



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Beleidskader Doelwijziging Natura 2000



Voorwoord

Met genoegen bied ik u hierbij het Beleidskader Doelwijziging Natura 2000 aan. In het regeerprogramma heeft het kabinet zich voorgenomen de bestaande mogelijkheden om tot aanpassing van Natura 2000-doelen te komen te verduidelijken. Het Beleidskader Doelwijziging doet precies dat: het geeft aan hoe de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden kunnen worden aangepast binnen de kaders van bestaande wet- en regelgeving, jurisprudentie, guidance en interpretatie daarvan. Het maakt dus duidelijk welke flexibiliteit er is.

Provincies en departementen met beheerverantwoordelijkheid (i.c. IenW en Defensie) voor Natura-2000 gebieden kunnen nu makkelijker aanpassingen van doelen (herijking) voorstellen. Voorstellen die leiden tot robuustere natuurgebieden en binnen de bestaande kaders kunnen worden gerealiseerd, wil ik ook doorvoeren. Een goede onderbouwing is daarbij belangrijk en dit Beleidskader Doelwijziging geeft daar houvast voor.

Ik sluit echter niet uit dat het realiseren van robuustere natuur soms wijzigingen in doelen vraagt, die nu niet goed passen binnen de Europese regels. Over die zaken wil ik in gesprek met de Europese Commissie en Europese partners. Ook daarvoor is het belangrijk om de flexibiliteit die er wel is, te kennen en te benutten. De regelgeving achter die Natura 2000-gebieden moet niet alleen begrijpelijk en toegankelijk zijn voor voortouwnemers maar ook voor terreinbeheerders, burgers, boeren en organisaties die actief zijn in het landelijk gebied. De natuur gaat ons immers allemaal aan, en als de regels voor iedereen duidelijk zijn, kunnen we een beter gesprek met elkaar voeren.

De ontwikkeling van dit Beleidskader Doelwijziging heeft mij persoonlijk ook meer inzicht opgeleverd in de onderwerpen waarover ik met de Europese Commissie het gesprek aan wil gaan. Bijvoorbeeld: ik wil het Europese perspectief op een gunstige staat van instandhouding kunnen betrekken bij de opgave die Nederland op zich neemt, omdat de ruimte in een dichtbevolkt Nederland nu eenmaal beperkt is. Ook verwacht ik dat meer flexibiliteit nodig is om in het natuurbeleid te kunnen omgaan met klimaatverandering. Hoewel het Beleidskader Doelwijziging al mogelijkheden schetst om met de ruimte die de Vogel- en Habitatrichtlijn daartoe biedt, rekening te houden met klimaatverandering en doelen daarop aan te passen, zie ik ook dat de Europese richtlijnen een zeker statisch karakter hebben, terwijl populaties zich al verplaatsen als gevolg van klimaatverandering en natuur zich niet aan nationale of gebiedsgrenzen houdt.

Ook dit Beleidskader Doelwijziging zelf is dynamisch, en zal geregeld worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. Zo komt er nog regelmatig Europese en nationale jurisprudentie die de toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijn verder inkleuren. De praktische toepassing van het Beleidskader Doelwijziging kan tot verdere verduidelijkingen leiden. Ook kan de inzet van het kabinet in Brussel meer flexibiliteit voor Nederland gaan betekenen, die dan in dit document wordt verwerkt.

Jean Rummenie
Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

April 2025

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	6
2	Inleiding	8
2.1	Aanleiding voor Beleidskader Doelwijziging	8
2.1.1	Verduidelijken van mogelijkheden om doelen te wijzigen	8
2.1.2	Actualisatie beleidsinstrumentarium Natura 2000	8
2.1.3	De landelijke Natura 2000-doelen worden vernieuwd	8
2.1.4	Landelijke doelen zijn richtinggevend	8
2.1.5	Het Beleidskader Doelwijziging helpt bij het vernieuwen van instandhoudingsdoelstellingen in aanwijzingsbesluiten	9
2.1.6	Totstandkoming Beleidskader Doelwijziging	9
2.1.7	Belangrijkste wijzigingen t.o.v. concept uit informatie- en reactieronde	9
2.2	Wat is het Beleidskader Doelwijziging?	10
2.2.1	Een hulpinstrument voor direct betrokkenen voor het wijzigen van instandhoudingsdoelstellingen	10
2.2.2	Een zelfbindende beleidsnotitie van LVVN	10
2.2.3	Een beleidskader	11
2.2.4	Een dynamisch document	11
3	Concretiseren van doelen	12
3.1	Beleid: Duidelijke doelen	12
3.2	Kader: concretisering van doelen	13
3.3	Beleid: omgaan met natuurlijke dynamiek	15
3.4	Kader: opties voor omgaan met natuurlijke fluctuaties	16
4	Doelwijziging in bestaande Natura 2000-gebieden	20
4.1	Beleid: wijzigen kan, verslechteren mag niet	21
4.2	Kader: correctie van fouten of nieuwe inzichten in definities	22
4.3	Ruimte voor schuiven van verbeter- en uitbreidingsdoelen tussen gebieden	24
4.3.1	Beleid: elders meer potentie	24
4.3.2	Kader: situaties bij toepassen van 'elders meer potentie'	25
4.3.3	Kader: direct formaliseren van toekomstige realisatie of parallel werken	26
4.3.4	Kader: criteria voor toepassing van 'elders meer potentie'	27
4.4	Ruimte voor prioriteren van doelen binnen Natura 2000-gebieden	28
4.4.1	Beleid: 'ten gunste van'	29
4.4.2	Kader: toepassing 'ten gunste van'	30
4.4.3	Kader: nadere toelichting op toepassing van 'ten gunste van'	31
4.5	Onhaalbare (behouds)doelen	33
4.5.1	Beleid: wanneer is een doel onhaalbaar?	34
4.5.2	Kader: randvoorwaarden schrappen of verlagen van onhaalbare behoudsdoelen	34
4.5.3	Toepassing ADC-benadering voor beoordeling passende maatregelen of projecten	37
4.5.4	Tegenstrijdige doelen Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en/of Kaderrichtlijn Water	38
4.5.5	Omgang met klimaatverandering	39

