

Veelgestelde vragen

Samenvatting van het rapport

Natura 2000 in Nederland



Het rapport Natura 2000 in Nederland van het Planbureau voor de Leefomgeving beantwoordt een aantal veelgestelde vragen. Het Regiebureau heeft deze voor u op een rijtje gezet.

Corine Steenwijk, april 2011

Wat zijn de uitgangspunten van de Vogel- en Habitatrichtlijnen?

De uitgangspunten van deze richtlijnen zijn dat de maatregelen worden uitgevoerd die ecologisch nodig zijn om een achteruitgang van de gebieden te voorkomen en die op den duur de gunstige staat van instandhouding van de te beschermen soorten en habitattypen herstellen en behouden.

Hoe staat het met het naleven van de Vogel- en Habitatrichtlijnen?

Het naleven van deze richtlijnen is een grote opgave, aangezien veel habitattypen en soorten in Nederland een ongunstige staat van instandhouding hebben en Nederland een dichtbevolkt en economisch actief land is.

Waarom zijn herstelmaatregelen urgent?

In Nederland heeft (afgerond) 80 procent van de soorten en habitattypen een zogenoemde ongunstige staat van instandhouding. Bovendien verslechtert de staat van instandhouding van een aantal habitats en soorten nog verder, omdat de populaties van het merendeel van de onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen beschermde soorten in omvang afnemen.

De Habitatrichtlijn verplicht de Europese lidstaten om maatregelen te treffen die de verslechtering in Natura 2000-gebieden stoppen. De nog steeds optredende verslechtering in Nederland maakt het urgent om maatregelen te treffen die de ecologische knelpunten aanpakken.

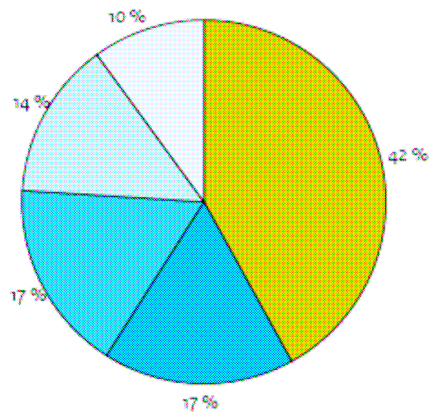
Wat zijn de belangrijkste ecologische knelpunten bij de instandhouding?

De belangrijkste ecologische knelpunten bij de instandhouding zijn milieudruk (door vermessing en verdroging) en ruimtedruk (door versnippering en onvoldoende grote leefgebieden). Daarnaast komen verstoring door recreatie en intensieve bodemberoerende visserij als knelpunten naar voren. Een extra knelpunt kan ontstaan wanneer geld voor gebiedsbeheer wegvalt, want ongeveer de helft van de habitattypen is van middelmatig tot

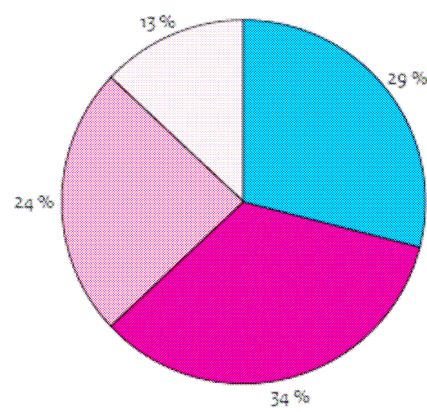
veel beheer afhankelijk. Het veranderende klimaat vormt een additionele factor, die mede tot gevolg heeft dat effecten van milieu- en ruimedruk sterker worden gevoeld.

Knelpunten voor doelsoorten, 2006

Alle doelsoorten planten, vogels en vlinders



Doelsoorten met knelpunten



Omgevingscondities voldoen

Knelpunten

Gebrek aan geschikt leefgebied

Versnippering

Verdroging

Vermesting

Gebrek aan geschikt leefgebied

3 knelpunten

2 knelpunten

1 knelpunt

Bron: PBL (2010)

In deze figuur zijn de knelpunten weergegeven van de soorten die in het Nederlandse beleid tot de doelsoorten worden gerekend. De knelpunten voor deze soorten weerspiegelen de algemene knelpunten zoals die in de Nederlandse natuur optreden.

