



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Nota van antwoord

Informatie- en reactieronde Beleidskader Doelwijziging Natura 2000



Inhoudsopgave

1	Leeswijzer	3
	Proces	3
2	Inleiding	4
	Aanleiding en wat is het Beleidskader Doelwijziging	4
	Doel	6
	Status	8
	Samenhang deeltrajecten Actualisatie Doelensystematiek	9
	Proefdraaien	9
	Toetsing door Ecologische Autoriteit	9
3	Nadere duiding van doelen	11
	Landelijke gunstige staat in relatie tot Natura 2000-gebieden	11
	Concretisering van de doelen	14
	Omgaan met natuurlijke dynamiek	17
	Opties voor omgaan met natuurlijke fluctuaties	19
4	Wijzigen van doelen in bestaande Natura 2000-gebieden	22
	Meewegen van niet-ecologische factoren bij doelwijziging	22
	Behoud als minimum en correctie van fouten	24
	Meer potentie elders	26
	Ten gunste van	30
	Onhaalbare doelen	31
	ADC-toets	37
5	Wijzigen van gebieden	40
	Aanwijzen nieuwe Natura 2000-gebieden en natuurwaarden	40
	Actualisatie aanwijzingsbesluit voor (nieuwe) Habitatrichtlijnsoorten en -typen	41
	Wijziging van grenzen van bestaande Natura 2000-gebieden	42
6	Proces aanpassen aanwijzingsbesluiten	44
	Inpraak in proces voor wijziging	44
	Tijdslijn en concreetheid	45
7	Buiten reikwijdte	46
8	Bijlage: overzicht van insprekers	51

1 Leeswijzer

Naar aanleiding van de informatie- en reactieronde over het concept Beleidskader Doelwijziging hebben 37 organisaties en 9 natuurlijke personen een reactie ingestuurd. In deze nota van antwoord reageert het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) op deze reacties. In deze nota is een inhoudelijke clustering aangebracht: onderdelen van reacties die over dezelfde passages of onderwerpen uit het Beleidskader Doelwijziging gaan, zijn samengenomen en worden in één keer beantwoord. De nota van antwoord hanteert hierbij dezelfde volgorde en hoofdstukindeling als het Beleidskader Doelwijziging, wel zijn in de definitieve versie veel titels van hoofdstukken en paragrafen gewijzigd.

Elk onderwerp begint met een geanonimiseerde weergave/samenvatting van de betreffende reactie(s). Met een getal is aangegeven door wie de reactie is ingediend, voor zover het om reacties van organisaties gaat (zie bijlage voor het overzicht van insprekers). De namen van natuurlijke personen worden in dit document om privacyredenen niet vermeld.

Proces

Er is ruim twee jaar verstreken tussen het indienen van de zienswijzen en het verschijnen van deze nota van antwoord. Dat is aanzienlijk langer dan gebruikelijk. De oorzaak van deze lange duur is tweeledig. Ten eerste is er destijds veel aandacht besteed aan de vormgeving van het traject “actualisatie Natura 2000-doelensystematiek” waar het Beleidskader Doelwijziging onderdeel van is. Daarbij is er uiteindelijk voor gekozen om eerst de actualisatie van landelijke doelen voor Natura 2000-habitattypen en -soorten ter hand te nemen, en daarna het Beleidskader Doelwijziging. Alles tegelijk doen bleek te complex, de afstemming tussen de verschillende overheden over de vormgeving van dit traject nam meer tijd dan verwacht. Ten tweede was er een wisseling van kabinet, waardoor lange tijd geen besluiten konden worden genomen. Toen het kabinet-Schoof aantrad, moest opnieuw worden bepaald hoe het actualiseren van de doelensystematiek Natura 2000 zich verhoudt tot het regeerprogramma.

Het traject “actualisatie Natura 2000-doelensystematiek” is gestart met de opstelling van een adviesrapport, waarin verbeteringen zijn voorgesteld om knelpunten die werden ervaren in het doelensysteem op te lossen. Dit mede in reactie op de Europese Fitness Check van de beide natuurrichtlijnen (2015/2016). De uitkomst van de Fitness Check was dat de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) ‘fit for purpose’ zijn en dat de lidstaten vooral de uitvoering moeten verbeteren. In het adviesrapport zijn ook onbenutte kansen voor verbetering van het doelensysteem verkend. Eén van de adviezen uit het rapport is om scherp te maken wat de nog te realiseren opgave op landelijk niveau is. Om praktische redenen is ervoor gekozen om niet alle adviezen uit te werken in één document, maar dat op te splitsen in het vernieuwen van de landelijke doelen voor Natura 2000-habitattypen en -soorten, het Beleidskader Doelwijziging en onderwerpen waarvoor in een later stadium gezien wordt of daar nieuw beleid voor wordt ontwikkeld. Deze producten komen in de plaats van wat tot dan toe het “Strategisch plan” en het “Beleidskader Natura 2000” werden genoemd.

De reacties die ontvangen zijn op het concept Beleidskader Doelwijziging zijn betrokken bij de afronding. Daarnaast zijn in de definitieve versie van het Beleidskader Doelwijziging enkele onderdelen verder uitgewerkt en verbeterd op grond van voortschrijdend inzicht.

2 Inleiding

Aanleiding en wat is het Beleidskader Doelwijziging

Samenvatting ingediende reacties: 12, 17, 46, 23, 24, 26, 32, 34, 37, 46

Er wordt in het Beleidskader Doelwijziging verwezen naar de Fitnesscheck van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), waarin staat dat lidstaten de uitvoering moeten verbeteren. De conclusie dat voor Nederland een gewenste verbetering moet worden gezocht in actualisatie van het doelensysteem wordt vreemd gevonden. Er worden meerdere redenen aangedragen waarom de implementatie in Nederland faalt. Gesteld wordt dat:

- Nederland de uitvoering flink heeft vertraagd door Natura 2000-gebieden te laat of niet aan te wijzen;
- Nederland de regelgeving niet op orde brengt en de ambities afzwakt;
- Nederland de wettelijke verplichtingen voor natuurbescherming geminimaliseerd heeft en meermaals geprobeerd heeft deze verplichtingen te omzeilen;
- De bescherming van natuurgebieden niet op orde is;
- Doelen voortdurend ter discussie worden gesteld;
- Er flink bezuinigd is op middelen voor natuurbehoud;
- De realisatie van Natuur Netwerk Nederland vertraging heeft opgelopen;
- Nederland tevergeefs veel tijd heeft gestoken in het vragen om versoepeling aan Europa, omdat vanuit Brussel wordt aangegeven dat Nederland eerst haar huiswerk moet doen;
- Er structureel te weinig instandhoudingsmaatregelen worden genomen;
- Er te weinig ruimte is voor natuur, Planbureau voor de Leefomgeving heeft berekend dat er minimaal 150.000 hectare extra natuur en 120.000 hectare extra agrarische natuur nodig is om 90% van de natuurbehoud- en de natuurherstel-doelen te kunnen behalen;
- De natuurgebieden te intensief gebruikt worden;
- De milieucondities op veel plekken niet op orde zijn.

Verschiedende beleidsevaluaties en wetenschappelijke studies laten zien dat de implementatie van de VHR vooral faalt omdat Nederland onvoldoende maatregelen heeft genomen en de wettelijke kaders en ambities voor natuurbescherming zijn geminimaliseerd. Een verbeterde implementatie is alleen mogelijk door het opstellen en uitvoeren van noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen en het treffen van passende maatregelen tegen de grootste bedreigingen voor het behoud van biodiversiteit waaronder de stikstofdepositie, verdroging en het gebruik van pesticiden. Er moet werk gemaakt worden van het behalen van de natuurdoelen: “actie in de taxi, in plaats van vertragen en trainen”.

Er is geen sprake van een Europees advies om het doelensysteem effectiever, efficiënter en flexibeler te maken. Ook is er geen aanbeveling of verplichting om het systeem te koppelen aan andere maatschappelijke opgaven. De belangrijkste taak die er op dit moment ligt voor het ministerie van LNVN, is het verbeteren van de uitvoering van de VHR. Als vangnet, voor het geval lidstaten geneigd zijn om te soepel met de vastgestelde richtlijnen om te gaan, is er het ‘verslechteringsverbod’. Het woord spreekt voor zich; dit is geen advies, geen raadgeving of aanbeveling, het is een verbod op verdere verslechtering. Een groot deel van de door Nederland te beschermen habitattypen en plant- en diersoorten van de Habitatrichtlijn, verkeert momenteel in een ongunstige of zeer ongunstige staat van instandhouding.

Nederland heeft voor veel habitats slechts een beperkt oppervlakte aangewezen als Natura 2000-gebied (Natura 2000-gebieden op land slechts 9% van totale oppervlakte, inclusief de grote wateren gaat het over 15 procent) en dat is onvoldoende om de bijbehorende habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding te behouden. Veel soorten zijn daarom afhankelijk van de gebieden die niet zijn aangewezen als Natura 2000-gebied en die onvoldoende wettelijke bescherming genieten. Daarnaast wordt een substantieel deel van de aangewezen Natura 2000-gebieden intensief gebruikt voor activiteiten die niet altijd even goed samengaan met natuurbehoud, bijvoorbeeld voor bosbouw,

landbouw, visserij, drinkwaterwinning, energieopwekking en recreatie, is het beheer van deze gebieden niet altijd op orde en vormt de negatieve druk vanuit de omgeving een belangrijk knelpunt voor natuurbehoud.

Inspreker vindt dat de potentiële impact op (inter)nationale biodiversiteitsdoelen onderbelicht is. Meerdere van de voorgestelde beleidswijzigingen m.b.t. Natura 2000-beleid en wet- en regelgeving kunnen in potentie een zwaarwegend effect hebben op de natuur en biodiversiteit in Nederland en Europa in komende jaren. De bredere beleidscontext en inkadering is volgens inspreker niet duidelijk. Het concept beleidskader besteedt geen aandacht aan hoe de voorgestelde beleidswijzigingen interacteren met andere recente en actuele beleidsontwikkelingen op nationaal en internationaal niveau. Hierdoor is niet helder hoe de optelsom van beleidsmaatregelen uitpakken voor beschermde gebieden in Nederland.

Met het beleidskader blijft het oude ambitieniveau voor Natura 2000 gehandhaafd. De huidige Natura 2000-gebieden zijn onvoldoende robuust (minimale oppervlakte, gefragmenteerd) en in veel gevallen van (ruim) onvoldoende kwaliteit. Het beleidskader lijkt door te bouwen op de eerder gemaakte keuze, met de huidige grenzen als uitgangspunt. Dit terwijl internationale doelen, waaronder de Europese Biodiversiteitsstrategie en het Global Biodiversity Framework, om uitbreiding vragen in zowel oppervlakte als verbondenheid, evenals de effectieve beschermingsgraad van beschermde gebieden. Hiermee wordt een belangrijke kans gemist voor het nodige herstel van biodiversiteit in Nederland.

De instandhoudingsdoelstellingen, begrenzing van het Natura 2000-gebied en de maatregelen zijn in Nederland nu weergegeven in de Natura 2000 beheerplannen. Ook zijn in deze beheerplannen de ecologische onderbouwingen meegenomen. In het beleidskader wordt gesproken over behoudsdoelstellingen, verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen. Inspreker stelt dat deze niet bestaan in de Habitatrichtlijn. In de Habitatrichtlijn gaat het om een gunstige staat van instandhouding. Gevraagd wordt welke gevolgen de verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen gaan hebben en waarom die doelstellingen zijn toegevoegd.

Beantwoording: 12, 17, 46, 23, 24, 26, 32, 34, 37,46

De conclusie van de Fitness Check is dat de richtlijnen «fit for purpose» zijn en niet aangepast zullen worden. De Europese Commissie constateert echter ook dat de implementatie van de richtlijnen door de lidstaten beter kan. Dit is een van de redenen om in Nederland het doelensysteem te actualiseren, te beginnen bij het actualiseren van de landelijke doelen voor Natura 2000-habitattypen en -soorten en de ontwikkeling van het beleidskader doelwijziging. Het Natura 2000-netwerk is inmiddels nagenoeg afgerond. Dit Beleidskader Doelwijziging komt voort uit een advies dat de eerste fase (2018-2020) van de actualisatie van het doelensysteem heeft opgeleverd. Het heeft juist tot doel om de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) te verbeteren. Op Europees niveau was de constatering van de Europese Commissie aanleiding om de Natuurherstelverordening uit te vaardigen. Op de inhoudelijke kritiek over het falen van de Nederlandse implementatie van het natuurherstelbeleid wordt in deze nota van antwoord niet ingegaan.

Het beleidskader beoogt het efficiënt behalen van doelen. Daarvoor kan het bijvoorbeeld wenselijk zijn om met uitbreidings- en verbeterdoelen te schuiven als daarvoor elders meer potentie is. Het Beleidskader Doelwijziging heeft geen betrekking op de maatregelen die noodzakelijk zijn om landelijk de gunstige staat van instandhouding te behalen. In de Natuurherstelverordening staan tijdgebonden doelen die in een natuurherstelplan geïmplementeerd zullen worden.

De Natura 2000-gebieden moeten een optimale bijdrage leveren aan een gunstige staat van instandhouding op landelijke schaal. Het begrip 'gunstige staat' betreft het gehele landelijke voorkomen, dus zowel binnen als buiten Natura 2000-gebieden. Het beheer van de Natura 2000-gebieden is een verantwoordelijkheid van provincies en de ministeries van IenW en Defensie. Het Beleidskader Doelwijziging heeft tot doel de regelgeving te verduidelijken en is geen programma voor het realiseren van de landelijk gunstige staat van instandhouding.

Het Beleidskader Doelwijziging is geen wijziging van de verplichtingen rond Natura 2000, maar een verduidelijking van de bestaande regels en procedures. Het blijft een verplichting vanuit de VHR om de landelijk gunstige staat van instandhouding voor de in Natura 2000-gebieden beschermde habitattypen en soorten te realiseren. De wijze waarop deze bereikt wordt in relatie tot de bijdrage daaraan vanuit het huidige Natura 2000-netwerk behoort niet tot de scope van het Beleidskader Doelwijziging.

Het uiteindelijke doel is het behalen van de landelijke gunstige staat van instandhouding. De Natura 2000-gebieden dragen daaraan bij voor de soorten en habitattypen waarvoor ze aangewezen zijn. Het stellen van doelen voor de gebieden is verplicht.¹ Ze zijn ook nodig voor vergunningverlening.² Behoud-, verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen zijn niet nieuw, maar staan al in de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden. Omdat in het verleden niet precies bekend was hoeveel van elk habitatype en van elke soort waarvoor kwam, hoe precies de condities waren en waar en hoeveel in elk gebied verbeterd of uitgebreid kan worden om bij te dragen aan het behalen van de landelijke gunstige staat van instandhouding zijn de instandhoudingsdoelstellingen vaak alleen geformuleerd als “behoud, verbetering en/of uitbreiding”.

Doel

Samenvatting ingediende reacties: 5, 6, 12, 14, 15, 17, 22, 23, 24, 26, 28, 32, 33, 35, 39

Inspreker verzoekt om een gedegen onderbouwd en juridisch correct beleidskader op te stellen waarvoor maatschappelijk draagvlak is en waarin ook autonome ontwikkelingen zijn meegewogen en welke zorgt voor helderheid en duidelijkheid voor inwoners en ondernemers.

Een inspreker geeft aan dat het niet duidelijk is voor welk probleem het Beleidskader Doelwijziging een oplossing biedt. In het Beleidskader Doelwijziging wordt verwezen naar o.a. klimaatverandering en ruimte geven aan dynamische natuur, alsook naar omgaan met ruimtelijke claims, efficiëntie van beheer en kosten. Het dient helder te zijn waarom wijzigingen nodig zijn en vanuit welke motivatie en rationale.

Een inspreker stelt dat in het Beleidskader Doelwijziging het creatief oprekken van regelgeving en een boekhoudkundige benadering van natuur centraal staat, die gericht is op oppervlakte en populatieomvang met weinig tot geen aandacht voor de kwalitatieve dimensie van natuurbehoud. Dat wordt vreemd gevonden, omdat juist door knelpunten als overmatige stikstofdepositie, verdroging en pesticiden de staat van instandhouding van veel habitats ongunstig is.

Dat instandhoudingsdoelen alleen worden gewijzigd op basis van ecologische criteria wordt als de essentie gezien. Om die reden wordt de zorg uitgesproken dat het Beleidskader Doelwijziging ruimte lijkt te bieden voor geitenpaadjes en gericht is op minimalisatie van de beleidsinspanningen voor de implementatie van de VHR. Hierbij wordt verwezen naar blz. 12 waar staat dat de landelijke benadering ruimte kan bieden om herstelopgaven voor soorten en habitattypen neer te leggen in de gebieden waar zij niet alleen ecologisch, maar ook gezien de menselijke activiteiten in en rond de gebieden, het beste kunnen worden gerealiseerd. Gesteld wordt dat deze passage een hoge mate van ‘maakbaarheid’ suggereert en daarnaast soorten en habitattypen in een ondergeschikte positie plaatst. Een tweede voorbeeld dat genoemd wordt is een passage op blz. 33 over ontwikkeling van stroomdalgraslanden. Hierin wordt volgens de inspreker ruimte vrijgemaakt voor herstel van stroomdalgraslanden waarbij vrijwilligheid prevaleert boven ecologische potenties. Voor de inspreker is nog wezenlijker de vraag of de natuur die hier tot ontwikkeling komt, überhaupt kan kwalificeren als Europees natuurdoel. Zorgen worden geuit over dat wanneer deze ontwikkelingsgang juridisch serieus uitgedaagd wordt, de rechter deze nieuwe habitats mogelijk diskwalificeert. Verzocht wordt om beide passages aan te passen, waarbij hulp wordt aangeboden bij het zoeken naar meer landschaps-ecologisch geïnspireerde voorbeelden.

Inspreker stelt dat naast dat het Beleidskader Doelwijziging duidelijkheid biedt over welke mogelijkheden er zijn om doelen aan te passen (en welke mogelijkheden er niet zijn), het Beleidskader Doelwijziging ook

¹ In artikel 4, vierde lid van de Habitatrichtlijn staat dat de lidstaat de prioriteiten vaststelt, gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen.

² In artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn staat dat, indien plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben, een passende beoordeling gemaakt moet worden van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

zou moeten gaan over het toevoegen van doelen en eventueel het laten vervallen van doelen.

Een andere inspreker stelt dat in het Beleidskader Doelwijziging geen criteria staan om doelen aan te scherpen om soorten en habitattypen beter te beschermen en effectiever in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden. Gesteld wordt dat het lijkt alsof er in het Beleidskader Doelwijziging vooral gezocht is naar wegen om hetzelfde te blijven doen (bijvoorbeeld door verschuiving van een verbeter- of uitbreidingsdoel naar een ander gebied) of minder te doen (door “onhaalbare” doelen te schrappen of te verlagen). Gesteld wordt dat in veel gevallen juist meer (of hogere) doelen in meer gebieden (met een ruimere begrenzing) moeten worden opgenomen in aanwijzingsbesluiten om de habitattypen en leefgebieden van soorten beter en effectiever te beschermen via instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen om verslechtering te voorkomen. Verzocht wordt om daar expliciete criteria voor op te nemen in het Beleidskader Doelwijziging

Volgens inspreker richt de actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem zich op de verkeerde zaken. Er wordt daarbij gegaan aan de echte knelpunten: te kleine gebieden en gebrek aan maatregelen om stikstofdepositie te halveren.

Volgens een inspreker stelt de overheid nieuwe beleidskaders voor terwijl het op vele dossiers geen oplossing en/of perspectief heeft en de landbouwsector grote zorgen heeft over de uitwerking en de gevolgen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied, er nog gesprekken over een landbouwakkoord gaande zijn en het vertrouwen tussen de landbouw en het kabinet mede door derogatie een bijzonder zwakke schakel is.

In het Beleidskader Doelwijziging staat dat het document bedoeld is voor direct betrokken bij de concrete beleidskeuzes. Gevraagd wordt om bij de genoemde direct betrokkenen ook de waterbeheerders en de omgeving toe te voegen.

Beantwoording: 5, 6, 12, 14, 15, 17, 22, 23, 24, 26, 28, 32, 33, 35, 39

Het Beleidskader Doelwijziging verduidelijkt wat de bestaande mogelijkheden zijn binnen de juridische kaders om tot aanpassing van Natura 2000-doelen te komen. Waar het mogelijk is om rekening te houden met maatschappelijk draagvlak en autonome ontwikkelingen is dat aangegeven. Beleidskader Doelwijziging is een hulpinstrument voor de direct betrokkenen bij de concrete beleidskeuzes en de uitvoering van Natura 2000, waaronder de voortouwnemers (provincies, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW/Rijkswaterstaat) en het Ministerie van Defensie) en de (andere) beheerders van natuurgebieden, zoals de terreinbeherende organisaties Staatsbosbeheer, de provinciale Landschappen en Natuurmonumenten. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van de voortouwnemer om te zorgen voor helderheid en duidelijkheid voor inwoners en ondernemers tijdens de uitvoering van processen die staan beschreven in het Beleidskader Doelwijziging.

Het Beleidskader Doelwijziging is bedoeld om de ervaren starheid van de VHR te verlichten door duidelijkheid te geven over de flexibiliteit die er binnen het systeem is. Het Beleidskader Doelwijziging draagt bij aan een efficiënter en flexibeler doelensysteem dat de doelen van de VHR (het bereiken van de gunstige staat van instandhouding) dichterbij brengt. Het Beleidskader Doelwijziging is gericht op een goede implementatie van de verplichtingen. Dat betekent ook dat ‘altijd het maximale voor de natuur’ niet als uitgangspunt gehanteerd wordt. Hier is ruimte voor in de VHR. Het is van belang om duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheden en onmogelijkheden voor aanpassing van de instandhoudingsdoelstellingen die gelden voor de Natura 2000-gebieden, binnen de strikte juridische kaders van de VHR. Er zijn geen mogelijkheden om op basis van maatschappelijke overwegingen grenzen van Natura 2000-gebieden aan te passen of instandhoudingsdoelstellingen voor behoud te verlagen of te schrappen. Maatschappelijke overwegingen kunnen wel betrokken worden bij voorstellen voor het elders lokaliseren van verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen, maar een gedegen ecologische onderbouwing is randvoorwaardelijk. Dat kan eventueel realisatie van een andere maatschappelijke opgave mogelijk maken. Het Beleidskader Doelwijziging gaat ook over wanneer doelen kunnen vervallen of moeten worden toegevoegd.

Het Beleidskader Doelwijziging heeft geen betrekking op actualisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, maar maakt wel deel uit van het traject “actualiseren doelensystematiek”. In hoofdstuk 2 van het Beleidskader Doelwijziging

wordt over de samenhang tussen het Beleidskader Doelwijziging en de actualisatie van de landelijke doelen nu een en ander gezegd.

Het Beleidskader Doelwijziging heeft tot doel de regelgeving te verduidelijken en is geen programma voor het realiseren van de landelijk gunstige staat van instandhouding. Het Beleidskader Doelwijziging is evenmin een aanscherping van de verplichtingen rond Natura 2000. De stikstofaanpak en de derogatie vallen buiten de scope van het Beleidskader Doelwijziging. Voor de stikstofaanpak wordt verwezen naar Kamerstuk 35 334, nr. 362 van 25 april 2025, over startpakket Nederland van het slot.³

Waterbeheerders en omgeving zijn toegevoegd bij de opsomming van partijen voor wie het Beleidskader Doelwijziging bedoeld is. Ook elders in het beleidskader zullen waar relevant waterbeheerders en omgeving worden toegevoegd.

Het elders lokaliseren van verbeter-/uitbreidingsdoelstellingen kan bijdragen aan de realisatie van andere maatschappelijke opgaven. Echter, er moet wel worden voldaan aan de in hoofdstuk 4 genoemde criteria en randvoorwaarden voor toepassing van 'elders meer potentie'. Een gedegen ecologische onderbouwing is één van de vereisten.

In het voorbeeld over stroomdalgraslanden is beschreven dat de verwachting is dat een betere ecologische uitgangssituatie wordt geboden die beter te beheren is. Het argument dat gronden op vrijwillige basis beschikbaar zijn gekomen, heeft niet geprevaleerd boven ecologische potenties, maar is een bijkomend maatschappelijk voordeel. Conform art. 2, lid 3 Habitatrichtlijn moet een bestuursorgaan bij de maatregelen ook rekening houden met de vereisten op sociaal, economisch en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dit mag er echter niet toe leiden dat noodzakelijke maatregelen voor de instandhoudingsdoelstellingen niet worden getroffen. Dit artikel van de Habitatrichtlijn biedt dan ook geen mogelijkheden om flexibeler om te gaan met de instandhoudingsdoelstellingen. We staan open voor andere voorbeelden voor (mogelijke) herbegrenzing die landschapsecologisch geïnspireerd zijn.

Status

Samenvatting ingediende reactie: 23

Gevraagd wordt wat de status is van het Beleidskader Doelwijziging en wat daarvan de consequentie is. Kunnen derden, ook niet overheden, zich beroepen op de notitie? Hoe verhoudt de notitie zich tot de richtsnoeren van de Europese Commissie over dezelfde onderwerpen?