5	Wijzigen van Natura 2000-gebieden	42
5.1	Inleiding	42
5.2	Actualisatie aanwijzingsbesluiten voor (nieuwe) Vogelrichtlijnsoorten	42
5.3	Actualisatie aanwijzingsbesluiten voor (nieuwe) habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten	42
5.3.1	Beleid: nieuwe habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten	42
5.3.2	Kader: selectie van gebieden voor (in Nederland) nieuwe Habitatrichtlijnsoorten en habitattypen	43
5.3.3	Bescherming van aanwezige Habitatrichtlijnsoorten en habitattypen in aangewezen gebieden	45
5.4	Wijzigen van grenzen van bestaande Natura 2000-gebieden	47
5.4.1	Beleid: grenswijzigingen	48
5.4.2	Kader: ecologische criteria en randvoorwaarden	48
5.4.3	Kader: situaties herbegrenzing	48
6	Proces aanpassen aanwijzingsbesluiten	50
6.1	Inleiding	51
6.2	Proces voor wijziging	51
7	Bijlage stappenplan: hoe kan ‘ten gunste van’ worden toegepast	55

Versiebeheer

Datum	Versie	Gemaakt door	Omschrijving aanpassing
03-04-2025	1.0	LVDN	Eerste versie, vastgesteld door de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
26-09-2025	1.1	LVDN	Er is een opmaakfout in flowchart 2 in paragraaf 4.3 hersteld. De term 'inheemse soort' in paragraaf 5.3 bleek niet conform bestaand beleid te zijn, omdat daaronder ook dwaalgasten vallen, en is daarom gecorrigeerd naar 'duurzaam gevestigde inheemse soort'. Uitleg van de termen 'bestendig gebruik/aanwezigheid' en 'in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig' is in lijn gebracht met het wetenschappelijk rapport waar dit onderwerp in is behandeld (Het voorkomen van Habitatrichtlijnsoorten in Habitatrichtlijngebieden; De Vlinderstichting 2017) en daarmee met het al geldende beleid dat is geaccepteerd in vaste jurisprudentie (Zie o.a. de toepassing hiervan in het 'Wijzigingsbesluit aanwezige waarden Habitatrichtlijngebieden' en de bevestiging van de juistheid daarvan in de rechtbankuitspraken daarover). Vastgesteld door Directeur Natuur

1 Samenvatting

Dit Beleidskader Doelwijziging geeft invulling aan het voornemen van het kabinet om de bestaande Natura 2000-regelgeving te verduidelijken. In Nederland zijn anno 2025 162 Natura 2000-gebieden aangewezen. Het Beleidskader Doelwijziging:

- beschrijft hoe instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden kunnen worden geactualiseerd,
- schept duidelijkheid over de mogelijkheden binnen de vigerende juridische kaders om instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden aan te passen,
- geeft aan welke criteria en randvoorwaarden daarvoor gelden,
- en welke procedures daarvoor doorlopen moeten worden.

Het Beleidskader Doelwijziging is een hulpmiddel voor direct betrokkenen bij bescherming en beheer van Natura 2000-gebieden, -soorten en -habitattypen. Het is een zelfbindende beleidsnotitie voor LVVN, waarin dit ministerie aangeeft hoe het om wil gaan met verzoeken en eigen initiatieven tot doelwijziging. Het is een dynamisch document dat in de toekomst herhaaldelijk zal moeten worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden, herziene regelgeving en nieuwe jurisprudentie. De implicaties van de Europese Natuurherstelverordening zijn nog niet verwerkt, omdat nog niet duidelijk is wat deze concreet gaat betekenen voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden.

De inleiding (hoofdstuk 2) geeft aan dat er goede redenen zijn om de bestaande regelgeving te verduidelijken. Het is complexe materie en een deel van het beleidsinstrumentarium – zoals de landelijke doelen – is sterk verouderd. De actualisatie van het beleidsinstrumentarium is gaande en wordt stapsgewijs aangepakt. De inleiding geeft aan welke plek het Beleidskader Doelwijziging in het beleidsinstrumentarium inneemt en verduidelijkt dat de status van het Beleidskader Doelwijziging een “zelfbindende beleidsnotitie” is: het geeft zo transparant mogelijk aan hoe LVVN om zal gaan met verzoeken tot doelwijziging, is gebaseerd op geldende regelgeving en legt geen additionele verplichtingen op aan derden.

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe invulling kan worden gegeven aan de verplichting uit de Omgevingswet om instandhoudingsdoelstellingen te concretiseren. Dit hoofdstuk beschrijft ook hoe bij het stellen van doelen omgegaan kan worden met natuurlijke dynamiek, die invloed kan hebben op de natuurlijke fluctuaties van omvang van populaties en oppervlakten van habitattypen.

Hoofdstuk 4 beschrijft de mogelijkheden om doelen in bestaande Natura 2000-gebieden te wijzigen. Als een instandhoudingsdoelstelling knelt:

1. Kan bekeken worden of er sprake is van een feitelijke fout of nieuw inzicht in de definiëring van habitattypen;
2. Kan bij verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen onderzocht worden of dezelfde bijdrage aan de landelijk gunstige staat van instandhouding via een ander Natura 2000-gebied makkelijker, sneller of beter bereikt kan worden (er is elders meer potentie);
3. Kan onderzocht worden of prioriteiten gesteld kunnen worden binnen het Natura 2000-gebied die het knelpunt verminderen (de ene waarde mag lager worden ten gunste van een andere waarde);
4. Kan onderzocht worden of het een onhoudbaar behoudsdoel is dat kan worden geschrapt of verlaagd;
5. Kan uit een ADC-benadering blijken dat er geen alternatieven zijn maar wel dwingende redenen van algemeen belang om passende maatregelen niet te nemen, waarna een behoudsdoel kan worden geschrapt of verlaagd mits het elders wordt gecompenseerd.

Hoofdstuk 4 vervolgt met een specifieke subparagraaf over mogelijke tegenstrijdigheden tussen de Kaderrichtlijn Water, de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en eindigt met de manier waarop klimaatverandering kan worden betrokken in het Natura 2000-beleid.