Wat zijn de gevolgen van de neerwaartse trend van de staat van instandhouding?

Als de verslechtering van de Natura 2000-gebieden voortduurt dan beperkt dat de ontwikkelingsmogelijkheden die Nederland binnen en rondom de Natura 2000-gebieden heeft. De ongunstige staat van instandhouding en de verdergaande verslechtering leiden namelijk tot een kritische toets op effecten van maatschappelijke activiteiten. Bij vergunningaanvragen zullen naar verwachting eerder significante effecten tevoorschijn komen die kunnen leiden tot het weigeren van de vergunning.

Hebben de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn betrekking op afzonderlijke Natura 2000 gebieden?

De verplichting van de Habitatrichtlijn om de habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden, heeft betrekking op het netwerk van habitats als geheel en niet op iedere habitat en iedere soort in ieder gebied. Door de bescherming van Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten op Europees netwerkniveau te waarborgen, kan de gunstige staat van instandhouding efficiënter worden bereikt.

De staat van instandhouding op netwerkschaal, en op landelijke schaal, is ecologisch echter niet los te zien van de situatie in de afzonderlijke gebieden, die de basiseenheden van het netwerk vormen. Ten eerste vertalen ontwikkelingen in de gebieden zich direct naar hogere schaalniveaus. Dit kunnen positieve ontwikkelingen zijn als de verbetering en uitbreiding van habitats in een gebied, maar het kunnen ook negatieve ontwikkelingen zijn als het wegvallen van habitats in een gebied. Ten tweede functioneert een deel van de soorten en habitattypen op landschapsniveau. Voorbeelden zijn trekvogels of roofvogels die meerdere Natura 2000-

gebieden gebruiken, en grondwaterafhankelijke habitattypen, die over kilometers gekoppeld kunnen zijn aan gebieden waar regen ingevangen wordt.

Wanneer is achteruitgang van de staat van instandhouding wel toegestaan?

Artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn verbiedt niet elke achteruitgang van de kwaliteit van een gebied, maar alleen de achteruitgang die de gunstige staat van instandhouding aantast of de kansen tot een mogelijk herstel van een gunstige staat vermindert. Het is dus bijvoorbeeld toegestaan dat een aantal soorten of de omvang van een habitat afneemt, als die afname niets afdoet aan de gunstige staat van instandhouding in het gebied.

Wat heeft voorrang? Haalbaar en betaalbaar of ecologisch noodzakelijk?

Uitgangspunt in de Vogel- en Habitatrictlijnen is dat de maatregelen worden uitgevoerd die ecologisch nodig zijn om een achteruitgang van de kwaliteit van de gebieden te voorkomen en, op den duur, een gunstige staat van instandhouding van de te beschermen habitats en soorten in het netwerk te bereiken. Vervolgens kan gekeken worden welke budgetten daarvoor nodig zijn en hoe de doelen worden bereikt met zo min mogelijk nadelen voor burgers en economische sectoren. Een beperkt budget wordt door het Europese Hof van Justitie echter niet geaccepteerd als argument om geen maatregelen te nemen. Bepalend bij het vrijmaken van nationale budgetten is de bijdrage die Nederland in de Atlantische biogeografische regio moet leveren om de betrokken soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding te brengen. De grootte van de uit het oogpunt van natuurbeleid benodigde budgetten kan wel beperkt worden door temporisering van het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Dit leidt dan tevens tot onderbouwing van de noodzaak van bepaalde budgetten in de toekomst. Indien het bijstellen van de instandhoudingsdoelstellingen niet leidt tot een achteruitgang van de kwaliteit van de habitats van een gebied of een (extra) verstoring van de te beschermen soorten, dan heeft elk land een vrij ruime bevoegdheid om de instandhoudingsdoelstellingen aan te passen, mits het kan aantonen dat uiteindelijk voor alle soorten en habitats een gunstige staat van instandhouding zal worden bereikt.

In het nationale doelendocument voor de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijnen staat het voorbehoud dat er geen disproportionele maatregelen zullen worden genomen om de doelen te halen. Dit lijkt een vanzelfsprekendheid. Evident disproportionele maatregelen worden door het EU-recht inderdaad niet geëist, maar de rechtspraak over wat disproportionele maatregelen zijn is zeer streng. Het Hof van Justitie heeft een beroep op onmogelijkheid of op het feit dat een lidstaat alles gedaan had wat redelijkerwijs mogelijk was, nog nooit aanvaard.