Beantwoording: 23

Het Beleidskader Doelwijziging is een beleidsnotitie van het Ministerie van LNV. De beleidsnotitie geeft aan welke ecologisch-inhoudelijke en procesmatige kaders het Ministerie van LNV hanteert bij het bepalen van doelen en de begrenzing van Natura 2000-gebieden. Het is zelfbindend voor het ministerie en legt geen verplichtingen op aan derden. Een dergelijke beleidsnotitie staat niet open voor bezwaar en beroep. Derden kunnen zich beroepen op het beleidskader en het Rijk aanspreken daarnaar te handelen, maar kunnen er geen rechten aan ontleen. De kaders zijn onder meer gebaseerd op de juridische ruimte vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn, jurisprudentie en het adviesrapport actualisatie doelensysteem (2020). Het Beleidskader Doelwijziging schetst op ecologisch inhoudelijke gronden of de bestaande instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden in Nederland kunnen worden aangepast (bijvoorbeeld wat betreft formulering, prioriteitstelling, kwantificering of ambitieniveau) en schetst, indien wijzigingen ecologisch noodzakelijk zijn, welke criteria daarbij worden gehanteerd en welke procedures hierbij moeten/kunnen worden gevolgd.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-visserij-voedselzekerheid-en-natuur/documenten/kamerstukken/2025/04/25/kamerbrief-startpakket-nederland-van-het-slot>

Samenhang deeltrajecten Actualisatie Doelensystematiek

Samenvatting ingediende reacties: 5, 23, 30, 39, 40

Er wordt gewezen op de samenhang binnen het traject Actualisatie Doelensystematiek tussen het Beleidskader Doelwijziging en het Beleidskader Natura 2000 en het Strategisch Plan. Deze laatste twee documenten zijn nog niet beschikbaar, waardoor het lastig is om op het onderhavige concept te reageren zonder de samenhang te kennen met deze nog ontbrekende stukken. Vanzelfsprekend dienen deze beleidsstukken goed op elkaar aan te sluiten. In het Beleidskader Doelwijziging zou ter verduidelijking de relatie met het Beleidskader Natura 2000 en het Strategisch Plan nader toegelicht kunnen worden. Een volledige beoordeling is pas mogelijk als ook de wijzigingsmethodiek van doelen van de Vogelrichtlijn is opgenomen. Een andere inspreker vraagt hierbij om de relatie tussen de kwantificering van doelen en de vaststelling van het Beleidskader Doelwijziging. Mogelijk levert het kwantificeren van doelen input voor het Beleidskader Doelwijziging.

Beantwoording: 5, 23, 30, 39, 40

Het klopt dat niet alle documenten binnen het traject “Actualisatie Doelensystematiek” tegelijk beschikbaar komen. Om praktische redenen is ervoor gekozen om niet alle adviezen uit te werken in één document, maar dat op te splitsen in de vernieuwde landelijke doelen voor Natura 2000, het beleidskader doelwijziging en onderwerpen waarvoor in een later stadium bezien wordt of daar nieuw beleid voor wordt ontwikkeld. Deze producten komen in de plaats van wat tot dan toe het “Strategisch plan” en het “Beleidskader Natura 2000” werden genoemd. De actuele samenhang is herschreven in hoofdstuk 2 van het Beleidskader Doelwijziging.

Proefdraaien

Samenvatting ingediende reacties: 5, 17

Inspreker geeft aan dat hoewel het erop lijkt dat de kaders bruikbaar zullen zijn voor de opgaven, zij ook een keer zouden willen “proefdraaien” in samenwerking met andere voortouwnemers en het ministerie. T.a.v. regionale doelen zou inspreker dit dan voor roerdomp en meervleermuis willen doen. Een andere inspreker stelt dat, gegeven de potentiële impact van dit beleidskader in de concrete toepassing en uitvoering, een zorgvuldige toets op de mogelijke toepassingen in de praktijk verstandig is, zeker beziend vanuit het voorzorgsbeginsel dat verankerd is in de VHR.

Beantwoording: 5, 17

Op basis van het concept Beleidskader Doelwijziging konden voorstellen worden gedaan door het betreffende bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het beheer van het Natura 2000-gebied. Daarmee konden elementen uit het concept Beleidskader Doelwijziging worden getest in de praktijk. Na vaststelling van het definitieve Beleidskader Doelwijziging staat het alle voortouwnemers vrij om op basis hiervan voorstellen in te dienen bij LVVN. LVVN staat hierbij open voor gesprekken om een casus eerst door te spreken, vooraleer een formeel verzoek wordt ingediend. Met dit Beleidskader Doelwijziging kan direct gewerkt worden, maar het blijft een levend document. Praktijkervaringen kunnen te allen tijde reden zijn het Beleidskader Doelwijziging bij te stellen.

Toetsing door Ecologische Autoriteit

Samenvatting ingediende reacties: 23, 24

Gevraagd wordt om de Ecologische Autoriteit (EA) een rol te geven bij het Beleidskader Doelwijziging. Enerzijds voor beoordeling van doelwijziging waarbij wetenschappelijk argumenten leidend moeten zijn, anderzijds wordt belang gehecht aan toetsing door de EA voor vaststelling van nieuw beleid.

Beantwoording: 23, 24

Als het gaat om toetsen van het Beleidskader Doelwijziging ziet LVVN geen rol voor de EA omdat dit buiten de opdracht van de EA valt. De EA beoordeelt of de juiste ecologische informatie beschikbaar is voor de onderbouwing van besluiten over beschermde natuur. Het gaat hierbij om besluiten over bijvoorbeeld natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's. In een latere fase adviseert de Ecologische Autoriteit ook over wetenschappelijke inzichten voor besluiten over brede ecologische vraagstukken.

3 Nadere duiding van doelen

Landelijke gunstige staat in relatie tot Natura 2000-gebieden

Samenvatting ingediende reacties: 5, 6, 10, 20, 23, 24, 29, 37, 40

Inspreker geeft aan dat exacte uitgangspunten ontbreken over wanneer een goede staat van instandhouding is bereikt. Er wordt gevraagd hoe de staat van instandhouding tot nu toe beoordeeld is, terwijl er nog zoveel onduidelijkheid bestaat over kwantitatieve doelen en een goede wetenschappelijke methode ontbreekt: “Hoe zijn alle beheersmaatregelen dan in de beoordelingen meegenomen? Zijn ze überhaupt wel meegenomen?” Volgens een andere inspreker geeft kwantificering geen voldoende beeld van de gunstige staat van instandhouding.

Volgens een inspreker is het wenselijk om voor habitattypen op landelijk niveau het aantal hectares te definiëren dat nodig is voor de gunstige staat van instandhouding. Inspreker begrijpt dat als nu 25% of meer van een bepaald habitatype in ongunstige staat is, het hele habitatype als ongunstig wordt beoordeeld. Dat percentage is in de eerste plaats veel te laag, maar er zit ook een principiële bezwaar in. Wanneer er bijvoorbeeld hectares natte heide bijkomen die zich in een ongunstige staat bevinden, leidt dit tot een grotere opgave. Door landelijk het aantal hectares te definiëren, kan een juiste maatschappelijke afweging plaatsvinden over op welke plekken het meest efficiënt en kosteneffectief de natuur in betere staat gebracht kan worden. Inspreker pleit daarom voor het nemen van een percentage van de totale oppervlakte van een bepaalde habitat. Met als aandachtspunt dat verbeteringen of verslechteringen van habitattypen of leefgebieden in buurlanden niet worden meegerekend voor de gunstige staat van instandhouding in Nederland.

In het beleidskader is aangegeven dat op landelijk niveau de gunstige referentiewaarden het ambitieniveau vormen. Hieraan zijn de gekwantificeerde doelen beter te relateren. Inspreker stelt het oneens te zijn met de systematiek van de gunstige referentiewaarden omdat inspreker veronderstelt dat het beoordelen van activiteiten die stikstofdepositie tot gevolg hebben, gekoppeld worden aan de (landelijke) gunstige referentiewaarden. Ook wordt gevraagd of met de gunstige referentiewaarden opnieuw eenzelfde, eenzijdig getal aangehouden wordt, zoals met de kritische depositiewaarden (KDW'n), zonder rekening te houden met andere aspecten. Een andere inspreker merkt op dat er door de KDW al kwantitatieve formuleringen zijn. Inspreker vraagt zich af of dit het juiste getal en rekensysteem is. Inspreker krijgt door het beleidskader de indruk dat die onvoldoende zijn.

Daarnaast staat in het beleidskader vermeld dat het ontbreken van voldoende betrouwbare en kwalitatieve gegevens over het voorkomen van habitattypen en soorten in specifieke Natura 2000-gebieden een van de redenen is geweest voor het niet kwantificeren van de doelen. Inspreker vraagt zich hierover af hoe het dan kan dat de Natura 2000-gebieden aangewezen zijn voor die habitattypen en soorten en of dit wel op basis van wetenschappelijke criteria is gebeurd. Volgens een andere inspreker is het aanwijzen van verschillende gebieden niet op een juiste manier gegaan en kent de initiële aanmelding als Natura 2000-gebied in veel gevallen een verdachte geschiedenis. Het zou volgens inspreker helpen als het beleidskader daar enig instrumentarium tegen biedt.

Door insprekers wordt verder gevraagd hoe er bij kwantificeren recht gedaan kan worden aan de situatie ten tijde van het plaatsen op de EU-lijsten als er geen op beperkte monitoringsdata zijn uit die tijd. Ook wordt gevraagd wat de referentiedatum (het nulpunt) is en of bij achteruitgang van de kwaliteit of oppervlakte na moment van aanwijzen, het doel hierop aangepast kan worden. Inspreker vraagt ter verificatie of het moment van aanwijzing inderdaad verschilt van het moment waarop het doelniveau wordt behaald.

In het Beleidskader Doelwijziging wordt aangegeven dat aanwijzingsbesluiten aangepast kunnen worden, wanneer uit een analyse blijkt dat een doel te hoog is gesteld, omdat er op moment van vaststelling net sprake was van een natuurlijke piek. Voor het bijstellen van doelen verwacht inspreker dat doelen vooral naar beneden bijgesteld gaan worden, terwijl het voor de hand ligt dat er net zo veel

doelen naar beneden als naar boven bijgesteld moeten worden. Inspreker is benieuwd hoe wordt voorkomen dat alleen doelen naar beneden gesteld gaan worden. Verder vragen sprekers zich af welk referentiejaar (of -jaren) bij zo'n analyse gehanteerd zou moeten worden en of het klopt dat bijstelling op grond van een natuurlijke cyclus alleen kan gebeuren als er goede monitoringsgegevens zijn voor de juiste referentiejaar. Inspreker vraagt zich daarnaast af welke intensieve studies er gaande zijn om de wenselijkheid en haalbaarheid van het doelbereik nauwkeuriger te bepalen.

Beantwoording: 5, 6, 10, 20, 23, 24, 29, 37, 40

Wat een gunstige staat van instandhouding inhoudt, is gedefinieerd in de Habitatrichtlijn (artikel 1) en de Vogelrichtlijn (artikel 2). De Europese Natuurherstelverordening (NHV) geeft nadere definities en voorwaarden die relevant zijn bij de concrete invulling van de gunstige staat van instandhouding. Voor interpretatie en toepassing van het begrip 'gunstige staat van instandhouding' zijn Europese richtsnoeren beschikbaar.⁴ Nederland volgt die richtsnoeren, om de Europees geharmoniseerde aanpak toe te passen.

Op landelijk niveau wordt voor de zesjaarlijkse VHR-rapportages voor de Europese Commissie (artikel 17, Habitatrichtlijn) de staat van instandhouding voor soorten en habitattypen vastgesteld. De rapportage wordt ingevuld aan de hand van voornamelijk landelijke banken (NDFF⁵, LVD⁶ en NDVH⁷) en meetnetten zoals het MWTL voor de rijkswateren⁸, de NBI⁹ en het NEM¹⁰ voor de soorten en een aantal structuurkenmerken voor habitattypen. De gegevens uit de Natura 2000-gebieden vormen vooral voor de habitattypen een belangrijke basis (habitattypenkaarten). De landelijke staat van instandhouding was indertijd de basis voor het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen in de aanwijzingsbesluiten (en voor beheerplannen) op gebiedsniveau, waarin de opgave voor een soort of habitatype is uitgedrukt in behoud of uitbreiding/verbetering. De beheermaatregelen zijn hierop aangesloten. De concretiseringslag van instandhoudingsdoelstellingen per gebied dient er onder andere voor te zorgen dat maatregelen nauwkeuriger aangesloten kunnen worden op het bereiken van de doelen. De verbetering en uitbreiding die dat oplevert, werkt weer door in de beoordeling van de landelijke staat van instandhouding bij de volgende VHR-rapportages. Voor de landelijke staat van instandhouding wordt echter niet getoetst aan de al dan niet gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau.

Voor het beoordelen of er sprake is van een gunstige staat van instandhouding van habitattypen of populaties van Habitatrichtlijnsoorten moet, conform de Europees afgesproken methodiek, de actuele omvang en kwaliteit worden vergeleken met wat benodigd is voor een gunstige staat van instandhouding. Het gaat dus voor wat betreft de kwaliteit om het percentage dat benodigd is voor de gunstige staat van instandhouding gerelateerd aan de gunstige referentiewaarde voor de oppervlakte (dus niet aan de werkelijk aanwezige oppervlakte). Als er op gebiedsniveau oppervlak van een habitatype van onvoldoende kwaliteit blijkt, betekent dit dat de landelijke beoordeling van de omvang van dit habitatype zal verbeteren: een groter deel van de gunstige referentiewaarde voor oppervlakte is behaald. Voor kwaliteit blijft de beoordeling gelijk: gerelateerd aan de gunstige referentiewaarde voor de oppervlakte is het aandeel dat in goede kwaliteitstoestand verkeert onveranderd.

De kritische depositiewaarden (KDW'n) zijn kwantitatief geformuleerd en op gebiedsniveau, maar niet gekoppeld aan gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen. Wel geeft de KDW inzicht over hoe hoog de stikstofdruk kan zijn zonder dat er risico bestaat dat de kwaliteit van een type natuur significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van stikstof die neerkomt uit de lucht. Bij vergunningverlening wordt getoetst of uitgesloten is dat

⁴ https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/Reporting2025/Final%20Guidelines%20Art.%2017_2019-2024.pdf pag. 20-31 en 69-76

⁵ Nationale Databank Flora en Fauna: <https://www.ndff.nl/>

⁶ Landelijke Vegetatie Databank: <https://www.synbiosys.alterra.nl/LVDz/>

⁷ Nationale Databank Vegetatie- en habitatkarteringen: https://atlas.bij12.nl/WebViewer/index.html?viewer=NDVH_Prof

⁸ Monitoring van de Waterstaatkundige Toestand des Lands: <https://waterinfo-extra.rws.nl/monitoring/>

⁹ Nederlandse bosseninventarisatie: <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/environmental-research/projecten/bosinventarisatie.htm>

¹⁰ Netwerk Ecologische Monitoring: <https://www.netwerkecologischemonitoring.nl/>

een plan of project significant negatieve effecten kan hebben op een (of meer) Natura 2000-gebied(en) en de daarvoor vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen. De gunstige referentiewaarden spelen hierbij geen rol.

Het is juist dat de staat van instandhouding op een nationaal niveau wordt bepaald en niet op een internationaal niveau. De bijdrage die op het grondgebied van een buurland wordt geleverd aan de instandhoudingsdoelstellingen van een grensoverschrijdend Natura 2000-gebied, telt niet mee voor de landelijk gunstige staat van instandhouding die Nederland moet realiseren.

In het kader van de actualisatie doelensystematiek Natura 2000 worden op landelijk niveau vernieuwde doelen opgesteld voor vogelsoorten en habitattypen en soorten die Natura 2000-gebiedsbescherming kennen. Tijdens dit traject is onderzoek verricht om te bepalen hoeveel exemplaren van soorten of hectares van habitattypen er in Nederland nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding te bereiken (de soort of het habitatype kan goed duurzaam voortbestaan). Ook is gekeken naar de voor de landelijk gunstige staat benodigde kwaliteit van habitattypen of leefgebieden van soorten. Deze informatie is gebundeld in adviezen van SOVON en WUR. De vernieuwde landelijke doelen worden zoveel mogelijk geconcretiseerd wat betreft de oppervlakte van habitattypen en de populatieomvang van soorten. Nederland heeft een resultaatverplichting om toe te werken naar de landelijke gunstige staat van instandhouding voor habitattypen en soorten. De landelijke doelen gaan over de drempelwaarden voor een landelijk gunstige staat van instandhouding, niet over de beoordeling van een Natura 2000-gebied.

In het Beleidskader Doelwijziging gaat het om de mogelijkheden voor wijziging van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau. Het is aan de voortouwnemer om de doelen op gebiedsniveau uit te werken in de beheerplannen, ook wel het 'uitwerken in omvang, ruimte en tijd genoemd'. Uiteindelijk moet de optelsom op Natura 2000 gebiedsniveau samen met de bijdrage van buiten Natura 2000 ten minste uitkomen op het landelijk doel voor die soort of dat habitatype.

Een belangrijk uitgangspunt dat volgt uit de VHR is het verslechteringsverbod. Dit betekent dat de kwaliteit of de omvang van een habitatype of leefgebied van een soort in een Natura 2000-gebied na moment van aanwijzen (bij Habitatrichtlijngebieden: het moment van aanmelden voor de communautaire lijst) niet mag verslechteren. Bij dreigende verslechtering moeten passende maatregelen genomen worden. Als toch verslechtering optreedt, dan moeten onverwijld maatregelen worden genomen om dat terug te draaien.

De nulmeting in het gebied geeft de situatie ten tijde van aanwijzing van het Natura 2000-gebied (referentiesituatie) aan, de wettelijke ondergrens voor behoud. Met de nulmeting wordt geconcretiseerd hoeveel er behouden moet worden en van welke kwaliteit. Ook wordt daarmee duidelijk wat de bijdrage van dat gebied is aan de te bereiken landelijk gunstige staat van instandhouding (afgezien van de bijdrage die volgt uit realisatie van een eventuele uitbreidings-/verbeterdoelstelling). Een meting is altijd een momentopname. De meeste habitattypen veranderen niet zó snel dat dat grote problemen oplevert. Voor soorten wordt gekeken naar enerzijds het net als habitattypen niet heel snel veranderende (bezette en potentiële) leefgebied en anderzijds naar een langjarig gemiddelde voor de populatie. Ook als de concretisering van de instandhoudingsdoelstelling op een later moment plaatsvindt, moet voor de behoudsdoelen teruggekeken worden naar de referentiedatum Wanneer niet bekend is hoeveel er precies was op moment van aanwijzen als Natura 2000-gebied, kan wel een veilige aanname worden gedaan en als (behouds)doelstelling worden geformuleerd. Voor de nog te concretiseren uitbreidings- en verbeterdoelen (voor de HR-doelen) wordt dus inderdaad de huidige kennis als uitgangspunt genomen.

Wanneer het niveau ten tijde van aanwijzen van het Natura 2000-gebied lager is dan het niveau ten tijde van de aanmelding van het habitatrichtlijngebied of de aanwijzing van het vogelrichtlijngebied, heeft er verslechtering opgetreden. Bij het opstellen van de instandhoudingsdoelstelling in het Natura 2000-aanwijzingsbesluit is hier rekening mee gehouden. In het geval van verslechtering wordt er een herstelopgave gesteld als instandhoudingsdoelstelling.

Bij de oorspronkelijke aanwijzing van veel gebieden zijn wetenschappelijke fouten gemaakt en deze zijn hersteld in het wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden. De vergeten habitattypen die aantoonbaar wel

aanwezig waren bij de eerste aanwijzing, zijn alsnog toegevoegd. Daarmee is uitvoering gegeven aan de VHR, dus daar kan geen instrumentarium tegen ontwikkeld worden.¹¹

Er is geen relatie tussen de nulmeting en de gunstige referentiewaarde: de nulmeting in een Natura 2000-gebied geeft de ondergrens aan voor het gebied: als het hieronder komt is er sprake van verslechtering. De gunstige referentiewaarde is de drempelwaarde voor de landelijk gunstige staat van instandhouding. Gunstige referentiewaarden zijn gebaseerd op ecologische en biologische overwegingen, gebruikmakend van de best beschikbare kennis. Ze geven aan hoeveel van een habitatype of soort in heel Nederland aanwezig moet zijn om voldoende te hebben voor een landelijke gunstige staat van instandhouding (de soort of het habitatype kan goed duurzaam voortbestaan). Als er nog een opgave is om de gunstige referentiewaarde te bereiken, dan is er ook een uitbreidings-/verbeteropgave voor de Natura 2000-gebieden. Als in voldoende gebieden uitbreiding en verbetering wordt gerealiseerd, kan in andere gebieden worden volstaan met een behoudsdoelstelling (geconcretiseerd via de nulmeting).

De studies waarnaar verwezen wordt in het Beleidskader Doelwijziging gaan over de onderzoeken die verricht worden voor de beheerplannen, zoals LESA's. Dit is verduidelijkt in het Beleidskader Doelwijziging.

Concretisering van de doelen

Samenvatting ingediende reacties: 2, 6, 17, 19, 20, 23, 24, 26, 28, 29, 30, 32, 33, 37, 40, 46

Door inspreker wordt gevreesd dat de kwantificering alleen vanuit een ecologische bril zal worden gedaan en dat dat tot een verzwaring van de instandhoudingsdoelstellingen zal leiden. Met alle rechtsgevolgen van dien voor bedrijven in de buurt van de betreffende gebieden. Inspreker begrijpt dat het voor de beoordeling van de staat van instandhouding gemakkelijker kan zijn om met 'harde' criteria en 'harde' normen te werken, maar de vraag is of dit opweegt tegen de nadelen zoals hierboven genoemd.

Diverse sprekers geven aan dat het concept beleidskader zich voornamelijk richt op hectares en populatieomvang. Het concretiseren van omvang (populatieaantallen/hectares) is makkelijker dan het concretiseren van kwaliteit. Het is belangrijk dat niet voorbijgegaan wordt aan de kwaliteitsaspecten, deze zijn namelijk essentieel. Impliciet lijkt het Beleidskader Doelwijziging daarbij uit te gaan van de veronderstelling dat natuurbehoud- en herstel op orde zijn als hectares en aantallen bij elkaar opgeteld voldoen aan de op landelijk geformuleerde doelstellingen. Daarbij wordt onvoldoende aandacht gegeven aan de kwalitatieve dimensies van natuurbescherming. Ook verspreiding, de kwaliteit (structuur en functie) en het toekomstperspectief van habitats en populaties moeten bij het formuleren van doelstellingen en de bijbehorende maatregelen in beschouwing worden genomen.

Volgens het Beleidskader Doelwijziging kan het kwantificeren van kwaliteit (van habitattypen/ leefgebieden) nog niet altijd nauwkeurig worden uitgevoerd. Inspreker denkt dat kwantificering aan de hand van onderliggende systeemkenmerken hier mogelijk een oplossingsrichting kan bieden. In het Beleidskader Doelwijziging wordt aangegeven dat de actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem erop is gericht om waar mogelijk landelijke en gebiedsdoelstellingen kwantitatief te formuleren. Inspreker geeft hierover aan dat dit aangepast moet worden naar 'onder meer op gericht', want aangenomen wordt dat men bij de actualisatie meer wil doen met het doelensysteem dan alleen het kwantificeren van doelen.

Volgens een spreker zijn cijfers belangrijk als onderbouwing, maar uiteindelijk moeten de kwalitatieve doelen wel behaald worden. Besteed hierbij ook aandacht aan systeemvariabelen die voorwaardelijk zijn voor soorten en habitattypen. De ecosysteembenadering brengt inzicht in de oorzaken van waargenomen trends en biedt perspectief voor oplossingen. Hydrologisch beheer (waterkwaliteit en

¹¹ Onderzoek naar mogelijkheden voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/25/doorlichting-natura-2000> Doorlichting

grondwaterpeil) in de Peelvenen is bijvoorbeeld een belangrijke randvoorwaarde voor de zeldzame hoogveennatuur.

Inspreker vraagt zich af in hoeverre, gelet op deze onzekerheden, een juridisch stevig systeem mogelijk is dat de handelingsopties van de notitie mogelijk maakt. Dienen de instandhoudingsdoelstellingen er dan voor om opgeteld te worden tot landelijke doelen, die opgenomen worden in de vernieuwde landelijke doelen (voorheen het Strategisch Plan), waardoor meer samenhangend naar de kwantitatieve doelen kan worden gekeken? In de laatste bullet staat dat het beheerplan, de landelijke doelen en de periodieke evaluatie en actualisatie de bron vormen voor de gekwantificeerde doelen die in de aanwijzingsbesluiten worden vastgelegd. Inspreker vraagt zich af wat het tijdspad is en wat de waarborg is dat dit alles tijdig gebeurt. Hoe regelt LVVN dat alle betrokkenen dit tijdig en homogeen doen?

Wat betreft het kwantificeren van populatieaantallen geven insprekers aan dat dit, buiten de vogels, hen nauwelijks haalbaar lijkt. Verspreiding lijkt inspreker dan een betere maat. Inspreker geeft aan dat de tekst in paragraaf 3.3.1 over leefgebieden van soorten ook niet helemaal juist is. In de tekst staat aangegeven dat voor een deel van de leefgebieden duidelijke definities ontbraken. Volgens inspreker moet dit aangepast worden naar 'ontbreken'. Goede definities worden volgens inspreker wel essentieel nu kwantificering een grotere rol gaat spelen. Daarnaast geldt de karteermethode ook voor niet dynamische habitats bij kwantificeren van een habitatype.

In het Beleidskader Doelwijziging wordt aangegeven dat een landelijke benadering van doelen ontstaat door doelen te kwantificeren en vervolgens strategisch te lokaliseren. Dit biedt ruimte om herstelopgaven voor soorten en habitattypen te plaatsen in gebieden waar deze niet alleen ecologisch, maar ook met het oog op menselijke activiteiten in en rond die gebieden, het beste kunnen worden gerealiseerd. Inspreker merkt hierover op dat dit wel vraagt om een zorgvuldige benadering. Menselijke invloed op instandhoudingsdoelen mag niet zonder meer reden zijn om doelen tussen gebieden te verschuiven.

De manier waarop de kwantificering moet plaatsvinden is in het Beleidskader Doelwijziging niet verder uitgewerkt. Inspreker beargumenteert dat instandhoudingsdoelen voor soorten en habitats zowel binnen als buiten Natura 2000 volledig cijfermatig uitgedrukt moeten worden (dus "alles of niets"), om goede uitspraken te kunnen doen over de landelijke staat van instandhouding en de 'verplaatsbaarheid' van doelen en opgaven. Verder wordt in het beleidskader aangegeven dat kwantitatieve doelen hele getallen kunnen zijn, maar ook bandbreedtes kunnen bevatten die de onder- en bovengrens van het doel aangeven. Inspreker vraagt in welke gevallen een bovengrens nodig is.