Hoofdstuk 5 gaat in op de begrenzing van Natura 2000-gebieden. Het Natura 2000-netwerk blijft om actualisatie vragen, ook nu bijna alle 162 aanwijzingsbesluiten genomen zijn. In de toekomst zullen zich soorten en habitattypen vestigen of ontwikkelen in Natura 2000-gebieden die daar nu nog niet voor zijn aangewezen. Dit kunnen zelfs geheel nieuwe waarden voor Nederland zijn. Andersom kunnen sommige waarden in de loop der tijd verdwijnen uit een bepaald Natura 2000-gebied, of zelfs uit heel Nederland. Hoofdstuk 5 gaat hoofdzakelijk over het actualiseren van aanwijzingsbesluiten ten behoeve van veranderde aanwezigheid van waarden. De criteria die bepalen voor welke soorten en habitattypen (nieuwe) gebieden moeten worden aangewezen zijn in dit hoofdstuk uitgeschreven. Ook wordt beschreven dat voor bestaande en nieuwe Habitatrichtlijngebieden alle habitattypen en soorten worden aangewezen die bestendig in het gebied voorkomen. Tenslotte komt aan de orde hoe aanpassing van de grenzen van een bestaand Natura 2000-gebied kan bijdragen aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in dat betreffende gebied.

Hoofdstuk 6 beschrijft het besluitvormingsproces dat plaatsvindt nadat de afweging is gemaakt of er aanleiding is om een doel of gebiedsgrens te wijzigen op grond van de randvoorwaarden en criteria uit de hoofdstukken 3, 4 en 5.

Disclaimer

Het Beleidskader Doelwijziging is een beleidsnotitie van het Ministerie van LNV en alleen zelf-bindend voor LNV. Het Beleidskader Doelwijziging is met de grootst mogelijke zorgvuldigheid tot stand gebracht. Toch zijn fouten niet uit te sluiten. Aan dit Beleidskader Doelwijziging kunnen geen rechten kunnen worden ontleend. Eventuele tegenstrijdigheden of verschillen met de teksten van de geldende wet- en regelgeving dienen te worden gezien en behandeld als fouten in het Beleidskader Doelwijziging, die gecorrigeerd zullen worden. De status van een “zelfbindende beleidsnotitie” brengt ook met zich mee dat LNV het Beleidskader Doelwijziging te allen tijde kan wijzigen en aanvullen. Ondanks de betrachte zorgvuldigheid is het denkbaar dat bij de toepassing in de praktijk er situaties ontstaan waar het Beleidskader Doelwijziging niet in voorziet, en er toch een besluit over een doelwijziging moet worden genomen. In die gevallen zal LNV een afweging maken, een gemotiveerd besluit nemen en indien nodig het Beleidskader Doelwijziging aanpassen.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding voor Beleidskader Doelwijziging

2.1.1 Verduidelijken van mogelijkheden om doelen te wijzigen

Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden dat bijdraagt aan het stoppen van de achteruitgang en herstel van de biodiversiteit in Europa. Samen met ander beleid zorgt het ervoor dat soorten en habitattypen duurzaam kunnen voortbestaan. Anno 2025 zijn er in Nederland 162 Natura 2000-gebieden¹ aangewezen die wettelijk zijn beschermd onder de Europese Vogelrichtlijn (VR) en/of de Habitatrictlijn (HR). Dit zijn de belangrijkste natuurgebieden van Nederland. Het is belangrijk om deze natuurgebieden te beschermen, en Nederland heeft zich Europees en in diverse internationale verdragen er ook toe verplicht dat te doen. Tegelijk is het van belang dat duidelijk is in welke situaties en onder welke randvoorwaarden de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden gewijzigd kunnen worden: enerzijds omdat natuur dynamisch is, anderzijds omdat het voor alle gebruikers van het landelijk gebied duidelijk moet zijn welke flexibiliteit er in de natuurbeschermingswetgeving zit.

2.1.2 Actualisatie beleidsinstrumentarium Natura 2000

Het kabinet wil de bestaande Natura 2000 regelgeving verduidelijken. De onduidelijkheid is enerzijds te wijten aan de complexiteit van de (Europese) regelgeving en anderzijds aan het feit dat het geruime tijd geleden is dat landelijke doelen zijn bepaald, veel aanwijzingsbesluiten zijn genomen en beheerplannen definitief zijn vastgesteld. Om de gevraagde duidelijkheid te kunnen bieden is dus actualisatie van het beleidsinstrumentarium Natura 2000 nodig. Onder het beleidsinstrumentarium Natura 2000 verstaan we het geheel van wet- en regelgeving, besluiten, regelingen, beleidsnotities en plannen dat erop gericht is om de Natura 2000-gebieden de bescherming te bieden die de Europese Vogel- en Habitatrictlijn voorschrijven. Verschillende onderdelen daarvan zijn verouderd.

2.1.3 De landelijke Natura 2000-doelen worden vernieuwd

De huidige *landelijke doelen voor Natura 2000-habitattypen en -soorten*² sluiten niet meer aan bij de actuele stand van de natuur, noch bij de huidige wet- en regelgeving en evenmin bij de stand van de ecologische wetenschap. De huidige landelijke doelen zijn vaak nog ongelimiteerd ('verbeteren' of 'uitbreiden' zonder eind). Ook zijn ze gebaseerd op verouderde informatie. Het vernieuwen en concreet maken van deze doelen bakent de natuurambities af tot wat nodig is voor de internationale verplichtingen. Ze geven duidelijkheid aan alle betrokken partijen (overheden, boeren, terreinbeheerders, natuurorganisaties en rechters) over hoeveel minimaal genoeg is om te voldoen aan de VHR. De verplichting uit de Omgevingswet (art. 2.19, lid 5a 2) is dat de minister van LVVN zo concreet mogelijke instandhoudingsdoelstellingen dient op te stellen voor de in Natura 2000-gebieden beschermde habitattypen en soorten. Het voordeel van concrete en kwantitatieve doelen is dat er meer flexibiliteit is om te schuiven met doelen als duidelijk is dat de natuurboekhouding op nationaal niveau blijft kloppen. Concrete landelijke doelen zijn dus ook nodig om herijking van Natura 2000 mogelijk te maken.