Is bescherming van de Natura 2000-gebieden voldoende om de doelstellingen van de Habitatrictlijn te verwezenlijken?

Nee, dat is niet voldoende. De Natura 2000-gebieden zijn namelijk deels afhankelijk van andere natuurgebieden en delen van het agrarisch gebied. Belangrijke populaties van Vogel- en Habitatrictlijnsoorten en groeiplaatsen van habitattypen komen namelijk ook voor in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en delen van het agrarisch gebied. Artikel 10 van de Habitatrictlijn erkent deze afhankelijkheid.

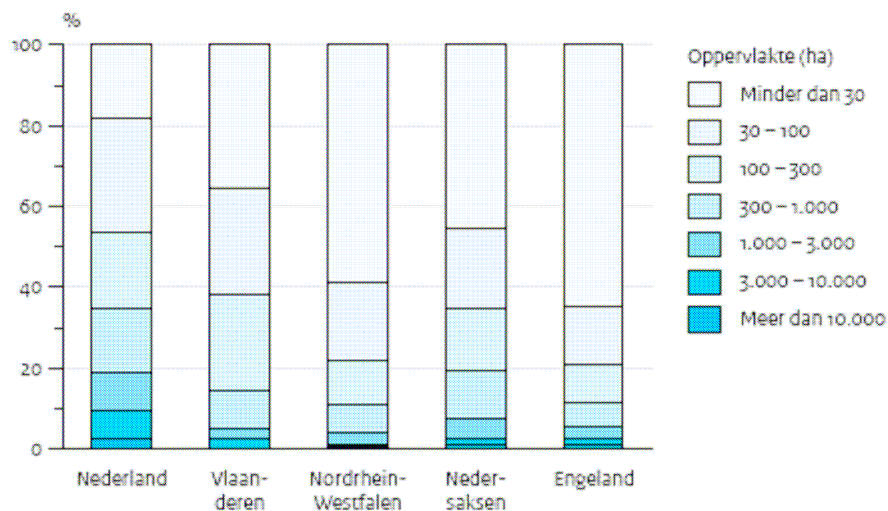
Worden populaties en habitats buiten het Natura 2000-netwerk ook betrokken bij de instandhoudingsdoelstellingen?

Nee, de populaties en habitats buiten het Natura 2000-netwerk worden niet betrokken in de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden, maar ze tellen wel mee in de bepaling van de landelijke staat van instandhouding. Daarmee zijn ze van belang voor het behalen van de doelstelling van de Vogel- en Habitatrictlijnen. Voldoen aan deze doelstelling, het in gunstige staat van instandhouding brengen of houden, vergt daarmee ook buiten de Natura 2000 een soort- en habitatafhankelijke beleidsinspanning.

Heeft Nederland, in vergelijking met andere lidstaten, veel kleine gebieden aangewezen?

In vergelijking met buurregio's heeft Nederland juist relatief grote gebieden aangewezen (zie figuur 1), terwijl Nederland gemiddeld scoort wat betreft aantal gebieden in verhouding tot het landoppervlakte. In eerste instantie wilde Nederland alleen grotere gebieden aanmelden. Op aandringen van de Europese Commissie heeft Nederland in de 3e tranche van de aanmelding ook een aantal kleine gebieden opgenomen waar belangrijke te beschermen soorten en habitattypen voorkomen.

