan deze sturing het beste worden gerealiseerd?	3.3.1  3.3.3.5 en 4.2.9  3.4.2
	b. Inzet in het beheerplanproces	Is het mogelijk het draagvlak en begrip voor de noodzaak van maatregelen te vergroten door te zorgen voor een beheerplanproces met grote lokale betrokkenheid (niet alleen de overheden en terreinbeherende organisaties, maar ook boeren, burgers en buitenlui)?	4.2.8
	c. Doelen / opgaven realiseren op hoger schaalniveau dan de lidstaat	Op dit moment zijn de instandhoudingdoelen in Nederland op nationaal niveau vastgesteld en vanuit deze nationale doelen worden de opgaven over de Natura 2000-gebieden verdeeld. Is het mogelijk om op hoger schaalniveau en grensoverschrijdend naar deze opgaven te kijken (om zo te zien waar de realisatie het meest kansrijk en kosteneffectief is)? Kunnen de doelen tussen lidstaten worden "uitgewisseld of is verspreiding over Europa een waarde op zich?	3.3.4.1
	a. Natuurinclusief werken bevorderen	Hoe kan natuurinclusief werken bevorderd worden?	4.2 en 5.5

<b>bescherming van (algemene) soorten</b>		In welke gevallen en op welke manier kunnen gedragscodes of programmatische aanpakken (soortbeheerplannen) voor soorten werken en toegestaan worden?	6
	b. Ontwikkelen, uitwisselen en goed toepassen van kennis	Zie 4c.	
	c. Europese guidance		7.9
	d. Soortbescherming relateren aan staat van instandhouding	Is het mogelijk om met wijdverspreide, algemene, toenemende strikt beschermde soorten soepeler om te gaan met de individu-benadering? Bijvoorbeeld door de nadruk te leggen op het behouden van de gunstige staat van instandhouding dan op het behouden van individuen? Of zelfs met (landelijke) vrijstellingen voor bepaalde strikt beschermde soorten?	6.4