



## Leidraad bepaling significantie

Nadere uitleg van het begrip 'significante gevolgen' uit de  
Natuurbeschermingswet

**Datum:** 7 juli 2009

**Auteurs:** Steunpunt Natura 2000

De regiegroep heeft op 7 juli 2009 ingestemd met de "Leidraad bepaling significantie" met dien verstande dat er nog een juridische analyse zal worden gedaan van de mogelijke interpretaties van het begrip "behoud van oppervlakte" enerzijds en een analyse van de mogelijkheden op dit punt bij de doeluitwerking (en karteringen) anderzijds. Dit dient dan alsnog in deze leidraad aanvullend te worden verwerkt.

De uitkomst hiervan zal ( via het steunpuntoverleg) aan de Regiegroep voorgelegd worden en indien nodig worden verwerkt in de Leidraad zoals nu vastgesteld.

### Disclaimer

**Dit document is een intern werkdocument van en voor het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het opstellen van beheerplannen Natura 2000 en vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Het is een levend document dat regelmatig een update zal kennen. Er kunnen geen enkele rechten aan de inhoud van dit document worden ontleend.**

Regiebureau Natura 2000  
P/a Anne-Marie de Wee-Barnas  
Postadres: Postbus 5045, 3502 J Utrecht  
tel. 030 239 8877  
email: steunpuntnatura2000@minlnv.nl

## Inhoudsopgave

<b>Woord vooraf</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2. Belang van nadere uitwerking van het begrip 'significante gevolgen'</b>	<b>6</b>
<b>3. Het begrip 'significante gevolgen'</b>	<b>7</b>
<b>4. Instandhoudingsdoelstellingen: relevante aspecten en precieze inhoud</b>	<b>8</b>
Wat voor doelen zijn er?	8
Toetsing aan de instandhoudingsdoelstelling	8
<b>5. Oppervlakte habitattypen en omvang leefgebied van soorten</b>	<b>10</b>
Wanneer wijkt de oppervlakte of de omvang significant af van de instandhoudingsdoelstelling?	10
Wat moet worden beoordeeld?	10
Precisie	11
Begintoestand	11
Actuele oppervlakte en autonome ontwikkeling	11
Verwachte afname	11
Instandhoudingsdoelstelling	11
Veerkracht	12
Verspreiding	14
Conclusie	14
<b>6. Populatieomvang soorten</b>	<b>14</b>
Conclusie	16
<b>7. Kwaliteitsaspecten</b>	<b>16</b>
Wat moet worden beoordeeld?	17
Precisie	17
Begintoestand	17
Actuele kwaliteit en autonome ontwikkeling	17
Verwachte verslechtering	18
Generieke benaderingen	18
Veerkracht	18
Instandhoudingsdoelstelling	18
Conclusie	18
<b>8. Specifieke bijzonderheden en milieukeurmerken</b>	<b>19</b>
Trends in ontwikkeling	19
Andere meer beperkende activiteit of factor	19
Effectgerichte maatregelen	19
Beperkte afname van het leefgebied van een soort	20
Lokaliseren van verbeteropgave	20
Afkomen van oppervlakte boven de doelstelling.	20
<b>9. Hoe dient toetsing plaats te vinden als er nog geen definitief aanwijzingsbesluit is?</b>	<b>20</b>
<b>10. Omgaan met onzekerheden</b>	<b>21</b>
Wat is het principe van 'hand aan de kraan'?	23
<b>11. Wie beoordeelt of er sprake is van mogelijke significante gevolgen?</b>	<b>24</b>
<b>Bijlage 1: Doorloopschema bepaling significantie</b>	<b>25</b>
<b>Bijlage 2: Juridische achtergrond van de term 'significante gevolgen'</b>	<b>28</b>

## Woord vooraf

In 2007 heeft het Steunpunt al eerder een document opgesteld waarin vier begrippen uit de Natuurbeschermingswet 1998 nader zijn uitgewerkt. Voorliggend document is een aanvulling op het document van destijds, waarbij tevens nieuwe informatie uit jurisprudentie is verwerkt.

**Voorliggend document vervangt hoofdstuk 2 van het document 'Toepassing begrippenkader Natuurbeschermingswet 1998' (Steunpunt Natura 2000, 2007).**

### **Kwaliteitsborging!**

De totstandkoming van dit document is niet over één nacht ijs gegaan: diverse mensen hebben meegewerkt en meegesproken over (onderdelen van) de tekst. Relevant hierin te noemen:

- penvoerders uit het Steunpunt Natura 2000 en Programmadirectie Natura 2000 van LNV
- inbreng vanuit verbindingsofficieren van bevoegde gezagen in het Steunpunt
- input vanuit themadag significantie georganiseerd door het Netwerk Groene Bureaus
- schriftelijk commentaar diverse provincies en Rijkswaterstaat
- check eindconcept door Juristenberaad (waarin alle bevoegde gezagen zitting hebben)
- check eindconcept door maatschappelijke organisaties (onder andere in workshop op 5 februari 2009)
- check eindconcept door Directie Juridische Zaken van het ministerie van LNV.

Alle inhoudelijke opmerkingen zijn verwerkt, en het document bevat geen juridische hangpunten meer. Ondanks alle zorgvuldigheid die betracht is, blijft er de mogelijkheid dat nieuwe jurisprudentie aanleiding zal kunnen geven tot wijzigingen. Indien dat geval is zal een update van deze tekst plaatsvinden.

## Samenvatting

Het begrip 'significant' staat centraal in de toepassing van het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden bij zowel vaststelling van beheerplannen als de vergunningverlening. Het bepaalt niet alleen of een uitvoerige toetsing, een zogenaamde passende beoordeling, moet worden uitgevoerd, maar ook of vervolgens o.a. naar alternatieven voor een bestaande of voorgestelde activiteit moet worden gekeken. Het begrip significantie is niet nader in de Europese Habitatrichtlijn en, ter uitvoering daarvan, de Natuurbeschermingswet 1998 geconcretiseerd. De roep vanuit de uitvoeringspraktijk om tot een verduidelijking van dit begrip te komen is groot. Deze leidraad heeft tot doel tegemoet te komen aan deze roep door handvatten voor invulling van het begrip te bieden. Uitgangspunt is hierbij dat enerzijds recht wordt gedaan aan de te beschermen natuurbelangen, maar anderzijds inzicht wordt verschaft in de ruimte die de onderliggende regelgeving daarbij biedt om een te strikte invulling van het begrip te voorkomen. Maatwerk staat hierbij centraal.

De handvatten die worden geboden nemen een meer algemene benaderingswijze als vertrekpunt: indien als gevolg van een ingreep de toekomstige oppervlakte habitat of leefgebied, aantal van een soort danwel kwaliteit van een habitat lager zal worden dan zoals bedoeld in de instandhoudingsdoelstelling, dan kan sprake zijn van significante gevolgen.

Dit kan in ieder geval anders liggen indien:

- de afname minder dan de minimum-oppervlakte van het habitatype is, er is dan per definitie geen sprake van een meetbare afname;
- wanneer het effect opgevangen kan worden in de natuurlijke fluctuaties, door de veerkracht van het gebied;
- in geval van specifieke bijzonderheden en milieukenmerken .

Daarnaast moeten de kwantitatieve instandhoudingsdoelstelling niet als een absolute norm worden gezien, waarvan nooit kan worden afgeweken. Indien een activiteit tot gevolg heeft dat het na te streven aantal van een soort afneemt, vormt dit weliswaar een belangrijke graadmeter voor het al dan niet significant zijn van de effecten van die activiteit. Echter, de specifieke kenmerken van de activiteit, dan wel de specifieke omstandigheden van het gebied kunnen maken dat ondanks de afname toch geen sprake is van mogelijke significante gevolgen. Maatwerk op gebiedsniveau kan dus tot een andere conclusie leiden, hetgeen in de leidraad wordt beschreven.

Het beheerplan wordt hierbij als het instrument gezien om voor het betreffende gebied per habitat, dan wel soort inzichtelijk te maken wanneer sprake is van (mogelijke) significante gevolgen. In de beheerplannen vindt de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen in omvang, ruimte en tijd plaats, waarmee de (ecologische) bedoeling van die instandhoudingsdoelstellingen goed geduid en geconcretiseerd kan worden. Mede omdat er nog (bijna) geen beheerplannen zijn, bestaat nu nog niet altijd inzicht in bijvoorbeeld de gewenste omvang van verbeterdoelstellingen en de langjarige gemiddelden die bij behoudoelstellingen aangehouden moeten worden. De komende tijd zal dit inzicht wel worden verkregen en wordt de benaderingswijze uit deze leidraad steeds meer bruikbaar.

Deze leidraad is een levend document over een onderwerp waar de komende tijd nog veel ervaring mee opgedaan zal worden. Nieuwe inzichten en ontwikkelingen zullen dan ook kunnen leiden tot actualiseringen.

*Het in de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de wet) gebruikte begrip 'significante gevolgen' wordt in de praktijk ook wel 'significant negatieve effecten' genoemd bij de vraag of een Passende beoordeling noodzakelijk is. Dit laatste geeft wat duidelijker weer wat bedoeld is. Daarom wordt in onderstaande tekst ook regelmatig van deze verduidelijkende weergave gebruik gemaakt. Overigens wordt in de vanaf 1.2.2009 geldende wetstekst ook het begrip 'significant effect' gebruikt; dit kan dus als synoniem worden beschouwd.*

## 1. Inleiding

Het begrip 'significante gevolgen' is zowel relevant voor de vaststelling van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden als de verlening van vergunningen voor projecten in en rond Natura 2000-gebieden<sup>1</sup>. Het begrip bepaalt voor beide instrumenten wanneer een zogenaamde passende beoordeling moet worden uitgevoerd, namelijk: indien significante gevolgen niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten. Bovendien bepaalt het de bovengrens voor het overgangsregime voor bestaand gebruik: indien er geen sprake is van mogelijke significante gevolgen, is er tot het moment van vaststelling van het betreffende beheerplan geen vergunningplicht. In Bijlage 2 bij deze notitie is nader op de specifieke artikelen van de wet ingegaan en is een relatie gelegd met de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn (waar de wet de Nederlandse uitwerking van is). Hieruit blijkt dat het begrip een centrale rol speelt in zowel de vaststelling van het beheerplan als de verlening van vergunningen. Gezien deze centrale rol is er grote behoefte aan duidelijkheid omtrent de uitleg daarvan. Zie hieromtrent nader hoofdstuk 2.

Bij de invulling van het begrip spelen de instandhoudingsdoelstellingen uit de definitieve aanwijzingsbesluiten een centrale rol<sup>2</sup>: in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen moet worden bezien of (mogelijk) sprake is van significante gevolgen. In deze tekst wordt dan ook, na twee algemene hoofdstukken (2 en 3), eerst ingegaan op de verwoording van de instandhoudingsdoelstellingen (hoofdstuk 4). Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 en 6 uitgelegd hoe de significantie kan worden bepaald voor kwantitatieve aspecten (oppervlakte habitattypen / omvang leefgebied soorten, en populatieomvang soorten). Vervolgens komt in hoofdstuk 7 de kwaliteit aan bod (van habitattypen en leefgebied soorten). In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op specifieke kenmerken en milieuomstandigheden die ook van invloed zijn op de vraag of sprake is van significante effecten. De ontwerp-aanwijzingsbesluiten komen aan de orde in hoofdstuk 9. Hierna wordt ingegaan op hoe om te gaan met onzekerheden (hoofdstuk 10). Tot slot komt aan bod wie de significantie bepaalt en beoordeelt (hoofdstuk 11). Een samenvatting in de vorm van een stappenschema met voorbeelden is opgenomen als Bijlage 1.

Deze tekst omvat als vertrekpunt voor de beoordeling of sprake is van mogelijke significante gevolgen een algemene *benaderingswijze*. In de praktijk blijft de beoordeling van het al dan niet significant zijn van een activiteit altijd maatwerk vergen waarbij met de specifieke kenmerken van het gebied en de activiteit rekening wordt gehouden. In aanvulling daarop moet worden bedacht dat met de algemene benaderingswijze een insteek wordt gekozen waarbij ervan wordt uitgegaan dat er voldoende inzicht bestaat in bijvoorbeeld het te behouden aantal hectares van een habitat, de voorgestane herstelopgave, dan wel het langjarige jaargemiddelde. Dit inzicht is niet altijd al aanwezig. Het proces via een definitief aanwijzingsbesluit naar een definitief beheerplan zal hierin voorzien.

Ondanks het feit dat de tekst zich beperkt tot de hoofdlijnen, is de inhoud niet snel en eenvoudig te doorgronden. Dat wordt veroorzaakt door het feit dat er veel relevante aspecten zijn, zowel in ecologische als juridische zin. Om de tekst overzichtelijk te houden, zijn tekstherhalingen zoveel mogelijk vermeden en zijn veel (voor beheerplanopstellers en vergunningverleners relevante) details in voetnoten opgenomen.

<sup>1</sup> Buiten Natura 2000-gebieden wordt dit begrip dus niet als zodanig toegepast op daar aanwezige habitattypen of soorten van de Habitat- of de Vogelrichtlijn. Wél kunnen ontwikkelingen *buiten* een Natura 2000-gebied relevant zijn voor de instandhouding van dat Natura 2000-gebied: middels de externe werking kan bijvoorbeeld de aantasting van een populatie buiten een Natura 200-gebied een significant gevolg hebben voor de populatie binnen dat Natura 2000-gebied.

<sup>2</sup> Als er een definitief aanwijzingsbesluit is, hoeft er namelijk alleen maar getoetst te worden op waarden waarvoor een instandhoudingsdoelstelling is geformuleerd. Zie hoofdstuk 9 voor de situatie waarin er nog geen definitief aanwijzingsbesluit is.