Aan LVVN wordt verzocht om eenvoudige maatlatten en monitoringsprotocollen te ontwikkelen, zodat een volgende rapportage wel op grond van harde monitoringsgegevens kan worden gedaan en kwantificering op de schaal van Natura 2000-gebieden hier een houvast aan heeft. Inspreker vraagt wie verantwoordelijk is voor de uit te voeren monitoring en de te hanteren monitoringsprotocollen? Voor enkele Natura 2000-gebieden is er nu totaal niets of weinig bekend over de staat van instandhouding van bepaalde soorten, aangezien er niet structureel op gemonitord wordt. Ook wordt gevraagd wie bepaalt of de natuurmonitoring nauwkeurig genoeg is en of er grenzen/voorwaarden voor zijn en hoever het Rijk wil gaan om te voorkomen dat natuurmonitoring niet voldoende nauwkeurig is.

Beantwoording: 2, 6, 17, 19, 20, 23, 24, 26, 28, 29, 30, 32, 33, 37, 40, 46

Het is onjuist dat het concretiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden uitsluitend gebaseerd wordt op ecologische argumenten. Zoals te lezen is in paragraaf 3.2 betreft het concretiseren van uitbreidings-/verbeterdoelstelling een wisselwerking tussen wat landelijk nodig is voor het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding en de mogelijkheden in de verschillende gebieden die voor het habitatype of de soort zijn aangewezen (op basis van gebiedskennis, systeemanalyse en samenhang met maatschappelijke opgaven zoals woningbouw, voedselzekerheid en energie-opwek). Door het verslechteringsverbod kan het concretiseren van behoudsdoelstellingen wel alleen gedaan worden op basis van ecologische argumenten. Om de flexibiliteit van de VHR te kunnen benutten, is het essentieel om duidelijke doelen op te stellen. Met gekwantificeerde doelen kan worden beoordeeld of uitbreidings-/verbeterdoelen tussen Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgewisseld, als er in een

ander gebied een betere potentie is. Daarnaast biedt kwantificering duidelijkheid over de maatregelen die ten behoeve van een Natura 2000-gebied moeten worden genomen en wanneer de doelen zijn bereikt, zodat het duidelijk is wanneer extra verbeter- of uitbreidingsmaatregelen niet meer nodig zijn. Concretisering van de landelijke doelen voor Natura 2000 is wel uitsluitend gebaseerd op ecologische argumenten om aan te geven wat in Nederland minimaal benodigd is om te voldoen aan de VHR-verplichtingen, te weten de landelijk gunstige staat van instandhouding.

De instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden gaan zowel over de omvang (oppervlakte habitatype en leefgebied/populatieomvang) als over kwaliteit (habitatype en leefgebied). Voor zowel omvang als kwaliteit dient een concretiseringsslag gemaakt te worden. Het is een terecht punt dat er nog geen eenduidige definities zijn voor leefgebieden van soorten. Hieraan wordt gewerkt. In het Beleidskader Doelwijziging wordt daarom niet meer genoemd dat de definities voor leefgebieden “ontbraken”. Het klopt dat het hebben van duidelijke definities voor leefgebieden van soorten van belang is voor het kwantificeren van doelen. Ook geldt de karteermethode voor niet dynamische habitats bij kwantificeren van een habitatype. Dit is verduidelijkt in het Beleidskader Doelwijziging.

Het klopt dat bij de verdere uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen per gebied restricties kunnen worden ervaren om de kwantificeringsslag te maken. De kwantificeringsslag is ook een voorwaarde om goede uitspraken te kunnen doen over de bijdrage aan de landelijk gunstige staat van instandhouding en de verplaatsbaarheid van doelen. De monitoring en methode voor kwaliteit moeten daarom doorontwikkeld worden om tot een betere beoordeling van de staat van de natuur te komen. Hieraan wordt momenteel gewerkt. Dit laat onverlet dat er met de huidige kennis zo concreet mogelijke instandhoudingsdoelstellingen gesteld kunnen worden.

Samen met de voortouwnemers wordt gewerkt aan het opstellen van verdere kaders die dienen als handvatten voor de voortouwnemers om de concretiseringsslag te kunnen maken, op een, zo uniforme mogelijke manier. Dit wordt gedaan in overeenstemming met het wettelijk kader dat geldt voor de Natura 2000-gebieden. Voordat er nieuwe kaders zijn opgesteld, kan ook al worden gewerkt aan het concretiseren van het te bereiken niveau voor de verschillende kwaliteitsaspecten; alleen is er dan nog geen uniforme manier van beoordelen. Wat moet worden verbeterd (bijvoorbeeld hydrologie) en in welke mate (bijvoorbeeld grondwaterstand naar -20cm) kan wel worden uitgewerkt. Het doel dat per soort of habitatype voor een Natura 2000-gebied geconcretiseerd wordt, kan op verschillende manieren geformuleerd worden. Dit kan een enkel getal zijn of geformuleerd worden aan de hand van een bepaalde breedte. Indien wordt gewerkt met een breedte kan de bovengrens worden gezien als het doel waarbij de variabelen die van invloed kunnen zijn op het te bereiken doel optimaal zijn. Bij beide manieren van concretiseren mag meer gedaan worden dan de bovengrens, het bevoegd gezag is hier vrij in.

Bij het kwantificeren wordt vooraf bekeken welk gedeelte van de opgave behaald wordt door middel van realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en welk gedeelte daarbuiten wordt opgevangen. De Europees beschermde natuur in Nederland is op orde als de gebiedsdoelen ten aanzien van hectares en populatieomvang bij elkaar opgeteld samen met de bijdrage van buiten Natura 2000 voldoen aan de op landelijk niveau geformuleerde doelstellingen en als deze voldoen aan de kwaliteitsdoelstellingen die zijn gesteld voor het habitatype of leefgebied. Als de doelen op landelijk en gebiedsniveau geconcretiseerd zijn, is het ook duidelijk voor welk niveau van doelbereik er maatregelen nodig zijn. Het klopt dat de actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem niet alleen gericht is op het kwantitatief formuleren van landelijke en gebiedsdoelstellingen. Dit wordt daarom niet meer genoemd in het Beleidskader Doelwijziging. Wanneer de instandhoudingsdoelstellingen per gebied geconcretiseerd worden, is nog niet bekend.

Het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het opstellen van de Natura 2000-beheerplannen legt in het beheerplan de monitoringsopgave vast en is er ook verantwoordelijk voor dat dit voldoende nauwkeurig is om te kunnen bepalen of de instandhoudingsdoelstellingen voor het betreffende gebied gehaald worden. In de monitoringsparagraaf van het beheerplan wordt vastgelegd wat in welke frequentie gemonitord moet worden. Daarnaast gelden er ook monitoringsverplichtingen vanuit subsidies (bijvoorbeeld SNL). Momenteel wordt in het kader van het Verbeterprogramma VHR-monitoring gewerkt aan het verbeteren van de systematiek om de kwaliteit van habitatypes te meten/monitoren. Bij de afweging hoever gegaan moet worden hangt het af van haalbaar- en betaalbaarheid. Indien monitoring niet haalbaar en/of betaalbaar is, zal gekozen moeten worden voor een andere mate van kwantificering dan bijvoorbeeld aantallen van een soort. Deze afweging zal landelijk door het Rijk gemaakt moeten worden in samenspraak met provincies die aan de lat staan voor de financiering van de uitvoering.

Omgaan met natuurlijke dynamiek

Samenvatting ingediende reacties: 2, 5, 10, 23, 26, 28, 32, 35, 46

Een aantal insprekers staan er positief tegenover om rekening te houden met de natuurlijke dynamiek. Een slag in efficiëntie en flexibiliteit van activiteiten van de verschillende betrokken partijen leidt ertoe dat activiteiten doelmatiger kunnen worden ingestoken. Een inspreker begrijpt het zo dat het toevoegen van kwantitatieve doelen aan het beleid bijdraagt aan het toetsbaar maken van de doelstellingen. Er zijn echter zorgen rondom het verwerken van de natuurlijke dynamiek van soorten in de kwantitatieve habitatdoelen en de haalbaarheid in de praktijk. Bij het kwantificeren van de doelen zijn deze twee thema's van belang.

Een andere inspreker stelt dat er binnen de huidige systematiek van de VHR voldoende ruimte is voor flexibiliteit en dynamiek van de natuur. Daar hoeven doelen niet voor gewijzigd te worden. Voor veel gebieden geldt dat natuurlijke dynamiek onderdeel is van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit betekent dat maatregelen genomen moeten worden om die natuurlijke dynamiek te behouden en te herstellen.

Oplossingen voor ervaren knelpunten moeten vooral in de maatregelensfeer worden gezocht en niet in het wijzigen van doelstellingen. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is het stellen van prioriteiten indien instandhoudingsmaatregelen voor verschillende habitats of soorten conflicteren en voor het faciliteren van (natuurlijke) dynamiek (EC, 2019 p. 18, zie ook C-241/08). Het draait dus niet om conflicterende instandhoudingsdoelstellingen zoals in het concept beleidskader wordt gesteld, maar om het maken van onderbouwde keuzes bij het formuleren van de bijbehorende instandhoudingsmaatregelen. De huidige kaders verplichten om zorgvuldig te kijken naar relaties tussen maatregelen die nodig zijn voor behoud en herstel van verschillende habitats en soorten en daar waar nodig per gebied prioriteiten te stellen voor specifieke habitats of soorten.

Door inspreker wordt aangegeven dat het enige wapen van natuurbescherming in het geding komt; de instandhoudingsdoelen. Ten onrechte wordt het beeld gecreëerd dat de richtlijnen te star zijn en dat de doelen aangepast moeten worden om ruimte te maken voor natuurlijke dynamiek. In de systematiek van de Vogel- en Habitatrichtlijn is het behouden en herstellen van natuurlijke dynamiek juist van belang voor allerlei habitats en soorten. Het actualiseren van de aanwijzingsbesluiten is daarom van belang, omdat op basis daarvan de benodigde maatregelen aangepast kunnen worden aan veranderende omstandigheden. Het bevorderen van natuurlijke dynamiek is dus één van die maatregelen die noodzakelijk is om de Natura 2000-doelen te realiseren.

In het Beleidskader Doelwijziging wordt voor de omgang met natuurlijke fluctuaties een aantal opties onderscheiden, waaronder: a) instandhoudingsdoelstelling aanpassen, passend bij de termijn van de natuurlijke cyclus. Volgens inspreker is bullet a) onduidelijk. Hieraan moet worden toegevoegd: 'en aan de daarbij bepaalde ondergrenzen van habitatoppervlak of soortenaantallen'. Het ministerie geeft volgens inspreker daarnaast een verkeerde interpretatie van natuurlijke dynamiek volgens de Habitatrichtlijn. Een andere inspreker beargumenteert dat in het concept natuurlijke successie rekening gehouden moet worden met het onderscheid tussen bescherming van cultuurgrond en wilde natuur. Volgens inspreker kan het wenselijk zijn om voor cultuurgrond geen instandhoudingsdoelstellingen te stellen, maar dat te beschermen als cultureel erfgoed. Ook wordt aandacht gevraagd voor de tegenstrijdigheid tussen natuurlijke dynamiek en de verbeterdoelstelling. Na een verbetering kan ook verslechtering ontstaan. In de huidige denkwijze mag na een verbetering nooit meer een terugval optreden volgens inspreker, terwijl dit soms onvermijdelijk is.

Een andere inspreker geeft aan dat het begrip 'in verwaarloosbare mate' multi-interpretabel is. Hierbij zou onderscheid gemaakt moeten worden tussen prioritaire en niet-prioritaire habitats en soorten. Inspreker geeft daarnaast aan dat de volgende zin verwarring oproept: 'Het is ook van belang om in te zien dat daarnaast het referentieniveau trendmatig kan veranderen, bijvoorbeeld door lineaire successie als het gevolg van overmatige stikstofdepositie, waardoor maatregelen nodig zijn.' In het Beleidskader Doelwijziging moet duidelijker vermeld worden dat door menselijk handelen veroorzaakte fluctuaties

(in dit geval te veel stikstofdepositie) nooit kan leiden tot een natuurlijk fluctuatie. Wat betreft het deel over trend en verandering geeft inspreker aan dat daarin ook trend en verandering door interne oorzaak benoemd moeten worden, zoals binnen de begrenzing van een gebied.

Verder wordt door een inspreker gesteld dat kwantificering – op deze wijze geformuleerd – betekent dat slecht/niet kan worden ingespeeld op externe veranderingen, bijvoorbeeld als gevolg van verandering van klimaat. Een van de overige niet-benoemde risico's is het risico op schijnnaauwkeurigheid. Dit kan bijvoorbeeld bij vergunningverlening onterechte oordelen opleveren. Volgens inspreker is het daarom noodzakelijk om de stapeling van onzekerheden mee te nemen. Inspreker beargumenteert dat het kwantificeren van instandhoudingsdoelstellingen een nobel streven lijkt op het eerste oog, maar dat dit in strijd is met de ontwikkelingsdynamiek in Natura 2000-gebieden.

De paragraaf over natuurlijke dynamiek sluit volgens inspreker aan bij haar visie voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden waarbij systeemherstel voorop dient te staan. Daarmee wordt volgens inspreker de beste garantie geboden dat instandhoudingsdoelen voor de lange termijn – tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten – bereikt kunnen worden. Een dergelijke benadering zou gekwantificeerde procesdoelen vergen, in plaats van de huidige verder doorgevoerde kwantificering op soort/habitatniveau. Inspreker is van mening dat zij als voortouwnemer niet gehouden kan worden aan gekwantificeerde doelen op het niveau van soorten en habitats, maar wel aan SMART-geformuleerde procesdoelen op systeemniveau (binnen de bandbreedte van klimaatverandering). Op grond van een LESA voor elk Natura 2000-gebied kan aangegeven worden – binnen bandbreedtes – welke oppervlakte habitats en aantallen soorten gerealiseerd kunnen worden. Inspreker pleit voor een dergelijke bottom-up benadering.

Beantwoording: 2, 5, 10, 23, 26, 28, 32, 35, 46

Het Beleidskader Doelwijziging geeft aan hoe met natuurlijke dynamiek omgegaan kan worden bij de kwantificering van de instandhoudingsdoelstellingen. Het belang van het verwerken van de natuurlijke dynamiek en de haalbaarheid in de praktijk worden in het Beleidskader Doelwijziging onderschreven. Het Beleidskader Doelwijziging geeft daarom opties voor de omgang met natuurlijke dynamiek en kaders voor het toepassen van 'elders meer potentie', bijvoorbeeld voor als er uit de praktijk signalen over de haalbaarheid komen.

Het Beleidskader Doelwijziging beoogt juist de in de reacties genoemde en voor sommige soorten en habitattypen noodzakelijke dynamiek vast te leggen in de instandhoudingsdoelstelling. De VHR geeft inderdaad voldoende ruimte om om te gaan met de dynamiek van de natuur. De Habitatrichtlijn biedt hiertoe de kaders. Het beleidskader geeft opties voor het omgaan met natuurlijke dynamiek bij het kwantificeren van de instandhoudingsdoelstellingen. Dat betekent niet dat de instandhoudingsdoelstellingen gewijzigd kunnen worden in de zin van verlaging (of verhoging). Verlaging of schrappen van behoudsdoelen is op grond van de VHR alleen onder strikte voorwaarden mogelijk, zoals beschreven is in paragraaf 4.5. Als voor realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen natuurlijke dynamiek nodig is, dan zullen daar inderdaad maatregelen voor genomen moeten worden om dat te behouden of te herstellen.

Voor het benutten van meer potentie elders voor verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen geeft het beleidskader randvoorwaarden. Uit de VHR volgt de verplichting dat voor de Natura 2000-gebieden maatregelen getroffen moeten worden om ervoor te zorgen dat in deze gebieden geen verslechtering optreedt (behoud als ondergrens). Er moeten ook maatregelen worden genomen om verbetering en uitbreiding te realiseren als zo'n instandhoudingsdoelstelling in het aanwijzingsbesluit is opgenomen. Het beleidskader gaat echter niet over de nog te treffen maatregelen. Wanneer in Nederland kwalificerende soorten of habitattypen zich nieuw vestigen of ontwikkelen dan is het denkbaar dat daar op enig moment gebieden voor worden aangewezen. Het beleidskader beschrijft in hoofdstuk 5 wanneer dat aan de orde is.

Er moeten instandhoudings- en passende maatregelen worden genomen voor habitattypen en soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. Soms moeten daarbij keuzes worden gemaakt en is een 'ten gunste van' formulering mogelijk. Daarbij is één van de voorwaarden dat andere maatregelen voor het behalen van beide doelen op gebiedsniveau ecologisch gezien niet mogelijk zijn (bijvoorbeeld herbegrenzing, maatregelen in Hooibos, of zoneren in de tijd voor habitattypen die elkaar afwisselen in de tijd in een dynamisch gebied).

Verder is in het beleidskader aangegeven dat voor alle opties voor het omgaan met natuurlijke fluctuaties geldt dat er een kritische ondergrens geldt die door tijdelijke afname door natuurlijke dynamiek niet mag overschreden. Deze kritische ondergrens voor habitattypen en soorten geldt dus ook bij de optie dat instandhoudingsdoelstellingen worden geïnterpreteerd, passend bij (termijn van) natuurlijke cyclus, en zo nodig worden aangepast. Wat betreft het begrip natuurlijke successie wordt niet overgegaan op ontwikkeldoelen voor habitattypen die via successie in andere habitattypen kunnen veranderen. Ook niet als het voorheen cultuurgrond was.

Het is niet wenselijk dat een gerealiseerde verbetering of uitbreiding bij een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling voor een gebied afneemt, omdat daardoor de opgave voor het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding groter wordt. Dit conflicteert niet met een onvermijdelijke terugval door natuurlijke fluctuaties. Door natuurlijke fluctuaties in kaart te brengen en te onderscheiden van de trend, is er juist wel een tijdelijke terugval mogelijk, zolang de trend niet negatief wordt. Het Beleidskader Doelwijziging geeft hier handvatten voor.

Het begrip «in verwaarloosbare mate» wordt uitgelegd in de Europese Standaard dataformulieren (SDF): het gaat om habitattypen die zodanig klein of van slechte kwaliteit zijn dat ze niet kunnen functioneren of soorten die een gebied zeer sporadisch bezoeken en daar niet echt iets te zoeken hebben. De passage over natuurlijke fluctuaties en overmatige stikstofdepositie kon duidelijker, dit is in het Beleidskader Doelwijziging aangepast. Wat betreft de tekst in het Beleidskader Doelwijziging over trend en verandering is de zinsnede over de relatie met een oorzaak van buitenaf weggehaald, omdat extern inderdaad niet per se behoort tot de definitie van trend en verandering.

Klimaatverandering zou op termijn een reden kunnen zijn om doelen bij te stellen (of te schrappen). Dit is een apart onderdeel van het Beleidskader Doelwijziging. Daarop vooruitlopen bij kwantificering van doelen is nu niet aan de orde. Ook kunnen plannen en projecten, zoals aangegeven in het Beleidskader Doelwijziging, middels een ADC-toets leiden tot bijstellen van doelen. Inspreker maakt niet duidelijk wat precies het probleem is bij vergunningverlening dat het gevolg is van kwantificering van doelen. Bij vergunningverlening wordt getoetst of uitgesloten is dat een plan of project significant negatieve effecten kan hebben op een (of meer) Natura 2000-gebied(en) en de daarvoor vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen. In de beheerplannen kan een nadere uitwerking gegeven worden aan de instandhoudingsdoelstellingen in omvang, ruimte en tijd. Daar kunnen dan ook eventuele onzekerheden meegenomen worden.

Voor de Natura 2000-gebieden is op grond van de VHR de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen het uitgangspunt. Systeemherstel kan daarbij behulpzaam zijn, maar de VHR stelt systeemherstel niet centraal. SMART-geformuleerde procesdoelen op systeemniveau (binnen de bandbreedte van klimaatverandering) zijn daarom niet concreet genoeg voor de te beschermen habitattypen en soorten. De verdere kwantificering van de instandhoudingsdoelstellingen per gebied en de wijze waarop dit gedaan wordt valt buiten de scope van het Beleidskader Doelwijziging.

Opties voor omgaan met natuurlijke fluctuaties

Samenvatting ingediende reacties: 6, 17, 28, 29

Elk ecosysteem is dynamisch volgens inspreker en het is dan ook meer een kwestie van schaal (tijd/ruimte) of en in welke mate een systeem als dynamisch of statisch beschouwd wordt. De inspreker pleit ervoor de benadering van paragraaf 3.2.1 in principe als vertrekpunt voor elk Natura 2000-gebied aan te houden waarmee het risico op al te rigide kwantitatieve doelen op het niveau van een specifiek Natura 2000-gebied voorkomen wordt. Een inspreker geeft daarnaast aan dat er veel aandacht is voor de grote dynamische processen, maar dat natuurlijke fluctuaties ook op kleinere schaal spelen. Inspreker vraagt zich af hoe daarmee omgegaan moet worden.

Bij natuurlijke fluctuaties door grootschalige verplaatsing van soorten kan naar het regiодоel van de soort worden gekeken. De regionale populatie als geheel mag er niet onder lijden. De afwezigheid van een soort in een gebied is echter geen reden om permanente aantasting van het leefgebied te accepteren. Een tijdelijke aantasting kan wel geaccepteerd worden als die aantasting is hersteld voor de volgende voortplantingscyclus. Inspreker vraagt zich af of hiermee wordt bedoeld dat anders mogelijk overgegaan moet worden op (her)introductie van soorten/plantengemeenschappen. De inspreker vraagt

of dit van toepassing is op de eerstvolgende voortplantingscyclus of hoe die keuze bepaald wordt per Natura 2000-gebied.

In het Beleidskader Doelwijziging staat vermeld dat “natuurlijke kortetermijncycli: (onregelmatige) cycli die binnen een termijn van ongeveer 5-10 jaar van nature optreden”. Bij reeds gekwantificeerde doelen kan sprake zijn van over- of onderschatting. Waar dat het geval is kan doelaanpassing aan de orde zijn. Inspreker vraagt zich hierover af of er wellicht ook laag- en hoog-doelen mogelijk zijn, afhankelijk van het moment in de cyclus? “Het kan ook voorkomen dat het doel juist wordt bepaald als een (seizoens) maximum dat slechts wordt bereikt onder bepaalde omstandigheden.” Opgemerkt wordt dat dit verwarrend is. Volgens de inspreker is het misschien beter om te formuleren dat het doel gesteld wordt “aan de hand van het (seizoens)maximum”, (dat vervolgens als instandhoudingsdoel wordt vastgelegd). Het maximum is in dit verband namelijk eigenlijk een minimum.

Inspreker vraagt zich af of goed begrepen is dat regiodoelen slechts zeer beperkt toepasbaar zijn en dat in het gebied altijd de behoudsdoelstelling behaald moet worden. De regiodoelen moeten volgens het beleidskader ook aan enkele andere vereisten voldoen, bijvoorbeeld dat het leefgebied ‘op orde moet zijn’. Inspreker vraagt zich af wat hier allemaal onder valt. Het voorbeeld dat hierbij wordt gegeven door inspreker is als volgt: “Wat met locaties waar bijvoorbeeld vervuild slib (vb. zware metalen) voorkomt en eventuele (bio) accumulatie optreedt van vis die in slib voorkomt, die weer gegeten wordt door otter (die wel of niet wordt toegekend aan gebied) en die tot weinig succesvolle reproductie kan komen, vanwege het voorkomen van vervuilende zware metalen in het slib en gevolg van (bio)accumulatie?” Inspreker realiseert zich dat dit erg muggenziften is, maar dit zijn mogelijk praktijksituaties waar later over gediscussieerd kan worden.

Een ander vereiste voor de regiodoelen gaat erover dat de draagkracht van een leefgebied voldoende moet zijn voor het herbergen van de gehele populatie. Inspreker vraagt zich af voor welke soorten dit wordt vastgesteld.

Een ander onderdeel van paragraaf 3.2.1 over omgaan met natuurlijke fluctuaties vormt cyclisch veranderende habitattypen en leefgebieden van soorten. Hierover wordt in het beleidskader gesteld dat de voorwaarde voor deze landschappen is dat de natuurlijke dynamiek (wind, water, temperatuur, etc.) of de onnatuurlijke dynamiek (beheer) groot genoeg moet zijn om het verjongingsproces steeds opnieuw te laten plaatsvinden. Inspreker geeft hierover aan dat dit pleit voor vergroting van de Natura 2000-gebieden. Een inspreker geeft ook aan het voorkomen van uitheemse soorten te missen bij de paragraaf over natuurlijke dynamiek en hoe hiermee omgegaan moet worden bij de instandhoudingsdoelen. Bij natuurlijke kortetermijncycli denkt inspreker, naast virusuitbraken, ook aan het voorkomen van uitheemse soorten/exoten.

Beantwoording: 6, 17, 28, 29

Paragraaf 3.2.1 zou inderdaad voor veel gebieden het vertrekpunt kunnen vormen, aangezien natuur vaak dynamisch is. In hoeverre de opties in 3.2.1 daadwerkelijk gebruikt kunnen worden voor de doelen in een gebied moet dan wel op basis van een LESA goed uitgewerkt worden, zodat duidelijk is welke fluctuaties in ruimte en tijd als verwacht beschouwd kunnen worden en wanneer er sprake is van een negatieve of positieve trend. Hierbij dient het voorzorgsbeginsel in acht genomen te worden.