2.1.4 Landelijke doelen zijn richtinggevend

De realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van de alle Natura 2000-gebieden en de bescherming van soorten en habitattypen buiten Natura 2000-gebieden moeten er samen voor zorgen dat de landelijke doelen voor Natura 2000 gehaald worden waarmee Nederland aan de VHR-verplichtingen voldoet. De rijksoverheid heeft voor elk Natura 2000-gebied een aanwijzingsbesluit genomen. Hoe de voortouwnemers de daarin opgenomen instandhoudingsdoelstellingen gaan bereiken, beschrijven zij in het beheerplan voor het gebied. In deze gedecentraliseerde samenwerking is het belangrijk dat de doelen ecologisch, technisch haalbaar en uitlegbaar zijn. Dit zijn echter geen statische gegevens.

¹ Natura 2000, "Gebieden", online: <https://www.naturazoo.nl/gebieden>

² Zie het Natura 2000-doelendocument uit 2006 en het Doelendocument mariene Natura 2000-gebieden uit 2014/partiële herziening.

Daarom is ook nodig dat de rijksoverheid duidelijk aangeeft hoe en onder welke omstandigheden de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden kunnen worden bijgesteld. De landelijke doelen geven richting bij het verder concretiseren van de instandhoudingsdoelstellingen per gebied.

2.1.5 Het Beleidskader Doelwijziging helpt bij het vernieuwen van instandhoudingsdoelstellingen in aanwijzingsbesluiten

De instandhoudingsdoelstellingen in de vigerende aanwijzingsbesluiten moeten op een transparante manier en binnen de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht worden “omgezet” naar actuele en concrete doelen waar voortouwnemers goede beheerplannen op kunnen baseren. Het Beleidskader Doelwijziging biedt die transparantie en dat overzicht.

2.1.6 Totstandkoming Beleidskader Doelwijziging

Het traject “actualisatie Natura 2000 doelensysteem” is gestart met de opstelling van een adviesrapport³, 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 ‘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, het Beleidskader Doelwijziging en onderwerpen waarvoor in een later stadium gezien wordt of daar nieuw beleid voor wordt ontwikkeld.

Het Beleidskader Doelwijziging is opgesteld in samenwerking met de provincies, de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie en mede tot stand gekomen door inbreng van experts en maatschappelijke organisaties. Het Beleidskader Doelwijziging was in conceptvorm beschikbaar voor een informatie- en reactieronde die liep van 28 november 2022 tot 20 januari 2023. De ontvangen reacties zijn betrokken bij de afronding van het Beleidskader Doelwijziging.

2.1.7 Belangrijkste wijzigingen t.o.v. concept uit informatie- en reactieronde

Tijdens de afronding heeft de tekst veel wijzigingen ondergaan ten opzichte van het concept (d.d. november 2022) uit de informatie- en reactieronde. Op tal van plaatsen is de geldende regelgeving verduidelijkt. Daarbij is veel aandacht besteed aan de toegankelijkheid van de tekst. De hoofdstukken en paragrafen hebben veelal andere titels gekregen, maar de volgorde van hoofdstukken is niet gewijzigd. Binnen inhoudelijke hoofdstukken en paragrafen wordt waar mogelijk eerst uiteengezet waarnaar gestreefd wordt en waarom (beleid) en vervolgens waar het beleid precies op van toepassing is en welke spelregels en criteria daarbij gelden (kader). Tenslotte zijn er zes “flowcharts” opgenomen in het Beleidskader Doelwijziging, waarin de regelgeving, criteria en randvoorwaarden die van toepassing zijn op de verschillende manieren waarop instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden aangepast kort, overzichtelijk en stapsgewijs worden doorlopen. Middels de flowcharts wordt hier een snel overzicht van geboden, dat vaak ook aangeeft waar in de tekst de inhoudelijke toelichting te vinden is.

³ Ministerie van LNV, IenW/RWS en IPO/Provincies (2020) Natura 2000 Adviesrapport actualisatie doelensysteem: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/17/bijlage-adviesrapport-actualisatie-doelensysteem>

2.2 Wat is het Beleidskader Doelwijziging?

2.2.1 Een hulpinstrument voor direct betrokkenen voor het wijzigen van instandhoudingsdoelstellingen

Met het Beleidskader Doelwijziging wordt allereerst invulling gegeven aan het regeerprogramma 2024 waarin staat dat verduidelijkt wordt wat de bestaande mogelijkheden zijn om tot aanpassing van Natura 2000-doelen te komen. Het doel van het Beleidskader Doelwijziging is duidelijkheid te geven over de wijze waarop instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden kunnen worden aangepast:

- Welke mogelijkheden zijn er om doelen aan te passen (en welke mogelijkheden zijn er niet);
- Welke criteria worden daarvoor gehanteerd; en
- Welke procedures moeten daarvoor doorlopen worden.

Het Beleidskader Doelwijziging geeft aan op welke wijze LNVN het wijzigen van Natura 2000-gebieden inhoudelijk onderbouwt. De kaders zijn onder meer gebaseerd op de juridische ruimte vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn, jurisprudentie en het adviesrapport actualisatie doelensysteem.⁴ Het 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), andere overheden zoals gemeenten en waterschappen en de beheerders van natuurgebieden, zoals de terreinbeherende organisaties Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en provinciale landschappen maar ook particuliere terreineigenaren.

Voor elk Natura 2000-gebied zijn in het aanwijzingsbesluit instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld, waarbij per habitattypen en per soort is uitgegaan van landelijke doelen en de bijdrage die een gebied redelijkerwijs kan leveren aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau. In de aanwijzingsbesluiten wordt aangegeven in welke richting de beschermde soort of het habitattypen zich zal moeten ontwikkelen. Daarvoor worden de termen “behoud”, “uitbreiding” en “verbetering” gebruikt. Beleidskader Doelwijziging gaat niet in op de mogelijkheden voor het wijzigen van landelijke doelen voor Natura 2000-habitattypen en -soorten.