## 2. Belang van nadere uitwerking van het begrip 'significante gevolgen'

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de centrale rol die het begrip significantie speelt bij zowel het vaststellen van Natura 2000-beheerplannen als bij de vergunningverlening. Het begrip 'significante gevolgen' is evenwel niet gedefinieerd in de Habitatrictlijn (wel de 'staat van instandhouding', waar het begrip betrekking op heeft). Voor de praktijk van met name beheerplannen en vergunningverlening is een verduidelijking noodzakelijk. Enerzijds om recht te doen aan de richtlijnen en de Natuurbeschermingswet 1998 en anderzijds om te voorkomen dat het begrip te strikt wordt toegepast.

Hoewel algemene, objectieve kaders een bepaalde mate van duidelijkheid kunnen bieden, moet worden beseft dat de toepassing een gebiedsspecifiek karakter zal blijven houden: gekozen is immers voor een bescherming op het niveau van een Natura 2000-gebied. Er zal dus niet snel van een bepaalde ingreep gezegd kunnen worden dat die *nooit* een significant effect kan hebben. Aan de andere kant kan slechts van een deel van de mogelijke effecten gezegd worden dat ze *altijd* significant zullen zijn. Kortom: bij een effectbeoordeling moet worden gewerkt met generieke kennis en (voorzover voorhanden) generieke normen, maar het blijft gebiedsgericht maatwerk.

Niet alleen in Nederland ziet men het belang van nadere uitwerking van het begrip 'significante gevolgen'. Ook op Europees niveau is dit belang al eens onderkend (zie kader). Deze interpretaties zijn als vertrekpunt gebruikt voor onderhavige uitwerking van het begrip 'significante gevolgen'.

### **Europese interpretatie**

*De Europese Commissie<sup>3</sup> heeft in een interpretatiedocument het begrip 'significante gevolgen' als volgt omschreven:*

*"Wat als een „significant" gevolg moet worden aangemerkt, is geen kwestie van willekeur. Ten eerste wordt de term in de richtlijn als een objectief begrip gehanteerd (d.w.z. dat de term niet op zodanige wijze wordt gekwalificeerd dat hij op een arbitraire wijze kan worden geïnterpreteerd). Ten tweede is een consequente interpretatie van „significant" noodzakelijk om te garanderen dat „Natura 2000" als een coherent netwerk functioneert.*

*Hoewel er duidelijk behoefte is aan een objectieve interpretatie van de term „significant", betekent deze objectiviteit natuurlijk geenszins dat geen rekening moet worden gehouden met de specifieke bijzonderheden en milieukenmerken van het beschermde gebied waarop het plan of project betrekking heeft. In dit verband kunnen de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied alsmede achtergrondgegevens en gegevens over de vroegere toestand, zeer nuttig zijn voor een precieze omschrijving van de meest delicate punten in verband met natuurbehoud. Een deel van deze informatie is vervat in de gegevens die bij het selectieproces overeenkomstig artikel 4 van Richtlijn 92/43/EEG worden gebruikt (zie punt 4.5.3). Ook beschikken de lidstaten soms over gedetailleerde beheersplannen ter instandhouding van een gebied, waarin de verschillen qua kwetsbaarheid tussen de diverse delen van een gebied worden beschreven.*

*Een en ander maakt duidelijk dat wat in één gebied significant is, het niet per se hoeft te zijn in een ander (zie bijlage I, punt 8<sup>4</sup>).*

*Aan het begrip „significant" moet een objectieve inhoud worden gegeven. Tegelijk moet de significantie van effecten worden vastgesteld in het licht van de specifieke bijzonderheden en milieukenmerken van het beschermde gebied waarop een plan of project betrekking heeft, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied.*

*Het verlies van 100 m<sup>2</sup> habitat kan significant zijn in het geval van een kleine standplaats van zeldzame orchideeën, maar onbeduidend in het geval van een uitgestrekt steppegebied."*

*Deze interpretatie is bevestigd door de uitspraak over kokkelvisserij van het Europese Hof van Justitie (zaak C-127/02, punt 48 van het arrest d.d. 7 september 2004), waarin is gesteld dat "een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs moet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. In het kader van de inschatting van de effecten die dit plan of project kan hebben, moet de significantie van die gevolgen met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft."*

<sup>3</sup> Europese Commissie, 2000: Beheer van "Natura 2000"-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG).

<sup>4</sup> "Om te weten wat in de praktijk onder „significant" moet worden verstaan, is het nuttig om zich te baseren op de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, en met name zaak C-355/90, Commissie/Spanje, Jurispr. 1993, blz. I-4221 („Moerassen van Santoña"). Hoewel bedoeld arrest niet werd geveld op basis van artikel 6, leden 3 en 4, van Richtlijn 92/43/EEG (maar wel op basis van de beschermingsregeling voor SBZ-V uit hoofde van de eerdere Richtlijn 79/409/EEG), geeft het een idee van het soort activiteiten dat geacht kan worden, significante gevolgen voor beschermde gebieden te hebben."

Wat onder **verslechtering** van een habitat of een verstoring van een soort moet worden verstaan, is in het interpretatiedocument nader uitgewerkt: "Verslechtering van de kwaliteit van een habitat treedt op wanneer in een bepaald gebied de door dit habitat ingenomen oppervlakte afneemt of wanneer het met de specifieke structuur en functies die voor de instandhouding van het habitat op lange termijn noodzakelijk zijn, dan wel met de staat van instandhouding van de met dit habitat geassocieerde typische soorten, in dalende lijn gaat in vergelijking met de begintoestand. Deze evaluatie geschiedt in het licht van de bijdrage van het gebied tot de coherentie van het netwerk." Bij de beantwoording van de vraag of er mogelijk sprake is van significante effecten, moet dus getoetst worden aan deze drie aspecten (bij het leefgebied van een soort gaat het uiteraard alleen om de eerste twee aspecten). Daarmee is nog niet gezegd dat elke verslechtering van één van deze drie aspecten ook per definitie een **significant** effect is.

Omdat verstoring van soorten geen direct effect heeft op de fysische aspecten van een gebied, moet (volgens genoemd document) bij de significantiebepaling van **verstoring** in een gebied getoetst worden of de verstoring de staat van instandhouding beïnvloedt: "elke gebeurtenis die bijdraagt tot de afname op lange termijn van de populatieomvang van de betrokken soort in het gebied" [of] "ertoe bijdraagt dat het verspreidingsgebied van de soort in het gebied kleiner wordt of dreigt te worden" [of] "ertoe bijdraagt dat de omvang van het habitat van de soort in het gebied kleiner wordt, kan als een significante verstoring worden aangemerkt".

### 3. Het begrip 'significante gevolgen'

Veel aspecten behoeven nadere uitleg zoals ook het begrip significante gevolgen:

*Uitgangspunt voor de beoordeling of menselijk handelen<sup>5</sup> significante gevolgen (of een significant negatief effect) kan hebben, is of de instandhoudingsdoelstelling van een Natura 2000-gebied gehaald zal worden.*

In de wet staat daarbij in de eerste plaats de *mogelijkheid* dat zich significante gevolgen kunnen voordoen centraal en brengt het feit dat er onvoldoende zekerheid bestaat om de kans daarop uit te sluiten reeds met zich mee dat de betreffende verplichting, zoals een passende beoordeling, reeds van toepassing is. Inzet is om de kans op significante gevolgen redelijkerwijs te kunnen uitsluiten, blijft daar te grote onzekerheid over bestaan dan kan niet zonder het doorlopen van de ADC-toets vergunning worden verleend (zie ook hoofdstuk 9 over omgaan met onzekerheden). Om te kunnen vaststellen of deze kans op significante gevolgen aanwezig is, moet gelet worden op een aantal aspecten die in de volgende hoofdstukken nader worden toegelicht:

- de relevante aspecten van de instandhoudingsdoelstellingen en hun precieze inhoud;
- de mate van zekerheid over het optreden van het effect (aard, grootte) in relatie tot het natuurlijke functioneren van habitattypen, leefgebieden en soorten (met hun natuurlijke fluctuaties en eventuele trends);
- ook zal uit die nadere toelichting blijken dat met de instandhoudingsdoelstellingen in feite langjarige gemiddelden worden bedoeld en dat een tijdelijk lager niveau dan dat van de doelstelling niet per definitie significant hoeft te zijn;
- de beoordeling of al dan niet sprake is van (mogelijke) significante gevolgen blijft altijd maatwerk, hetgeen aan de hand van specifieke voorbeelden zal worden geïllustreerd.

Het (relatieve) belang van het gebied voor bijvoorbeeld de regio of Nederland, is dus *niet* relevant bij de bepaling van significantie. De reden hiervoor is dat het *aanwijzingsbesluit* de basis is voor het bepalen van een kans op een significant effect. In dat aanwijzingsbesluit is al rekening gehouden met het belang van het gebied binnen het Natura 2000-netwerk.<sup>6</sup>

*In de onderstaande hoofdstukken wordt niet ingegaan op de begrippen 'cumulatie' en 'externe werking', maar bij een effectbeoordeling moet daarmee natuurlijk terdege rekening worden gehouden.* Veel projecten vinden immers *buiten* Natura 2000-gebieden plaats, terwijl ze wel effect kunnen hebben op de natuurwaarden *binnen* die gebieden. En juist het *gecumuleerde* effect van een aantal projecten kan leiden tot een significant gevolg, terwijl het afzonderlijke effect wellicht

<sup>5</sup> Zie voor de betekenis hiervan de precieze bewoordingen van de wet, zoals opgenomen in bijlage 2.

<sup>6</sup> Met het relatieve belang van het gebied kan wél rekening worden gehouden in de alternatievenafweging (onderdeel van de ADC-toets bij vergunningverlening). Het is overigens denkbaar dat een effect niet significant is ten opzichte van de instandhoudingsdoelstelling van het gebied, maar wél zal leiden tot het niet halen van een landelijke doelstelling. Ook in dat geval is er echter geen sprake van een significant gevolg in de zin van de wet.

verwaarloosbaar is. Voor cumulatie en externe werking wordt verwezen naar de documenten van het Steunpunt Natura 2000 die over deze begrippen gaan.

## 4. Instandhoudingsdoelstellingen: relevante aspecten en precieze inhoud

### Wat voor doelen zijn er?

Met instandhoudingsdoelstelling wordt bedoeld: de in de nota van toelichting bij het betreffende aanwijzingsbesluit opgenomen 'instandhoudingsdoelstellingen', bestaande uit

- algemene doelen<sup>7</sup>,
- doelen voor habitattypen van bijlage I van de Habitatrichtlijn,
- doelen voor soorten van bijlage II van de Habitatrichtlijn,
- doelen voor broedvogels van bijlage I van de Vogelrichtlijn en niet-broedvogels vanwege art. 4.2 van de Vogelrichtlijn.<sup>8</sup>

Indien (een deel van) het Natura 2000-gebied eerder was aangewezen als beschermd of staatsnatuurmonument, dan heeft de instandhoudingsdoelstelling (voor dat deel) ook betrekking op de beschermde waarden van de aanwijzing als beschermd of staatsnatuurmonument<sup>9</sup>.

De instandhoudingsdoelstellingen voor *habitattypen*<sup>10</sup> zijn beschreven in de volgende termen:

- behoud of uitbreiding van de oppervlakte (zie hoofdstuk 5)
- behoud of verbetering van de kwaliteit (zie hoofdstuk 7)

In sommige gevallen is in de instandhoudingsdoelstelling opgenomen dat de oppervlakte mag afnemen ten gunste van het bereiken van het doel van een met name genoemd ander habitatype of een soort (de zogenoemde 'ten gunste van'-formulering).

De instandhoudingsdoelstellingen voor *soorten* zijn beschreven in de volgende termen:

- behoud of uitbreiding van de omvang van het leefgebied (zie hoofdstuk 5)
- behoud of verbetering van de kwaliteit van het leefgebied (zie hoofdstuk 7)
- behoud of uitbreiding van de populatie (zie hoofdstuk 6)

Voor het leefgebied is soms ook een doel voor verspreiding van het leefgebied geformuleerd; hier wordt in hoofdstuk 5 op ingegaan.

De doelen voor leefgebied en populatieomvang zijn aan elkaar gekoppeld, bijvoorbeeld: "behoud omvang en verbetering kwaliteit leefgebied voor uitbreiding populatie".

Bij veel soorten is het woord 'populatie' gespecificeerd met "bestaande uit ten minste...", en dan volgt bijvoorbeeld een sleutelpopulatie (of een 'duurzame populatie') met een bepaald aantal volwassen individuen.

### Toetsing aan de instandhoudingsdoelstelling

In Nederland is ervoor gekozen om de instandhoudingsdoelstellingen te formuleren in termen van behoud en uitbreiding/verbetering. Bij beantwoording van *de vraag of iets een significant gevolg heeft gaat het om de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling. In de beheerplannen worden de instandhoudingsdoelstellingen per gebied uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd.* Dit houdt in dat bij

<sup>7</sup> De algemene doelen zijn geformuleerd in kwalitatieve termen en ze zijn voor elk Natura 2000-gebied identiek. In dit stuk wordt daarom verder geen aandacht aan deze doelen besteed. Ze zijn echter wel degelijk van belang bij een effectbepaling. De in deze tekst gepresenteerde methodiek zal dus - zij het op een daarbij passende, globalere wijze - ook toegepast moeten worden op deze doelen.

<sup>8</sup> Tot de instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen en (HR- en VR-)soorten behoren ook de zogenoemde 'complementaire doelen'. De 'kernopgaven' die gebiedsgewijs zijn toegedeeld in het Natura 2000 Doelendocument maken echter géén onderdeel uit van een aanwijzingsbesluit en daarom spelen ze geen rol bij de significantiebepaling. Wel wordt er in het aanwijzingsbesluit naar verwezen, omdat de kernopgaven belangrijk zijn voor het stellen van prioriteiten bij de bescherming en het nemen van maatregelen.