Figuur 1
Grootteverdeling aaneengesloten delen Natura 2000-gebieden, 2008



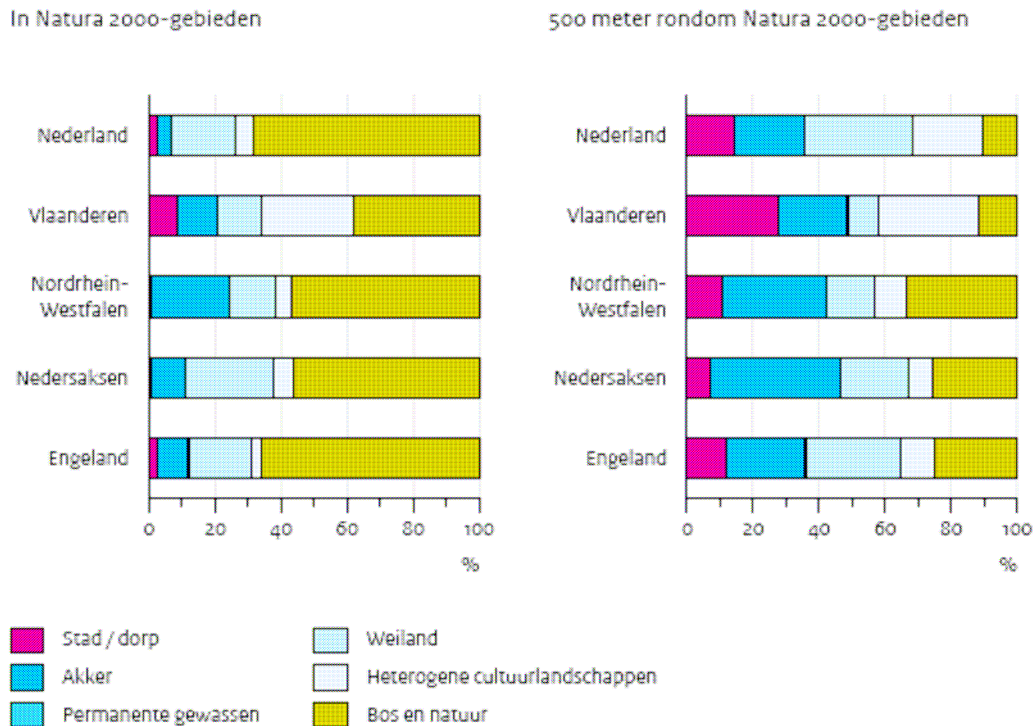
Bron: Bouwma et al. (2008)

Wat is het voordeel van het aanwijzen van grote(re) gebieden?

Nederland heeft ingezet op relatief grote gebieden waar de habitats van soorten en de habitattypen in een groter geheel opgenomen zijn. Het voordeel van een dergelijke strategie is dat binnen het Natura 2000-gebied maatregelen genomen kunnen worden om kwetsbare habitats te beschermen en waar nodig te herstellen of uit te breiden. Over het algemeen geldt dat grotere natuurgebieden robuuster zijn dan kleinere; ze zijn beter bestand tegen negatieve invloeden van buiten. Doordat in Nederland echter relatief veel landbouwgrond aan de Natura 2000-gebieden grenst (zie figuur 2) en de landbouw in Nederland intensief is, speelt externe werking in Nederland een belangrijke rol.

Figuur 2

Landgebruik in en rondom Natura 2000-gebieden op het land, 2008



Bron: Bouwma et al. (2008)

Kan een lidstaat de aanwijzing van Natura 2000-gebieden intrekken?

Een (gedeeltelijke) intrekking van een aanwijzing is alleen mogelijk als er ecologische redenen voor zijn, namelijk wanneer het gebied feitelijk niet (meer) tot de meest geschikte gebieden behoort. Volgens de Europese Commissie en de Advocaat Generaal bij het Europese Hof van Justitie is intrekking alleen mogelijk als de lidstaat zich bij de aanwijzing aantoonbaar heeft vergist, of als een in de tussentijd ingetreden kwaliteitsverlies berust op door de lidstaat niet te beïnvloeden omstandigheden. Volgens de auteurs van het PBL rapport is wijziging of intrekking van een gebied ook mogelijk als een lidstaat onvoldoende maatregelen heeft genomen om kwaliteitsverlies te voorkomen, maar daardoor een situatie is ontstaan waarin een herstel van de kwaliteit objectief onmogelijk is geworden.

Kan een lidstaat de instandhoudingsdoelstellingen wijzigen?