Het klopt dat voor alle gebieden minimaal een behoudsopgave (verslechteringsverbod) blijft gelden, maar als in een gebied een uitbreidings-/verbeterdoel wordt geschraapt moet dat aan een ander Natura 2000-gebied worden toegevoegd. Aantasting van het leefgebied mag er niet toe leiden dat de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar komen. Een tijdelijke aantasting kan wel geaccepteerd worden als deze is hersteld voor aanvang van de volgende voortplantingscyclus van de soort wiens leefgebied het betreft. Dat is dus afhankelijk van de soort. Een tijdelijke aantasting betekent niet dat het leefgebied zodanig achteruit mag gaan, dat herintroductie nodig is om het te herstellen. Overigens blijft het zo dat in de Natura 2000-gebieden conform de VHR de in het aanwijzingsbesluit vastgelegde instandhoudingsdoelen voor habitattypen en soorten moeten worden bereikt. Hiervan wordt niet afgestapt met het Beleidskader Doelwijziging. Behoud van omvang en kwaliteit van het leefgebied zoals dat ten tijde van de aanwijzing van het Natura 2000-gebied aanwezig was, dient gegarandeerd te worden (verslechteringsverbod). Indien verslechtering

wel is opgetreden dienen zo snel mogelijk alle mogelijke maatregelen (inclusief uiteindelijk herintroductie) genomen te worden om het leefgebied te herstellen en de instandhoudingsdoelen te halen. De snelheid waarmee herstelmaatregelen moeten worden uitgevoerd hangt af van de schade die is toegebracht en de soort die het betreft.

Als met laag- en hoog-doelen wordt bedoeld of er instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau met een bandbreedte kunnen worden geformuleerd, dan kan dat. Ook is de zin 'het kan voorkomen dat het doel juist wordt bepaald als een (seizoens)maximum dat slechts wordt bereikt onder bepaalde omstandigheden', aangepast zodat het duidelijker is dat de instandhoudingsdoelstelling gebaseerd kan worden op een (seizoens)maximum in plaats van bepaald als (seizoens)maximum.

Zoals in het beleidskader wordt vermeld, kan bij uitzondering een regiodoel opgesteld worden voor een soort wanneer er sprake is van lokale populaties die onderdeel uitmaken van een regionale populatie. Dit geldt wanneer dezelfde populatie meerdere Natura 2000-gebieden binnen een regio wisselend gebruikt en er uitwisseling plaatsvindt tussen deze gebieden. In overleg met de voortouwnemers kan nader bepaald worden welke soorten hieronder vallen. Voor regionale doelen geldt onder andere de vereiste dat de draagkracht van het leefgebied voldoende moet zijn voor het herbergen van de gehele regionale populatie. Voor regiodoelen geldt dat er in meerdere gebieden voldoende leefgebied aanwezig moet zijn van voldoende kwaliteit om het instandhoudingsdoel structureel te halen. Voor de otter in genoemd voorbeeld van inspreker geldt geen regiodoel. In de fictieve situatie dat vervuild slib zorgt voor het niet behalen van het regiodoel doordat de kwaliteit van het leefgebied niet op orde is, zullen maatregelen genomen moeten worden om dat aan te pakken. Dit geldt overigens niet alleen voor het leefgebied van soorten met een regiodoel: alle noodzakelijke maatregelen voor het behouden of bereiken van een instandhoudingsdoelstelling zullen genomen moeten worden.

Er kan niet zondermeer gesteld worden dat het vergroten van Natura 2000-gebieden nodig is om ruimte te geven aan natuurlijke dynamiek of onnatuurlijke dynamiek. De huidige begrenzing van de Natura 2000-gebieden is het uitgangspunt. Het beleidskader geeft overigens wel aan wat de mogelijkheden zijn voor herbegrenzing van gebieden. Daarnaast vallen uitheemse soorten/exoten niet onder natuurlijke fluctuaties. Het voorkomen van uitheemse soorten/exoten is veelal ook geen korte termijn cyclus, maar een langjarig probleem dat hier niet bedoeld wordt. De aanpak van invasieve exoten valt buiten de reikwijdte van het Beleidskader Doelwijziging.

4 Wijzigen van doelen in bestaande Natura 2000-gebieden

Meewegen van niet-ecologische factoren bij doelwijziging

Samenvatting ingediende reacties: 1, 2, 5, 13, 14, 24, 41

Een inspreker roept op om de instandhoudingsdoelstellingen in de aanwijzingsbesluiten opnieuw tegen het licht te houden. Ondanks het zogeheten “verslechteringsverbod” bieden volgens inspreker de richtlijnen, en daarop gebaseerde jurisprudentie, hiertoe mogelijkheden. Ook volgens het concept beleidskader bieden de richtlijnen de mogelijkheid om flexibeler om te gaan met instandhoudingsdoelstellingen wat betreft formulering, prioriteitstelling, kwantificering en ambitieniveau.

Een aantal insprekers is van mening dat er ook andere aspecten dan ecologische aspecten meegenomen moeten worden bij doelwijziging. Een inspreker brengt in dat volgens artikel 2 lid 3 van de Habitatrichtlijn rekening dient gehouden te worden met vereisten op sociaal, economisch en cultureel gebied en dat de Nederlandse overheid dit heeft nagelaten. Er wordt gevraagd of bij het proces rekening gehouden kan worden met sociaal-economische aspecten, zoals financiële aspecten en het belang van voedselzekerheid. Volgens een inspreker worden er voor het Beleidskader Doelwijziging regels verder aangescherpt op basis van nieuwe inzichten en er komen mogelijk ook weer nieuwe gebieden bij, waardoor nog meer bedrijven te maken zullen krijgen met de beperkingen uit Natura 2000. Bij het voorliggende beleidskader mag alleen ecologisch afgewogen worden of doelen nog bereikt kunnen worden. Maar ook ecologie kan niet zonder omgevingscontext beoordeeld worden. De suggestie blijft bestaan dat we volledig terug kunnen naar herstel van natuurlijke systemen van weleer. Dat is in een klein land met straks 20 miljoen inwoners niet meer mogelijk.

Er zou een kosten-batenanalyse moeten plaatsvinden van natuurdoelen, maatregelen en economische impact en er wordt gevraagd hoe het belang van voedselzekerheid is geborgd in nationale en Europese wetgeving. Insprekers stellen voor om de mogelijkheid uit te werken voor wijziging van aanwijzingsbesluiten op basis van een integrale afweging van maatschappelijke opgaven (openbaar belang), zoals binnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied¹² en de Provinciale Programma's Landelijk Gebied het idee was. Er wordt daarnaast voorgesteld om naast het ministerie van Defensie en I&W ook het ministerie van EZK¹³ te betrekken in het proces, zodat er dan sprake kan zijn van een meer integrale blik op het beleidskader. Ook is de vraag van een inspreker wat het doel is van zienswijzen als er geen sociaal-economische afweging plaatsvindt bij de wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen, verplaatsing van instandhoudingsdoelstellingen, herbegrenzings enzovoort.

Daarnaast wordt verzocht om rekening te houden met het waterveiligheidsbelang en met het behalen van de wettelijke waterveiligheidsnorm 2050 door bij nieuwe aanwijzingen voldoende afstand te bewaren tot waterkeringen (en waar nodig ook tot andere waterstaatkundige objecten) en ontbrekende afstand alsnog te creëren door het wijzigen van bestaande Natura 2000-begrenzing. Verder wordt er gevraagd om een zone vrij van beplanting te realiseren op waterkeringen, zodat bevers of andere grote gravers in een vroegtijdig stadium worden gesignaleerd en worden ontmoedigd om zich in nabijheid van de dijk te vestigen en/of daar te foerageren.

Ook vraagt een inspreker om te concretiseren hoe doelenwijziging en gewijzigde aanwijzingsbesluiten passen binnen lopende gebiedsprocessen. Gemeenten en mede-bestuursorganen zijn gebaat bij een samenhangende aanpak van verschillende maatschappelijke vraagstukken.

¹² Het NPLG is inmiddels gestopt

¹³ Inmiddels is er een ministerie van Economische Zaken (EZ) en een ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG)

Beantwoording: 1, 2, 5, 13, 14, 24, 41

Na de analyse van de implementatie van Natura 2000 in Nederland in 2011¹⁴ en de Europese fitness check van de VHR in de periode 2015–2016¹⁵ heeft het kabinet in 2020 nogmaals naar Natura 2000 in Nederland laten kijken¹⁶. Ook daaruit bleek, in lijn met de resultaten uit de vorige onderzoeken, dat op hoofdlijnen de Nederlandse implementatie van de VHR voldoet aan de Europese verplichtingen. De aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten (inclusief de ontwerp-wijzigingsbesluiten) bevatten niet meer instandhoudingsdoelstellingen dan voortvloeien uit de VHR. Volgens de onderzoekers zou Nederland op enkele punten meer moeten doen om te voldoen aan alle verplichtingen uit de richtlijnen. In het onderzoek zijn geen gebieden gevonden die definitief niet meer kunnen bijdragen aan verwezenlijking van de doelstellingen van de Habitatrictlijn (structureel zwakke gebieden). Daarnaast hebben de onderzoekers geen praktijkvoorbeelden gevonden die aanleiding geven om instandhoudingsdoelen te schrappen. De mogelijkheden die de VHR biedt om doelen te wijzigen zijn beschreven in het Beleidskader Doelwijziging. Andere mogelijkheden bieden de richtlijnen niet. De voortouwnemers van de Natura 2000-gebieden kunnen voorstellen doen om van deze flexibiliteit van de richtlijnen gebruik te maken.

Het beleidskader geeft aan welke ecologisch-inhoudelijke en procesmatige kaders het Ministerie van LVN hanteert bij het bepalen van doelen en de begrenzing van Natura 2000-gebieden en de (on)mogelijkheden om deze te wijzigen. De kaders zijn onder meer gebaseerd op de juridische ruimte vanuit de Vogel- en Habitatrictlijn, jurisprudentie en het adviesrapport actualisatie doelensysteem (2020). Het juridisch kader wordt met dit beleidskader niet aangescherpt of versoepeld, maar slechts verduidelijkt.

De toepassing van het Beleidskader Doelwijziging maakt het mogelijk om kansen te benutten in relatie tot andere maatschappelijke opgaven, mits voldaan wordt aan de beschreven voorwaarden en procedures. Financiële aspecten kunnen bijvoorbeeld een rol spelen bij het elders lokaliseren van uitbreidings- of verbeterdoelstellingen. Als deze elders goedkoper te realiseren zijn en voldaan wordt aan alle criteria en randvoorwaarden (zoals een ecologische onderbouwing), dan is verschuiving van doelen mogelijk. Sociaal-economische afwegingen kunnen echter geen motief zijn om af te zien van het stellen van instandhoudingsmaatregelen, om bestaande doelen te verlagen of te schrappen of om Natura 2000-gebieden te verkleinen. Conform art. 2, lid 3 Habitatrictlijn moet een bestuursorgaan bij de maatregelen rekening houden met de vereisten op sociaal, economisch en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Deze afweging kan gevolgen hebben voor het tempo en soms ook de locatie van maatregelen, maar dit mag er niet toe leiden dat noodzakelijke maatregelen voor de instandhoudingsdoelstellingen niet worden getroffen. Dit artikel van de Habitatrictlijn biedt dan ook geen mogelijkheden om flexibeler om te gaan met de instandhoudingsdoelstellingen.

Wanneer een sociaal-economische factor van groot belang is, voorziet de wetgeving in een ADC-toets. Daarbij krijgen projecten of plannen voorrang op Natura 2000 mits daarvoor geen alternatieven zijn én er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn én er natuurcompensatie plaatsvindt. Overigens gaat natuurontwikkeling niet per definitie ten koste van maatschappelijke en economische activiteiten.

De ministeries van Defensie en IenW zijn betrokken bij Natura 2000-beleid, omdat er Natura 2000-gebieden zijn waarvoor zij op grond van de Omgevingswet (mede) bevoegd gezag zijn voor het vaststellen van het beheerplan. Andere ministeries hebben deze verantwoordelijkheid niet.

De beheerplannen zijn de juiste plek om vorm te geven aan de door inspreker genoemde zorgen over waterveiligheidsbelang of klimaatverandering en daar kan ook de afweging plaatsvinden met als doel om binnen de begrenzing van het gebied de instandhoudingsdoelstellingen te halen zoveel mogelijk rekening houdend met andere belangen. Aanwijzing van Vogel- en Habitatrictlijngebieden dient enkel plaats te vinden op basis van ecologische gronden. Hierover zijn reeds diverse juridische uitspraken¹⁷. Het zomaar wijzigen van begrenzing met het oog op het

¹⁴ Kamerstuk 32 670, nr. 24, 14 september 2011

¹⁵ Kamerstuk 33 576, nr. 100, 13 april 2017

¹⁶ Kamerstuk 32670, nr. 200, 13 oktober 2020

¹⁷ [ECLI:NL:RVS:2014:1404](https://ecli.nl:RVS:2014:1404) - Raad van State, 23-04-2014 / 201305423/1/R2 (overheid.nl)

vergemakkelijken van toekomstige projecten houdt juridisch geen stand. De ADC-toets biedt voldoende ruimte om in de toekomst dit soort projecten voor waterveiligheid te realiseren.

Indien er eventueel sprake is van doelwijziging of wijziging van aanwijzingsbesluiten dan zal dit in afstemming gebeuren met de bevoegde gezagen (provincies, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat of Defensie) van het betreffende Natura 2000-gebied. Het is aan provincies om dit vervolgens in te brengen in de lopende gebiedsprocessen.

Behoud als minimum en correctie van fouten

Samenvatting ingediende reacties: 5, 12, 19, 23, 26, 29, 32, 43, 46

Diverse insprekers zijn van mening dat er in het beleidskader een onjuiste interpretatie van het verslechteringsverbod uit de Habitatrichtlijn staat. Het beleidskader gaat ervan uit dat het verslechteringsverbod inhoudt dat er geen verslechtering in de Natura 2000-gebieden mag plaatsvinden ten opzichte van het moment van aanwijzing. Volgens insprekers is het echter zo dat indien een verbetering is bereikt, deze verbeterde situatie als referentie moet dienen voor het verslechteringsverbod. De resultaten van natuurherstel mogen niet teniet worden gedaan.

Inspreker geeft aan dat het verslechteringsverbod een juridische ondergrens is waarmee verder verlies van biodiversiteit voorkomen moet worden. Maar die ondergrens wordt in het beleidskader als uitgangspunt genomen. Ook een andere inspreker heeft twijfels over het feit dat er een minimumdoelstelling per Natura 2000-gebied blijft bestaan. De strategie om natuurbehoud en natuurherstel te beperken tot een juridisch minimum werkt niet. Er is met een 'juridische denktank' gezocht naar mogelijkheden waarbij het juridisch houdbaar is dat verslechtering plaatsvindt. Dat is het geval als er 'elders meer potentie' is, of als het 'ten gunste van' een ander gebied/soort is. Maar of het nou om problemen met tegenstrijdige doelen binnen een gebied gaat, of om dieren die precies aan de verkeerde kant van de Natura 2000 gebiedsgrens gaan zitten: uitbreiden en/of verbeteren van de betreffende gebieden zal in zo goed als alle gevallen volgens inspreker een oplossing bieden. In het beleidskader wordt niet verkend wat de mogelijkheden zijn om het verslechteringsverbod in dit soort situaties na te leven. Er wordt enkel gekeken naar hoe het verslechteringsverbod omzeild kan worden.

In de Nederlandse praktijk zijn soms doelen voor op het niveau van sub-habitattypen geformuleerd. De Habitatrichtlijn kent dit onderscheid niet. Opgemerkt wordt dat dit tot gevolg heeft dat ook het verslechteringsverbod op het niveau van subtypen wordt gehanteerd. Inspreker pleit er daarom voor om sub-habitattypen te beschouwen als een kwaliteitskenmerk van een habitattype en geen zelfstandige instandhoudingsdoelstellingen hiervoor te hanteren.

Volgens het beleidskader kunnen onjuistheden in gegevens en nieuwe inzichten in definiëring leiden tot het schrappen van instandhoudingsdoelstellingen voor soorten en habitattypen waarvan achteraf blijkt dat ze op het moment van aanmelden toch niet (in meer dan verwaarloosbare mate) of juist wel in het gebied voorkwamen. In de reactie wordt erop geattendeerd dat hierdoor niet alleen doelen kunnen worden geschrapt, maar ook kunnen worden toegevoegd.

Beantwoording: 5, 12, 19, 23, 26, 29, 32, 43, 46

Volgens LVVN behelst het verslechteringsverbod (art. 6.2 Habitatrichtlijn) dat oppervlakte en kwaliteit in een Natura 2000-gebied in ieder geval niet mogen verslechteren ten opzichte van de zogenoemde referentiesituatie (in de praktijk is dat voor de gebieden die zijn aangewezen de situatie op het moment van aanwijzen van het Vogelrichtlijn- en/of het Habitatrichtlijngebied). Als de instandhoudingsdoelstelling 'behoud' is, maar er toch uitbreiding of verbetering plaatsvindt én die uitbreiding of verbetering wordt weer teniet gedaan, dan is volgens LVVN geen sprake van verslechtering in de zin van het verslechteringsverbod. Er is dan immers geen strijdigheid met de instandhoudingsdoelstelling. Indien er een expliciete instandhoudingsdoelstelling 'uitbreiding' of 'verbetering' is, is het niet wenselijk dat de beoogde uitbreiding of verbetering (geheel of gedeeltelijk) teniet wordt gedaan, omdat daardoor de instandhoudingsdoelstelling pas op een later tijdstip kan worden bereikt en daarmee ook de bijdrage aan het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding. De juridische grondslag voor een instandhoudingsdoelstelling 'uitbreiding' of 'verbetering' is echter niet het verslechteringsverbod van lid 2, maar dat wat wordt beoogd in lid 1 van

artikel 6 Habitatrichtlijn. Overigens is het 'afromen' bóven het niveau van de beoogde uitbreiding of verbetering evenmin in strijd met lid 1 en 2 van art. 6 Habitatrichtlijn. Dit onderscheid lijkt de EC niet te maken, want in de richtsnoeren staat: "Indien een betere staat is bereikt, moet deze verbeterde staat als referentie dienen." Overigens staat later in dezelfde tekst: "Deze beoordeling vindt plaats in overeenstemming met de instandhoudingsdoelstellingen"; LVVN trekt daaruit bovenstaande conclusie, terwijl de EC dat niet lijkt te doen.

Bovenstaande betreft de toepassing van art. 6 Habitatrichtlijn, maar inmiddels is ook de Natuurherstelverordening (NHV) van kracht. In art. 4 van de NHV heeft een aanscherping plaatsgevonden van de bepalingen van art. 6 Habitatrichtlijn. In lid 11 staat: "De lidstaten nemen maatregelen die tot doel hebben te verzekeren dat in gebieden waarop overeenkomstig de leden 1, 4 en 7 herstelmaatregelen van toepassing zijn, de toestand van de in bijlage I opgenomen habitattypen voortdurend verbetert totdat een goede toestand is bereikt, en dat de kwaliteit van de habitats van de in lid 7 bedoelde soorten voortdurend verbetert totdat de voldoende kwaliteit van die habitats wordt bereikt. Onverminderd Richtlijn 92/43/EEG, nemen de lidstaten maatregelen die tot doel hebben te verzekeren dat gebieden waar een goede toestand is bereikt en waar de kwaliteit van de habitats van de soorten voldoende is geworden, niet significant verslechteren." Het maakt volgens de NHV dus verschil of er in een gebied herstelmaatregelen van toepassing zijn of niet. Dat is niet per definitie hetzelfde als gebieden met een instandhoudingsdoelstelling die verder gaat dan behoud. Als in een gebied herstelmaatregelen van toepassing zijn en de beoogde uitbreiding of verbetering (geheel of gedeeltelijk) teniet wordt gedaan, is er sprake van overtreding van art. 4.11 NHV.

Het Beleidskader Doelwijziging neemt het verslechteringsverbod als ondergrens voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Dat wil niet zeggen dat altijd kan worden volstaan met het minimum. Er moet ook landelijk een gunstige staat van instandhouding worden bereikt. Dit is een resultaatsverplichting vanuit de VHR. Om de landelijk gunstige staat van instandhouding te bereiken is voor veel soorten en habitattypen verbetering van de kwaliteit van het leefgebied van soorten of van een habitatype noodzakelijk of is uitbreiding van de populatie van een soort of oppervlakte van een habitatype of het leefgebied van een soort nodig. In Nederland zijn hiervoor verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen geformuleerd in Natura 2000-gebieden waarvan wordt ingeschat dat er de beste kansen aanwezig zijn (ecologisch en maatschappelijk) voor een grotere bijdrage dan alleen behoud aan het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding. Voor de landelijk gunstige staat van instandhouding kan daarnaast een bijdrage van buiten het Natura 2000-netwerk noodzakelijk zijn.

Het beleidskader biedt met het instrument 'elders meer potentie' de mogelijkheid om verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen (geheel of gedeeltelijk) van het ene naar het andere gebied te verplaatsen om de landelijk gunstige staat van instandhouding sneller, makkelijker of beter te bereiken. Om hiervan gebruik te kunnen maken is een gedegen ecologische onderbouwing nodig op basis van de ecologische potentie van het nieuwe gebied voor het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding en de mate van zekerheid dat de verbetering in het andere gebied wordt bereikt. Aan het beleidskader is toegevoegd dat de gunstige staat van instandhouding door verplaatsing van het verbeter- of uitbreidingsdoel minimaal even snel, maar bij voorkeur sneller gerealiseerd moet kunnen worden. Bij het toepassen van 'elders meer potentie' gaat het om nog te realiseren verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen. Er is dus geen sprake van het teniet doen van al gerealiseerd natuurherstel in het gebied waar de instandhoudingsdoelstelling van verbetering of uitbreiding wordt verlaagd. In het beleidskader wordt ook aangegeven dat als een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling beter kan worden bereikt buiten de bestaande begrenzing, dit gebied alsnog begrensd moet worden als Natura 2000-gebied. Bij toepassing van 'ten gunste van' gaat het om prioriteren van instandhoudingsdoelstellingen binnen hetzelfde Natura 2000-gebied, waarbij een behoudsdoelstelling is betrokken. Er kan niet 'ten gunste van' een ander Natura 2000-gebied worden geprioriteerd. Voor het kunnen toepassen van 'ten gunste van' moet sprake zijn van een situatie waarin andere oplossingen om beide instandhoudingsdoelstellingen te realiseren niet mogelijk zijn, zoals opties in tijd en ruimte. Het is nodig te onderbouwen en te verzekeren dat de landelijk gunstige staat van instandhouding voor benadeelde waarden op andere wijze kan worden bereikt. Uitgangspunt bij 'ten gunste van' is dat het Natura 2000-gebied optimaal bijdraagt aan de landelijk gunstige staat van instandhouding.

Een aantal habitattypen uit bijlage I van de Habitatrichtlijn kent in Nederland binnen het type een zeer ruime variatie in soortensamenstelling en standplaats. Om voldoende bescherming te bieden, zijn in Nederland voor deze ruim gedefinieerde habitattypen verschillende subtypen onderscheiden. Met de subtypen is gewerkt bij de selectie van gebieden én bij het formuleren van de landelijke doelen en de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden. Door in de doelen te differentiëren tussen subtypen worden herstelopgaven specifiek gericht op dat deel

van een habitattype dat uitbreiding of verbetering behoeft voor een landelijk gunstige staat van instandhouding. Als er subtypen zijn onderscheiden, dan wordt het verslechteringsverbod op dat niveau gehanteerd.

Het klopt dat er instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden geschrapt én kunnen worden toegevoegd als er onjuistheden in gegevens en nieuwe inzichten in definiëring zijn. Dit is aangepast in de tekst van het beleidskader.

Meer potentie elders

Samenvatting ingediende reacties: 1, 2, 6, 12, 17, 19, 23, 26, 28, 32, 39, 46

Het beleidskader gaat volgens inspreker voorbij aan de verplichtingen die er op gebiedsniveau zijn om habitats en soorten te behouden en te herstellen. Opgemerkt wordt dat in het beleidskader de landelijke staat van instandhouding wordt gezien als een optelsom van gebieden. Diverse sprekers geven aan dat in het concept Beleidskader te veel de nadruk op het landelijk niveau ligt in de veronderstelling dat tussen gebieden geschoven kan worden met verbeter- en uitbreidingsdoelen. Uit de guidelines van EC en jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie volgt volgens hen dat de gunstige staat van instandhouding op meerdere niveaus kan én moet worden beoordeeld. Het gaat om een samenhang van EU, tot nationaal, regionaal én gebiedsniveau. Voor veel soorten en habitats is juist de staat van instandhouding op gebiedsniveau van belang. Alleen als de staat van instandhouding op gebiedsniveau op orde is, kunnen aangewezen Natura 2000-gebieden daadwerkelijk bijdragen aan een gunstige staat van instandhouding op landelijk en Europees niveau. Als gevolg van versnippering geldt voor veel soorten dat een gezonde populatie op gebiedsniveau gerealiseerd moet worden. Verzocht wordt om te verduidelijken hoe de toepassing van de criteria voor doelwijziging daadwerkelijk bij gaat dragen aan het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurwaarden op landelijk, regionaal en gebiedsniveau. Een concept 'elders meer potentie' is geen aanpak die volgt uit de Habitatrichtlijn.

Opgemerkt wordt dat in het beleidskader de behoudsdoelstellingen worden gezien als een verplichting (de ondergrens van het verslechteringsverbod) en verbeter- en/of uitbreidingsdoelstellingen als een inspanningsverplichting (noodzakelijk voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding). In het beleidskader wordt vervolgens onderzocht in hoeverre met verbeter- en/of uitbreidingsdoelstellingen geschoven kan worden ('meer potentie elders'). De Habitatrichtlijn maakt dit verschil tussen behoud- en verbeter-/uitbreidingsdoelen niet. In de Habitatrichtlijn gaat het over maatregelen die noodzakelijk zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding. Er wordt volgens inspreker in het beleidskader ten onrechte geen aandacht besteed aan de noodzaak tot herstelmaatregelen. Juist herstelmaatregelen zijn vaak noodzakelijk om te voorkomen dat habitats verloren gaan of dat soorten (lokaal) verdwijnen. Voor habitats en soorten waar het slecht mee gaat, zijn de verbeteropgaven volgens inspreker dus niet optioneel, maar verplicht om verslechtering te voorkomen.