<sup>9</sup> Zie art. 15a, derde lid, van de wet. Het oude besluit is toegevoegd aan het nieuwe aanwijzingsbesluit. Hoewel de opsomming van *waarden* in de oude besluiten niet de vorm heeft van eenduidig toetsbare *instandhoudingsdoelstellingen*, moet wel getracht worden maximaal aan te sluiten bij de in deze tekst gepresenteerde methodiek. De 'oude doelen' worden niet volledig afgedekt door de Natura 2000-doelen. Waar er strijdigheid is tussen beide, prevaleren de Natura 2000-doelen.

<sup>10</sup> Onder habitattypen worden ook habitatsubtypen verstaan indien een habitatype in subtypen is verdeeld. De subtypen zijn dus niet onderling uitwisselbaar: nadrukkelijk zijn de doelen op het niveau van subtypen opgenomen in de toelichting van een aanwijzingsbesluit.

toetsing aan de instandhoudingsdoelstelling specifieke bijzonderheden en milieukenmerken kunnen worden meegewogen om te bepalen of al dan niet sprake is van (mogelijke) significante gevolgen. Daarbij moet bij de interpretatie van de instandhoudingsdoelstelling ook de 'Toelichting' op het 'Doel' worden betrokken.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, is het dus niet de bedoeling om steeds per geval een relatie te leggen tussen het effect van een ingreep en het *belang* van een soort of habitat in een gebied. Als het relatieve belang van een gebied groot is voor een bepaald(e) soort of habitatype, is er dus niet eerder sprake van een significant gevolg dan als het relatieve belang minder groot is. Evenmin moet rechtstreeks getoetst worden aan de *staat van instandhouding*. Voordat er aanwijzingsbesluiten waren, moest er wél getoetst worden aan de 'gunstige staat van instandhouding', maar inmiddels zijn de instandhoudingsdoelstellingen doorslaggevend. Die instandhoudingsdoelstellingen houden uiteraard wel rekening met de staat van instandhouding ten tijde van de aanwijzing, maar er is geen rechtstreekse relatie tussen beide. In de aanwijzingsbesluiten is in een deel van de gevallen gekozen voor het doel 'behoud' terwijl de staat van instandhouding in het gebied niet gunstig was (verbetering was in die gevallen onhaalbaar). In andere gevallen is er soms (vanwege de noodzakelijke bijdrage aan de landelijke doelstelling) voor gekozen om uit te breiden, terwijl de staat van instandhouding al gunstig was. In de volgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op de rol die bepaalde aspecten van de staat van instandhouding wél spelen, namelijk of de effecten *afgezet tegen de actuele en verwachte oppervlakte of kwaliteit* de instandhoudingsdoelstelling in gevaar (kunnen) brengen.

Wanneer er bij een uitbreidingsdoelstelling geen getal staat (wat het geval is bij de habitattypen en een deel van de Habitatrichtlijn soorten) is uit het aanwijzingsbesluit niet op te maken wat het doel minimaal of maximaal is: er wordt alleen een richting gegeven. Bepaling van een kans op een significant effect betreft dan dus het beoordelen of een uitbreiding binnen redelijke termijn nog mogelijk is of niet.

In het *beheerplan* zal echter (meestal) een nadere uitwerking aan de instandhoudingsdoelstellingen worden gegeven in omvang, ruimte en tijd. Hierbij wordt dan rekening gehouden met de specifieke bijzonderheden en milieukenmerken van het gebied. Dat betekent dat de toetsing veel concreter gaat worden: er moet bijvoorbeeld bij een uitbreidingsdoelstelling getoetst worden of een ingreep een significant negatief effect heeft op de beoogde locatie en omvang van de uitbreiding of de snelheid waarmee die uitbreiding moet worden gerealiseerd. In de onderstaande tekst zal steeds gerefereerd worden aan het aanwijzingsbesluit, maar bedacht moet worden dat het beheerplan hieraan nadere invulling geeft, wat kan leiden tot zowel een kleinere als een grotere kans op significante effecten<sup>11</sup>.

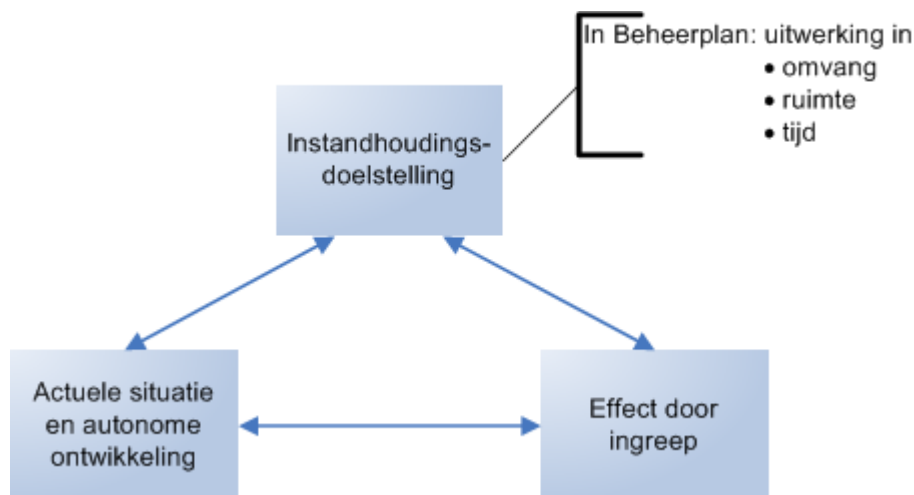
In de hoofdstukken 5, 6 en 7 wordt nader ingegaan op de significantiebepaling in het geval van doelen voor oppervlakte (habitattypen, leefgebied soorten), populatieomvang en kwaliteit (habitattypen, leefgebied soorten). De tekst is geschreven voor de situatie dat er een definitief aanwijzingsbesluit is. Omdat er op het moment van publiceren van deze tekst vaak nog geen definitieve aanwijzingsbesluiten zijn, wordt in hoofdstuk 9 vermeld hoe getoetst moet worden bij ontwerp-aanwijzingsbesluiten<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Kleiner: als bijvoorbeeld duidelijk is dat een bepaald habitatype niet voorkomt (en hoeft te komen) op een locatie die onder invloed staat van het project of de handeling. Groter: als het doel bijvoorbeeld een verdubbeling van de oppervlakte is, als uitwerking van het (niet-gekwantificeerde) doel 'uitbreiding' in het besluit.

<sup>12</sup> Overigens kunnen ook de definitieve aanwijzingsbesluiten na verloop van tijd worden aangepast. Uiteraard kan bij een significantietoets nog niet vooruitgegrepen worden op het voornemen om een instandhoudingsdoelstelling te verlagen of te schrappen.

## 5. Oppervlakte habitattypen en omvang leefgebied van soorten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de significantiebepaling ten aanzien van het aspect oppervlakte. Zowel bij habitattypen als bij het leefgebied van soorten is dit van belang. Omdat er geen principiële verschil is tussen beide, worden ze samen behandeld.



### Wanneer wijkt de oppervlakte of de omvang significant af van de instandhoudingsdoelstelling?

Om te kunnen bepalen of er bij de oppervlakte van een habitatype of de omvang van een leefgebied van een soort sprake zou kunnen zijn van een significant effect, moet eerst duidelijk zijn *wat* er onder de oppervlakte van een habitatype of omvang van een leefgebied valt en hoe *precies* dat kan worden vastgesteld, waarbij ook rekening gehouden moet worden met de van nature voorkomende fluctuaties van jaar tot jaar. Vervolgens moet de *verwachte afname* ten opzichte van de *actuele oppervlakte* worden vergeleken met de *begintoestand* (de oppervlakte die volgens de instandhoudingsdoelstelling moest worden behouden of uitgebreid). Daarbij kan rekening worden gehouden met *veerkracht*.

Er moet worden bepaald of de beoogde oppervlakte van een habitatype of omvang leefgebied van een soort zoals bedoeld in het aanwijzingsbesluit of uitgewerkt in het beheerplan wordt gehaald of niet. Een afname van oppervlakte van een habitatype of leefgebied van een soort betekent niet per definitie dat er sprake is van een significant gevolg omdat dat altijd in de context van met name het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen moet worden gezien.

Deze verschillende aspecten worden hieronder nader uitgewerkt.

### Wat moet worden beoordeeld?

Wat er bij de oppervlakte van een habitatype moet worden gemeten en beoordeeld, is alles wat valt onder de definitie van het habitat(sub)type zoals opgenomen in het Profielendocument (de definities zijn vooral vegetatiekundig van aard, maar soms geheel geomorfologisch). De actuele versie staat op de Natura 2000-website van LNV<sup>13</sup>.

Bij het leefgebied van soorten moet eveneens gebruik worden gemaakt van het Profielendocument, maar in dat document staan voor de leefgebieden geen scherpe definities. Bij dieren moet er op worden gelet dat het leefgebied kan bestaan uit deelgebieden met ieder een eigen functie, zoals slaapplekken en voedselgebieden in het geval van trekvogels, of voortplantingswateren naast overwinteringsplekken voor amfibieën. Hoewel de daadwerkelijke aanwezigheid van een soort geen vereiste is voor het vaststellen of een bepaalde plek tot het leefgebied behoort, kan de afwezigheid van de betreffende soort wel aanleiding zijn om na te gaan of een bepaalde plek wel echt tot het leefgebied van de betreffende soort moeten worden gerekend.

<sup>13</sup> <http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=profielen>.

### **Precisie**

De precisie waarmee vastgesteld kan worden wat de oppervlakte is, hangt af van de definitie van het habitatype of het leefgebied. Voor de habitatypen is in de Leeswijzer bij het Profielendocument een minimum-oppervlakte opgenomen: vanaf die oppervlakte kan de aanwezigheid van een habitatype worden vastgesteld. Meestal is dat 1 are (voor alle bostypen geldt 10 are; in twee gevallen gaat het om 0,1 are). Het ligt voor de hand dat op een vergelijkbare wijze de omvang van het leefgebied van een soort kan worden vastgesteld, hoewel dat (gezien het gebrek aan precieze definiëringen) lastiger is dan bij habitatypen. Veranderingen die kleiner zijn dan de minimumoppervlakte worden beschouwd als zijnde niet meetbaar en daarmee per definitie niet significant<sup>14</sup>.

### **Begintoestand**

De begintoestand is de oppervlakte zoals aanwezig op het moment van definitieve aanwijzing, want die oppervlakte moet volgens de instandhoudingsdoelstelling worden behouden of uitgebreid. Omdat in de instandhoudingsdoelstellingen geen concreet getal voor de oppervlakte wordt genoemd, moet deze zo goed mogelijk worden afgeleid uit bestaande of nog uit te voeren karteringen, waarbij uiteraard zo goed mogelijk de situatie ten tijde van het aanwijzen moet worden weergegeven. Voor habitatypen zal naar verwachting eind 2009 in alle Natura 2000-gebieden een actuele kartering voorhanden zijn. Voor leefgebieden van soorten zal dat niet het geval zijn.

### **Actuele oppervlakte en autonome ontwikkeling**

De actuele oppervlakte is de oppervlakte op het moment van beoordeling; deze kan gelijk zijn aan de begintoestand, maar ook lager of hoger. Met de autonome ontwikkeling wordt de verandering in oppervlakte bedoeld die naar verwachting zal optreden indien de te beoordelen ingreep niet zal plaatsvinden.

### **Verwachte afname**

De verwachte afname als gevolg van de ingreep moet zo objectief mogelijk worden vastgesteld - het hangt van de aard van de ingreep of invloed af hoe precies en met wat voor mate van zekerheid die afname kan worden voorspeld (afname door bebouwing is 100% zeker en nauwkeurig te voorspellen, maar toename van erosie bij een kwelder veel minder en dat leidt tot een bandbreedte in de te verwachten effecten). Indien de verwachte afname een onzekerheidsmarge heeft, dan moet worden uitgegaan van de maximale afname ('worst case').

### **Instandhoudingsdoelstelling**

In een instandhoudingsdoelstelling zijn in een aantal specifieke situaties behoudsdoelen geformuleerd. Of de instandhoudingsdoelstelling blijvend onverminderd zal worden gehaald, kan worden bepaald door in het geval van een *behoudsdoel* na te gaan of het beoogde oppervlak, zoals geformuleerd in het aanwijzingsbesluit, wordt behouden .. Deze oppervlakte is voor zowel habitatypen als leefgebieden van soorten (in het algemeen) gelijk aan die zoals aanwezig ten tijde van de aanwijzing<sup>15</sup>.

In het geval van een *uitbreidingsdoel* moet tevens worden nagegaan of uitbreiding niet in de weg wordt gestaan. Het beheerplan zal over de mate en snelheid van de beoogde uitbreiding meer duidelijkheid geven (en dus meer mogelijkheden om concreet te toetsen). Als er nog geen beheerplan is, is het belangrijk om na te gaan of het gebied in het Natura 2000 Doelendocument (ministerie van LNV, 2006) een 'sense of urgency' heeft. Het gaat daarbij om hersteldoelen die binnen tien jaar (dat wil zeggen: uiterlijk in 2015) gerealiseerd moeten worden, omdat het anders geen zin meer heeft. Dat helpt dus bij het beoordelen van de significantie van een vertraging, want

<sup>14</sup> Bij het bepalen van die verandering moet uiteraard rekening worden gehouden met cumulatie. Indien er door de jaren heen meerdere niet-meetbare afnames hebben plaatsgevonden, kan er cumulatief toch sprake zijn van een wél meetbare afname. Maar er is pas sprake van een mogelijk significant gevolg indien er tegenover die afname geen minstens even grote *toename* heeft plaatsgevonden (door bijvoorbeeld natuurontwikkeling en -herstel of door natuurlijke successie): de actuele oppervlakte is immers de resultante van in de loop van de tijd ontstane lokale afnames én toenames. Voorts geldt de stelregel van de minimum-oppervlakte niet in die (uitzonderlijke) gevallen dat de *totale* oppervlakte in het Natura 2000-gebied nauwelijks groter is dan de minimum-oppervlakte: elke afname kan dan immers leiden tot het verdwijnen van het habitatype.