Op grond van de VHR kunnen instandhoudingsdoelstellingen alleen worden gewijzigd op basis van een ecologische onderbouwing of wanneer bij de aanwijzing sprake is geweest van een wetenschappelijke fout. Het Beleidskader Doelwijziging schetst de ecologisch inhoudelijke gronden waarop instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden in Nederland kunnen worden aangepast (bijvoorbeeld wat betreft formulering, prioriteitstelling, concretisering of ambitieniveau). Het motief voor verplaatsing van uitbreidings- of verbeterdoelstellingen naar andere Natura 2000-gebieden kan ook van sociaaleconomische aard zijn, maar moet wel ecologisch kunnen worden onderbouwd.

2.2.2 Een zelfbindende beleidsnotitie van LNVN

De aangewezen bewindspersoon van LNVN (anno 2025 de Staatssecretaris van LNVN) is het bevoegde gezag voor het nemen van aanwijzingsbesluiten en derhalve ook de enige die hiervoor beleid kan vaststellen. Het Beleidskader Doelwijziging is dus een beleidsnotitie van het Ministerie van LNVN en alleen zelf-bindend voor LNVN. Het Beleidskader Doelwijziging geeft aan volgens welke criteria en met welk proces het ministerie van LNVN een (formeel) verzoek tot doelwijziging van een voortouwnemer zal beoordelen, of een eigen initiatief tot een doelwijziging zal vormgeven. Daarmee geeft het ministerie invulling aan haar eigen wens om transparant over en aanspreekbaar op haar handelswijze te zijn. Het Beleidskader Doelwijziging is met de grootst mogelijke zorgvuldigheid tot stand gebracht. Toch zijn fouten niet uit te sluiten. Aan dit Beleidskader Doelwijziging kunnen dan ook geen rechten kunnen worden ontleend. Eventuele tegenstrijdigheden of verschillen met teksten van de geldende wet- en regelgeving dienen te worden behandeld als fouten in het Beleidskader Doelwijziging, die gecorrigeerd moeten worden.

⁴ Ministerie van LNV, IenW/RWS en IPO/Provincies (2020), Natura 2000 Adviesrapport actualisatie doelensysteem: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/17/bijlage-adviesrapport-actualisatie-doelensysteem>

De status van een “zelfbindende beleidsnotitie” brengt ook met zich mee dat LNVN het Beleidskader Doelwijziging kan wijzigen en aanvullen. Ondanks de betrachte zorgvuldigheid is het denkbaar dat bij de toepassing in de praktijk er situaties ontstaan waarin het Beleidskader Doelwijziging niet voorziet, en er toch een besluit over een doelwijziging moet worden genomen. In die gevallen zal LNVN een afweging maken, een gemotiveerd besluit nemen en indien nodig het Beleidskader Doelwijziging aanpassen.

2.2.3 Een beleidskader

Het woord “beleidskader” bevat zowel “beleid” als “kader”. De betekenis van dit woord is in dit document dan ook tweeledig opgevat. De inhoudelijke hoofdstukken (3, 4 en 5) beginnen met het beleid over respectievelijk concretiseren (H3), doelwijziging binnen gebieden (H4) en begrenzen van gebieden (H5). De paragrafen over beleid beschrijven steeds waar LNVN naar streeft en waarom. Daarna volgt over hetzelfde onderwerp het “kader”: deze tekst bevat de spelregels en criteria, en indien nodig een nadere duiding van de situaties waarop het kader van toepassing is.

2.2.4 Een dynamisch document

Het Beleidskader Doelwijziging is een dynamisch document. Inhoudelijk beschrijft het de aspecten die redenen kunnen zijn voor een doelwijziging en de daarbij geldende criteria. Het is denkbaar dat de toepassing daarvan in praktijk tot nieuwe inzichten leidt. LNVN staat dan ook open voor reacties uit de praktijk die tot verbetering van het Beleidskader Doelwijziging kunnen leiden. Daarnaast is waarschijnlijk dat er in de toekomst aspecten bij zullen komen en af zullen vallen en criteria zullen wijzigen omdat natuurlijke omstandigheden veranderen. Tenslotte is het vrijwel zeker dat er in de toekomst nieuwe (Europese) wet- en regelgeving of jurisprudentie ontstaat die in het Beleidskader Doelwijziging moet worden verwerkt. De implicaties van de Europese Natuurherstelverordening zijn nog niet verwerkt, omdat nog niet duidelijk is wat deze concreet gaat betekenen voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden.

3 Concretiseren van doelen

3.1 Beleid: Duidelijke doelen

Waar mogelijk worden landelijke en Natura 2000-gebiedsdoelstellingen geconcretiseerd. Daartoe worden de doelen zoveel mogelijk kwantitatief geformuleerd (in omvang van areaal/populatieomvang/kwaliteit⁵). Dit heeft als doel om zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen aan overheden, beheerders en gebruikers van het betreffende gebied en om tot een efficiënte inzet van middelen te komen:

- Concretiseren maakt duidelijk wat de bijdrage is van Natura 2000-gebiedsdoelstellingen aan het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding. De landelijk gunstige staat van instandhouding wordt bereikt met de gebieden gezamenlijk en waar nodig met de bijdrage van buiten Natura 2000;
- Concretiseren maakt strategisch lokaliseren van instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden gemakkelijker. Met strategisch lokaliseren is de bijdrage van de Natura 2000-gebieden aan het bereik van de landelijk gunstige staat van instandhouding in ecologisch en maatschappelijk opzicht optimaal. Concretiseren maakt het mogelijk om uitbreidings- of verbeterdoelen tussen Natura 2000-gebieden te verschuiven wanneer daarmee de landelijk gunstige staat van instandhouding beter, sneller of makkelijker kan worden gerealiseerd (elders meer potentie, zie paragraaf 4.3). Er kan dan onderbouwd worden dat na de verschuiving de bijdrage aan het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding nog minstens even groot is. Deze landelijke benadering biedt ruimte 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. Dat is in een klein land met veel ruimtelijke opgaven van groot belang. Het concretiseren van de Natura 2000-opgave ondersteunt daarmee het benutten van de flexibiliteit in het doelensysteem;
- Concretiseren biedt duidelijkheid voor het treffen van de nodige inrichtings- en beheermaatregelen. Om voor elk Natura 2000-gebied te voldoen aan de ecologische vereisten van de aanwezige habitattypen en soorten, moet helder zijn hoeveel uitbreiding of verbetering in een gebied wordt beoogd;
- Concretisering van behoudsdoelen geeft impliciet uitwerking aan de referentiesituatie (de nulmeting), wat duidelijkheid biedt voor inrichting, beheer en vergunningverlening.