Bij de selectie en aanwijzing van Natura 2000-gebieden is zorgvuldig gekeken naar de bijdrage die elk gebied kan leveren. Inspreker betwist dat deze instandhoudingsdoelstellingen op een later moment kunnen worden afgeschoven op een ander Natura 2000-gebied. Dit zou zeker niet kunnen als in de tussentijd structureel te weinig is gedaan aan natuurbehoud en -herstel.

In het beleidskader staat dat gebieden belangrijker kunnen worden voor bepaalde soorten of habitattypen en minder belangrijk voor andere soorten of habitattypen. Door te schuiven met verbeter- of uitbreidingsdoelen kan het doelensysteem efficiënter en effectiever worden vormgegeven. Het is belangrijk om hier ook grensoverschrijdend te kijken. Het is door klimaatverandering denkbaar dat 'elders meer potentie' ook grensoverschrijdend werkt. Nederland zal door opwarming en droogte geschikt leefgebied voor bepaalde soorten verliezen en tegelijkertijd nieuwe soorten binnenkrijgen. Gevraagd wordt hoe wordt met deze dynamiek wordt omgegaan.

Bij het elders realiseren van verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen moet volgens een inspreker voor sommige soorten ook vanuit een Europese gunstige staat van instandhouding worden beredeneerd in aanvulling op de landelijke gunstige staat van instandhouding.

Een inspreker vraagt of de mogelijkheid van verplaatsing van verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen ook voor soorten geldt. Gevraagd wordt of er dan naast de systeemanalyses ook specifiek soortonderzoek nodig is ter onderbouwing dat het andere gebied daadwerkelijk potentie heeft.

Er wordt aandacht gevraagd voor het criterium van de geografische spreiding van doelen over Natura 2000-gebieden. Als uitbreidingsdoelstellingen verplaatst worden naar Natura 2000-gebieden waar deze makkelijker of beter bereikt kunnen worden, dan moet dat criterium wel in acht worden genomen.

Een inspreker vindt dat voor verplaatsing van instandhoudingsdoelstellingen van het ene gebied naar het andere gebied de voorwaarde zou moeten gelden dat dit per saldo ook leidt tot een verminderde druk op het agrarisch gebied.

In het beleidskader staat dat het op voorhand niet de verwachting is dat verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen op grote schaal verplaatst kunnen worden, omdat de ruimte in gebieden die daarvoor geschikt zijn of geschikt kan worden gemaakt naar verwachting beperkt is. Voor specifieke situaties zou 'elders meer potentie' echter een oplossing kunnen zijn. Aangegeven wordt dat deze kanttekening overbodig is. Het gaat om de procedure die dit mogelijk maakt, juist ook voor specifieke situaties.

Gevraagd wordt of het verplaatsen van doelen naar gebieden buiten bestaande Natura 2000-gebieden altijd betekent dat dit gebied dan als Natura 2000 wordt aangewezen. Is het ook mogelijk dat 'de buitenwereld' bijdraagt aan het behalen van doelstellingen van naastgelegen Natura 2000-gebieden? Wordt het aanwijzingsbesluit van het oorspronkelijke gebied aangepast en wordt dit gebied dan verkleind? Gevraagd wordt of de uitgebreide procedure zoals beschreven in paragraaf 4.3.2 twee keer moet worden doorlopen indien er reeds sprake is van gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen.

Een inspreker geeft aan tegen herbegrenzing van Natura 2000-gebieden te zijn, tenzij de rechtsgevolgen voor het 'nieuwe' gebied en voor de omgeving daarvan zeer beperkt zijn en elders rechtsgevolgen in meer dan dezelfde mate worden beperkt. Met name kleine Natura 2000-gebieden zouden moeten worden geschrapt.

In paragraaf 4.3.3 wordt de optie van parallel werken genoemd waarbij de verbetering of uitbreiding eerst in het andere Natura 2000-gebied gerealiseerd wordt en daar al dan niet geformaliseerd, nog zonder de bestaande verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen van het oorspronkelijke gebied af te halen en bijbehorende maatregelen te stoppen. Pas nadat de verbetering succesvol 'elders' is gerealiseerd worden de instandhoudingsdoelstellingen van het oorspronkelijke gebied aangepast. Inspreker vraagt wie de dubbele kosten van maatregelen in twee gebieden betaalt.

Gevraagd wordt wie bepaalt of een 'elders meer potentie' kan worden toegepast. Hoe wordt gecontroleerd welke soorten waar zitten? Efficiëntie en robuustheid vragen een goede argumentatie. Kan dit alleen uit een LESA voortkomen? En wordt dit nog getoetst? Door bijvoorbeeld de Ecologische Autoriteit?

Natuurbeheer in Nederland is volgens inspreker gelijk gesteld aan stikstofbelasting. Er worden theoretische modellen gebruikt voor het bepalen van de omvang van stikstofdepositie en er vindt weinig veldonderzoek plaats. De natuurdoelen mogen volgens inspreker alleen worden aangepast als in de praktijk blijkt dat de theoretische modellen kloppen.

Beantwoording: 1, 2, 6, 12, 17, 19, 23, 26, 28, 32, 39, 46

De hoofddoelstelling van de VHR is het herstel en behoud van biodiversiteit in Europa. In dit verband is in de Habitatrichtlijn afgesproken dat de lidstaten van de Europese Unie alle maatregelen nemen die nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen van communautair belang op hun grondgebied te

realiseren.¹⁸ Vanuit het beginsel van loyale samenwerking (of 'unitrouw') ligt het voor de hand dat iedere lidstaat streeft naar realisatie van een gunstige staat van instandhouding op nationaal niveau, in de context van het relatief belang van die lidstaat. In Nederland is dat dan ook het uitgangspunt.¹⁹ De staat van instandhouding is nadrukkelijk een begrip voor een hoger schaalniveau dan een Natura 2000-gebied. Het heeft betrekking op het gehele natuurlijke verspreidingsgebied²⁰ van de soort of het habitatype (binnen de biogeografische regio, binnen de lidstaat). De gunstige staat van instandhouding hoeft dus niet per gebied bereikt te worden. Het begrip betreft het gehele landelijke voorkomen, dus zowel binnen als buiten Natura 2000-gebieden.²¹ In de Natura 2000-gebieden moeten de instandhoudingsdoelstellingen uit het aanwijzingsbesluit gerealiseerd worden. Dat kunnen behoud-, verbeter-, of uitbreidingsdoelen zijn. Het instrument 'elders meer potentie' biedt de mogelijkheid om verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen van het ene naar het andere gebied te verplaatsen om de landelijk gunstige staat van instandhouding sneller, makkelijker of beter te bereiken. De VHR biedt deze flexibiliteit, ook al wordt deze mogelijkheid daarin niet expliciet benoemt.

Uit de VHR volgt de verplichting dat voor de Natura 2000-gebieden maatregelen getroffen moeten worden om ervoor te zorgen dat in deze gebieden geen verslechtering optreedt (behoud als ondergrens). Er moeten ook maatregelen worden genomen om verbetering en uitbreiding te realiseren als hiertoe een instandhoudingsdoelstelling in het aanwijzingsbesluit is opgenomen. Het beleidskader gaat echter niet over de nog te treffen maatregelen. Het beleidskader geeft op hoofdlijnen weer hoe instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden kunnen worden geconcretiseerd en wat de mogelijkheden zijn om deze aan te passen. Als het effectiever of efficiënter is om uitbreidings- of verbeterdoelstellingen elders te realiseren, dan biedt het beleidskader de kaders om deze mogelijkheden te benutten. Het bereiken van de gunstige staat van instandhouding is overigens een resultaatverplichtende opgave op landelijk niveau. Aan de landelijke staat van instandhouding wordt bijgedragen vanuit binnen en buiten de Natura 2000-gebieden.

Bij de selectie en aanwijzing van Natura 2000-gebieden is inderdaad zorgvuldig gekeken naar de bijdrage die elk gebied kan leveren aan de landelijk te bereiken gunstige staat van instandhouding. Echter, in de loop der tijd kunnen gebieden belangrijker worden voor bepaalde soorten of habitattypen en minder belangrijk voor andere soorten of habitattypen. Door te schuiven met verbeter- of uitbreidingsdoelen (als er 'elders meer potentie' is) kan het doelensysteem efficiënter en effectiever worden vormgegeven. Hiervoor gelden randvoorwaarden die beschreven zijn in het beleidskader.

Over klimaatverandering staat in het beleidskader aangegeven dat dit een lokaal niet te beheersen ontwikkeling is die een argument kan zijn voor onhaalbaarheid van doelen. Ook hier is pas sprake van onhaalbaarheid als effectieve passende maatregelen ecologisch gezien niet mogelijk zijn. Wanneer effecten van klimaatverandering, zoals zeespiegelstijging, leiden tot onhaalbare landelijke en gebiedsdoelstellingen, moet worden beoordeeld hoe de impact van deze achteruitgang ondervangen kan worden door het uitbreiden van gebieden of het aanwijzen van nieuwe gebieden. Binnen en buiten het Natura 2000-netwerk dienen alle mogelijkheden voor het bereiken van een (landelijk) gunstige staat van instandhouding te worden benut, voordat geconcludeerd kan worden dat een (landelijk) doel te hoog is. De tekst in het beleidskader over klimaatverandering is aangevuld met onder andere een richtlijn voor een ecologische onderbouwing van een door klimaatverandering onhaalbaar geworden doel.

De hoofddoelstelling van de VHR is het herstel en behoud van biodiversiteit in Europa. In dit verband is in de Habitatrichtlijn afgesproken dat de lidstaten alle maatregelen nemen die nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen van communautair belang op hun grondgebied te realiseren. Als er

¹⁸ Habitatrichtlijn, artikel 3, lid 1. Het Europese Hof van Justitie heeft in meerdere arresten duidelijk gemaakt dat bij de beoordeling van de gunstige staat van instandhouding van een habitatype of soort dient te worden uitgegaan van het gehele Europese grondgebied van de lidstaten.

¹⁹ ABRvS 5 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG3416 (Voordelta); en ABRvS 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7770 (Noordzeekustzone), r.o. 2.10.2.

²⁰ Habitatrichtlijn, artikel 1 en EU guidance: <https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Bibliotheek/Europa/CEC%202013%20Setting%20conservation%20objectives.pdf>

²¹ EC 2005. <https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Bibliotheek/Europa/EC%202005%20Assessment%20C%20monitoring%20reporting%20conservation%20status.pdf> – pag. 5.

landsgrensoverschrijdend met verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen geschoven zou worden om dat daar meer potentie is, dan verandert dat niets aan de opgave om binnen Nederland de gunstige staat te bereiken. Omdat het dan moeilijker wordt om de gunstige staat in Nederland te bereiken, ligt een dergelijke keuze niet voor de hand.

Verschuiving van doelen tussen twee Natura 2000-gebieden is in principe ook voor soorten mogelijk. Dit vraagt inderdaad ook specifiek soortgericht onderzoek. Dit is toegevoegd aan de tekst van het beleidskader.

Bij de selectie van Natura 2000-gebieden is indertijd gezien of er voldoende geografische spreiding over Nederland is. Bij het toepassen van 'elders meer potentie' zijn er geen wijzigingen in de geografische spreiding. In het Natura 2000-gebied waar de verbeter- of uitbreidingsdoelstelling wordt verlaagd of geschrapt, resteert immers nog minimaal een behoudsdoelstelling. Het Natura 2000-gebied waarnaar de verbeter- of uitbreidingsdoelstelling verplaatst wordt, had al een behoudsdoelstelling. Beide gebieden hebben dus zowel voor als na toepassing van 'elders meer potentie' een instandhoudingsdoelstelling voor de soort of het habitatype. Dit criterium is wel relevant voor de voorwaarden waaronder een onhaalbare behoudsdoelstelling kan worden geschrapt. Eén van de voorwaarden voor het schrappen van een onhaalbare behoudsdoelstelling is dat de bijdrage aan het bereiken/behouden van de gunstige staat van instandhouding in andere Natura 2000-gebieden wordt opgevangen. Daarbij moet rekening worden gehouden met voldoende geografische spreiding van Natura 2000-gebieden voor de soort of het habitatype over Nederland, zoals dat indertijd ook bij de selectie van Natura 2000-gebieden is gedaan. Dit is in het beleidskader toegevoegd bij de paragraaf over onhaalbare behoudsdoelen.

Het schuiven van verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen maakt het juist mogelijk om de druk op de omgeving (bijvoorbeeld landbouwgebied) te verminderen. Doelstellingen voor uitbreiding en verbetering kunnen daar worden neergelegd waar deze met de minste inspanningen en ingrepen en problemen voor de omgeving gerealiseerd kunnen worden. Hiervoor is ook een ecologische onderbouwing nodig en de uitbreiding of verbetering moet in het andere ten minste even snel bereikt worden.

Het beleidskader maakt duidelijk wat de mogelijkheden zijn voor het benutten van meer potentie elders. Een inschatting van de mate waarin gebruik gemaakt zal kunnen worden van deze mogelijkheid past niet goed in het beleidskader. Deze tekst is verwijderd.

De Habitatrichtlijn vereist dat het Natura 2000-netwerk de beschermde soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding behoudt of herstelt.²² Daartoe zijn er bij aanwijzing behoud, verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen gesteld voor de gebieden. Als een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling beter kan worden bereikt buiten de bestaande begrenzing van een Natura 2000-gebied, dan wordt dit gebied als Natura 2000 aangewezen. Dit kan een nieuwe aanwijzing zijn, maar het kan ook gaan om aanpassing van de begrenzing van een bestaand Natura 2000-gebied. Op deze wijze blijft het Natura 2000-netwerk de beoogde bijdrage leveren aan de landelijk gunstige staat van instandhouding. Dit is verduidelijkt in het beleidskader. Verplaatsing van uitbreidings- of verbeterdoelen leidt niet automatisch tot verkleining van het oorspronkelijke Natura 2000-gebied. In dat gebied blijft een behoudsdoelstelling gelden. De voorwaarden voor het schrappen van (delen van) een Natura 2000-gebied zijn opgenomen in paragraaf 5.4.2 van het beleidskader.

Als een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling makkelijker, beter en/of sneller te bereiken is in een ander Natura 2000-gebied, kan in het meer kansrijke Natura 2000-gebied de behoudsdoelstelling worden verhoogd naar een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling of kan de bestaande verbeter- of uitbreidingsdoelstelling (op voorwaarde dat deze geconcretiseerd is) worden verhoogd. In het oorspronkelijke gebied kan de verbeter- of uitbreidingsdoelstelling dan worden verlaagd, waarbij behoud het minimum is. Daarvoor zijn wijzigingsbesluiten noodzakelijk voor beide Natura 2000-gebieden. Indien het gebied waarnaar verplaatst wordt buiten het bestaande Natura 2000-netwerk ligt, dan wordt dit met een wijzigingsbesluit toegevoegd aan een bestaand Natura 2000-gebied, of aangewezen als nieuw Natura 2000-gebied.

²² Habitatrichtlijn, artikel 3, eerste lid

De voortouwnemer die het voorstel doet voor het schuiven van doelen tussen twee gebieden stelt ook voor welke van de twee opties (direct formaliseren of parallel werken) gevolgd wordt. Wanneer de verbetering of uitbreiding elders relatief onzeker is, biedt de optie met parallel werken de mogelijkheid om deze doelstellingen toch te kunnen verplaatsen. LVVN besluit over de wijziging van de aanwijzingsbesluiten en het moment waarop dit plaatsvindt. Bij parallel werken is de voortouwnemer verantwoordelijk voor de daarbij behorende kosten van de te nemen maatregelen.

Elders meer potentie kan door de voortouwnemers van de Natura 2000-gebieden uitgewerkt worden, maar zal goed onderbouwd moeten worden. Daarbij moet rekening gehouden worden met het verslechteringsverbod. De criteria en randvoorwaarden staan in het beleidskader. Het proces voor aanpassen van aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden is beschreven in hoofdstuk 6. Uiteindelijk beslist de verantwoordelijke bewindspersoon over het wijzigingsbesluit. De Ecologische Autoriteit heeft geen rol in dit proces, omdat dit buiten hun opdracht valt.

Depositie in natuurgebieden wordt daadwerkelijk gemeten. Het is niet nodig om op elke locatie waarvoor informatie nodig is over stikstofdepositie ook meetapparatuur te installeren. Er worden rekenmodellen gebruikt om informatie te verkrijgen voor heel Nederland over de luchtkwaliteit en de depositie. Deze rekenmodellen zijn gebaseerd op en worden gevalideerd aan de metingen. De bepaling van de stikstofdepositie is altijd gebaseerd op een combinatie van metingen en modelberekeningen. Dit gebeurt volgens de best beschikbare technieken. De huidige meetpunten en modelberekeningen zijn meermalen wetenschappelijk internationaal gereviseerd en goed bevonden.²³ Uitkomsten van het rekenmodel voor stikstofdepositie kunnen betrokken worden in de onderbouwing dat er elders meer potentie is voor de realisatie van uitbreidings- of verbeterdoelstellingen. Bij de andere mogelijkheden voor doelwijziging speelt dit rekenmodel geen rol.

Ten gunste van

Samenvatting ingediende reacties: 6, 17, 19, 23, 28, 29

Het concept beleidskader stelt dat in situaties waarbij noodzakelijkerwijs gekozen moet worden tussen twee instandhoudingsdoelstellingen, enige achteruitgang ten opzichte van een van de behoudsdoelen is toegestaan 'ten gunste van' het andere instandhoudingsdoel. In een reactie wordt aangegeven dat hoe dan ook de basiskwaliteit en invulling van de Europese natuurambities geborgd moeten worden.

Gesteld wordt dat het beleidskader niet duidelijk aangeeft dat 'ten gunste van' alleen kan slaan op de verbetering van andere aangewezen Europeesrechtelijk beschermde soorten en habitats en niet bijvoorbeeld op de zelfstandige wens om meer natuurlijke processen toe te staan. Een spreker vraagt om bij het beoordelen of voor de benadeelde soorten en habitattypen de gunstige staat van instandhouding kan worden behouden of bereikt ook te denken aan grondwaterfluxen in de gebieden en noodzaak voor 'onttrekkingen' op verschillende dieptes. Spreker heeft hierover nog niet echt iets gelezen.

Gevraagd wordt wie bepaalt of een 'ten gunste van' kan worden toegepast. Wordt dit nog getoetst door bijvoorbeeld de Ecologische Autoriteit?

Spreker geeft aan dat in de formulering van habitatype H7120 (herstellende hoogvenen) in het profielendocument is opgenomen: 'Herstellende hoogvenen' is dus het enige habitatype waarvan het in principe steeds de bedoeling is dat het ten dele vervangen wordt door een ander habitatype, namelijk 'H7110 actieve hoogvenen'. Spreker ziet graag dat deze situatie meegenomen wordt in par 4.4.3.

In het beleidskader staat dat bij 'ten gunste van' met ecologische argumenten gemotiveerd moet worden dat, en hoe, voor de benadeelde soorten en habitattypen op termijn de landelijk gunstige staat van instandhouding kan worden behouden of bereikt. Een spreker vindt dat de terminologie 'op termijn' te onbepaald is en strijdig met het voorzorgbeginsel.

²³ Zie beantwoording Kamervragen, Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 437: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-437.html>

Beantwoording: 6, 17, 19, 23, 28, 29

In het beleidskader zijn de randvoorwaarden voor toepassing 'ten gunste van' geformuleerd. Zo moet met ecologische argumenten gemotiveerd worden dat, en hoe, voor de benadeelde soorten en habitattypen op termijn de landelijk gunstige staat van instandhouding kan worden behouden of bereikt. De verwachting is dat in verreweg de meeste gevallen toepassing van 'ten gunste van' zal leiden tot een lager niveau dan behoud en niet tot het volledig verdwijnen van de benadeelde habitattypen en soorten uit een gebied. Het kan wel leiden tot extra opgaven in andere gebieden om voor de benadeelde waarden de landelijk gunstige staat van instandhouding te bereiken.

Een andere randvoorwaarde is dat sprake dient te zijn van instandhoudingsdoelstellingen (waarvan in ieder geval één behoudsdoelstelling) die ecologisch gezien niet tegelijkertijd (volledig) gerealiseerd kunnen worden (i.e. elkaar in de weg zitten). 'Ten gunste van' kan niet om andere redenen worden toegepast. Het kan dus niet worden ingezet om soorten en habitattypen in een Natura 2000-gebied te benadelen ten gunste van gebruik door de mens. Toetsing van bestaand gebruik loopt via het beheerplanproces. Plannen of projecten die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante negatieve gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied moeten passend worden beoordeeld, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Daarbij mag slechts toestemming voor het plan of project worden gegeven indien de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet worden aangetast. Indien ook met mitigerende maatregelen deze zekerheid niet kan worden verkregen, dan kan het plan of project alleen doorgang vinden als de ADC-toets succesvol kan worden doorlopen: geen Alternatieve oplossingen, Dwingende redenen van groot openbaar belang en Compenserende maatregelen.

De voortouwnemers kunnen een ecologisch onderbouwd voorstel voor toepassing van 'ten gunste van' voorbereiden. De 'ten gunste van' formulering moet in het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied worden vastgelegd. Dit stond al in het stappenplan in de bijlage en is nu ook verduidelijkt in hoofdstuk 4 van het beleidskader. Het proces voor aanpassen van aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden is beschreven in hoofdstuk 6. Uiteindelijk beslist de verantwoordelijke bewindspersoon over het wijzigingsbesluit. De Ecologische Autoriteit heeft geen rol in dit proces, omdat dit buiten hun opdracht valt.

Uitbreiding van de oppervlakte van actieve hoogvenen (H7110) gaat ten koste gaan van de oppervlakte herstellend hoogveen (H7120). Er kan echter ook uitbreiding van herstellend hoogveen plaatsvinden vanuit bijvoorbeeld verdroogde situaties, waardoor per saldo dit habitatype in omvang gelijk blijft. Daarnaast is het mogelijk dat er een uitbreidingsdoelstelling voor herstellend hoogveen in een Natura 2000-gebied is. Het formuleren van een 'ten gunste van' hoeft daarom niet per se aan de orde te zijn bij deze habitattypen.

De Vogel- en Habitatrichtlijn verbinden geen termijnen aan de realisatie van de gunstige staat van instandhouding. De EU verordening natuurherstel verbindt wel termijnen aan het treffen van de nodige maatregelen voor natuurherstel. Echter, er zijn ook soorten en habitattypen waarvan de landelijke gunstige staat van instandhouding reeds is bereikt. De toevoeging 'op termijn' voor de gunstige staat van instandhouding is daarom geschrapt. Het voorzorgsbeginsel wordt toegepast bij de beoordeling van vergunningaanvragen, waarbij het ontbreken van wetenschappelijk bewijs over de significante negatieve gevolgen van een activiteit niet kan worden gebruikt om deze toe te staan. Het is dus niet relevant voor de toepassing van 'ten gunste van'.

Onhaalbare doelen

Samenvatting ingediende reacties: 5, 6, 12, 14, 15, 17, 19, 23, 24, 35, 36, 37, 40

In het beleidskader wordt aangegeven dat het verlagen of schrappen van onhaalbare gebiedsdoelen vooralsnog een hypothetische situatie is, omdat dit nu voor geen van de soorten en habitattypen aan de orde is. Gevraagd wordt of dit ook geldt voor soorten als het korhoen, kleine heivlinder en andere soorten die nagenoeg verdwenen zijn en alleen met intensief beheer of zelfs herintroducties te behouden zijn.

Inspreker vindt dat de intentie van het beleidskader een zoektocht is naar de (on)mogelijkheden om met doelen te schuiven, doelen te schrappen of te verlagen. Daarbij wordt verwezen naar de zin: "Wat moet je doen om een behoudsdoelstelling te kunnen schrappen of verlagen?" op p. 27. Een soort die is uitgestorven in een bepaald gebied mag van de lijst worden gehaald als hij elders voorkomt. Dat kan in

een Natura 2000-gebied zijn, of náást een Natura 2000-gebied. Gevraagd wordt wie kan overzien welke soorten waar zitten? Hoe wordt dit gecontroleerd? Gesteld wordt dat de mens zo te makkelijk van zijn verplichtingen afkomt.

Gevraagd wordt of het advies is om te wachten op kwantificering en dan pas uitbreidings- of verbeterdoelen te formuleren. Dit wordt opgemaakt uit de onderste alinea van paragraaf 4.5.2.

Inspreker vraagt hoe omgegaan moet worden met het behoudsdoel indien succesvol hoogveenherstel heeft plaatsgevonden op de daartoe aangewezen locaties voor H7120 herstellende hoogvenen, waardoor dat habitattype is verdwenen.

Inspreker vraagt hoe de (on)haalbaarheid getoetst kan worden. Wanneer wordt de knoop doorgehakt dat een doel niet of wel haalbaar is? Gesteld wordt dat er geen aandacht is voor autonome ontwikkelingen zoals het opwarmen van de aarde, meer extremen met droge en natte weersomstandigheden en de toename van bevolking, verkeer, woningbouw etc. Inspreker verzoekt om maatschappelijke afwegingen en autonome ontwikkelingen mee te laten wegen. Er wordt gevraagd om een keuze te maken als blijkt dat achteruitgang van bepaalde habitattypen, ondanks tal van maatregelen, niet te stoppen is, en/of de maatschappelijke of economische gevolgen te groot zijn. Een andere inspreker geeft aan niet ten principale tegen algemene bronmaatregelen te zijn om de emissie van ammoniak te reduceren, mits deze in de tijd worden gezet, rekening houdende met afschrijvingstermijnen e.d. Het tempo en de mate van maatregelen moet worden afgestemd op de menselijke maat en worden afgewogen in het licht van de maatschappelijke kosten. Dit geldt ook voor specifieke bronmaatregelen die wat inspreker betreft alleen acceptabel zijn op vrijwillige basis in de zeer directe nabijheid van stikstofgevoelige gebieden.