<sup>15</sup> Enige uitzondering betreft 'ten gunste van'-formuleringen. Het kan voorkomen dat de oppervlakte van een habitatype inmiddels is afgenomen ten gunste van een ander habitatype. Wanneer die omzetting reeds was opgenomen in het aanwijzingsbesluit door middel van een 'ten gunste van'-formulering, kan in zo'n geval niet meer getoetst worden aan de oppervlakte ten tijde van de aanwijzing. Inmiddels is afgenomen ten gunste van een ander habitatype. Wanneer die omzetting reeds was opgenomen in het aanwijzingsbesluit door middel van een 'ten gunste van'-formulering, kan in zo'n geval niet meer getoetst worden aan de oppervlakte ten tijde van de aanwijzing.

de vraag moet dan beantwoord worden: leidt die vertraging tot het niet halen van die tien jaar? Overigens kan een mogelijke urgentie ook door (andere) deskundigen worden vastgesteld.

Uit het voorgaande blijkt dat een generieke toepassing van een maximaal toelaatbare landelijke norm voor afname van bijvoorbeeld 1% of 5% niet conform de bedoeling van de instandhoudingsdoelstellingen is.

Wanneer de verwachte afname, als gevolg van de ingreep, ertoe zou leiden dat de toekomstige oppervlakte *lager* zal worden dan de oppervlakte zoals bedoeld in de instandhoudingsdoelstelling, dan kunnen in beginsel significante gevolgen niet op voorhand worden uitgesloten.

Dit kan anders liggen wanneer:

- a. de afname minder is dan de minimum-oppervlakte van het habitatype (zie boven bij 'precisie'), er is dan per definitie geen sprake van een meetbare afname;
- b. het effect opgevangen kan worden in de natuurlijke fluctuaties en de daarmee samenhangende veerkracht van het gebied (zie volgende twee paragrafen).
- c. specifieke bijzonderheden en milieukenmerken worden meegewogen.

Dit alles kan tot de conclusie leiden dat ondanks de afname (mogelijke) significante gevolgen zijn uitgesloten. Zie hiervoor hoofdstuk 8.

### **Veerkracht**

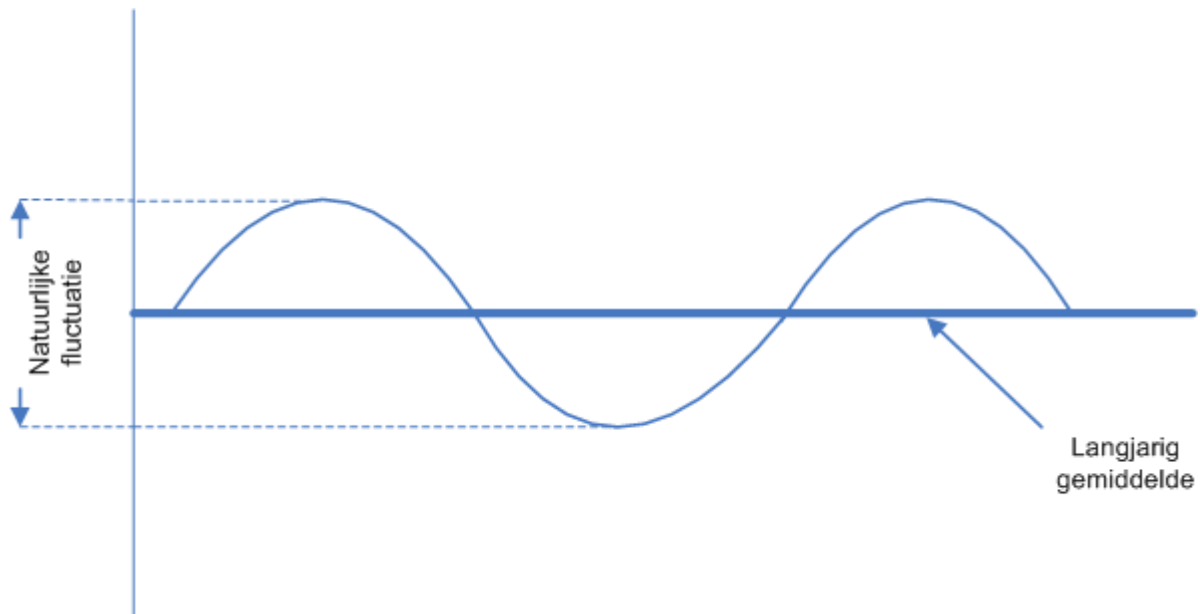
De oppervlakte van een habitatype en de omvang van een leefgebied zijn ook onder natuurlijke omstandigheden nooit constant: er treden natuurlijke fluctuaties op. Die fluctuaties zijn in het algemeen wel veel minder sterk dan bij de populatieomvang van soorten en ze treden vaak pas over meerdere jaren op (alleen pioniertypen en bijvoorbeeld zand- en slikplaten kunnen een *jaarlijks* fluctuerende omvang hebben die groter is dan de meetbare omvang).

Voor zover fluctuaties toe te schrijven zijn aan concrete projecten (met uitzondering van het beheer dat gericht is op de instandhoudingsdoelstellingen) behoren ze niet tot natuurlijke fluctuaties. Zulke fluctuaties komen tenslotte niet voort uit de natuurlijke kenmerken van het gebied - waar het de Habitatrichtlijn juist om gaat<sup>16</sup>.

Hoe moet nu de instandhoudingsdoelstelling worden geïnterpreteerd? En hoe moet het verwachte effect daartegen worden afgezet? De instandhoudingsdoelstelling is afgeleid van de oppervlakte zoals die aanwezig was op het moment van definitieve aanwijzing. Bij behoud moet die oppervlakte worden behouden, bij uitbreiding moet die oppervlakte worden uitgebreid (het beheerplan geeft duidelijkheid over de mate waarin). Maar moet nu bij 'behoud' élk jaar vanaf het moment van aanwijzing de bedoelde oppervlakte aanwezig zijn? Mag het nooit een beetje minder zijn? Gezien het feit dat er van nature fluctuaties optreden, zou die eis ingaan tegen de natuurlijke kenmerken van het gebied (die juist centraal staan in de Europese richtlijnen). In feite is de bedoeling van de instandhoudingsdoelstelling dat de oppervlakte *gemiddeld over een langjarige periode* niet mag afnemen. Het gaat om het langjarige gemiddelde (zie figuur). Welke periode daarvoor moet worden aangehouden, is afhankelijk van de soort of het habitatype. Bij vogels zijn de doelen gebaseerd op gemiddelden over een bepaalde periode; de lengte daarvan moet ook aangehouden worden bij de toetsing. In alle andere gevallen wordt in het aanwijzingsbesluit geen periode genoemd. Er kan dan het beste worden uitgegaan van een periode van vijf tot tien jaar.

---

<sup>16</sup> In zekere zin worden alle fluctuaties, ook die heel natuurlijk 'ogen', op één of andere manier door mensen beïnvloed: indirect of naijend uit het verleden. Het onderscheiden van 'natuurlijke fluctuaties', ten opzichte van fluctuaties die toe te schrijven zijn aan concrete projecten, heeft dus tot op zekere hoogte een arbitrair karakter. Het is belangrijk om hierover consensus te bereiken in bijvoorbeeld een beheerplanproces.



Met deze natuurlijke fluctuatie mag rekening worden gehouden bij het beantwoorden van de vraag of de verwachte afname ook echt zal leiden tot het niet halen van de instandhoudingsdoelstelling<sup>17</sup>. De afname zal namelijk alleen dan significant zijn als het *langjarig gemiddelde* daardoor lager zal worden. Bij de berekening van het langjarig gemiddelde wordt het effect van de ingreep uiteraard niet meegenomen.

Wanneer echter verwacht mag worden dat door natuurlijke fluctuaties een bepaalde afname zó kan worden opgevangen dat het langjarige gemiddelde niet onder de instandhoudingsdoelstelling zal zakken, is er geen sprake van een significant gevolg. Daarvan is onder andere sprake als er een bepaald mechanisme kan gaan optreden, waardoor de veroorzaakte additionele afname alleen *tijdelijk* is en gevolgd zal worden door een minstens even grote toename waarna het natuurlijke patroon zich weer instelt. Dit wordt ook wel de veerkracht van een gebied genoemd.

Om een voorbeeld te noemen: pioniervegetaties fluctueren van nature sterk in oppervlakte. Een ingreep zal niet snel leiden tot een significant gevolg. Een ingreep die leidt tot een tijdelijke afname is in dit geval dus mogelijk wel toegestaan maar een ingreep als permanente bebouwing niet. Het gaat in de instandhoudingsdoelstelling immers niet om 'behoud van herstelvermogen', maar om 'behoud van oppervlakte'. In dat kader moet er ook op gelet worden dat de natuurlijke periodieke uitbreidingen fysiek mogelijk blijven, want anders zal het langjarige gemiddelde afnemen. Tegenover periodieke afnames moeten dus periodieke toenames staan.

Jaarlijkse fluctuaties in oppervlakte en aantallen in de orde van grootte van tientallen procenten doen zich in de praktijk voor. Dit kan zijn oorzaak vinden in natuurlijke condities in het gebied zelf, maar ook buiten het gebied (bij populatie-omvang, zie hoofdstuk 6, kan dit zich uitstrekken tot buiten de landsgrenzen vanwege trekroutes). Dit betekent dus dat ook de instandhoudingsdoelstelling, zelfs als langjarig gemiddelde, in dit perspectief moet worden gezien. Dat geldt ook voor het beschouwen van de significantie van de effecten.

Wanneer een effect in de orde van tienden van procenten zich voordoet tegen een spreiding van tientallen procenten per jaar zal minder gauw tot een oordeel 'significant gevolg' gekomen worden dan wanneer er sprake is van een effect in de orde van de maximale natuurlijke fluctuatie. Evenmin kan echter gesteld worden dat een verwachte afname (bijvoorbeeld 5%) die geringer is dan de bandbreedte van de natuurlijke fluctuaties (bijvoorbeeld plus of min 10%) altijd geen significant gevolg zal opleveren. Aangetoond zal moeten worden dat die 5% afname niet zal leiden tot een verlaging van het (toekomstige) langjarige gemiddelde, dus dat de veerkracht de afname kan opvangen.

Veerkracht is niet als zodanig te meten: het is aan de onderzoeker om op basis van feiten en ecologische principes aan te tonen dat er voldoende veerkracht is. In veel gevallen is er echter

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld uitspraak Raad van State inzake Gaswinning onder de Waddenzee d.d. 29 augustus 2007 (zaaknummer 200606028/1). 'De Afdeling is van oordeel dat de gunstige staat van instandhouding voor de wadplaten niet in het geding is omdat de tijdelijke afname beperkt is in verhouding tot de natuurlijke variatie en geen nadelige effecten heeft voor het bodemleven.'

weinig bekend over de veerkracht in een concreet gebied. Vanwege het voorzorgsbeginsel zal daarom in een concrete situatie niet zomaar uitgegaan mogen worden van voldoende veerkracht. Als er de komende jaren wordt geïnvesteerd in meer monitoring en onderzoek, dan zal er naar verwachting in toenemende mate gebruik gemaakt kunnen worden van het principe van veerkracht om aan te tonen dat er geen sprake zal zijn van een significant gevolg. Bij gebrek aan bewijs, zal het in veel gevallen echter nog niet mogelijk zijn om er gebruik van te maken. Aan de andere kant hoeft niet altijd gewacht te worden op de uitkomsten van monitoring van natuurlijke fluctuaties: er mag best gebruik worden gemaakt van deskundigenoordeel, namelijk in die gevallen dat de deskundigen niet twijfelen over de uitkomst (zie ook hoofdstuk 10).

Men moet extra voorzichtig zijn bij *kleine* oppervlakten van een habitatype of leefgebied. Ook door natuurlijke fluctuaties kan de duurzame instandhouding al in gevaar komen, bijvoorbeeld als in een jaar waarin de oppervlakte door periodieke afname zó klein is geworden dat de gevolgen van een zeer droge zomer niet meer kunnen worden opgevangen. De extra gevolgen van een ingreep kunnen een vergelijkbaar effect hebben als bijvoorbeeld zo'n zeer droge zomer.

### Verspreiding

Voor sommige Habitatrichtlijnsoorten is in een aantal grote gebieden een instandhoudingsdoelstelling voor de verspreiding van het leefgebied geformuleerd. In feite is dat een nadere invulling van het doel voor omvang leefgebied. Het gaat er om dat die omvang in dezelfde mate verspreid blijft over het gebied (behoud) of verder verspreid wordt over het gebied (uitbreiding). Voor verspreiding (binnen een gebied) is nog geen duidelijke definitie voorhanden. Het is de verwachting dat het begrip verspreiding niet als afzonderlijk doel opgenomen wordt in de definitieve aanwijzingsbesluiten. In dat geval hoeft er dus niet afzonderlijk op te worden getoetst.

### Conclusie

Bovenstaande leidt tot de volgende conclusie: er kan sprake zijn van een significant gevolg wanneer de oppervlakte van een habitatype of de omvang van een leefgebied ten gevolge van menselijk handelen (met uitzondering van het beheer dat gericht is op de instandhoudingsdoelstellingen) in de toekomst, gemiddeld genomen, lager zal zijn dan bedoeld in de instandhoudingsdoelstelling. Daarbij kan rekening worden gehouden met de veerkracht van het gebied. Vervolgens moet worden bepaald of de beoogde oppervlakte wordt gehaald of niet. Indien deze oppervlakte afneemt vormt dit een indicatie dat er sprake kan zijn van significante gevolgen. Verlagen die kleiner zijn dan de minimum-oppervlakte van het habitatype of het leefgebied worden beschouwd als niet meetbaar.