In de huidige (2025) aanwijzingsbesluiten zijn de doelen voor habitattypen en soorten van de Habitatrichtlijn (afgekort als habitattypen en soorten) veelal niet concreet, maar omschreven in kwalitatieve bewoordingen: behoud dan wel uitbreiding en/of verbetering. Hierop zijn wel uitzonderingen; zo is voor de populatie van de gewone zeehond een regiodoel voor de Deltawateren geconcretiseerd. De doelen voor populatieomvang voor Vogelrichtlijnsoorten zijn al wel geconcretiseerd in de aanwijzingsbesluiten. De doelen voor leefgebieden van soorten zijn per Vogelrichtlijnsoort in de aanwijzingsbesluiten niet geconcretiseerd in termen van oppervlakte (en kwaliteit), maar soms wel in de beheerplannen.

De instandhoudingsdoelstellingen per gebied voor habitattypen en soorten onder de Habitatrichtlijn zijn veelal niet geconcretiseerd, omdat er een lange tijd onvoldoende betrouwbare en kwantitatieve gegevens over het voorkomen van habitattypen en soorten op landelijk niveau en in specifieke Natura 2000-gebieden beschikbaar waren. Dit is voor een groot aantal habitattypen en soorten nu minder het geval. De nulmeting van habitattypen en soorten wordt (onder andere ten behoeve van beheerplannen) in toenemende mate vastgesteld, in de vorm van habitattypenkaarten en populatietellingen per gebied, zodat duidelijk is wat met het behoudsniveau in de aanwijzingsbesluiten wordt bedoeld. Daarnaast zijn er intensieve studies gaande, zoals Landschapsecologische Systeemanalyses (LESA), en wordt er meer gemonitord waardoor er meer gegevens beschikbaar zijn.

⁵ Natura 2000, "Profielen", online: www.natura2000.nl/profielen

Het is een wettelijke taak om voor zover mogelijk kwantitatieve doelstellingen op te stellen.⁶ Deze kwantitatieve doelstellingen zijn bedoeld als ‘gemiddelden over een bepaalde periode, die in overeenstemming zijn met de aantallen of de oppervlakte die het gebied gezien de natuurlijke processen of door beheermaatregelen op de langere termijn gemiddeld genomen kan dragen’.⁷ Kwantitatieve doelen kunnen hele getallen zijn, maar ze kunnen ook bandbreedtes bevatten die de onder- en bovengrens van het doel aangeven.

In een aantal gevallen kan nog steeds geen (juist) kwantitatief doel worden bepaald, doordat de natuurmonitoring niet voldoende nauwkeurig is. Welke nauwkeurigheid acceptabel is, hangt af van soort en habitatype. Wanneer de natuurmonitoring niet nauwkeuriger genoeg is en dat ook niet kan worden, zal er wellicht afgezien moeten worden van een kwantitatief doel, of kunnen in plaats van een kwantitatieve instandhoudingsdoelstelling andere, wel meetbare evaluatieparameters worden gehanteerd, waardoor een doel toch geconcretiseerd is. In de volgende paragraaf wordt beschreven op welke wijze instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden geconcretiseerd.

3.2 Kader: concretisering van doelen

De uitwerking van een concreet doel kan zowel betrekking hebben op behoudsdoelstellingen als op uitbreidings- en verbeterdoelstellingen:

- behoud of uitbreiding van de omvang van een populatie;
- behoud of uitbreiding van de oppervlakte van een habitatype;
- behoud of uitbreiding van de oppervlakte van het leefgebied van een soort;
- behoud of verbetering van de kwaliteit van een habitatype;
- behoud of verbetering van de kwaliteit van het leefgebied van een soort.

Behoud betreft in principe een ondergrens voor de bescherming van alle habitatypen en soorten. Voor de habitatypen en soorten die nog geen landelijk gunstige staat van instandhouding hebben bereikt, zijn (ook) uitbreidings- en/of verbeterdoelstellingen gesteld. Zowel behouds- als verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen worden zo veel mogelijk geconcretiseerd. Voor behoudsdoelen betreft dit de omvang en kwaliteit van een specifieke referentiesituatie in een specifiek gebied. Voor verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen moet worden bepaald hoe elk Natura 2000-gebied optimaal kan bijdragen aan het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding. Dit betreft 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-opwekking). Naast de bijdrage vanuit de Natura 2000-gebieden kan ook een bijdrage van buiten dit netwerk noodzakelijk zijn voor het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding. Of dit aan de orde is en in welke mate verschilt per habitatype en soort.

⁶ Artikel 2. 9, vijfde lid, onder a, onder 2°, van de Omgevingswet, regelt bij de taken van de M LVVN: 2°. het voor zover mogelijk opstellen van een kwantificering van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden te beschermen habitatypen en soorten; artikel 4.26 Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 80. ABRvS 5 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG3416, r.o. 2.13.1.

In onderstaande tabel is per element op hoofdlijnen de wijze van concretiseren uitgewerkt.
In alle gevallen betreft de beoogde concretisering het schaalniveau van een Natura 2000-gebied.