In het beleidskader staat dat indien onhaalbaarheid niet onomstotelijk blijkt uit gedegen ecologische analyse, dit mogelijk pas kan worden geconcludeerd na evaluatie van meerdere beheerplanperiodes. Gevraagd wordt of je dan ook moeten besluiten tot parallel werken om verplaatsing van verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen op termijn mogelijk te maken.

Als het verdwijnen te wijten is aan het niet nemen van maatregelen (nalatigheid), en de behoudsdoelstelling nog realiseerbaar is, blijft het doel staan en moet de schade worden hersteld. Gevraagd wordt wie bepaalt of in zo'n situatie een behoudsdoelstelling nog realiseerbaar is en hoe dat dan wordt bepaald.

Als het herstellen van door nalatigheid veroorzaakte schade aan natuurwaarden fysiek niet meer mogelijk is (irreversibel), dan wordt het doel geschrapt en moet de schade elders worden gecompenseerd. Een inspreker vindt dat daar het volgende aan moet worden toegevoegd: "in de zin van verbeterdoelstelling elders en/of gebiedsuitbreiding waarnaar het doel wordt verplaatst".

In het beleidskader wordt aangegeven dat sprake kan zijn van een tegenstelling tussen de doelen van de VHR en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Uit artikel 4 lid 2 van de KRW blijkt dat wanneer er voor een Natura 2000-gebied strengere waterkwaliteitsvereisten gelden dan zijn opgenomen in de KRW, de Natura 2000-vereisten leidend zijn. Opgemerkt wordt dat dit ook geldt voor grondwaterkwaliteit, hetgeen van belang is voor grondwaterafhankelijke habitattypen.

Bij afwegingen in relatie tot de KRW ziet inspreker een belangrijke rol voor de waterschappen. In voorkomende gevallen zijn doelen van de KRW niet verenigbaar met Natura 2000-doelen. Een voorbeeld is de waterkwaliteit die vanuit de KRW wordt nagestreefd voor duinmeren versus aalscholver- en lepelaarkolonies ter plekke, die vanuit Natura 2000 worden beschermd. In goed overleg zal een keus moeten worden gemaakt, waarvoor volgens inspreker het primaat bij Rijk en provincie ligt.

Vanuit waterveiligheidsopgaven zou een inspreker graag zien dat doelwijziging niet enkel op basis van ecologische criteria maar ook in samenhang met de waterveiligheidsopgaven kan plaatsvinden. Inspreker wordt geconfronteerd met niet haalbare/conflicterende Natura 2000-doelen in relatie tot waterveiligheidsopgaven en de wettelijke taak tot het blijven voldoen aan de veiligheidsnormen uit de

Waterwet. Het nu niet benoemen en opnemen van deze wettelijke opgave wordt gezien als een gemiste kans om adequaat en flexibel te kunnen acteren. Volgens het Beleidskader Doelwijziging kan wijziging nog steeds, net als voorheen, enkel op basis van een passende beoordeling.

Het beleidskader stelt dat 'zoutinvloed in gebieden die van de zee zijn afgesloten' een voorbeeld is van omstandigheden die niet meer terug kunnen komen. Echter, veel gebieden die van zee afgesloten zijn, kunnen wel degelijk weer op zee aangesloten worden. Vanuit natuuroogpunt is dit zelfs vaak wenselijk. Volgens de inspreker is een nuancering hier op zijn plaats.

Volgens een inspreker is het laakbaar dat het beleidskader niet voorziet in een met voldoende waarborgen omklede procedure om vast te stellen wanneer sprake is van het niet naleven van de verplichtingen van de Habitatrichtlijn en wanneer sprake is van irreversibele ontwikkelingen. Het in hoofdstuk 6 genoemde proces voor aanpassen aanwijzingsbesluiten biedt volgens deze inspreker ruim baan aan politiek opportunisme. Voor de noodzaak om waarborgen in te bouwen die dit voorkomen, verwijst inspreker naar het afscheidscollege van prof. dr. Kees Bastmeijer met de titel 'Grenzen aan geknoei: naar oprechte erkenning van de natuur in recht, beleid en uitvoering'.

Er staat in het beleidskader dat natuurlijke (niet door mensen veroorzaakte) ontwikkelingen en globale ontwikkelingen als klimaatverandering die lokaal niet te beheersen zijn een argument kunnen vormen voor onhaalbaarheid van doelen. Deze overweging is als het openen van de Doos van Pandora. Immers, er is volstrekt onvoldoende wetenschappelijke kennis beschikbaar om een aantoonbare relatie te leggen tussen klimaatverandering en onhaalbaarheid van doelen. Daarbij komt dat de rechter heeft moeten vaststellen dat de Staat der Nederlanden nalatig is in het nemen van voldoende maatregelen om klimaatverandering te voorkomen. Reeds daaruit volgt dat klimaatverandering niet als grondslag kan worden opgevoerd voor het als 'onhaalbaar' kwalificeren van Natura 2000-doelen. Immers, voor zover er een relatie zou bestaan tussen klimaatverandering en onhaalbaarheid van doelen dan is dat mede te wijten aan het onvoldoende klimaatgassenbeleid van de Nederlandse Staat. Deze grondslag voor onhaalbaarheid zou volgens inspreker uitsluitend kunnen nadat de Nederlandse Staat al het mogelijk heeft gedaan om de Nederlandse bijdrage aan klimaatverandering te hebben opgeheven en nadat voldoende wetenschappelijke kennis beschikbaar is om de genoemde relatie aan te tonen.

Opgemerkt wordt dat we weten dat klimaatverandering onze hele leefomgeving ernstig onder druk zet en dat de komende tijd alleen maar meer zal gaan doen. Er is een groot verschil tussen natuurlijke ontwikkelingen en de huidige klimaatverandering, die door mensen veroorzaakt is. Natuurlijke ontwikkelingen en de huidige klimaatverandering zouden dan ook niet in één adem (of in één alinea - zie p. 26) genoemd moeten worden als waren het vergelijkbare ontwikkelingen waar op dezelfde wijze mee omgegaan kan worden. Inspreker maakt bezwaar tegen het nu al betitelen van klimaatverandering als een globale ontwikkeling die lokaal niet te beheersen is (p. 26) en die daarom reden zou kunnen zijn om doelen bij te stellen. Daarbij vraagt inspreker zich met name af hoe omgegaan moet worden met het te laat nemen van maatregelen, waardoor deze niet meer effectief of betaalbaar zijn. Het is op dit moment immers nergens in Nederland zo dat er, zoals Nederland verplicht is, al het mogelijke wordt gedaan om klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor de natuur te minimaliseren. Inspreker verwacht niet dat dit in de nabije toekomst wel zo zal zijn. Gevraagd wordt of verhelderd kan worden wat er gebeurt als er nu onvoldoende maatregelen genomen worden, waardoor het in de toekomst niet meer mogelijk is om natuurdoelen te halen? Een voorbeeld: het water in de Waddenzee is in 25 jaar anderhalve graad gestegen. Kokkels sterven massaal tijdens hittegolven en jonge schollen trekken eerder weg uit de Waddenzee door de hogere watertemperatuur - om maar een paar voorbeelden te noemen. Er is nog geen programma om de Waddenzee klimaatrobuuster te maken, laat staan om al het mogelijke te doen om de natuurdoelen alsnog te halen. Dit terwijl allang helder is dat het verlichten van druk van medegebruik kan helpen een klimaatrobuustere Waddenzee te realiseren. Als dit nu niet gebeurt en de Waddenzee - mede door klimaatverandering - verder in kwaliteit achteruitgaat, worden dan straks instandhoudingsdoelstellingen voor de Waddenzee geschrapt, omdat het niet meer lukt ze te halen?

Aangegeven wordt dat hoewel het nog niet goed onderzocht is, het vrijwel zeker is dat de onherroepelijke klimaatverandering in de toekomst substantiële gevolgen zullen hebben voor de Natura 2000-gebieden.

Vooralsnog heeft de klimaatontwikkeling volgens inspreker onvoldoende aandacht gekregen in het natuurbeleid, waarbij er nog onvoldoende handvatten zijn om afwegingen goed te kunnen maken.

Inspreker vraagt of elk gebied een optimale bijdrage moet leveren aan het bereiken van de landelijke gunstige staat van instandhouding of dat dit geldt op gebiedsniveau.

Schrappen of verlagen van behoudsdoelen wordt onder de in het beleidskader genoemde voorwaarden toegestaan. Een inspreker vindt dit alarmerend omdat nu al ca. 75% van de Habitatrichtlijnsoorten zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt. Schrappen of verlagen van behoudsdoelen zal volgens een inspreker op groot verzet stuiten. Het ministerie miskent dat natuurcompensatie dikwijls niet slaagt dan wel hoogst onzeker is.

Aangegeven wordt dat het geen Europese vereiste is om maatregelen te nemen bij overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) voor stikstof. Andere drukfactoren, die veel hoger op de ranglijst staan bij de andere EU landen, worden volgens inspreker niet beoordeeld in Nederland. Inspreker is tegen het hanteren van de KDW en de inzet van rekentool AERIUS. Op het platteland mag volgens inspreker straks niets meer terwijl verstedelijking, rijkswegen en Schiphol gewoon doorgaan.

Beantwoording: 5, 6, 12, 14, 15, 17, 19, 23, 24, 35, 36, 37, 40

Er zijn op dit moment geen instandhoudingsdoelstellingen voor soorten en habitattypen, waarvan is aangetoond dat ze voldoen aan de voorwaarden om deze te mogen verlagen of schrappen. Dat geldt ook voor soorten die alleen met intensief beheer of bijplaatsing te behouden zijn zoals het korhoen. De kleine heivlinder die in de reactie wordt genoemd, is overigens geen Habitatrichtlijnsoort zodat er voor deze soort geen instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden zijn.

Het kopje «Wat moet je doen om een behoudsdoelstelling te kunnen schrappen of verlagen?» op p.27 van het concept Beleidskader Doelwijziging kan ten onrechte de indruk wekken dat het de intentie is om doelen te schrappen of te verlagen. Het is juist onwettelijk om met gerichte acties te bewerkstelligen dat een behoudsdoelstelling onhaalbaar wordt (behoudens de mogelijkheid van toepassing van de ADC-benadering voor toestemmingverlening aan een plan of project, volgens artikel 6.4 Habitatrichtlijn). De betreffende zin is anders geformuleerd in de definitieve versie. In het beleidskader staan de voorwaarden voor het schrappen van de instandhoudingsdoelstelling als een soort in een bepaald Natura 2000-gebied niet meer voorkomt. Er moet met een ecologische onderbouwing worden aangetoond dat behoudsdoelen met zekerheid niet meer gehaald kunnen worden, ook niet bij aanpassing van de begrenzing van het Natura 2000-gebied, én er geen bijdrage meer geleverd kan worden aan de landelijk gunstige staat van instandhouding, én dat terugkeer niet meer mogelijk is. De bijdrage die het onhaalbare doel had moeten leveren aan het bereiken/ behouden van de gunstige staat van instandhouding moet in andere Natura 2000-gebieden worden opgevangen.

Het beleidskader geeft aan hoe de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden kunnen worden geconcretiseerd. Als ook de uitbreidings- of verbeterdoelstellingen zijn geconcretiseerd, dan wordt het ook mogelijk om een onhaalbare uitbreidings- of verbeterdoelstelling van het ene Natura 2000-gebied, toe te voegen bovenop de al bestaande uitbreidings- of verbeterdoelstelling van het andere Natura 2000-gebied. Door de concretisering kan immers worden aangeduid met hoeveel de uitbreidings- of verbeterdoelstelling in het 'ontvangende gebied' wordt verhoogd. Zonder concretisering is dit niet te duiden.

In het (theoretische) geval dat al het habitatype H7120 herstellende hoogvenen is omgevormd naar H7110A actieve hoogvenen en er geen mogelijkheid is om nieuw herstellend hoogveen te ontwikkelen, is dit reden om de instandhoudingsdoelstelling voor H7120 te schrappen uit het aanwijzingsbesluit en H7110A daaraan toe te voegen.

De voorwaarden voor het schrappen of verlagen van een onhaalbare behoudsdoelstelling staan in het beleidskader. Onhaalbaarheid van doelen zal op basis van wetenschappelijke inzichten onderbouwd moeten worden. Uiteindelijk is het aan het ministerie van LNV om een instandhoudingsdoelstelling uit het aanwijzingsbesluit te schrappen. Wanneer de keuze gemaakt wordt, hangt af van de onderbouwing dat doelen ook echt onhaalbaar zijn en of dat dan landelijk geldt of alleen in een bepaald Natura 2000-gebied. In het laatste geval zal de bijdrage aan de landelijk gunstige staat van instandhouding in een ander Natura 2000-gebied moeten worden opgevangen. Een doel kan onhaalbaar worden door autonome ontwikkelingen waarvan de effecten niet (of beperkt) met maatregelen kunnen worden opgevangen.

Woningbouw kan niet worden beschouwd als autonome ontwikkeling. Als dergelijke plannen of projecten significante negatieve gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied moeten deze passend worden beoordeeld, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Daarbij mag slechts toestemming voor het plan of project worden gegeven indien de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet worden aangetast. Argumenten als maatschappelijke haalbaarheid, betaalbaarheid, proportionaliteit of efficiëntie (van maatregelen) spelen geen rol bij de onderbouwing van onhaalbaarheid van een behoudsdoelstelling. Voor financiële en maatschappelijke onhaalbaarheid van instandhoudingsdoelstellingen is geen duidelijke grens, maar de eisen zijn erg hoog en het is dus lastig om te bepalen of een maatregel nog 'passend' is of niet. In het beleidskader wordt de mogelijkheid genoemd van toepassing van de ADC-benadering om te beoordelen of het gerechtvaardigd is om toch af te zien van inzet van maatregelen die vereist zijn voor behoud, om dwingende redenen van groot openbaar belang. Hierbij moeten alternatieve maatregelen ontbreken en moet worden voorzien in adequate compensatie voor het habitatype of het leefgebied van de soort dat (mogelijk) wordt aangetast bij het achterwege laten van de maatregel. Andere maatregelen om het betreffende habitatype of leefgebied zoveel mogelijk in stand te houden moeten wel worden getroffen. Zie ook onder het kopje 'Meewegen van niet-ecologische factoren bij doelwijziging'.

Bij verplaatsing van een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling gaat het om het benutten van 'meer potentie elders'. Daarvoor zijn twee opties beschreven. De eerste is het direct formaliseren van verplaatsing van verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen, de tweede is het parallel werken waarbij de formalisatie stapsgewijs plaatsvindt. Eén van de voorwaarden voor het schrappen van een behoudsdoelstelling is dat de natuurwaarden waarvoor de behoudsdoelstellingen zijn opgesteld permanent nog slechts in verwaarloosbare mate aanwezig, of geheel niet meer aanwezig, of (bij het verlagen maar niet schrappen van een behoudsdoelstelling) de natuurwaarden permanent in geringere omvang of aantallen aanwezig zijn. Parallel werken is voor onhaalbare behoudsdoelen geen optie als wat behouden had moeten worden er niet meer is en er ook geen passende maatregelen zijn, waarmee dat hersteld kan worden. De bijdrage aan het bereiken van de gunstige staat van instandhouding moet in andere Natura 2000-gebieden worden opgevangen, zodat het Natura 2000-netwerk de beoogde bijdrage blijft leveren aan de landelijke gunstige staat van instandhouding. Dat betekent dat aan die andere Natura 2000-gebieden een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling wordt toegevoegd of verhoogd. Ook is het mogelijk dat de begrenzing van een bestaand Natura 2000-gebied wordt uitgebreid of dat een nieuw Natura 2000-gebied wordt aangewezen. De tekst in het beleidskader is op dit punt verduidelijkt. De verschillende mogelijkheden om opvang van de bijdrage in andere Natura 2000-gebieden te realiseren zijn toegevoegd aan het beleidskader.

Indien door nalatigheid van bijvoorbeeld een terreinbeherende organisatie of waterschap een habitatype of soort verdwenen is, dan moet zo snel mogelijk door de nalatige partij contact gezocht worden met het bevoegde gezag voor het beheerplan (provincie, Rijkswaterstaat of Defensie). Samen met eventuele soort-/habitatypedeskundigen zal dan gekeken moeten worden welke passende maatregelen onvermijld genomen moeten worden zodat de schade hersteld wordt. Als geen passende maatregelen genomen worden om de verslechtering terug te draaien, handelen ze in strijd met de VHR en hun taken op grond van de Omgevingswet.

Voor het schrappen of verlagen van een doel moet het aanwijzingsbesluit worden aangepast. Dit is de verantwoordelijkheid van het ministerie van LVN en kan alleen als de schade aantoonbaar onomkeerbaar is en ook aan de andere voorwaarden is voldaan. De procedure hiervoor staat in hoofdstuk 6 van het beleidskader.

In het beleidskader is verduidelijkt dat waar verwezen wordt naar de waterkwaliteitsvereisten uit de KRW, dit zowel het oppervlaktewater als het grondwater betreft. Uitgangspunt is dat de richtlijnen KRW en VHR naast elkaar gelding hebben en dat aan beide tegelijkertijd moet worden voldaan, zodat eerst alle mogelijkheden daartoe moeten worden. Daarbij moet ook bezien worden of de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied met andere maatregelen kunnen worden behaald. Het Beleidskader Doelwijziging geeft de kaders voor het omgaan met eventueel onhaalbare instandhoudingsdoelstellingen. Als de provincie de voortouwnemer van het Natura 2000-gebied is, dan ligt daar het primaat om een voorstel te ontwikkelen dat met LVN kan worden afgestemd.

Waterveiligheid is in principe altijd randvoorwaardelijk. Dit laat echter onverlet dat, binnen de kaders van de veiligheid, de maximale inspanning geleverd moet worden om de Natura 2000-doelen blijvend te halen. Bij projecten is (water) veiligheid een van de redenen om middels een ADC-toets het project doorgang te laten vinden. Dit geldt ook voor andere dwingende redenen van groot openbaar belang (de D in de ADC-toets). Dit staat ook zo vermeld in het Beleidskader Doelwijziging. Daarbij is wel noodzakelijk de A (Alternatieven) mee te nemen in de afweging en goed te onderbouwen

waarom het project ten koste mag gaan van natuurwaarden en hoe de C (compensatie) dan geregeld wordt. Bij acuut gevaar kan dit ook met terugwerkende kracht onderbouwd worden (bijvoorbeeld in de situatie van een doorbraak van een duinenrij waardoor het achterland dreigt te overstroomd), maar ook dan geldt dat het voorkomen van gevaar moet gebeuren met maximale inachtneming van de te behalen/beschermen natuurdoelen.

Verdwenen zoutinvloed in gebieden die van zee zijn afgesloten, hoeft niet altijd een onomkeerbaar effect te zijn. Dit was geschreven met het voorbeeld in gedachten van het inmiddels belangrijkste zoetwaterreservoir van Nederland, voorheen de Zuiderzee. Ecologische effecten van andere zee-afsluitingen zijn mogelijk met technische maatregelen te ondervangen. De tekst in het beleidskader is op dit punt genuanceerd.

De procedure voor aanpassing van het aanwijzingsbesluit van het betreffende Natura 2000-gebied staat in hoofdstuk 6 van het beleidskader. Wanneer een Natura 2000-gebied wordt geschrapt of verkleind, is altijd overleg met het Directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie (EC) aan de orde.

Er is pas sprake van onhaalbaarheid als gevolg van klimaatverandering als effectieve passende maatregelen ecologisch gezien niet mogelijk zijn. Het klimaatrobuust maken van de Natura 2000-gebieden, waartoe de VHR ook verplicht, vraagt veelal dezelfde type maatregelen als die al nodig zijn voor realisatie van de huidige instandhoudingsdoelstellingen: herstel van hydrologie, buffering van externe invloeden, aanleg van verbindingen en het verminderen van andere drukfactoren. Met maatregelen op nationaal niveau kan een bijdrage worden geleverd aan het mondiaal tegengaan van klimaatverandering, maar op lokaal niveau kunnen er niet te beheersen effecten zijn. Wanneer effecten van klimaatverandering, zoals zeespiegelstijging, leiden tot onhaalbare landelijke en gebiedsdoelstellingen, moet worden beoordeeld hoe de impact van deze achteruitgang gecompenseerd kan worden door het uitbreiden van gebieden of het aanwijzen van nieuwe gebieden. Binnen en buiten het Natura 2000-netwerk dienen alle mogelijkheden voor het bereiken van een (landelijk) gunstige staat van instandhouding te worden benut, voordat geconcludeerd kan worden dat een (landelijk) doel te hoog is. Nederland kan niet zomaar afzien van de verplichting om populaties van soorten en hun leefgebieden in stand te houden, in de verwachting dat klimaatverandering in de toekomst een effect gaat hebben. Momenteel zijn er ook geen voorbeelden van habitattypen en soorten die als gevolg van klimaatverandering definitief zijn verdwenen. Om te kunnen onderbouwen dat een instandhoudingsdoelstelling door klimaatverandering onhaalbaar is geworden, is langjarig dossieropbouw nodig. Er is een uitgebreidere tekst opgenomen in het beleidskader over de omgang met klimaatverandering.

De invloed van klimaatverandering op het bereik van de natuurdoelen wordt onderkend in de eerste evaluatie van de Natura 2000-beheerplannen Waddenzee en Noordzeekustzone. Daarin wordt geconcludeerd dat natuurbescherming in de Waddenzee nieuwe maatregelen en meer tijd vergt. Dat komt onder andere door intensief gebruik van het gebied en ontwikkelingen zoals klimaatverandering en de vogelgriep. De uitkomsten van de evaluatie worden meegenomen in de ontwikkeling van de nieuwe beheerplannen zodat de te ontwerpen maatregelen voor de bescherming van soorten en habitats gebaseerd worden op de laatste inzichten.²⁴

Argumenten als maatschappelijke haalbaarheid, betaalbaarheid, proportionaliteit of efficiëntie (van maatregelen) spelen geen rol bij de onderbouwing van onhaalbaarheid van een behoudsdoelstelling. Voor de bepaling of een maatregel nog 'passend' is of niet, zou de ADC-benadering toegepast kunnen worden.

De gunstige staat van instandhouding is een begrip dat op landelijk niveau wordt gehanteerd. Elk Natura 2000-gebied levert hieraan een optimale bijdrage, maar ook de bijdragen van buiten de Natura 2000-gebieden tellen mee voor het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding. De tekst van het beleidskader is op dit punt verduidelijkt.

Voorop staat dat het landelijk bereiken van een gunstige staat van instandhouding een resultaatsverplichting uit de VHR is. In Nederland is die gunstige staat voor veel soorten en habitattypen nog niet bereikt. Door realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden én de bijdrage van buiten deze gebieden moet de landelijk gunstige staat van instandhouding bereikt worden. Eén van de voorwaarden voor het schrappen of verlagen van een

²⁴ Bron: https://rws.naturazoo.nl/gebieden/waddenzee/wz_nieuws/2636929.aspx?t=Natuurbescherming-Waddenzee-kost-meer-tijd

behoudsdoelstelling van een Natura 2000-gebied is dat het ecologisch niet mogelijk is om de natuurwaarden te herstellen, dat wil zeggen dat er aantoonbaar geen passende maatregelen zijn en er, rekening houdend met veerkracht, geen zicht is op herstel. Aangezien herstel niet mogelijk is, is het noodzakelijk om te bezien hoe de bijdrage aan het bereiken van de gunstige staat van instandhouding in andere Natura 2000-gebieden kan worden opgevangen. Dit wordt geformaliseerd in het aanwijzingsbesluit. De situatie dat het verdwijnen te wijten is aan nalatigheid had i.v.m. het verslechteringsverbod uit de Habitatrichtlijn niet mogen voorkomen. Als het dan toch heeft plaatsgevonden en het herstellen van de schade fysiek niet meer mogelijk is (irreversibel), is de bijdrage aan de gunstige staat opvangen in andere Natura 2000-gebieden het enige dat nog mogelijk is.

Het beleid rond Natura 2000 richt zich niet alleen op stikstof, maar op het geheel aan condities dat nodig is om een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau te bereiken, verslechtering van de Natura 2000-gebieden te voorkomen en de instandhoudingsdoelstellingen uit de aanwijzingsbesluiten te realiseren. Zo wordt in de Natura 2000-beheerplannen breed gekeken naar de condities en noodzakelijke maatregelen. Ook in de natuurdoelanalyses die door de voortouwnemers zijn opgesteld voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, wordt stikstof in samenhang beschouwd met andere drukfactoren op de Europees beschermde natuur die met stikstof interacteren. In Nederland is stikstofdepositie één van de grootste drukfactoren. De rechter heeft verschillende overheden op diverse momenten duidelijk gemaakt dat een substantiële, zekere daling van stikstofdepositie noodzakelijk is om te voldoen aan de Europese verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Naar aanleiding van het advies van de heer Remkes van oktober 2022 is een verkenning naar alternatieven voor de huidige omgevingswaarden in de wet (gebaseerd op de KDW) uitgevoerd. In het regeerprogramma 2024 is aangegeven dat we werken aan een juridisch houdbaar alternatief in plaats van sturen op de KDW waarmee de huidige omgevingswaarden voor stikstofdepositie in de Omgevingswet kunnen worden vervangen.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt als uitgangspunt voor het toetsen van plannen en projecten dat bij een toename van stikstofdepositie op habitats waarvan de KDW is overschreden significante effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Als significante effecten niet kunnen worden uitgesloten, moet een passende beoordeling worden opgesteld waaruit zekerheid moet worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet worden aangetast. In een passende beoordeling is er ruimte om op basis van wetenschappelijke inzichten aan te tonen dat de specifieke omstandigheden van het gebied zodanig zijn dat significante effecten zijn uitgesloten, ondanks de toename van depositie. De rekentool AERIUS is het instrument waarmee neerslag (depositie) van stikstof op Natura 2000-gebieden binnen Nederland wordt berekend, gemonitord en geregistreerd. AERIUS is gebaseerd op de best beschikbare wetenschappelijke kennis.