Om definitief een uitspraak te kunnen doen omtrent het al dan niet significant zijn van een effect moet ook in het licht van de specifieke bijzonderheden en milieukenmerken van het beschermde gebied waarop een plan of project effecten heeft, worden beoordeeld of de instandhoudingsdoelstelling vanwege de activiteit in het geding komt. Deze bijzonderheden en milieukenmerken kunnen maken dat ondanks een afname van de te behouden hoeveelheid habitat, geen sprake is van (mogelijke) significante gevolgen. Zie hoofdstuk 8 voor specifieke bijzonderheden en milieukenmerken.

## 6. Populatieomvang soorten

In principe geldt wat gezegd is over de oppervlakte van een habitatype en de omvang van een leefgebied ook voor populaties van soorten (dit wordt dus in dit hoofdstuk korthedshalve niet allemaal herhaald; zie daarvoor bovenstaand hoofdstuk). Ook in dit geval moet eerst duidelijk zijn *wat* er onder 'de populatie' valt (voortplantende, respectievelijk foeragerende of slapende individuen; zie aanwijzingsbesluit) en hoe *precies* dat kan worden vastgesteld.

Vervolgens moet de *verwachte afname* ten opzichte van de *actuele populatie-omvang* worden vergeleken met de *begintoestand* (de populatie-omvang die volgens de instandhoudingsdoelstelling moest worden behouden of uitgebreid). Daarbij kan rekening worden gehouden met *veerkracht*. Er kan dan worden bepaald of de beoogde populatie-omvang wordt gehaald of niet. Indien dit aantal afneemt vormt dit een indicatie dat er sprake kan zijn van significante gevolgen.

Ten slotte moet in het licht van de specifieke bijzonderheden en kenmerken van de te beschermen soort waarop een plan of project effecten heeft, worden beoordeeld of de instandhoudingsdoelstelling vanwege de activiteit in het geding komt.

Er zijn vier belangrijke aandachtspunten:

- De precieze formulering van de instandhoudingsdoelstelling kan verschillen ("ten minste" bij voortplantende soorten, "seizoensmaximum", "seizoensgemiddelde" en "midwinter-aantallen" bij niet-broedvogels). Dat heeft gevolgen voor de significantiebepaling.
- Het is voor veel soorten *lastig om de omvang van de populatie vast te stellen*; vaak wordt met steekproeven gewerkt, waarbij het niet altijd duidelijk is of de steekproef wel betrouwbaar en nauwkeurig is;
- De fluctuaties zijn bijna altijd groter dan bij habitattypen, wat het *belang van het bepalen van langjarige gemiddelden* nog groter maakt<sup>18</sup>.
- ook in het geval van de populaties van soorten kunnen de specifieke omstandigheden van de activiteit, dan wel het gebied maken dat ondanks een afname t.o.v. de instandhoudingsdoelstelling geen sprake is van significante gevolgen, zie hiervoor hoofdstuk 8.

**Gebruik van een '1%-norm voor additionele sterfte' bij vogels**

*De '1%-norm voor additionele sterfte' bij vogels houdt het volgende in. Voor een vogelsoort wordt eerst bepaald wat de gemiddelde jaarlijkse natuurlijke sterfte is in het te beschouwen gebied (dat kan een land zijn, een regio of een Natura 2000-gebied). Vervolgens wordt berekend of, als gevolg van een menselijke activiteit, de extra jaarlijkse sterfte gemiddeld meer dan 1% bedraagt van de natuurlijke sterfte<sup>19</sup>. Deze norm is ontwikkeld door het ORNIS-comité, een groep vogelexperts die door de Europese Commissie als gezaghebbend wordt gezien. De norm was bedoeld om mee te kunnen vaststellen of er bij 'verstandig gebruik' van een vogelsoort (met name jacht) meer dan 'kleine hoeveelheden' zouden sterven (Vogelrichtlijn artikel 9, lid 1, sub c). Als zodanig is hij overgenomen door het Europese Hof van Justitie.*

*In de praktijk is deze norm in Nederland toegepast in twee situaties:*

- a) voor het (in een voortoets of passende beoordeling) vaststellen of er überhaupt sprake is van een, door de mens veroorzaakt, effect bovenop de natuurlijke sterfte. Als de norm niet wordt overschreden, is er geen aantoonbaar effect op de populatieomvang van de soort, laat staan een significant negatief effect<sup>20</sup>, en*
- b) voor het bepalen van een significant negatief effect in het geval dat van vogels die door additionele sterfte worden getroffen buiten Natura 2000-gebieden, duidelijk is dát ze onder (een) instandhoudingsdoel(en) vallen, maar onduidelijk is onder welke. Het gaat bijvoorbeeld om sterfte bij vogels op het moment dat ze van het ene naar het andere Natura 2000-gebied trekken. Deze vogels behoren met zekerheid tot een populatie waar in één of meer Natura 2000-gebieden een instandhoudingsdoelstelling voor geldt. Het is echter moeilijk om vast te stellen welk deel van de vogels aan welk gebied kan worden gekoppeld. Om toch te kunnen zorgen voor een adequate externe werking vanuit het Natura 2000-netwerk, wordt er van uitgegaan dat indien er van minder dan 1% additionele sterfte van de bezoekers van de locatie sprake is er geen significant negatief effect optreedt. Dus m.a.w. wanneer alle vogels van een Natura 2000-gebied de locatie zouden bezoeken, dan is verzekerd dat er geen significant effect optreedt. Mocht hier een overschrijding plaatsvinden dan kan een nadere analyse noodzakelijk zijn om de relatie tussen afzonderlijke Natura 2000-gebieden en de locatie nader te duiden.*

*Recent heeft de Raad van State<sup>21</sup> het gebruik van een 1% norm voor additionele sterfte geaccepteerd en geoordeeld dat dit criterium, bij het ontbreken van een ander wetenschappelijk onderbouwd criterium, gehanteerd kan worden als uitgangspunt om te bepalen of in het concrete geval de te verwachten aantallen vogelslachtoffers door de windturbines de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied aantasten of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten voor de instandhouding waarvoor het gebied is aangewezen.*

*De frase "ontbreken van een ander wetenschappelijk onderbouwd criterium", houdt bovendien in dat indien er een overschrijding van de 1% norm plaatsvindt het mogelijk blijft om aan de hand van een wetenschappelijke onderbouwing significantie uit te sluiten. De 1% norm is dus géén absoluut criterium die bij overschrijding altijd tot de conclusie van een*

<sup>18</sup> Bij vogels wordt hierin voorzien door de rapportages van SOVON (populatieomvang en trends per gebied).

<sup>19</sup> N.B.: het gaat dus niet om sterfte van meer dan 1% van de populatie, maar om meer dan 1% extra sterfte t.o.v. de natuurlijke sterfte.

<sup>20</sup> Als er meer dan 1% additionele sterfte (ten opzichte van de natuurlijke sterfte) zal optreden, is er uiteraard niet automatisch sprake van een significant gevolg, want het effect op de populatieomvang zal eerst moeten worden vergeleken met de instandhoudingsdoelstelling van een Natura 2000-gebied en de totale sterfte die reeds (ook door niet-natuurlijke oorzaken) plaatsvindt.

<sup>21</sup> Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 april 2009, nr. 200801465/1/R2

*significant effect zal moeten leiden (zie ook voetnoot 20).*

Soms is er verwarring over *de rol die de populatieomvang moet spelen* (en met name de concrete getallen die in de aanwijzingsbesluiten bij de meeste soorten worden genoemd<sup>22</sup>). In het Natura 2000 Doelendocument staat dat de gehanteerde aantallen een indicatie vormen voor de gewenste draagkracht van het leefgebied en richtinggevend (een hulpmiddel) zijn bij het bepalen van de te nemen (beheer)maatregelen, de monitoring en de vergunningverlening. In de uitspraak<sup>23</sup> omtrent het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied Voordelta wordt dit ook expliciet door de Afdeling bestuursrechtspraak bevestigd. Dit kan als volgt worden toegelicht. Als de gemeten aantallen hoger zijn dan in de instandhoudingsdoelstelling genoemd of daar aan gelijk zijn, dan weet je meteen dat er geen sprake is van een significant effect. Is dit echter niet het geval en komt het aantal tengevolge van een activiteit onder het in het aanwijzingsbesluit genoemde aantal, dan zou nagegaan moeten worden of de ecologische vereisten die noodzakelijk zijn voor het behoud van de populatie in het geding zijn. Als dat niet 't geval is, dan is er geen sprake van significante gevolgen. Indien deze ecologische vereisten worden aangetast, dan kunnen significante gevolgen niet worden uitgesloten. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de omvang weliswaar indicatief is, maar de populatieomvang weldegelijk een onderdeel van het doel betreft en dat invloeden die rechtstreeks inwerken op een soort en niet op zijn leefgebied, relevant kunnen zijn.

In de eerder geciteerde Europese handreiking staat immers dat ook getoetst moet worden aan de populatieomvang, wat logisch is, omdat het in beide Europese richtlijnen uiteindelijk vooral gaat om behoud van levensvatbare populaties (en niet alleen om leefgebieden). Dat in de formulering voor instandhoudingsdoelstellingen gekozen is voor een expliciete koppeling tussen leefgebied en populatieomvang, heeft zijn oorzaak in het feit dat een beheerder van een gebied in de regel alleen maatregelen neemt die invloed hebben op het leefgebied en via het leefgebied op de soort. De relatie tussen een beheermaatregel en de populatieomvang is dus indirect (behalve als planten of dieren worden geherintroduceerd). Dat betekent ook dat een eventuele afname van de populatie niet altijd te wijten is aan een verkeerd beheer, er kunnen ook externe factoren aan ten grondslag liggen (bijvoorbeeld verbetering of verslechtering van andere gebieden waar de populatie gebruik van maakt). Hetzelfde geldt voor andere activiteiten in en rond een Natura 2000-gebied. Deze uitleg laat onverlet dat er van een significant negatief effect sprake kan zijn als er ten gevolge van *menselijk handelen* een afname plaatsvindt, ook als die afname niet via aantasting van het leefgebied verloopt.

## Conclusie

Er kan sprake zijn van een significant gevolg wanneer de omvang van de populatie ten gevolge van menselijk handelen (met uitzondering van het beheer dat gericht is op de instandhoudingsdoelstellingen) in de toekomst, gemiddeld genomen, lager zal zijn dan bedoeld in de instandhoudingsdoelstelling. Daarbij kan rekening worden gehouden met de veerkracht van het gebied. Vervolgens moet worden bepaald of de beoogde aantal wordt gehaald of niet. Indien dit aantal afneemt vormt dit een indicatie dat er sprake kan zijn van significante gevolgen. Om definitief een uitspraak te kunnen doen omtrent het al dan niet significant zijn van een effect moet in het licht van de specifieke bijzonderheden en milieukeurmerken van het beschermde gebied waarop een plan of project effecten heeft, worden beoordeeld of de instandhoudingsdoelstelling vanwege de activiteit in het geding komt. Deze bijzonderheden en milieukeurmerken kunnen ook maken dat ondanks een afname van de populatie, geen sprake is van (mogelijke) significante gevolgen (zie hoofdstuk 8). Dat betekent overigens niet dat elke vermindering van de actuele populatieomvang significant is; zie daarvoor hoofdstuk 5 en 8. Een *vermindering van de uitbreiding* van de populatie kan alleen een significant gevolg zijn bij een uitbreidingsdoel en hangt voorts af van de nadere uitwerking in het beheerplan (zie hoofdstuk 4).

## 7. Kwaliteitsaspecten

Bij zowel habitattypen als leefgebieden van soorten speelt de kwaliteit een belangrijke rol<sup>24</sup>. Bij ingrepen die potentieel schade kunnen toebrengen zal eerder sprake zijn van een effect op de

<sup>22</sup> Bij de niet-broedvogels is de interpretatie van de instandhoudingsdoelstelling (met seizoensgemiddelden en dergelijke) niet eenvoudig; uitleg hierover is op de website van het ministerie van LNV te vinden.

<sup>23</sup> Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 november 2008, nr. 200802545/1, alwaar de Afdeling het volgende daarover zegt: 'Verder zijn de genoemde aantallen volgens het besluit geen streefaantallen, maar vormen zij slechts een indicatie voor de gewenste draagkracht van het gebied.'

<sup>24</sup> Iets als 'duurzaamheid van het behoud van de omvang van de populatie' is geen kwaliteitsaspect in de zin van het aanwijzingsbesluit. Zie voor duurzaamheid hoofdstuk 6. Voor het aspect verspreiding wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

kwaliteit dan op de oppervlakte. Wel kan het effect op de kwaliteit zó groot worden dat er van een habitatype of leefgebied ter plekke geen sprake meer is (bijvoorbeeld zware vergrassing als gevolg van ammoniak zodat Droge heide verdwijnt, of het kappen van alle oude bomen zodat er geen nestgelegenheid meer is voor de Zwarte specht). Maar veel vaker zal er sprake zijn van een minder sterke of diffusere invloed, die zich (alleen) uit in een vermindering van de kwaliteit.

Ook bij kwaliteit moet eerst duidelijk zijn *wat* er onder 'de kwaliteit' valt en hoe *precies* dat kan worden vastgesteld. Vervolgens moet de *verwachte afname* ten opzichte van de *actuele kwaliteit* worden vergeleken met de *begintoestand* (de kwaliteit die volgens de instandhoudingsdoelstelling moest worden behouden of verbeterd). Daarbij kan rekening worden gehouden met *veerkracht*. Ten slotte moet worden bepaald of de *instandhoudingsdoelstelling* wordt gehaald of niet.

### **Wat moet worden beoordeeld?**

Wat er bij de kwaliteit van een habitatype moet worden gemeten en beoordeeld, zijn de kenmerken van het habitatype zelf behalve zijn oppervlakte. In het Profielendocument (zie de Natura 2000-website van LNV) worden daarvoor de volgende aspecten genoemd:

- de *definitietabel*, waarbij per vegetatietype wordt aangegeven of het bijdraagt aan een goede of matige kwaliteit;
- de *abiotische randvoorwaarden*, zoals de noodzakelijke zuurgraad, voedselrijkdom en vochthuishouding van de bodem, uitgedrukt in klassen en verdeeld over een kernbereik (optimale ontwikkeling) en een aanvullend bereik (suboptimale ontwikkeling);
- de *typische soorten*: een lijst van kenmerkende en/of constante soorten, waarvan de (mate van) aanwezigheid mede een graadmeter is voor de kwaliteit van het habitatype;
- *overige kenmerken van structuur en functies*: aspecten als de optimale functionele omvang of de (minimale of maximale) bedekking van struiken.