Tabel 3.1 Concretisering van instandhoudingsdoelstellingen op het schaalniveau van een Natura 2000-gebied

Concreet doel	Wijze van concretiseren	Uitdagingen
populatieomvang van een soort	concretiseren voor alle soorten	Voor een aantal soorten ontbreken nog gegevens. Voor lastig telbare soorten, zoals nauwe korfslak is maatwerk nodig, bijvoorbeeld uitwerking op het niveau van een kilometerhok.
oppervlakte van een habitatype	concretiseren voor alle habitattypen	Verandering van karteringsmethode maakt vergelijkingen over tijd lastig. Karteringsmethode zijn niet altijd uniform. Daarnaast is de overgang tussen habitattypen in dynamische en/of natuurlijk(e) (beheerde) gebieden vaak gradueel, waarmee een harde begrenzing lastig is. Ook is er voor natuurlijk fluctuerende habitattypen maatwerk nodig.
oppervlakte van het leefgebied van een soort	concretiseren voor alle soorten, maar eerst haalbaarheid onderzoeken	Ontwikkeling van methoden en definities voor het vaststellen van wat per soort als leefgebied wordt beschouwd. Gegevens zijn slechts deels beschikbaar en betreft veelal een globale schatting. Het is nog niet zeker in hoeverre concretisering voor alle soorten praktisch haalbaar is.
kwaliteit van een habitatype	ontwikkeling van methode voor concretiseren en vervolgens concretiseren voor alle habitattypen. Ook hier eerst haalbaarheid onderzoeken	Het ontwikkelen van een ecologisch onderbouwde methode voor het concretiseren van kwaliteit. Het is nog niet zeker in hoeverre concretisering voor alle habitattypen praktisch haalbaar is.
kwaliteit van het leefgebied van een soort	ontwikkeling van methode voor concretiseren en vervolgens concretiseren voor alle leefgebieden. Ook hier eerst haalbaarheid onderzoeken	Het ontwikkelen van een ecologisch onderbouwde methode voor het concretiseren van kwaliteit. Het is nog niet zeker in hoeverre concretisering voor alle soorten praktisch haalbaar is.

Het is op basis van de Omgevingswet wenselijk om concrete doelstellingen vast te leggen in aanwijzingsbesluiten en uit te werken in beheerplannen. Bij de vergunningverlening wordt getoetst aan de instandhoudingsdoelstellingen zoals die in het aanwijzingsbesluit staan. Het beheerplan kan daarbij worden betrokken. Voor het vastleggen van doelstellingen wordt aangesloten bij de huidige systematiek:

- De instandhoudingsdoelstellingen worden in omvang en kwaliteit vastgelegd in het aanwijzingsbesluit;
- Een nadere uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen in ruimte, tijd en maatregelen wordt opgenomen in het beheerplan;
- De evaluatie van het beheerplan, de landelijke doelen, de periodieke evaluatie en actualisatie hiervan vormen de bron voor de geconcretiseerde instandhoudingsdoelstellingen die in de aanwijzingsbesluiten worden vastgelegd.

3.3 Beleid: omgaan met natuurlijke dynamiek

Natuur is niet statisch maar aan verandering onderhevig. Bij de vaststelling van (geconcretiseerde) landelijke doelen en instandhoudingsdoelstellingen per gebied en de uitwerking daarvan in beheermaatregelen dient rekening te worden gehouden met de inherente dynamiek van de natuur: de dynamiek van het habitatype, de dynamiek in het mozaïek van met elkaar verweven habitattypen en de dynamiek van de soort en zijn leefgebied. Daarbij is ook de veerkracht van natuurwaarden relevant: een tijdelijke afname door natuurlijke dynamiek is weliswaar mogelijk, maar moet er niet toe kunnen leiden dat de waarde tot onder een kritische ondergrens daalt, waardoor het doel niet meer bereikt kan worden.⁸ De omvang is dan zo gering, dat de veerkracht ontbreekt om te herstellen. Waar die kritische ondergrens ligt, verschilt per soort en habitatype. Daarnaast is ruimte bieden aan natuurlijke dynamiek belangrijk voor het behalen van doelstellingen voor cyclisch veranderende habitattypen en leefgebieden.

In deze paragraaf worden de verschillende factoren benoemd waardoor variaties in populatieomvang en oppervlaktes kunnen ontstaan en worden verschillende opties beschreven hoe hiermee kan worden omgegaan bij het vaststellen of wijzigen van instandhoudingsdoelstellingen en de interpretatie van deze doelstellingen.

Er kunnen verschillende oorzaken zijn voor een variatie in populatieomvang en oppervlaktes. Er kan sprake zijn van een natuurlijke fluctuatie of van een trend. Er kan ook sprake zijn van een natuurlijke fluctuatie tegen de achtergrond van een positieve of negatieve trend. Het is van belang om de natuurlijke fluctuatie te onderscheiden van deze trend.

Natuurlijke fluctuaties

Kenmerkend voor natuurlijke fluctuaties is dat een populatie of een areaal over een bepaalde periode gemiddeld genomen niet verandert en de fluctuatie een natuurlijke oorzaak heeft. Een natuurlijke fluctuatie wordt vaak veroorzaakt door variabele, meestal door het weer gedreven, abiotische omstandigheden, maar ook ten gevolge van autonome ecologische processen met een voorspelbaar en min of meer cyclisch karakter. De duur van de periode die als uitgangspunt moet worden genomen is niet voor alle soorten en arealen leefgebied of habitattypen hetzelfde. Deze hangt af van de ecologie van de soort of het habitatype en de oorzaak van de natuurlijke fluctuatie.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende typen van natuurlijke fluctuatie:

- Intrinsieke fluctuaties van leefgebied of habitatype, door afwisselende successie en verstoring waardoor successie opnieuw kan beginnen. Hierdoor is er afwisselende dominantie van verschillende leefgebieden en habitattypen. Het voortbestaan van deze dynamiek kan een randvoorwaarde zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling van het gebied. Als dat niet meer door natuurlijke dynamiek gerealiseerd kan worden, kan het noodzakelijk zijn de natuurlijke dynamiek na te bootsen met beheeringrepen.;
- Fluctuaties veroorzaakt door grootschalige verplaatsing van soorten tussen meerdere Natura 2000-gebieden, of daarbuiten, zonder dat de regionale populatie als geheel daaronder lijdt. Dit betekent dat meerdere Natura 2000-gebieden samen blijvend moeten bijdragen aan voldoende opvangcapaciteit. Ondanks de afwezigheid van de soort in één of meer gebieden binnen die regio dient het leefgebied in die gebieden op orde te blijven.
- Willekeurige fluctuaties door externe oorzaken, bijvoorbeeld willekeurige opeenvolging van goede en magere jaren, al dan niet aangedreven door andere natuurlijke factoren, zoals het weer. Deze soortgebonden fluctuaties zijn afhankelijk van ecologische factoren waaronder de voortplantingsstrategie van een soort.