ADC-toets

Samenvatting ingediende reacties: 5, 6, 12, 14, 15, 17, 19, 20, 23, 24, 28, 35, 36, 37, 40

Als de natuur achteruitgaat moeten er passende maatregelen genomen worden. De grote vraag is hoe ver je met deze passende maatregelen moet gaan, voordat je achteruitgang niet meer hoeft te stoppen. Het beleidskader introduceert een ADC-benadering voor passende maatregelen. Er wordt aangegeven dat alleen het Europese Hof hierover zekerheid kan geven of dit mogelijk is. Volgens inspreker is dit een onjuiste benadering, die ook niet door de Vogel- en Habitatrichtlijn gevraagd wordt. Het is juist aan de politiek om de maatschappelijke afweging te maken of passende maatregelen voldoende zijn. Het kabinet en de provincies moeten hier het voortouw in nemen als blijkt dat achteruitgang van bepaalde habitattypen, ondanks tal van maatregelen niet te stoppen is, en/of de maatschappelijke of economische gevolgen te groot zijn. Het is uiteraard aan de rechterlijke macht om achteraf te toetsen of dit conform de richtlijnen gebeurd is. We dringen erop aan dat het kabinet met deze ‘maatschappelijke afweging’ aan de slag gaat.

Inspreker vraagt of er al voorbeelden zijn waaruit blijkt tot hoever passende maatregelen genomen moeten worden om te kunnen voldoen aan een ADC-toets.

Het beleidskader onderzoekt of benodigde passende maatregelen niet genomen zouden kunnen worden, om dwingende redenen van groot openbaar belang. Hier is nog geen Europees precedent voor en dat is volgens inspreker voor de hand liggend, omdat je deze weg niet moet willen bewandelen. In Nederland is

de druk om natuurwaarden geen voorrang te geven boven economische waarden erg hoog en daardoor is het des te belangrijker om scherp te houden dat in sommige gevallen de natuur echt voorrang heeft. Inspreker stelt daarom voor om deze paragraaf te schrappen of in te korten tot 'Er zijn geen bestaande mogelijkheden om benodigde maatregelen niet te treffen, ook niet als andere belangen daar dringend om verzoeken'.

Het toepassen van de ADC-toets is niet nieuw, maar wordt al toegepast voor een plan of project. Aan een plan of project worden vaak ook maatregelen gekoppeld en dit zou juist als een geheel gezien moeten worden. Juist nu de crisis van het zwak onderbouwde derogatiebeleid de beschikbaarheid van betaalbaar voedsel onder grote druk zet, is inspreker van mening dat een ADC-toets voortaan ook voor de landbouw ruimte en een oplossing moet bieden voor verschillende problemen en beperkingen.

Inspreker vraagt of bijvoorbeeld onttrekkingen een dwingende reden van groot openbaar belang zijn bij toepassing ADC-benadering.

Beantwoording: 5, 6, 12, 14, 15, 17, 19, 20, 23, 24, 28, 35, 36, 37, 40

Bij de te nemen maatregelen moet, conform artikel 2 lid 3 van de Habitatrichtlijn, rekening gehouden worden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Deze afweging kan gevolgen hebben voor het tempo en soms ook de locatie van maatregelen, maar het blijft een verplichting om het beoogde resultaat conform de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Dat betekent dat er politieke vrijheid is om te kiezen voor de maatregelen met de minste maatschappelijke of economische impact, zolang die maatregelen maar wel leiden tot doelbereik.

Voor financiële en maatschappelijke onhaalbaarheid van een behoudsdoelstelling is geen duidelijke grens, maar de eisen zijn erg hoog en het is dus erg lastig om te bepalen of een maatregel nog 'passend' is of niet. Daarom wordt in het beleidskader voorgesteld om met een ADC-benadering te verkennen waar die grens ligt. Dat is niet om een mogelijkheid te creëren waarmee economische waarden voorrang krijgen boven de door de VHR beschermde natuur, maar om duidelijkheid te verkrijgen over wat nog als passend kan worden gezien. Het beleidskader geeft hierbij het voorbeeld van verwijdering van een stormvloedkering t.b.v. herstel van schorren met slijkgrasvegetaties, waarbij de waterveiligheid in het geding is.

De voortouwnemer van het beheerplan voor een Natura 2000-gebied kan met een ADC-benadering mogelijk onderbouwen dat er geen passende maatregelen zijn en dat derhalve de behoudsdoelstelling onhaalbaar is. Uiteindelijk is het aan LNV om te beslissen over aanpassing van het aanwijzingsbesluit, waarbij ook overleg met de EC benodigd is als voorgesteld wordt om een doel te schrappen. Aangezien juridisch niet zeker is dat deze toepassing van de ADC-toets geoorloofd is (er zijn nog geen voorbeelden van), zal hierover jurisprudentie moeten worden ontwikkeld. Uiteindelijk is het de rechter van het Europees Hof van Justitie die toetst aan de Habitatrichtlijn. Dat is een toetsing achteraf.

Voor de toepassing van de ADC-toets voor plannen en projecten (conform Habitatrichtlijn artikel 6, lid 4) moet voldaan worden aan de volgende voorwaarden:

- Er zijn geen alternatieve oplossingen
- Het plan of project is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en
- De nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De compensatie moet vooraf zijn gerealiseerd en als zodanig functioneren.

Het bevoegd gezag voor de vergunning beoordeelt of een ADC-toets aan de orde is en op de juiste wijze wordt doorlopen. Als een project of plan significant negatieve gevolgen kan hebben voor een prioritaire soort of prioritair habitattype kunnen alleen overwegingen als dwingende redenen van groot openbaar belang worden opgevoerd als het gaat om de menselijke gezondheid of de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijk gunstige effecten. Als andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden opgevoerd, is een advies van de Europese Commissie vereist. Bij toepassing van de ADC-toets t.b.v. de landbouw mogen er dus geen significant negatieve gevolgen zijn voor prioritaire soorten/habitattypen, moet de EC adviseren over 'landbouw' als dwingende reden van groot openbaar belang, mogen er

geen alternatieven zijn (door andere invulling van het plan of project, een andere locatie, of het nul-alternatief) en moet vooraf compensatie worden gerealiseerd.

Het begrip 'dwingende redenen van groot openbaar belang' is een open begrip, waaraan het bevoegd gezag zelf invulling moet geven. Grondwateronttrekkingen kunnen hieronder geschaard worden, mits er een dwingende reden is om deze uit te voeren, hiervoor geen alternatieven voorhanden zijn (bijvoorbeeld een andere locatie), ze een openbaar lange termijn groot belang dienen en dit afgewogen is tegen de aantasting van het gebied. De vraag die beantwoord dient te worden is of het belang van onttrekkingen op lange termijn zwaarder weegt dan het belang van het behoud van de instandhoudingsdoelstellingen in een Natura 2000-gebied. Dit moet dan met een ADC-toets onderbouwd worden. Zie hiervoor ook BII12 (2019) Handreiking ADC-toets.

5 Wijzigen van gebieden

Aanwijzen nieuwe Natura 2000-gebieden en natuurwaarden

Samenvatting ingediende reacties: 2, 9, 20, 24

Een aantal insprekers is tegen het aanwijzen van nieuwe Natura 2000-gebieden als nieuwe soorten en habitattypen zich in dat gebied vestigen of tegen het beschermen van nieuwe natuurwaarden binnen bestaande Natura 2000-gebieden. Volgens de insprekers zijn de omstandigheden in dat gebied zo goed dat natuurwaarden zich kunnen vestigen en zijn er dus ook geen extra bescherming en maatregelen nodig. Dit heeft weer gevolgen voor bestaande en nieuwe activiteiten in de buurt van deze waarde. Daarmee ontstaat er een oneindig plan waar het einddoel nooit mee gehaald wordt. Het tegendeel zou moeten gelden: naarmate het beter gaat met de natuur en habitats en soorten zich beter en verder ontwikkelen, moet er juist ruimte ontstaan voor de ontwikkeling landbouw, recreatie, industrie, woningbouw.

Insprekers stellen dat met het aanwijzen van nieuwe natuurwaarden de stikstofopgave groter wordt. Al snel wordt vastgesteld dat de belasting hoger is dan de KDW en/of de doelen voor waterkwaliteit volgens de KRW worden niet gehaald, wanneer een nieuwe natuurwaarde stikstofgevoelig is. Vervolgens wordt geconstateerd dat de nieuw gevonden waarden zich in een ongunstige staat bevinden. Het gevolg is dat er in AERIUS Monitor extra hectares bijkomen, waarmee de opgave om 74% onder de KDW te krijgen weer verzwaard wordt. Ook wordt het moeilijker om activiteiten met stikstofuitstoot te vergunnen omdat de KDW niet gehaald is.

Ook zullen volgens insprekers deze extra bescherming en maatregelen door het aanwijzen van een nieuw gebied juist averechts werken, aangezien de (agrarische) natuur die er al was de reden is dat de soort zich vestigt en omdat met een beschermde status maatregelen van bovenaf worden opgelegd. Als er meer mooie natuur komt zonder beperkende regelgeving, dan ontstaat de natuur van onderop en creëer je draagvlak bij de omgeving.

Beantwoording: 2, 9, 20, 24

Natuur is niet statisch, er komen nieuwe inzichten over kansen en mogelijkheden in een gebied. Wanneer nieuwe soorten beschouwd kunnen worden als 'gevestigd' en inheems, en bestendig aanwezig blijken te zijn in bestaande Natura 2000-gebieden, dan moeten deze gebieden ook voor die soorten worden aangewezen. Dit is een bestaande verplichting vanuit de richtlijnen die in het beleidskader uitgelegd wordt. Dit is géén nieuw beleid dat geïntroduceerd wordt met het beleidskader. Als de verspreiding van een nieuw habitatype of soort binnen Nederland is gestabiliseerd, dan moeten de selectiecriteria voor de aanwijzing van gebieden worden toegepast voor deze nieuwe waarde. Deze selectiecriteria staat in Habitatrichtlijn, bijlage III. Mogelijk blijkt dan dat het nodig is om nieuwe gebieden aan te wijzen, omdat met het bestaande Natura 2000-netwerk niet voldaan wordt aan deze selectiecriteria.

Met de huidige stikstofdepositie is het niet waarschijnlijk dat nieuwe waarden in een gebied stikstofgevoeliger zijn dan al aanwezige waarden. Het is dus niet per definitie zo dat de stikstofopgave groter wordt door aanwijzing van nieuwe of bestaande Natura 2000-gebieden voor nieuwe soorten. Als er toch een nieuwe stikstofgevoelige waarde zich vestigt, zullen er inderdaad in AERIUS Monitor hectares stikstofgevoelige natuur worden toegevoegd waarop beoordeeld wordt of de KDW wordt overschreden en of een plan/project waarvoor een vergunning wordt aangevraagd extra stikstofdepositie zal veroorzaken. Het wettelijk doel om 74% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW te brengen, zal dan meer hectares omvatten, dan zonder de nieuwe stikstofgevoelige natuurwaarde. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de opgave om dit te bereiken ook verzwaard wordt. Zo is het aannemelijk dat als in hetzelfde Natura 2000-gebied al andere stikstofgevoelige natuur aanwezig is, de maatregelen die voor de bestaande natuurwaarde genomen moeten worden ook doeltreffend zijn voor het bereiken van de KDW van de nieuwe natuurwaarde. Een natuurvergunning wordt verleend door het bevoegd gezag als uit de passende beoordeling de zekerheid wordt verkregen dat significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, zijn uitgesloten. Bij deze toets speelt de landelijke staat van instandhouding geen rol.

Als een Natura 2000-gebied is aangewezen voor nieuw gevestigde natuurwaarden in dat gebied en het klopt dat deze natuurwaarden zich het meest thuis voelen in het gebied zoals het op dat moment is vormgegeven, dan zijn de omstandigheden al dusdanig goed dat er geen (extra) maatregelen nodig zijn. De beschermingsstatus zal dan dus geen (extra) maatregelen met zich meebrengen. Indien behoud of realisatie van een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling van de soort niet vanzelf gaat, ondanks de vestiging van deze nieuwe soort in het gebied, zal dit wel met maatregelen moeten worden gerealiseerd. Deze maatregelen worden door de voortouwnemers zoveel mogelijk besproken met de stakeholders in het gebied om draagvlak te vinden en te creëren. Een gebied met VHR-waarden wordt niet altijd aangewezen als Natura 2000-gebied, want bescherming kan ook plaatsvinden in NNN of daarbuiten. Ook het belang van natuurareaal in de vorm van agrarisch natuurbeheer zonder Natura 2000-status wordt zeker ingezien. In het regeerprogramma 2024 is te lezen dat hier deze regeerperiode extra aandacht aan wordt besteed.

Actualisatie aanwijzingsbesluit voor (nieuwe) Habitatrichtlijnsoorten en -typen

Samenvatting ingediende reacties: 2, 5, 6, 23, 28, 29, 35, 40

Insprekers vragen om verduidelijking van afbeelding 5 over wanneer een soort inheems is. Voor insprekers is het bijvoorbeeld niet duidelijk of de afbeelding gaat over een Natura 2000-gebied of over heel Nederland. Jaarlijks meer dan 50 exemplaren lijkt een inspreker bij de wolf namelijk niet mogelijk op Natura 2000-gebied niveau. Ook is het hierdoor onduidelijk hoe het zit met de aanwijzing van gebieden nadat de termijn van 10 jaar is verstreken in één van de gebieden en de soort zich vestigt in een ander Natura 2000-gebied. Duurt de aanwijzing in dat nieuwe gebied dan weer 10 jaar?

Daarnaast wordt gesteld dat de definitie van exoot in afbeelding 5 onjuist is. De Europese definities van de VHR en Richtlijn Invasive Alien Species moeten worden aangehouden. Hierbij zijn alle van nature voorkomende soorten in Europa inheems. Bijvoorbeeld de goudjakhals komt van nature voor op de zuidelijke Balkan en is bezig aan een opmars richting het noorden. Dit zijn dus geen exoten (maar volgens het schema wel). Mocht afbeelding 5 wel als definitie van exoot worden aangehouden, wordt er gevraagd of er duidelijk kan worden vermeld dat Europeesrechtelijk beschermde soorten die (nog) niet aan de criteria van het schema voldoen wel recht hebben op de EU soortenbescherming (bijvoorbeeld vermiljoenkever). Er wordt ook gevraagd of het stroomdiagram in afbeelding 5 voor de nijlgans en heermoes kan worden doorgenomen.

Een inspreker vraagt of de lijst met minimumaantal individuen voor bestendig gebruik wordt aangepast als soorten als wolf worden toegevoegd. Daarnaast wordt er gevraagd of de 17 roerdompen in het Natura 2000-gebied IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld en Twiske niet beschermd hoeven te worden als het minimum voor de instandhoudingsdoelstellingen zo is. Ook wordt er verzocht de juiste waardes in paragraaf 5.3.3 op te nemen van het minimumareaal van een habitattypen om als gevestigd te worden beschouwd. Deze waardes komen niet overeen met het profielendocument. Ook wordt er gevraagd of er voor de niet genoemde habitattypen geen minimumareaal is om als gevestigd te worden beschouwd.

Daarnaast wordt er gevraagd of er rekening gehouden wordt met het benodigde ruimtegebruik van een soort bij het selecteren van de vijf belangrijkste gebieden van die soort. Soorten met een groot ruimtegebruik zijn niet altijd te passen in vijf gebieden. Tevens vraagt een inspreker of de lokale populatie onder punt 5 van paragraaf 5.3.3 afhankelijk van de oppervlakte van het Natura 2000-gebied gezien moet worden. Inspreker geeft aan dat dit mogelijk ook bepaald of getallen voor minimumaantallen voor bestendig gebruik wel of niet gehaald worden en per soort zal moeten worden bepaald of er een lokale vruchtbare metapopulatie kan voorkomen.

Een inspreker vraagt wat de actualiseringsplicht voor bestaande habitattypen en soorten in paragraaf 5.3.1 inhoudt. Ook stipt een inspreker aan dat er alleen wordt aangegeven dat er vooralsnog geen aanleiding is om de selectie en aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden algeheel te herzien, maar niet wanneer dat wel het geval kan zijn. Verder wordt er aangegeven dat het beleidskader onvolledig is nu de actualisatie voor Vogelrichtlijnsoorten niet is opgenomen in dit document. Noch dat er een verwijzing is

naar een gerealiseerde actualisatie. Insprekers vragen om goed en tijdig betrokken te worden bij het uitwerken van criteria en methoden voor de actualisatie van Vogelrichtlijngebieden, bijvoorbeeld door middel van separate informatiesessies.

Beantwoording: 2, 5, 6, 23, 28, 29, 35, 40

Afbeelding 5 geeft weer wanneer een soort landelijk als inheems wordt gezien en niet wanneer een soort in een Natura 2000-gebied als inheems wordt beschouwd. Het aantal van 50 exemplaren en 10 jaar voortplanten gaat dus niet over een soort in een specifiek gebied. Het klopt echter wel dat we een gebied pas aanwijzen voor een soort, wanneer een soort 10 jaar voorkomt in een gebied. Deze verduidelijking is aangebracht in afbeelding 5.

Verder klopt de definitie van een exoot wel. In het eerste tekstblok links bovenaan afbeelding 5 is te zien dat een soort ten eerste uit zichzelf hier is gekomen of volgens IUCN regels is ge-(her)introduceerd. De goudjakhals is volgens dit schema dus geen exoot. Mocht een soort volgens het schema nog niet als inheems worden beschouwd en er dus nog geen gebied voor is aangewezen, betekent dit inderdaad niet dat de soort nog geen beschermingsstatus heeft. Naast de gebiedsbescherming kan een soort ook een andere beschermingsstatus hebben (bijvoorbeeld soorten die op bijlage IV van de Habitatrichtlijn staan). De nijlgans wordt in Europa beschouwd als exoot en valt buiten de bescherming van de Vogelrichtlijn, dus het doorlopen van dit schema is niet nodig. Heermoes is geen Habitatrichtlijnsoort, dus ook voor deze soort is onduidelijk waarom het schema doorlopen zou moeten worden.

Zodra nieuwe soorten als inheems worden beschouwd zal de lijst met minimumaantal individuen voor bestendig gebruik inderdaad worden aangepast. Vooruitlopend daarop worden soorten waarvan voorzien wordt dat ze op korte termijn inheems worden tussen haakjes weergegeven. De wolf is dus toegevoegd. Het minimumaantal individuen voor bestendig gebruik per soortgroep zegt niks over de vogelsoorten, zoals de roerdomp. De actualisatie aanwijzingsbesluiten voor nieuwe Vogelrichtlijnsoorten wordt in een apart traject uitgewerkt. Daarnaast zijn in het beleidskader de waardes voor het minimumareaal van een habitatype om als gevestigd te worden beschouwd verbeterd naar de juiste waardes overeenkomstig het profielendocument uit 2014 en zijn van alle habitatypen de minimumarealen genoemd. Er geldt namelijk voor elk habitatype een minimumareaal.

Daarnaast wordt rekening gehouden met het ruimtegebruik van de betreffende soort bij het aanwijzen van de vijf belangrijkste gebieden. Indien het bestaande netwerk niet voldoende dekking biedt voor een nieuwe soort wordt bepaald welke gebieden hieraan moeten worden toegevoegd. Tevens moet de lokale populatie genoemd in punt 5 in paragraaf 5.3.3 onafhankelijk van de oppervlakte van een Natura 2000-gebied beoordeeld worden. Een Natura 2000-gebied kan onderdeel uitmaken van het leefgebied van de lokale populatie. Voor de selectie van het gebied gaat het daarbij niet om de grootte van het Natura 2000-gebied, maar om de bijdrage die het gebied levert aan de lokale populatie.

Het juridisch kader voor de actualisatieplicht is in het Beleidskader Doelwijziging toegevoegd. Stakeholders zullen actief geïnformeerd worden over ontwikkelingen in het traject actualisatie Vogelrichtlijngebieden.

Wijziging van grenzen van bestaande Natura 2000-gebieden

Samenvatting ingediende reacties: 5, 9, 20, 28, 40

Een aantal insprekers zien dat er zorgen bestaan, onder andere bij gemeenten, dat paragraaf 5.4 van het Beleidskader Doelwijziging in het voordeel is van vergroting van Natura 2000-gebieden, meer Natura 2000-gebieden en de verhoging van de drempel om te mogen verkleinen en/of herbegrenzen. Daarom vragen een aantal inspreker er aandacht voor dat werken aan een gunstige staat van instandhouding en het behalen van natuurdoelstellingen niet wordt overschaduwd door een wens voor meer en grotere Natura 2000-gebieden. Insprekers concluderen dat het Beleidskader Doelwijziging leidt tot aanpassing en uitbreiding van Natura 2000-gebieden. Andere insprekers vinden juist de “voor wat hoort wat” aanpak goed klinken en stellen voor dat er alleen vergroot kan worden als er ergens anders minstens zoveel wordt verkleind. Om te zorgen dat je in (nood)situaties een gebied überhaupt kan verkleinen, is het verstandig om elders gebieden te hebben die je dan kan vergroten. Een inspreker stelt voor dit uit te proberen voor Putten en Abtskolk.

Een inspreker geeft aan dat het wijzigen van de begrenzing van Natura 2000-gebieden gevolgen kan hebben voor de monitoring. Vaste meetpunten kunnen buiten Natura 2000 komen te vallen. Jarenlange monitoringsreeksen kunnen hierdoor verstoord worden en wanneer nieuwe punten of nieuwe meetnetten opgesteld moeten worden kan het jaren duren voordat je statistisch betrouwbare gegevens hebt. Een inspreker geeft ook aan dat karteringen erg vast zijn begrensd. Voor het vergelijken van karteringen is het belangrijk dat de begrenzing zo veel mogelijk gelijk blijft. Ook heeft bijvoorbeeld uitbreiding invloed op de 'totaalscore' van een gebied. Zo kan er opeens veel hectares van een bepaald habitattype bijkomen wanneer een gebied uitbreidt. Hierdoor kunnen verkeerde conclusies getrokken worden bij een gebiedsbeoordeling of in de meetprogramma's.

Een inspreker brengt in dat als er sprake is of is geweest van compensatie, waarbij extra natuurgebied is gecreëerd, dit volgens art 2.8 lid 8 Wnb ook moet leiden tot herbegrenzing. Voor de volledigheid zou het goed zijn dit ook te vermelden bij de opsomming van paragraaf 5.4.3.

Beantwoording: 5, 9, 20, 28, 40

De zorgen over het vergroten van Natura 2000-areaal en het vergroten van de drempel voor het verkleinen van Natura 2000-areaal zijn bekend. Het doel van het Beleidskader Doelwijziging is niet om meer en grotere Natura 2000-gebieden te creëren. Het tegengaan van verslechtering en het werken aan realisatie van de uitbreidings- en verbeterdoelstellingen binnen de begrenzingen van de bestaande Natura 2000-gebieden en het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding zijn prioriteit. Het wijzigen van begrenzing is alleen bedoeld als oplossing/noodgreep. Wanneer een soort zich naar buiten een gebied verplaatst, kan een bevoegd gezag ervoor kiezen om of binnen het Natura 2000-gebied toch de instandhoudingsdoelstelling voor die soort te realiseren of de begrenzing aan te passen, zodat de soort zich weer in Natura 2000-gebied begeeft en meetelt voor de instandhoudingsdoelstelling.

Verder behoort de "voor wat hoort wat" aanpak tot de mogelijkheden indien het voorgestelde op te heffen gebied geen enkele bijdrage meer levert aan de te behalen instandhoudingsdoelstellingen waarvoor het gebied is aangewezen en er geen maatregelen meer mogelijk zijn om dit in de toekomst te wel te doen, zoals ook beschreven staat in paragraaf 5.4.2. Het staat inspreker vrij om een voorstel te formuleren voor Putten en Abtskolk.

Indien wijziging van begrenzing gevolgen kan hebben voor de monitoring en kartering zal gebied-specifiek bekeken moeten worden hoe hiermee omgegaan moet worden. Dit valt buiten de reikwijdte van het Beleidskader Doelwijziging.

Daarnaast klopt het wanneer er sprake is of is geweest van compensatie door toepassing van de ADC-toets voor toestemming aan plannen en projecten, waarbij extra natuurgebied is gecreëerd, dat dit volgens artikel 3.61 Besluit kwaliteit leefomgeving (voorheen art. 2.8 lid 8 Wnb) ook moet leiden tot herbegrenzing. Dit is toegevoegd aan de opsomming van paragraaf 5.4.3.

6 Proces aanpassen aanwijzingsbesluiten

Inpraak in proces voor wijziging

Samenvatting ingediende reacties: 1, 5, 13, 23, 25, 29

Insprekers vinden dat het proces van doelwijziging en aanwijzingsbesluit wijziging te passief is omschreven. Insprekers vragen zich af welke stakeholders worden betrokken bij dit proces, wanneer de stakeholders worden betrokken en wat de stakeholders kunnen inbrengen in het proces. Insprekers vinden dat een aantal stakeholders, zoals gemeenten, bedrijven, agrariërs en burgers, te weinig of te laat wordt betrokken tijdens het vormgeven van het Beleidskader Doelwijziging en tijdens de processen beschreven in hoofdstuk 6 van Beleidskader Doelwijziging.

Over gemeenten specifiek wordt ingebracht dat volgens de Omgevingswet de natuur onder de fysieke leefomgeving valt, waar gemeenten ook verantwoordelijkheid voor dragen. Gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor de doorwerking van het beheerplan/programma dan wordt opgesteld op basis van aanwijzingsbesluiten. Op grond van art. 2.2. lid 1 van de Omgevingswet zouden gemeenten bij eventuele voorgenomen doelwijzigingen in de aanwijzing betrokken moeten worden. Volgens dit artikel moet voldoende rekening worden gehouden met de werkzaamheden van verschillende bestuursorganen en dit moet daarom verankerd worden in het Beleidskader Doelwijziging.