Bij de kwaliteit van het leefgebied van een soort gaat het om de in het Profielendocument genoemde ecologische vereisten (inclusief de aspecten voedsel en rust). Deze zijn niet in vaste termen uitgewerkt, zoals bij de habitatypen, maar per soort(groep) verschillend.

Hoewel tot de kwaliteit van een habitatype of leefgebied niet de kwaliteit van de omgeving behoort, is die omgevingskwaliteit natuurlijk wel indirect van belang. Als essentiële kenmerken van de omgevingskwaliteit (bijvoorbeeld het stromen van grondwater naar een Natura 2000-gebied) worden aangetast, zal dat op korte of langere termijn ook effect hebben op de kwaliteit van het habitatype (in het voorbeeld: de zuurgraad en de vochthuishouding). Voor een uitspraak over de mogelijke gevolgen van een ingreep op de kwaliteit van een habitatype, kan het dus ook noodzakelijk zijn om uitspraken te doen over de gevolgen voor de omgevingskwaliteit. Dit valt onder de externe werking, een publicatie van het Steunpunt hierover is in voorbereiding.

### **Precisie**

De precisie waarmee vastgesteld kan worden wat de kwaliteit is, hangt af van de termen die voor de verschillende kenmerken worden gebruikt in het Profielendocument. Zo wordt de optimale zuurgraad voor een habitatype in klassen weergegeven en niet nauwkeuriger. Een meetbare kwaliteitsvermindering kan dus ook niet preciezer zijn dan een vermindering met één klasse (uiteraard kan er wel preciezer worden gemeten, maar dat is dus niet relevant om verandering in kwaliteit mee aan te geven). Zie hiervoor de Leeswijzer van het Profielendocument.

### **Begintoestand**

De begintoestand is de kwaliteit zoals die aanwezig was op het moment van definitieve aanwijzing. Als die situatie niet is vastgelegd, moet deze zo goed mogelijk worden afgeleid uit bestaande of nog uit te voeren metingen.

### **Actuele kwaliteit en autonome ontwikkeling**

De actuele kwaliteit is de kwaliteit op het moment van beoordeling; deze kan gelijk zijn aan de begintoestand, maar ook lager of hoger. Met de autonome ontwikkeling wordt de verandering in kwaliteit bedoeld die naar verwachting zal optreden indien de te beoordelen ingreep niet zal plaatsvinden.

### **Verwachte verslechtering**

De verwachte verslechtering moet zo objectief mogelijk worden vastgesteld - het hangt van de aard van de ingreep of invloed af hoe precies die verslechtering kan worden vastgesteld. Indien de verwachte verslechtering een onzekerheidsmarge heeft, dan moet worden uitgegaan van de maximale verslechtering ('worst case').

### **Generieke benaderingen**

Generieke benaderingen zijn voor de kwaliteitsaspecten van habitattypen en leefgebieden van soorten toepasbaar, in tegenstelling tot voor oppervlakte of populatie-afname zolang de normen maar (ecologisch) onderbouwd kunnen worden. Bijvoorbeeld een norm voor geluidsbelasting op specifieke soorten of soortgroepen of stikstofbelasting op specifieke habitattypen. Dit kan ook verder gespecificeerd worden voor specifieke activiteiten. Hierbij wordt wel voorbijgegaan aan het maatwerk dat op gebiedsniveau mogelijk is en er zal dus een veilige bovengrens in de normering gehanteerd moeten worden. Als vuistregel om een eerste schifting te maken tussen activiteiten die een kans op significante gevolgen hebben of niet is dat evenwel goed bruikbaar. Een andere optie is gebiedsspecifieke normering met ecologische onderbouwing.

### **Veerkracht**

Net als bij oppervlakte (omvang) is het wenselijk om ook rekening te houden met de veerkracht. De natuurlijke fluctuaties kunnen betrekking hebben op alle kenmerken van de kwaliteit, hoewel het ene kenmerk veel vaker of sterker zal fluctueren dan het andere. Zie voor het gebruik maken van langjarige gemiddelden de tekst over oppervlakte (hoofdstuk 5). Het vaststellen van natuurlijke fluctuaties in kwaliteit kan alleen indien er frequent en op relatief veel punten gemeten wordt, iets wat in de praktijk niet zo vaak gebeurt.

### **Instandhoudingsdoelstelling**

Het halen van de instandhoudingsdoelstelling moet worden bepaald door in het geval van een *behoudsdoel* na te gaan of het behoud van de kwaliteit, zoals die aanwezig was in de begintoestand, gegarandeerd is. In het geval van een *verbeterdoel* moet tevens worden nagegaan of verbetering niet in de weg wordt gestaan. Het beheerplan zal over de beoogde verbetering meer duidelijkheid geven (en dus meer mogelijkheden om concreet te toetsen). Als er nog geen beheerplan is, is het belangrijk om na te gaan of het gebied in het Natura 2000 Doelendocument (ministerie van LNV, 2006) een 'sense of urgency' heeft. Het gaat daarbij om herstelobjecten die binnen tien jaar (dat wil zeggen: uiterlijk in 2015) gerealiseerd moeten worden, omdat het anders geen zin meer heeft. Dat helpt dus bij het beoordelen van de significantie van een vertraging, want de vraag moet dan beantwoord worden: leidt die vertraging tot het niet halen van die tien jaar? Zie ook de paragraaf 'Afromen' in hoofdstuk 8.

### **Conclusie**

Bovenstaande leidt tot de volgende conclusie: er kan sprake zijn van een significant gevolg wanneer de kwaliteit van een habitatype of leefgebied ten gevolge van menselijk handelen (met uitzondering van het beheer dat gericht is op de instandhoudingsdoelstellingen) in de toekomst, gemiddeld genomen, lager zal zijn dan bedoeld in de instandhoudingsdoelstelling. Daarbij kan rekening worden gehouden met de veerkracht van het gebied. Vervolgens moet worden bepaald of de beoogde kwaliteit wordt gehaald of niet. Indien de kwaliteit afneemt vormt dit een indicatie dat er sprake kan zijn van significante gevolgen. Verlagen die kleiner zijn dan de eenheden waarin de kwaliteit van het habitatype of het leefgebied is uitgedrukt, worden beschouwd als niet meetbaar. Om definitief een uitspraak te kunnen doen omtrent het al dan niet significant zijn van een effect moet in het licht van de specifieke bijzonderheden en milieukenmerken van het beschermde gebied waarop een plan of project effecten heeft, worden beoordeeld of de instandhoudingsdoelstelling vanwege de activiteit in het geding komt. Deze bijzonderheden en milieukenmerken kunnen maken dat ondanks een afname van de te behouden kwaliteit, geen sprake is van (mogelijke) significante gevolgen.

Een (verwachte) *vermindering van de verbetering* van de kwaliteit kan alleen een significant gevolg zijn bij een verbeterdoel en hangt voorts af van de nadere uitwerking in het beheerplan (zie hoofdstuk 4).

## 8. Specifieke bijzonderheden en milieukeurmerken

In de praktijk zal de beoordeling of al dan niet sprake is van (mogelijke) significante gevolgen maatwerk vragen. De specifieke kenmerken van de te toetsen activiteit, dan wel de specifieke situatie in het betreffende gebied, kunnen maken dat ondanks de hierboven beschreven algemene uitgangspunten tot een andere conclusie wordt gekomen omtrent de beoordeling of sprake is van (mogelijke) significante gevolgen. Voor wat betreft de specifieke situatie in het gebied kan hieraan goed via het beheerplan invulling worden gegeven. Het beheerplan voorziet dan in een nadere gebiedsgerichte uitwerking van het begrip significantie per doelstelling. Hiermee wordt enerzijds inzicht verschaft in de wijze waarop voor het bestaand gebruik (of eventuele nieuw gebruik) is beoordeeld of al dan niet sprake is van (mogelijke) significante gevolgen en anderzijds voorzien in een toetsingskader voor activiteiten/projecten waarvoor dit na vaststelling van het beheerplan moet worden beoordeeld.

Hieronder volgt een niet-limitatief overzicht van specifieke omstandigheden die van belang kunnen zijn voor de vraag of (mogelijk) sprake is van significante gevolgen:

### Trends in ontwikkeling

Het kan voorkomen dat zich al een positieve trend richting verbetering heeft ingezet of met bepaalde maatregelen daarin is voorzien. Het tempo van verbetering wordt door de wet en richtlijnen echter niet voorgeschreven. Activiteiten die een vertragend effect op de verbetering hebben zijn niet per definitie activiteiten met significante gevolgen, zolang er maar verbetering is en blijft en het halen van de instandhoudingsdoelstellingen binnen redelijke termijn niet in de weg wordt gestaan. Veelal zal de verbetering afhankelijk zijn van abiotische randvoorwaarden en verstoringparameters en in eerste instantie inwerken op de kwaliteitsaspecten, zie hoofdstuk 7. De instandhoudingsdoelstellingen worden in het beheerplan in omvang, ruimte en tijd uitgewerkt en die uitwerking is bepalend of hier sprake is van significante gevolgen of niet. Dit is mede ook afhankelijk van de eventuele onderhandelingen over de uitvoering en financiering van maatregelen en de borging daarvan.

### Andere meer beperkende activiteit of factor

Mogelijk is een negatieve trend of het ontbreken van een positieve trend het gevolg van een andere activiteit of invloed. Een activiteit die daar een invloed aan toevoegt die op zichzelf negatieve gevolgen zou kunnen hebben maar die zolang die andere invloed geldt niet tot uitdrukking komt in de trend of ontwikkeling, hoeft niet per definitie significante gevolgen te hebben. Wanneer deze situatie wijzigt en de invloed van de activiteit wel tot uitdrukking komt ontstaat een andere situatie. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het negatieve gevolg van de andere activiteit wordt weggenomen. De beoordeling van de negatieve gevolgen van de nieuwe invloed, bij afwezigheid van de negatieve trend tengevolge van een andere activiteit of invloed waarvoor verbetering gerealiseerd moet worden, kan in sommige vallen als niet significant beoordeeld worden. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor strikt tijdelijke effecten, maar ook voor effecten op lokale vogelpopulaties die beneden de 1% norm van additionele sterfte blijven. In het laatste geval is er sprake van een relatieve norm, die gebaseerd is op het ecologische uitgangspunt dat een effect van minder dan 1% van de additionele sterfte door de populatie opgevangen kan worden. Analoge redeneringen voor andere gevallen kunnen ook gemaakt worden. De redeneringen zijn echter niet geldig wanneer in de actuele situatie, tengevolge van het plan en project dus met inbegrip van de negatieve trend, herstel in het licht van de doelstellingen niet meer mogelijk is, of zoveel vertraagd wordt dat er geen zicht meer bestaat op herstel binnen de beleidsmatig vastgestelde termijnen (bijvoorbeeld tengevolge van het bereiken van een minimale populatieomvang of een minimaal oppervlakte leefgebied benodigd voor herstel).

### Effectgerichte maatregelen

Met effectgerichte maatregelen kan het systeem minder gevoelig gemaakt worden voor een bepaalde verstoring of verslechtering in bijvoorbeeld het abiotische milieu. Het wegnemen van versturende of verslechterende effecten kan daarmee getemporeerd worden omdat significante effecten minder snel optreden. Het ten behoeve van realisatie van een project (mee)nemen van maatregelen die de effecten van het project verzachten, dan wel teniet doen, laat het doorlopen van de vereiste procedurele stappen op grond van de wet onverlet. De positieve effecten kunnen om die

reden veelal pas in het kader van de passende beoordeling worden meegewogen. Het Steunpunt onderzoekt mede n.a.v. recente jurisprudentie welke mogelijkheden er zijn om positieve effecten wel als integraal onderdeel van het plan of project te beschouwen ("natuurinclusief ontwerpen").

### **Beperkte afname van het leefgebied van een soort**

Er kan bij de beoordeling van de effecten van een plan of project sprake zijn van verlies van oppervlakte of kwaliteit van het leefgebied van een beschermde soort. In zo'n geval dient de beoordeling van het effect op het leefgebied in het licht van de ecologische vereisten die desbetreffende soort aan het leefgebied stelt (waaronder oppervlakte en kwaliteit van het leefgebied) plaats te vinden. Dus in het geval dat er voor een soort een deel van het potentieel geschikt leefgebied aangetast wordt of verdwijnt, terwijl de aantasting of het verdwijnen van dit deel van het leefgebied geen invloed heeft op het realiseren van de instandhoudingsdoelstelling van de soort, is er geen sprake van een significant effect.

### **Lokaliseren van verbeteropgave**

In het beheerplan worden de instandhoudingsdoelstellingen uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd. In het geval van een verbeterdoelstelling wordt daarbij bepaald waar de eventuele uitbreiding van oppervlakte plaats zou moeten vinden. Hierbij kunnen maatschappelijke en economische aspecten meegewogen worden. De effecten van bepaalde activiteiten op een deel van het gebied kunnen dan een overweging zijn om dat deel van het gebied als minder kansrijk voor realisatie van de betreffende verbeteropgave te bestempelen en andere locaties te kiezen. Vooruitlopend op de realisatie van het beheerplan zou in het kader van de vergunningverlening deze afweging ook in de beoordeling betrokken kunnen worden.