Ja, een lidstaat kan de instandhoudingsdoelstellingen voor de Vogelrichtlijngebieden en Habitatrichtlijngebieden wijzigen, zonder toedoen of goedkeuring van de Commissie of inbreng van andere lidstaten. Volgens artikel 10a lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 moet het aanwijzingsbesluit, conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, dan gewijzigd worden. Als een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen materieel betekent dat de functie van het gebied binnen Natura 2000 een wezenlijk andere wordt, dan gelden echter de procedurele eisen voor een wijziging of intrekking van de aanwijzing. De instandhoudingsdoelstellingen kunnen en moeten door een lidstaat worden gewijzigd indien het bereiken van de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen onhaalbaar is. Dat neemt niet weg dat de lidstaat mogelijk zijn verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn heeft geschonden indien hij had kunnen voorkomen dat de instandhoudingsdoelstellingen niet meer haalbaar zijn.

Zijn er in Nederland gebieden waar zwaardere instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd dan strikt nodig volgens de Vogel- en Habitatrichtlijnen?

De Nederlandse instandhoudingsdoelstellingen volgen de verplichtingen zoals opgenomen in de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Het voldoen aan de doelen van de richtlijnen en het nemen van maatregelen om verslechtering binnen Natura 2000-gebied te stoppen zijn verplichtingen, maar het wordt aan de lidstaten overgelaten welke maatregelen zij inzetten om de doelen van de richtlijn te bereiken. In de aanwijzingsbesluiten zijn alleen de instandhoudingsdoelstellingen uit de Vogelrichtlijn gekwantificeerd. De instandhoudingsdoelstellingen uit de Habitatrichtlijn zijn kort als behouds- of verbeteringsdoelstelling geformuleerd, de uitwerking wordt aan de makers van beheerplannen overgelaten. De vraag of de ecologische invulling van de instandhoudingsdoelstellingen 'strikt nodig' is, is lastig te beantwoorden. Ten eerste zijn er vele routes mogelijk, zolang het doel van de richtlijnen maar wordt gehaald. Ten tweede is de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen naar concrete maatregelen nog niet volledig bekend.

Is het verplicht een beheerplan op te stellen voor de Natura 2000-gebieden?

De Habitatrichtlijn stelt het gebruik van beheerplannen niet verplicht, maar noemt dit als een mogelijkheid om instandhoudingsmaatregelen vast te leggen. In de lidstaten wordt hier dan ook op verschillende manieren mee omgegaan. Vrijwel alle lidstaten hebben het beheer van de Natura 2000-gebieden via een vorm van beheerplannen (*site management plans*) geregeld. De lidstaten stemmen de plannen af op de nationale historie en gebiedsspecifieke oplossingen. In grofweg de helft van de lidstaten zijn de beheerplannen verplicht, en waar de beheerplannen verplicht zijn, zijn deze in veel gevallen ook wettelijk bindend. Veel lidstaten combineren de beheerplannen met bestaande gebiedsprocessen en gebruiksregulering, bijvoorbeeld op gebied van jacht of bosbouw. Daarbij worden onder meer met particulieren contracten afgesloten over de uitvoering van beheer in het gebied.

Wat is de toegevoegde waarde van een beheerplan?

Nederlandse beheerplannen bevatten zowel instandhoudingsdoelen en instandhoudingsmaatregelen als beschrijvingen van bestaand gebruik en voorziene handelingen en ontwikkelingen, indien nodig met bijbehorende voorwaarden en beperkingen. Juist deze wisselwerking tussen gebruik en instandhoudingsmaatregelen geeft het Nederlandse beheerplan toegevoegde waarde in de gebiedsprocessen. Dit gebruik van beheerplannen is in overeenstemming met de Europeesrechtelijke verplichtingen en randvoorwaarden. Voor de doeltreffendheid van deze aanpak is de uiteindelijke invulling en het gebruik van beheerplannen doorslaggevend.

Is het beheerplan het enige kader voor beheer van de Natura 2000 gebieden?

Het beheerplan is het centrale instrument om aan de verplichtingen van artikel 6 tweede lid van de Habitatrichtlijn te voldoen. Het kan echter nodig zijn om, naast de in het beheerplan voorziene maatregelen, extra maatregelen te nemen als de kwaliteit van het gebied achteruitgaat of soorten significant verstoord worden (artikel 19c Natuurbeschermingswet 1998). Dat is niet ondenkbaar, aangezien het ingewikkeld kan zijn om bij het maken van een passende beoordeling voor een beheerplan met een looptijd van zes jaar alle ecologische gevolgen te overzien. Het beheerplan is dus niet het enige kader voor het beheer van Natura 2000-gebieden.