Er wordt aangegeven dat diverse overheden en terreinbeherende organisaties ruim aan bod komen in de procedures, maar andere stakeholders komen pas aan bod na vaststelling van zaken via de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze. Stakeholders zouden eerder en intensiever moeten worden betrokken bij het proces tot wijziging van Natura 2000 aanwijzingsbesluiten en Natura 2000 beheerplannen. Op basis van de procesbeschrijving zoals vastgelegd in paragraaf 6.2 van de beleidsnotitie, hebben maatschappelijke organisaties (belanghebbenden) slechts de mogelijkheid om tijdens de terinzagelegging van een ontwerpbesluit een zienswijze in te dienen. De ervaring leert dat het indienen van een zienswijze dan weinig effect sorteert. Juist met het oog op wijzigingen van gebieden, maar ook voor 'bestaand gebruik' in bestaande gebieden vinden insprekers het cruciaal dat belanghebbende partijen vroegtijdig worden betrokken. Een inspreker is van mening dat doelwijzigingen onvoldoende worden gecommuniceerd met betrokkenen rond Natura 2000-gebieden en niet eenzijdig kunnen worden opgelegd. Er wordt een extra stap aan het proces van paragraaf 6.2 voorgesteld: het initiëren van een overleg met maatschappelijke organisaties (belanghebbenden) over de voorgenomen wijziging, voorafgaand aan de formele procedure van aanwijzing (stap 6).

De positie van derden bij het "verzoeken" wordt onduidelijk gevonden. Er wordt gevraagd of iedereen een verzoek tot wijziging kan indienen bij LNV. Daarnaast stelt de tekst: "Het initiatief voor verzoeken tot wijziging kan zowel bij LNV als bij de voortouwnemer liggen." Er wordt gevraagd waarom dit niet bij beheerders of soortenorganisaties kan liggen. Zij hebben de meeste kennis van het gebied en de soorten. Ook wordt er gevraagd wat de rol is van beheerders en soortenbeschermingsorganisaties bij het vaststellen van "bestendige aanwezigheid" in paragraaf 6.3. Kunnen zij een verzoek doen om een soort bestendig te verklaren? Is een besluit of weigering daarvan dan appellabel? Daarnaast wordt geopperd dat gemeenten nauwer bij aanwijzing en beheer betrokken zouden moeten worden. Gemeenten dragen bij aan een goede toepassing van de ADC-toets ten behoeve van realisering van grote projecten en aan de doorwerking van de beheerplannen. Op grond van art. 2.2. lid 1 van de Omgevingswet zouden gemeenten bij eventuele voorgenomen doelwijzigingen van de aanwijzing betrokken moeten worden.

Beantwoording: 1, 5, 13, 23, 25, 29

In het hele proces om te komen tot een aanwijzingsbesluit en een beheerplan worden alle belanghebbenden (overheden, bewoners, bedrijven, recreanten, etc.) betrokken. Deze betrokkenheid komt het beste tot zijn recht bij het opstellen en evalueren van beheerplannen. Hier zijn de voortouwnemers (provincies, ministeries van IenW, Defensie) verantwoordelijk voor en zij zijn, zeker in samenwerking met de gemeenten, het beste in staat om lokale kennis van beheerders, soortenorganisaties, recreanten, omwonenden en gebruikers aan te spreken en te benutten. Daarnaast bestaat voor belanghebbenden de mogelijkheid om via het inspraaktraject op het ontwerp-aanwijzingsbesluit een zienswijze in te

dienen. Voor het ontwerp-beheerplan staat deze mogelijkheid open voor eenieder. Daarna kan nog tegen de definitieve versie van het aanwijzingsbesluit of het beheerplan in beroep worden gegaan door degenen die een zienswijze ingediend hebben.²⁵

Dat gemeenten een verantwoordelijkheid hebben in de doorwerking van dit beleid in gemeentelijk beleid wordt onderkend. Daarnaast hebben gemeenten ook een verantwoordelijkheid als eigenaar en/of beheerder van gronden die binnen de begrenzing van Natura 2000-gebieden liggen. Het toepassen van de ADC-toets voor plannen of projecten maakt geen onderdeel uit van het Beleidskader Doelwijziging, maar is reeds vastgelegd in de Omgevingswet. Het Beleidskader Doelwijziging verandert hier niets aan. De vigerende doelen liggen vast in aanwijzings- en wijzigingsbesluiten en staan gepubliceerd op <https://www.natura2000.nl/gebieden>. Dit zijn de doelen waarmee rekening gehouden moet worden bij een ADC-toets. Net als voor andere initiatiefnemers geldt dat gemeenten geen rekening hoeven te houden met wijzigingen die nog niet definitief zijn vastgesteld.

Uiteraard kunnen ook beheerders of soortenorganisaties voorstellen ontwikkelen en aanbieden aan de voortouwnemer voor wijziging van aanwijzingsbesluiten of bij het bepalen van bestendig gebruik van een soort of habitat beschreven in paragraaf 5.3.3. Het is aan de voortouwnemer om te bepalen of deze voorstellen uitmonden in een verzoek tot doelwijziging van de voortouwnemer aan LVVN. Dit is verduidelijkt in Beleidskader Doelwijziging (hoofdstuk 6, stap 1).

Tijdslijn en concreetheid

Samenvatting ingediende reacties: 23, 24, 25

Volgens insprekers is de tijdslijn omtrent de besluitvorming afwezig dan wel onduidelijk. Er wordt voor gepleit om de procedures tot wijziging van zowel de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten als de Natura 2000-beheerplannen meer concreet en uitgebreid te maken, bijvoorbeeld door een nadere toelichting te geven op de frequentie van wijzigingen (paragraaf 6.3). In de huidige versie van de beleidsnotitie wordt aangegeven dat wijzigingen plaatsvinden wanneer dat opportuun of noodzakelijk is, echter zonder nadere toelichting. Verder vraagt een inspreker of bij het wijzigen van een doel de procedure tot wijziging van een aanwijzingsbesluit twee keer moet worden doorlopen, omdat een doel eerst geconcretiseerd moet zijn alvorens een wijziging. Daarnaast dient het begrip bestendigheid nader uitgewerkt te worden en wie dit vaststelt.

Ook de reguliere beheersplancycclus kan volgens een aantal insprekers meer concreet gemaakt worden door bijvoorbeeld een tijdsplan te schetsen; wat is de doorlooptijd van de reguliere beheersplancycclus en op welke momenten in de tijd worden voorstellen tot wijziging, het proces tot wijziging en een definitief nieuw besluit genomen in relatie tot de beheersplancycclus?

Beantwoording: 23, 24, 25

Er kan geen duidelijke tijdslijn voor (voorbereiding van) besluitvorming worden gegeven. Dit is afhankelijk van de complexiteit van het voorstel, het aantal bevoegde gezagen dat betrokken is, wel/geen overeenstemming bevoegde gezagen en of overleg met de EC nodig is. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 is echter wel uitgewerkt wanneer het opportuun of noodzakelijk is dat het aanwijzingsbesluit wordt gewijzigd. Daarnaast is de verwachting dat het proces voor het wijzigen van het aanwijzingsbesluit niet twee keer doorlopen hoeft te worden bij het concretiseren en wijzigen van een doel. Als een verschuiving van doelen wordt voorgesteld, is de verwachting dat dat in één keer wordt verwerkt in het aanwijzingsbesluit. De procedure hoeft dan maar één keer doorlopen te worden.

Voor het wijzigen van aanwijzingsbesluiten kan de beheersplancycclus worden gevolgd (paragraaf 6.3). Een beheerplan wordt voor een tijdvak van zes jaar vastgesteld. Het vaststellen van een beheerplan verloopt volgens een vaste procedure, die gebaseerd is op toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en op artikel 3.8, derde lid, 16.23 en 16.27 Omgevingswet. Bij de voorbereiding van een besluit tot wijziging van ondergeschikte aard of tot verlenging van het tijdvak (eenmaal mogelijk met ten hoogste zes jaar) hoeft deze procedure niet te worden gevolgd.

Voor de uitleg van het begrip bestendigheid kunt u terecht in paragraaf 5.3.3. van het Beleidskader Doelwijziging.

²⁵ Bron: <https://www.natura2000.nl>

7 Buiten reikwijdte

In dit hoofdstuk zijn opmerkingen en vragen van insprekers opgenomen die buiten de reikwijdte van het Beleidskader Doelwijziging vallen, maar die desalniettemin van een reactie zijn voorzien.

Samenvatting ingediende reactie: 5

Opgemerkt wordt dat het hoog tijd wordt dat de database van de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) publiek toegankelijk wordt.

Beantwoording:

De NDFF is sinds 11 februari 2025 een open databank.²⁶ Dat betekent dat iedereen gratis de NDFF kan raadplegen en data kan opvragen. Daarbij wordt wel rekening gehouden met gevoelige informatie: bijvoorbeeld persoonsgegevens en waarnemingen van kwetsbare soorten. Persoonsgegevens kunnen worden afgeschermd en waarnemingen van kwetsbare soorten kunnen worden vervaagd, waardoor de precieze plek van de waarneming niet te zien is. Voor meer informatie zie <https://ndff.nl/natuurdata/afnemen-en-gebruiken/>.

Samenvatting ingediende reacties: 1, 2, 24, 46

Gevraagd wordt om het eenzijdige stikstofspoor (als vrijwel enige relevante drukfactor) te verlaten, de kritische depositiewaarde (KDW) en Aerius uit de wetgeving te halen en te focussen op de staat van instandhouding. Welk effect gaat het hebben op de natuur als er nog meer maatregelen voor reductie van ammoniak genomen worden? Want ondanks dat niet aan de KDW voldaan wordt, zijn er gebieden waar het zeker wél goed gaat. Een andere inspreker geeft aan dat de milieucondities op veel plekken niet op orde zijn. Met name de hoge stikstofdepositie en verdroging zetten bestaande natuurwaarden onder druk en zorgen ervoor dat natuurherstel lastig of vrijwel onmogelijk is.

Beantwoording:

In het regeerprogramma 2024 is aangegeven dat de daadwerkelijk gemeten staat van de natuur leidend is voor verdere ontwikkelingen in het landelijk gebied. Dit is ook van belang om een alternatief te vinden voor de KDW in de wet. De natuurdoelanalyses besteden, naast stikstof, ook aandacht aan andere drukfactoren. Wat betreft het deel van de natuur dat stikstofgevoelig is, blijft het Kabinet werken aan stikstofreductie. In het regeerprogramma is ook aangegeven dat onderzocht zal worden hoe AERIUS Calculator kan worden vervangen. Het Beleidskader Doelwijziging gaat niet over de maatregelen die nodig zijn voor realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden en de landelijk gunstige staat van instandhouding. Voor de actuele stand van zaken in 'het stikstofdossier' wordt verwezen naar Kamerstuk 35 334, nr. 362 van 25 april 2025, over startpakket Nederland van het slot.²⁷

Samenvatting ingediende reactie: 24

Inspreker is van mening dat men in de natuurgebieden nauwelijks kennis wil vergaren over de biologische staat van de bodem die allesbepalend is in zowel landbouwgrond als percelen natuur. Er zijn geen bodemanalyses beschikbaar, terwijl er wel zware maatregelen kunnen volgen ten koste van derden.

Beantwoording:

Er wordt ingezet op verbeterde VHR-monitoring, voor betere, meer uniforme en gebiedsgerichte data binnen en buiten natuurgebieden, en meer inzicht in systeemherstel en effectiviteit van maatregelen. De natuurdoelanalyses die voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zijn uitgevoerd, laten zien dat de natuur nog onvoldoende hersteld, hoewel er inderdaad ook herstel zichtbaar is. Over het algemeen is duidelijk dat de drukfactoren op de natuur moeten verminderen. Dit maakt echter geen deel uit van het Beleidskader Doelwijziging.

Samenvatting ingediende reactie: 24

Inspreker is voorstander van omzetting Habitatrichtlijn in nationale wetgeving, waarbij ook gekeken

²⁶ Kamerbrief 33576, nr. 418

²⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-visserij-voedselzekerheid-en-natuur/documenten/kamerstukken/2025/04/25/kamerbrief-startpakket-nederland-van-het-slot>

wordt naar een haalbaar en betaalbaar beleid, waarbij een wetenschappelijke onderbouwing niet mag en kan ontbreken. Gevraagd wordt om een flexibel beleid, omdat de natuur niet maakbaar is en we helaas met vele invloeden te maken hebben die ook meegenomen dienen te worden.

Beantwoording:

Met het beleidskader is inzichtelijk gemaakt welke mogelijkheden er zijn om de flexibiliteit in het Natura 2000-doelensysteem te benutten. Toepassing van het beleidskader maakt het ook mogelijk om kansen te benutten in relatie tot andere maatschappelijke opgaven, mits voldaan wordt aan de beschreven voorwaarden en procedures. Conform art. 2, lid 3 Habitatrichtlijn moet een bestuursorgaan bij de maatregelen rekening houden met de vereisten op sociaal, economisch en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dit mag er echter niet toe leiden dat noodzakelijke maatregelen voor de instandhoudingsdoelstellingen niet worden getroffen. Ook kunnen sociaal-economische afwegingen geen motief zijn om bestaande doelen te verlagen of te schrappen, of om Natura 2000-gebieden te verkleinen. De nationale wetgeving voldoet aan de vereisten van de Habitatrichtlijn.

Samenvatting ingediende reacties: 19, 27

Enkele insprekers hebben kritiek op het wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden (ook wel 'veegbesluit' genoemd).

Beantwoording:

Zoals bij elk aanwijzingsbesluit, of de wijziging daarvan, was bij het wijzigingsbesluit vanwege aanwezige waarden inspraak mogelijk. Na publicatie van het definitieve besluit was het mogelijk om in beroep te gaan. Daar is in 2023 veelvuldig gebruik van gemaakt. Nieuwe bezwaren kunnen niet meer in behandeling worden genomen. De beroepsprocedures lopen nog bij meerdere rechtbanken en inmiddels zijn ook hogere beroepen in behandeling genomen.

Samenvatting ingediende reactie: 45

Een inspreker attendeert op een rapport van de CO2 Coalitie.

Beantwoording:

Waarvoor dank, maar het past niet binnen deze nota van antwoord over het beleidskader doelwijziging om daarop te reageren.

Samenvatting ingediende reactie: 26

Een inspreker vindt dat Nederland voor veel habitats slechts een beperkt oppervlakte heeft aangewezen als Natura 2000-gebied, en dat is onvoldoende om de bijbehorende habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding te behouden. Veel soorten zijn daarom afhankelijk van de gebieden die niet zijn aangewezen als Natura 2000-gebied en die onvoldoende wettelijke bescherming genieten. Daarnaast wordt een substantieel deel van de aangewezen Natura 2000-gebieden intensief gebruikt, is het beheer van deze gebieden niet altijd op orde en vormt de negatieve druk vanuit de omgeving een belangrijk knelpunt voor natuurbehoud.

Beantwoording:

Het Beleidskader Doelwijziging heeft tot doel de regelgeving te verduidelijken en is geen programma voor het realiseren van de landelijk gunstige staat van instandhouding. Bij het aanwijzen van de Natura 2000-gebieden is bekeken wat de optimale bijdrage van elk gebied kan zijn aan de landelijk gunstige staat van instandhouding. Het begrip 'gunstige staat van instandhouding' betreft het gehele landelijke voorkomen, dus zowel binnen als buiten Natura 2000-gebieden. Het beheer van de Natura 2000-gebieden is een verantwoordelijkheid van provincies en de ministeries van IenW en Defensie.

Samenvatting ingediende reactie: 14

Een inspreker verzoekt om in overleg met waterschappen te gaan hoe bij versterking primaire waterkeringen kansen voor natuur kunnen worden benut, waarbij vooral gekeken wordt naar 'nettowinst' voor Natura 2000.

Beantwoording:

Het benutten van kansen bij versterking van primaire waterkeringen voor natuur, valt buiten de reikwijdte van het beleidskader doelwijziging. Bij versterking, beheer, onderhoud en inspectie van dijken zal in overleg met bevoegd gezag gekeken moeten worden of en zo ja hoe met deze wens rekening gehouden kan worden.

Samenvatting ingediende reacties: 18, 26, 34, 35

Volgens enkele insprekers zijn de verantwoordelijke overheden (Rijk en provincies) onvoldoende zorgvuldig bij het toestaan van nieuwe activiteiten met significante effecten voor beschermde habitats en soorten. Een inspreker wijst daarbij op de in veel gevallen noodzakelijke tussenkomst van de Raad van State om de overheid te wijzen op het feit dat besluiten in strijd waren met de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn zoals bij het Programma Aanpak Stikstof. Die aanpak staat haaks op de ambities en verplichtingen voor zowel behoud als herstel van biodiversiteit en leidt bovendien tot steeds groter wordende sociale en economische conflicten. Andere insprekers wijzen op vergunningverlening door de provincie Noord-Holland voor een door dezelfde provincie gesubsidieerd festival in het Twiske, hetgeen onderdeel is van een Natura 2000-gebied. Deze insprekers doen aanbevelingen voor aanpassingen in de procedure voor toestemmingsverlening.

Beantwoording:

Het bevoegd gezag verleent de natuurvergunning als uit de passende beoordeling de zekerheid wordt verkregen dat significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, zijn uitgesloten. Het bevoegd gezag is verplicht inspraak te bieden voordat zij beslist op een aanvraag voor een vergunning. Deze procedure moet tot een zorgvuldige afweging leiden, waarin alle belangen gehoord worden. Na het verlenen van de vergunning is bezwaar en daarna beroep bij de rechter mogelijk. Het Beleidskader Doelwijziging heeft geen betrekking op de procedure voor de beoordeling van aanvragen voor een natuurvergunning, daarom wordt niet ingegaan op de aanbevelingen voor aanpassingen.

Samenvatting ingediende reactie: 20

Een inspreker is van mening dat de hele werkwijze van het vaststellen van een goede staat van instandhouding niet transparant is en daardoor wordt de schijn gewekt dat het ministerie wat te verbergen heeft. Dat komt het draagvlak niet ten goede.

Beantwoording:

De landelijke staat van instandhouding wordt elke zes jaar gerapporteerd aan de Europese Commissie (artikel 17 rapportage voor de Habitatrichtlijn). Deze rapportage is gebaseerd op de definities van de Habitatrichtlijn voor de staat van instandhouding en de beoordeling daarvan zoals uitgewerkt door de Europese Commissie.²⁸ De beoordeling van de staat van instandhouding behoort niet tot de scope van het Beleidskader Doelwijziging.

Samenvatting ingediende reactie: 40

Een inspreker geeft aan dat de Habitatrichtlijn maar een zeer beperkt aantal zoutwaterhabitats bevat. Mede hierdoor zijn er in het 'natte' deel van de Waddenzee maar drie verschillende habitats aangewezen, hetgeen geen recht doet aan de grote verscheidenheid van omstandigheden in de Waddenzee. Doordat deze verschillen genegeerd worden in het aanwijzingsbesluit, worden deze in passende beoordelingen ook genegeerd. Hierdoor worden de (sub)habitats van de Waddenzee, en zodoende de Waddenzee als geheel, onvoldoende beschermd. Inspreker verzoekt daarom te bekijken welke mogelijkheden er zijn om te komen tot een effectievere bescherming voor zoute habitats, bijvoorbeeld door het benoemen van subhabitats of ecotopen.

²⁸ De criteria voor deze kwalificaties komen uit: EC 2005, <https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Bibliotheek/Europa/EC%202005%20Assessment%2C%20monitoring%20reporting%20conservation%20status.pdf> – pag 15-21

Beantwoording:

Op basis van bijvoorbeeld de evaluatie van het Natura 2000-beheerplan Waddenzee kunnen door de voortouwnemer eventuele voorstellen worden gedaan voor doelwijziging. Het Beleidskader Doelwijziging geeft hiervoor handvatten. Het komen tot een andere bescherming in de Waddenzee door het benoemen van subhabitats of ecotopen valt echter buiten de reikwijdte van het Beleidskader Doelwijziging.

Samenvatting ingediende reactie: 3

Een inspreker is het niet eens met het beleid t.a.v. grote grazers in de Oostvaardersplassen.

Beantwoording:

De provincie Flevoland is beleidsverantwoordelijk voor het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Dit onderwerp valt buiten de reikwijdte van het Beleidskader Doelwijziging.

Samenvatting ingediende reacties: 18, 35

Twee insprekers hebben een klacht over een fout in het huidige Natura 2000-beheerplan Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske.

Beantwoording:

Het Beleidskader Doelwijziging gaat voornamelijk over de wijziging van instandhoudingsdoelstellingen in aanwijzingsbesluiten. Deze wijzigingen kunnen gevolgen hebben voor Natura 2000-beheerplannen, maar over het opstellen of wijzigen daarvan gaan de bevoegde gezagen van deze beheerplannen. Bij de publicatie van een ontwerp-beheerplan heeft de inspreker de gelegenheid om een zienswijze in te dienen bij de voortouwnemer van het Natura 2000-gebied. Deze klacht van de inspreker valt daarom buiten de reikwijdte van het Beleidskader Doelwijziging.

Samenvatting ingediende reactie: 43

Een inspreker concludeert uit de bouwstenen voor het strategisch plan Natura 2000 dat 54 van de 114 doelen voor vogelsoorten naar beneden worden bijgesteld. De doelen zijn gebaseerd op een nieuwe methode om 'gunstige referentiewaarden' vast te stellen. Het blijft echter een keuze wáár op de tijdlijn een referentiewaarde als gunstig wordt neergezet. In sommige gevallen, als het de bescherming van een soort ten goede komt, zou er voor 'gunstigste' gekozen moeten worden.

Beantwoording:

Deze reactie heeft geen betrekking op het Beleidskader Doelwijziging, maar op bouwstenen voor vernieuwde landelijke doelen voor Natura 2000-habitattypen en -soorten. Deze bouwstenen zijn opgesteld door kennisinstellingen en niet gebruikt bij het opstellen van het Beleidskader Doelwijziging. Er zijn inderdaad bouwstenen die niveaus voor de gunstige staat van instandhouding voor vogels adviseren die lager, gelijk of juist hoger zijn dan het huidige landelijke doel. De onderbouwing van de geadviseerde gunstige referentiewaarde voor vogelsoorten is beschreven in een methodiekdocument van SOVON.²⁹ In de doelensystematiek is het bereiken van de landelijk gunstige staat het uitgangspunt. Meer dan dat hoeft niet te worden nagestreefd (geen 'gunstigste staat'). Er zijn echter nog geen definitief vastgestelde, geactualiseerde landelijke doelen. De vernieuwde landelijke doelen zijn van 9 april tot en met 1 juni 2025 in concept beschikbaar gesteld voor een internetconsultatie.

Samenvatting ingediende reactie: 21

Een inspreker geeft aan dat bij het aanwijzen van Natura 2000-gebieden ten zuiden van de A1 van Apeldoorn de exclaveringsformule niet correct toegepast lijkt te zijn. Zo is volgens de inspreker bestaande bebouwing opgenomen als Natura 2000 (hoewel niet opgenomen in uitzonderingen op de exclaveringsformule voor het gebied Veluwe). Wordt dit tevens gecorrigeerd?

Beantwoording:

Bij het begrenzen van een Natura 2000-gebied is het niet altijd gelukt om op de kaart een bebouwing buiten het gebied te begrenzen. Dit betekent niet dat de bebouwing onderdeel uitmaakt van het Natura 2000-gebied. In hoofdstuk 3 van

²⁹ SOVON, 2024. <https://stats.sovon.nl/pub/publicatie/22298>

een aanwijzingsbesluit is te lezen dat bebouwing tekstueel wordt geëxclaveerd. Als de door de inspreker bedoelde bebouwing aanwezig was tijdens de aanwijzing van het gebied, maakt deze bebouwing geen deel uit van het Natura 2000-gebied. Dit onderwerp ligt verder buiten de reikwijdte van het Beleidskader Doelwijziging.

Samenvatting ingediende reactie: 5

Een inspreker stelt voor om in het Beleidskader Doelwijziging een aparte paragraaf op te nemen over de invloed van invasieve exoten op het Nederlandse parklandschap (zoals rivierkreeften, tankmos en vogelkers).

Beantwoording:

De aanpak van invasieve exoten valt buiten de reikwijdte van het Beleidskader Doelwijziging. Deze soorten zijn ook niet beschermd onder de VHR. In de profieldocumenten van de beschermde habitattypen en soorten is beschreven of een exoot effect op deze natuurwaarde heeft. In het beheerplan wordt bekeken of er maatregelen noodzakelijk zijn.

8 Bijlage: overzicht van insprekers

1	50 PLUS-Overijssel
2	Agractie
3	NN3
4	Arcadis
5	Bij12
6	Brabantse Delta
7	NN7
8	NN8
9	NN9
10	NN10
11	Gemeente Westerveld
12	NN12
13	HISWA-RECRON
14	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
15	Hoogheemraadschap van Delfland
16	IPO
17	IUCN
18	NN18
19	Landschappen.nl, mede namens Natuurmonumenten
20	LTO Nederland
21	NN21
22	MOB
23	Natuurmonumenten, zie Landschappen.nl
24	Nederlandse Melkveehouders Vakbond
25	Nederlandse Visserijbond
26	Open University, Faculty of Management, Science & Technology
27	POV
28	Provincie Friesland
29	Provincie Gelderland
30	Provincie Noord-Holland
31	Provincie Noord-Holland, werkgroep Duin
32	SoortenNL
33	Staatsbosbeheer
34	Stichting Dorp en Landschap Bommelerwaard
35	Stichting Hart voor het Twiske
36	Stichting Stikstof Claim
37	Vereniging Leefmilieu
38	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
39	Vogelbescherming Nederland
40	Waddenvereniging
41	Waterschap Drents-Overijsselse Delta
42	Waterschap Rivierenland
43	Werkgroep Groen Groningen
44	Wetterskip Fryslân
45	NN45
46	WWF-NL

Dit is een uitgave van:
**Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid
en Natuur**

3 april 2025