### **Afstromen van oppervlakte boven de doelstelling.**

Het kan voorkomen dat na verloop van tijd een *toename* van de oppervlakte (ten opzichte van de begintoestand) heeft plaatsgevonden, terwijl *behoud* het doel was. Dat kan het geval zijn bij een spontane uitbreiding, maar ook bij een bewust geplande uitbreiding met het oog op een voorziene ingreep die tot oppervlakteverlies zal leiden (dit kan ook worden toegepast ten aanzien van het aspect kwaliteit)<sup>25</sup>. Als de verbetering teniet wordt gedaan door een schadelijke activiteit, waardoor slechts het behoud van de oppervlakte zoals bedoeld in de instandhoudingsdoelstelling resteert, dan is er geen sprake van een *significant* negatief effect. Want behoud was het doel, niet uitbreiding. Hetzelfde geldt voor een grotere toename dan in het beheerplan is opgenomen. Dit wordt ook wel 'afstromen' genoemd. Daarbij moet uiteraard wel vaststaan dat er geen risico is op een verdere afname ('door het behoudsniveau heen zakken'). De instandhoudingsdoelstelling mag immers niet in gevaar komen.

## **9. Hoe dient toetsing plaats te vinden als er nog geen definitief aanwijzingsbesluit is?**

De basis voor de beoordeling vormen de instandhoudingsdoelstellingen die bij de aanwijzing van een Natura 2000-gebied worden vastgesteld. Voor de beheerplannen moet getoetst worden aan de instandhoudingsdoelstellingen die in de aanwijzingsbesluiten zijn vastgesteld.

Voor vergunningverlening zijn in de periode dat de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten en -beheerplannen nog *niet* definitief zijn, twee situaties te onderscheiden bij de toetsing:

- 1) Als het gebied al eerder is aangewezen als Vogelrichtlijngebied, dan geldt voor de vogeldoelen nog steeds dat aanwijzingsbesluit (tot het moment dat er een nieuw besluit is).
- 2) In alle andere gevallen moet - tot het moment van definitieve aanwijzing - getoetst worden aan de waarden waarvoor het gebied op de lijst met gebieden van communautair belang is geplaatst. De situatie van eind 2004 is dus de begintoestand.

Het is echter wel verplicht om in alle gevallen ook de meest recente informatie uit de *ontwerp*-aanwijzingsbesluiten te betrekken in de beoordeling van de vergunningaanvraag. Daar kunnen namelijk *meer* Natura 2000-waarden in worden genoemd dan die in 2004 bekend waren of die in het

<sup>25</sup> Met deze 'gebruiksruimte boven de instandhoudingsdoelstelling' kan bijgedragen worden aan de door velen gewenste flexibiliteit rond Natura 2000. Deze werkwijze is nadrukkelijk alleen toepasbaar *binnen* een Natura 2000-gebied. De term 'habitat-banking' is minder geschikt, omdat die term van oorsprong slaat op het van tevoren ontwikkelen van een habitat *buiten* het betreffende gebied.

vigerende aanwijzingsbesluit voor het Vogelrichtlijngebied zijn opgenomen. Op het voorgenomen *schrappen* van te beschermen waarden mag echter nog geen voorschot worden genomen.

## 10. Omgaan met onzekerheden

Bij het toepassen van de wet gaat het om het "*uitsluiten* van significante gevolgen". Dat brengt met zich mee dat moet worden bepaald hoe om te gaan met onzekerheden. In het rapport 'Het bepalen van significante effecten: omgaan met onzekerheden' (Broekmeijer e.a., 2008)<sup>26</sup> worden *drie vormen van onzekerheid* onderscheiden. Ze zijn aan te duiden met de begrippen onduidelijkheid, structurele onbekendheid en kennislacunes.

De eerste vorm van onzekerheid is de **onduidelijkheid** van de instandhoudingsdoelstellingen zelf. Dit speelt met name ten aanzien van oppervlakte/omvang, populatie (indien geen getal wordt genoemd) en kwaliteit. Beheerplannen zullen hierover in het algemeen meer duidelijkheid bieden, maar naar verwachting zullen er t.b.v. vergunningverlening toch vaak preciezere gegevens nodig zijn.

De tweede vorm van onzekerheid is **structurele onbekendheid**. Ecosystemen zijn van nature complexe systemen. Ze zijn afhankelijk van vele onzekere, variabele factoren zoals weersinvloeden, ziekten, predatie. Er bestaat een complexe interactie en feedback tussen de sturende factoren (bijvoorbeeld verdroging kan leiden tot zowel vermessing als versnippering) waar nog zeer veel over onbekend is. Dat deze vorm van onzekerheid *nooit* wetenschappelijk *afdoende* is op te lossen, moet worden geaccepteerd.

De derde vorm van onzekerheid betreft **kennislacunes**, oftewel het gebrek aan kennis in een *concreet* geval. Te denken valt aan wat hierboven al is gemeld over wat de huidige omvang en kwaliteit is, en met name wat de jaarlijkse fluctuaties zijn. Daarnaast is er vaak een gebrek aan kennis over de aard en de omvang van de effecten van een activiteit. In principe zijn die allemaal goed te onderzoeken (tenzij het gaat om structurele onbekendheid, zie boven), maar dat kan veel tijd en geld kosten. Hier moet dus met het 'gezonde verstand' van de onderzoeker een keuze gemaakt worden: ergens moet een optimum gevonden worden tussen enerzijds eindeloos blijven onderzoeken en anderzijds negeren.

---

<sup>26</sup> Dit rapport geeft verdere ecologische achtergronden en is in die zin goed bruikbaar. Ten aanzien van de juridische aspecten is het rapport niet altijd betrouwbaar; bij discrepanties moet de onderhavige tekst gevolgd worden en niet het rapport.

### **Aandachtspunten**

- er moet een kans op significante effecten worden uitgesloten; dat brengt met zich mee dat de statistische betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van meetresultaten relevant zijn, zowel in het geval ze afkomstig zijn uit het betreffende gebied zelf als wanneer ze van een vergelijkbaar gebied komen. De bandbreedtes van de cijfers en de maximale precisie waarmee de cijfers mogen worden toegepast moeten dus in de beschouwing worden meegenomen, iets wat vaak vergeten wordt.
- de mate van een effect en de kans waarmee het effect kan optreden moeten goed onderscheiden worden. Vaak is de aandacht op het eerste geconcentreerd, terwijl het tweede net zo goed relevant is. Dit punt moet nog verder uitgewerkt worden, waarbij geleerd kan worden van de (juridische) praktijk van de milieubescherming. Met name speelt de vraag: wanneer is een kans onaanvaardbaar hoog? En hoe verhoudt zich dat tot het effect? Kunnen beide bijvoorbeeld vermenigvuldigd worden, zodat een kans van 100% op een klein effect (het bouwen van een huis in een bosrand) even significant is als een kleine kans op een groot effect (het volledig wegvallen van rivierkwel in een nat bos als gevolg van een beperkte dijkverzanding)? Overigens moet een 'kleine kans' goed onderscheiden worden van een calamiteit, dat wil zeggen: een negatief effect dat bij normale uitvoering van een project of activiteit nooit zal optreden. Om calamiteiten te voorkómen, zijn natuurlijk wel voorzorgsmaatregelen nodig.
- bij tijdelijke activiteiten moet rekening worden gehouden met de duur van het effect, inclusief naijleffecten, de mogelijkheden voor herstel en de duur van het hersteltraject. Tijdelijke activiteiten kunnen dus significante gevolgen hebben, maar daar staat tegenover dat ze vaak gemakkelijker op te vangen zijn door de natuurlijke fluctuaties dan het geval is bij permanente activiteiten.
- het extrapoleren van onderzoeks- of meetresultaten uit een ander gebied naar de situatie in het gebied waar een uitspraak over moet komen, is vaak noodzakelijk, maar kan niet zomaar. Zijn de omstandigheden wel voldoende vergelijkbaar? Daarbij moet bijvoorbeeld worden gelet op interactie van stressfactoren: een versnipperd gebied is in het algemeen gevoeliger voor vermessing en verdroging dan een onversnipperd gebied, etc.. De omstandigheden kunnen zó onvergelijkbaar zijn, dat toepassing van elders opgedane kennis in een concreet geval niet verantwoord is en dat dus nader onderzoek in het gebied zelf gedaan moet worden.
- er mag niet te snel geconcludeerd worden dat het wel mee zal vallen met de effecten op grote afstand van de activiteit. Het hangt maar net af van de functionele relaties die er kunnen bestaan met het gebied. In verouderde jurisprudentie is hier (bij gebrek aan door ecologen verschaft duidelijkheid) van veel te simpele aannames uitgegaan<sup>27</sup>; inmiddels is dit punt door nieuwe uitspraken onderschreven<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Zie F. Kistenkas e.a. (2006): Significantie in de rechtspraak: de Achilleshiel van de habitattoets? In: Journaal Flora en Fauna december 2006, nr. 8: 207-211.

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld uitspraak Raad van State inzake PKB Maasvlakte 2 d.d. 26 januari 2005 (zaaknummer 20030750/1).

Bovenstaande zou, in combinatie met het grote aantal aspecten dat in de andere hoofdstukken al is genoemd, de indruk kunnen wekken dat het altijd heel ingewikkeld is om een significant negatief effect te kunnen uitsluiten. Die indruk is echter niet terecht. Het is te verwachten dat bij allerlei, met name kleine of tijdelijke, projecten rond Natura 2000-gebieden al heel snel duidelijk is dat er vanwege de aard van het project geen effect te verwachten is op de natuurwaarden, laat staan een significant effect. Zelfs als niet alles grondig is onderzocht. Dat kan echter alleen geconstateerd worden door deskundigen die zich goed bewust zijn van de in deze tekst genoemde relevante aspecten.

### **Wat is het principe van 'hand aan de kraan'?**

Als één van de mogelijkheden om uit het dilemma van 100% zekerheid te komen, wordt wel het principe van 'hand aan de kraan' genoemd. De term slaat op de oplossing die gevonden is voor het verantwoord kunnen boren naar Waddengas. Die oplossing komt hierop neer dat de gaswinning zal worden verminderd als uit monitoring van de effecten blijkt dat er onverhoopt toch een significant negatief effect zal optreden (of dreigt op te treden) op de instandhoudingsdoelstellingen. Deze mogelijkheid werd geboden omdat de eventuele effecten die mogelijk zouden kunnen optreden (bodemdaling) vanuit het voorzorgsbeginsel al werden voorkómen/gemitigeerd door extra zandsuppletie. Verder werd in deze situatie geoordeeld dat al het mogelijke is gedaan om kennis te verzamelen om tot een nadere uitspraak over de effecten te komen. Tevens was het volgens de wetenschappers redelijkerwijs ook niet te verwachten dat met het verrichten van nieuw onderzoek, gegeven de lange tijdschalen waarop morfologische processen plaatsvinden, wezenlijk nieuwe informatie verkregen kon worden, anders dan door het project uit te voeren.

Zo is een uitweg gevonden voor het probleem dat er wetenschappelijk gezien niet altijd voor 100% zekerheid geboden kan worden over de effecten. Het zou te ver voeren om in dit geval te zeggen: significante gevolgen kunnen niet worden uitgesloten. In redelijkheid kan gesteld worden dat er geen significante gevolgen zijn, maar mochten die onverhoopt toch optreden, dan kan het effect alsnog worden tegengegaan. Daarvoor is het dus nodig om goede metingen te verrichten en daar consequenties aan te verbinden: de hand moet aan de kraan blijven om in te grijpen als het nodig is. Dit zal dan ook in de vergunningvoorschriften moeten worden opgenomen.

*Samengevat* moet er bij toepassing van het 'hand aan de kraan'-principe voldaan worden aan de volgende *criteria*<sup>29</sup>:

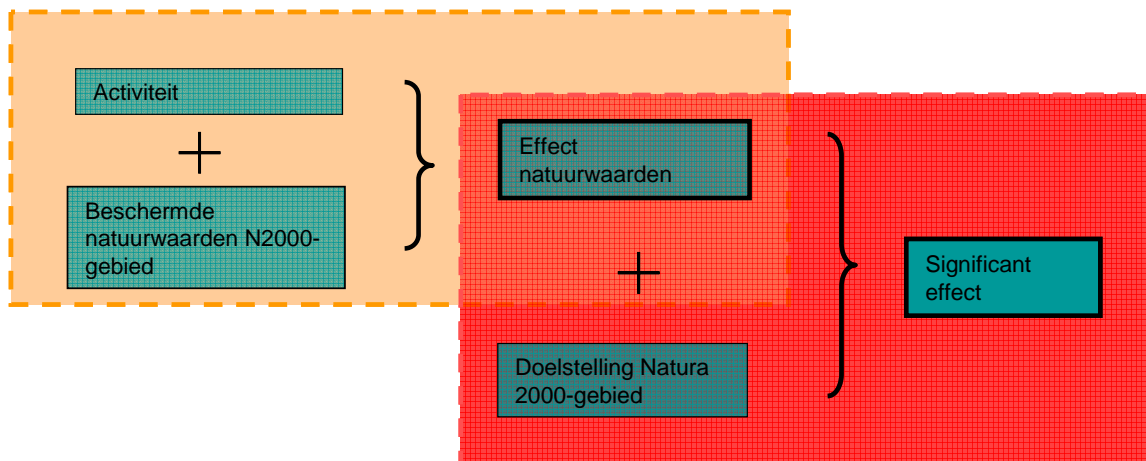
- de mogelijke effecten die onderzocht kunnen worden, zijn ook onderzocht;
- uit dat onderzoek blijkt dat er, voor zover bekend, geen significante gevolgen zullen zijn;
- er blijven echter relevante kennislacunes over, maar nieuw onderzoek zal niet binnen afzienbare tijd de gewenste duidelijkheid geven;
- er zijn voldoende waarborgen om, bij uitvoering van het plan of het project, onomkeerbare effecten te voorkómen;
- er moet afdoende gemonitord worden om vroegtijdig effecten waar te nemen die significante gevolgen zouden kunnen hebben; daartoe moeten de monitoringsgegevens door onafhankelijke deskundigen worden beoordeeld en de resultaten moeten openbaar zijn.