Hoe staat het met de planning voor de oplevering van de beheerplannen?

Het opstellen van beheerplannen en de procedure voor aanwijzingsbesluiten van de 166 Nederlandse Natura 2000-gebieden loopt achter bij de geplande oplevering in 2010. Slechts twee beheerplannen zijn definitief, namelijk voor de Voordelta en het Oudeland van Strijen. Verwacht wordt dat eind 2012 voor alle Natura 2000-gebieden minimaal ontwerpbeheerplannen zijn opgesteld.

Wat heeft de Programmatische Aanpak Stikstof te maken met Natura 2000?

In de Natura 2000-gebieden is veel aandacht voor stikstofdepositie, vanwege de negatieve invloed van stikstof op habitats. Om een verdere achteruitgang van de gevoelige habitats te voorkomen moet de depositie in veel Natura 2000-gebieden aanzienlijk worden teruggebracht om binnen een redelijke termijn de kritische depositiewaarde te kunnen halen of zijn andere effectgerichte maatregelen als ecologische of hydrologische maatregelen nodig.

De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is erop gericht het stikstofknelpunt in Natura 2000-gebieden op te lossen en eveneens economische ontwikkelruimte te creëren.

Is monitoring van soorten en habitattypen verplicht?

Het monitoren van de soorten en habitattypen die onder de Habitatrictlijn worden beschermd, is verplicht. Deze verplichting is geformuleerd in artikel 11 en artikel 17 van de Habitatrictlijn.

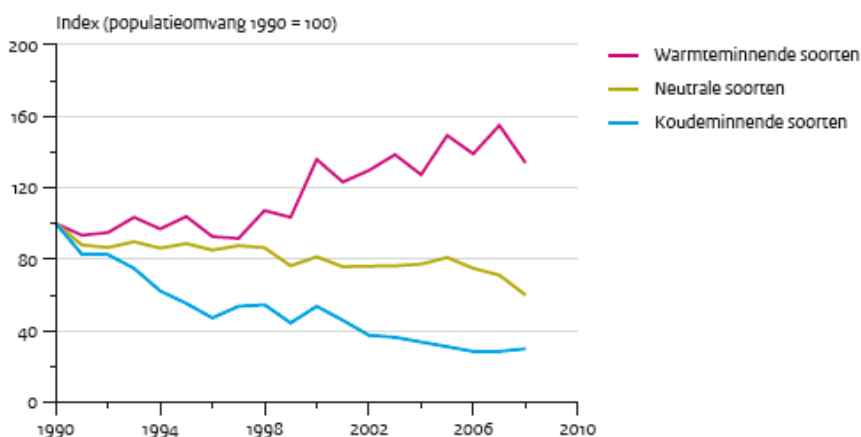
Wat zijn de effecten van klimaatverandering op de haalbaarheid en realiseerbaarheid van de instandhoudingsdoelen?

Nederland is in de afgelopen decennia warmer en natter geworden, met meer extreme buien, maar ook met langere droogteperiodes in de zomer. Op de middellange termijn beïnvloeden deze veranderingen de haalbaarheid van een aantal instandhoudingsdoelstellingen, vooral de doelen die zijn gerelateerd aan noordelijk voorkomende ecosystemen en soorten.

Hoe verhouden deze klimaatveranderingen zich tot de beheerplanperiode van zes jaar?

De effecten van klimaatverandering zijn langzaam maar gestaag voelbaar. Als wordt gevraagd of de zesjaarlijkse beheerplancyclus in staat is op de veranderingen in te spelen, dan is deze periode afdoende om de veranderingen te verwerken. Omdat de veranderingen gestaag verlopen, is het bovendien mogelijk deze veranderingen in de toekomst te projecteren. Vooral voorspellingen voor de nabije toekomst lijken relatief zeker; onderstaande figuur laat wel zien dat er altijd natuurlijke variatie is in de jaarlijkse veranderingen.

Invloed klimaatverandering op soorten



Bron: NEM, Alterra

Effect van de globale opwarming op warmteminnende en koudeminnende soorten in Nederland. De gekozen soorten zijn geen VHR-soorten, maar de trends illustreren wel de veranderingen die optreden.