---

<sup>29</sup> Het 'hand-aan-de-kraan'-principe is tot nu toe door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State alleen geaccepteerd in het genoemde geval van de vergunning voor het boren naar gas in het Waddengebied. Het is echter de verwachting dat het ook in toekomstige gevallen geaccepteerd zal worden indien aan de criteria wordt voldaan.

## 11. Wie beoordeelt of er sprake is van mogelijke significante gevolgen?

In onderstaande figuur is vereenvoudigd weergegeven hoe de significantievraag wordt beantwoord. In de linkse box staan de stappen behorend bij een effectstudie; in de rechtse box de stappen die onderdeel zijn van de significantietoets. In bijlage 1 is een uitgebreider doorloopschema opgenomen.



In de wet staat dat de *initiatiefnemer* een *passende beoordeling maakt*. In principe moet de initiatiefnemer in de effectstudie (voortoets of globale effectanalyse) nagaan of er significant negatieve effecten kunnen optreden tengevolge van de activiteit. Als significante gevolgen niet uitgesloten kunnen worden, moet de initiatiefnemer een passende beoordeling (laten) uitvoeren. Overigens kan ook gelijk een passende beoordeling worden uitgevoerd; in ieder geval moet worden voorkómen dat in een voortoets te gemakkelijk wordt geconcludeerd dat er geen kans is op significante gevolgen.

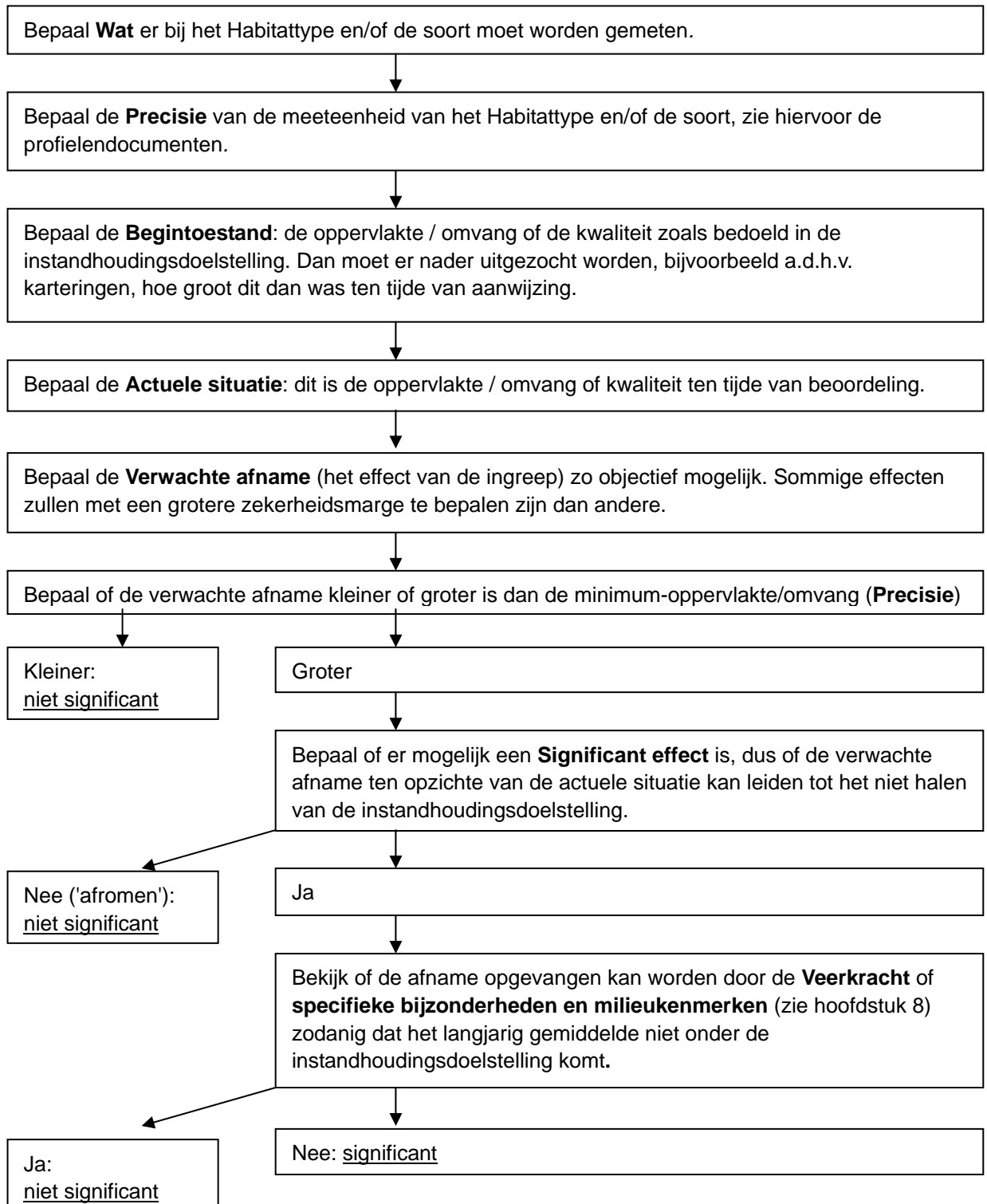
De initiatiefnemer moet dus, met redenen omkleed, aangeven of naar zijn inzicht sprake is van (een kans op) een significant negatief effect of niet. Het bevoegd gezag moet hier echter een oordeel over vellen, en mag uiteraard afwijken van de mening van de initiatiefnemer.

Op grond van de beoordeling door het bevoegd gezag van de resultaten van de passende beoordeling *beslist* het *bevoegde gezag* (meestal GS) of een Nbwetvergunning verleend kan worden (Handreiking Bestemmingsplan en Natuurwetgeving, Ministerie van LNV, 28-2-2007).

Tot slot: als een vergunning verleend is op grond van de overtuiging dat er geen significante gevolgen zullen zijn, maar er in de praktijk tóch een significant negatief effect optreedt of dreigt op te treden, dan dient het bevoegd gezag (op grond van art. 43, lid 2, van de wet) de verleende vergunning te herzien, door de voorschriften aan te scherpen, dan wel de vergunning in te trekken indien blijkt dat mitigatie (door het stellen van strengere voorschriften) onvoldoende mogelijk is.

## Bijlage 1: Doorloopschema bepaling significantie

In dit doorloopschema staan de benodigde stappen vermeld. Na het doorloopschema zijn een paar voorbeelden opgenomen met verschillende uitkomsten



### **Voorbeeld 1: aanleg windmolenpark langs een rietmoeras met purperreigers**

#### *Wat wordt mogelijk aangetast?*

De omvang van de populatie van de Purperreiger in het gebied, doordat net buiten het gebied windturbines worden geplaatst. Purperreigers kunnen tegen een windturbine aan vliegen wanneer ze buiten het Natura 2000-gebied naar voedsel zoeken, met fatale gevolgen.

#### *Precisie*

De populatie-omvang purperreigers wordt gemeten in broedparen.

#### *Begintoestand*

In het aanwijzingsbesluit staat als instandhoudingsdoelstelling: "Behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 100 paren".

#### *Actuele toestand*

Door verslechtering van de kwaliteit van het leefgebied is het aantal broedparen inmiddels gedaald tot 90; inclusief jonge vogels gaat het om 300 dieren.

#### *Verwachte afname*

Naar verwachting zal er eens per tien tot twintig jaar een Purperreiger sterven als gevolg van de te plaatsen windmolens, dat is 0,05 - 0,1 sterfgevallen per jaar.

#### *Kleiner of groter dan de minimum-oppervlakte/omvang?*

Van meetbare sterfte veroorzaakt door het project ten opzichte van natuurlijke sterfte is pas sprake indien de extra sterfte meer dan 1% van de natuurlijke jaarlijkse sterfte is. Uit onderzoek blijkt dat er van de broedpopulatie in het gebied jaarlijks gemiddeld twintig purperreigers sterven. De drempel van 1% is dus 0,2 sterfgevallen per jaar. De verwachte additionele sterfte is maximaal 0,1. De drempel wordt niet overschreden, dus er is geen sprake van een meetbaar effect. Daarmee is ook een significant effect uitgesloten.

### **Voorbeeld 2: bouw van een woonwijk naast een leefgebied van kamsalamanders.**

#### *Wat wordt mogelijk aangetast?*

De kwaliteit van het leefgebied van de Kamsalamander, doordat als gevolg van de bouw van een woonwijk de gemiddelde regionale grondwaterspiegel permanent daalt, waardoor één van de drie voortplantingswateren droogvalt en niet meer beschikbaar is als leefgebied.

#### *Precisie*

Volgens de geraadpleegde deskundigen moet een poel minimaal 1 are groot zijn om te kunnen dienen als voortplantingswater voor kamsalamanders. Voor de mate van precisie wordt daarom de are gehanteerd.

#### *Begintoestand*

In het aanwijzingsbesluit staat als instandhoudingsdoelstelling: "behoud oppervlakte leefgebied". Het leefgebied omvat (naast overwinterings- en foerageerhabitat) uit drie poelen waarin wordt voortgeplant, tezamen 5 are.

#### *Actuele toestand*

De actuele omvang van het leefgebied, onderdeel voortplantingswateren, is gelijk gebleven, dus 5 are.

#### *Verwachte afname*

Door de bouw van de woonwijk wordt één van de drie poelen niet meer met grondwater gevoed. Deze poel is 1 are groot; het leefgebied zal dus als gevolg van de ingreep afnemen met 1 are.

#### *Kleiner of groter dan de minimum-oppervlakte/omvang?*

De minimum-oppervlakte om van een voortplantingswater te spreken, is 1 are (zie Precisie). Deze drempel wordt precies gehaald, dus er is een meetbaar negatief effect. Daar komt bij dat het totale leefgebied (onderdeel voortplantingsgebied) slechts 5 are is, waarvan 1 are een substantieel deel is.

*Kan de verwachte afname ten opzichte van de actuele situatie leiden tot het niet halen van de instandhoudingsdoelstelling?*

De afname met 1 are zal leiden tot een resterende oppervlakte van 4 are, wat minder is dan bedoeld in de instandhoudingsdoelstelling (5 are).

*Kan de afname worden opgevangen door de veerkracht?*

In het gebied ontstaan van nature niet zomaar nieuwe voortplantingswateren. Daardoor kan niet aannemelijk worden gemaakt dat de door het project veroorzaakte afname kan worden opgevangen door de veerkracht van het leefgebied. Een significant negatief effect is dus zeer waarschijnlijk.

Ná deze significantiebepaling kan overigens in het kader van een *passende beoordeling* wél aannemelijk worden gemaakt dat tijdige aanleg van een nieuwe poel van minimaal 1 are, in een niet door de grondwaterverlaging aangetast deel van het gebied, zal leiden tot een netto niet afnemende oppervlakte leefgebied. Deze aanleg mitigeert het verwachte significante gevolg dus volledig.

## Bijlage 2: Juridische achtergrond van de term 'significante gevolgen'

Het begrip 'significante gevolgen' is relevant voor beheerplannen en vergunningverlening, omdat het voorkomt in een aantal artikelen van de **Natuurbeschermingswet 1998**, met name in **art. 19f, lid 1**: "Voor [vergunningplichtige, voor het beheer niet noodzakelijke] projecten [...] die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen *significante gevolgen* kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt de initiatiefnemer [...] een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied."

De genoemde passage moet begrepen worden in het licht van **art. 19d, lid 1**: "Het is verboden zonder vergunning [...] projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten [...] kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten."

In **art. 19g, lid 2**, staat dat een vergunning als bedoeld in art. 19d, lid 1, alleen kan worden verleend als er geen alternatieven zijn en alleen vanwege dwingende redenen van groot openbaar belang. Volgens **art. 19h** moeten er bij vergunningverlening op grond van dwingende redenen van groot openbaar belang compenserende maatregelen worden getroffen. Het resultaat van deze maatregelen moet zijn bereikt op het tijdstip waarop significante gevolgen zich voordoen (tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het betrokken gebied aan Natura 2000 veilig te stellen).

In **art. 19c, lid 1**, staat: "In de periode totdat het eerste beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied onherroepelijk is geworden draagt Onze Minister ervoor zorg dat passende maatregelen worden genomen om te voorkomen dat bestaand gebruik de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied verslechtert en dat er door bestaand gebruik storende factoren optreden die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen een *significant effect* kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen." In het tweede lid komt een vergelijkbare zin voor. Lid 3 luidt: "Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op bestaand gebruik gedurende de periode, bedoeld in artikel 19c, eerste lid, behoudens indien dat gebruik een project is dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen *significante gevolgen* kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied."

Het begrip 'significante gevolgen' wordt verder nog gebruikt in **art. 19f, lid 3**, en **art. 19h, lid 4**.

Bovendien bepaalt volgens **art. 19a en -b** dit begrip mede de bovengrens voor activiteiten die in het beheerplan kunnen worden meegenomen. Het begrip 'significante gevolgen' wordt weliswaar niet letterlijk genoemd, maar dat is blijkens de memorie van toelichting wel waar op wordt gedeut in de zinsnede "tevens kan het beheerplan beschrijven welke handelingen en ontwikkelingen in het gebied en daarbuiten [...] het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen [...]".

Bovenstaande citaten zijn een uitwerking van de **Habitatrichtlijn**, die in artikel 6, lid 2, spreekt van 'een significant effect' (verwerkt in art. 19c en art. 19d van de wet) en in artikel 6, lid 3, spreekt van 'significante gevolgen' (verwerkt in art. 19c en art. 19f van de wet).

In de **Vogelrichtlijn** komt het begrip zo niet voor, maar wel het begrip 'wezenlijke invloed' (artikel 4, lid 4). In art. 7 van de Habitatrichtlijn staat echter dat het regime van art. 6 van de Habitatrichtlijn het regime van art. 4, lid 4, van de Vogelrichtlijn vervangt. De hierboven geciteerde artikelen van de wet gelden dus ook voor vogels.