⁸ 'Local fluctuations as a result of natural processes at the site level are [...] acceptable, provided the FCS status at the national and biogeographical level is ensured', in: European Commission (2013) Guidelines on Wilderness Protection in Natura 2000, p. 44.

Trend en verandering

Kenmerkend voor trend en verandering is dat deze in een bepaalde richting (niet cyclisch) optreden. Dit kan een natuurlijke verandering zijn, zoals de langzame verplaatsing van Waddeneilanden van west naar oost, maar ook het gevolg van menselijk ingrijpen, bijvoorbeeld zandhonger⁹ door de Deltawerken in het Haringvliet en de Oosterschelde. Deze verandering kan ook tijdelijk zijn. Bij het concretiseren van doelen is het van belang dat natuurlijke dynamiek wordt onderscheiden van veranderingen in populaties of arealen van leefgebied of habitattypen, die niet verklaard kunnen worden als een natuurlijke fluctuatie ten gevolge van een eigenschap van een soort of habitatype in relatie tot de natuurlijke omgeving.

Als in een gebied een trend optreedt en het dus in een bepaalde richting verandert, kan dit effect hebben op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in het Natura 2000-gebied. Zo kan een habitatype of soort als gevolg van deze trend dreigen af te nemen en zijn op grond van het verslechteringsverbod uit de Habitatrictlijn (artikel 6.2) maatregelen verplicht om dit te voorkomen.

3.4 Kader: opties voor omgaan met natuurlijke fluctuaties

In deze paragraaf worden de opties beschreven die beschikbaar zijn voor de categorie 'natuurlijke fluctuaties' als oorzaak voor het fluctueren van natuurwaarden. Met name in dynamische gebieden¹⁰ kunnen soorten en habitattypen grote fluctuaties laten zien in aantallen en oppervlakte als gevolg van wisselende omstandigheden. Vogels kunnen bijvoorbeeld een aantal jaren allemaal in het ene Natura 2000-gebied zitten en vervolgens weer in een ander Natura 2000-gebied. Habitattypen kunnen overgaan van het ene naar het andere successiestadium, waardoor het ene habitatype (tijdelijk) toeneemt en het andere afneemt.

Bij habitattypen en soorten die grote natuurlijke fluctuaties laten zien, is het van belang de vraag te beantwoorden of deze bestendig aanwezig¹¹ zijn in een Natura 2000-gebied (zie paragraaf 5.3.3):

- Indien soorten of habitattypen niet bestendig aanwezig zijn in een gebied, wordt er geen instandhoudingsdoelstelling geformuleerd.¹² Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan soorten en habitattypen die tijdelijk aanwezig zijn na een inrichtingsmaatregel voor het realiseren van aangewezen instandhoudingsdoelstellingen waarbij er, als bijeffect, een tijdelijke situatie ontstaat met pioniersvegetatie en -soorten die daar niet bestendig voorkomen.
- Wanneer een pionierssoort of pionierssituatie van een habitatype en de daarmee gepaard gaande natuurlijke fluctuaties onderdeel zijn van de natuurlijke kenmerken van een gebied, dient er een instandhoudingsdoelstelling te worden geformuleerd. Dit geldt voor pionierssoorten en habitattypen die in een gebied voorkomen vanwege de natuurlijke dynamiek, maar ook vanwege een bepaald beheer dat wordt gevoerd ten gunste van andere instandhoudingsdoelstellingen. Daarbij is het van belang dat er goed wordt gekeken of sprake is van een hoog of juist laag niveau in het referentiejaar om te voorkomen dat de behoudsdoelstelling daarop wordt gebaseerd en derhalve onrealistisch is. Kennis over natuurlijke fluctuaties moet ook betrokken worden bij het concretiseren van uitbreidings- en verbeterdoelstellingen, waarbij gekeken wordt naar hoe het Natura 2000-gebied optimaal kan bijdragen aan de landelijk gunstige staat van instandhouding.

⁹ 'Zandhonger' is het gebrek aan sedimentatie. De Oosterscheldedekering verzwakt de getijdestroming, waardoor slikken, schorren en platen amper aangroeien, terwijl deze wel eroderen. Daardoor verdwijnen habitattypen en leefgebied van soorten.

¹⁰ In dynamische natuur hebben natuurlijke processen een bepalende invloed op het landschap, zoals bij de Waddenzee of in uiterwaarden. Hierdoor zijn jonge successiestadia zoals open grond, open water of grasland aanwezig, maar ook oude successiestadia zoals bossen of venen. Voor een uitgebreidere definitie, zie: BIJ12 "No1 Grootchalige, dynamische natuur", online: <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuursubsidies/index-natuur-en-landschap/natuurtypen/no1-grootchalige-dynamische-natuur/>.

¹¹ Zie 'Definitie bestendig gebruik' in paragraaf 5.3.3.

¹² Als een soort of habitatype al is aangewezen en niet meer bestendig aanwezig is, geldt dit als verslechtering. De instandhoudingsdoelstelling blijft dan gehandhaafd, tenzij sprake is van een onhaalbaar doel (zie paragraaf 4.5).

De instandhoudingsdoelstellingen in dynamische gebieden moeten niet als statisch worden geïnterpreteerd. Hierna worden verschillende opties beschreven die hiervoor gebruikt kunnen worden. Voor alle beschreven opties geldt dat een tijdelijke afname door natuurlijke dynamiek mogelijk is, maar dat de tijdelijke afname er niet toe mag leiden dat een kritische ondergrens wordt onderschreden, waardoor realisatie van de instandhoudingsdoelstelling van het gebied of de landelijk gunstige staat van instandhouding in gevaar komt. Het is belangrijk dat in de beheerplannen wordt uitgewerkt wat voor de verschillende habitattypen en soorten de ondergrens is in het licht van de kenmerken van het betreffende gebied en de ecologische kenmerken van de habitatype of soort.

Voor het omgaan met natuurlijke fluctuaties kunnen de volgende opties worden onderscheiden:

- a) instandhoudingsdoelstelling interpreteren en zo nodig opstellen of aanpassen, passend bij de termijn van de natuurlijke cyclus;
- b) regiodoelen opnemen in aanwijzingsbesluiten, aanvullend op de gebiedsdoelen;
- c) cyclische habitattypen en leefgebieden.

De opties en de eisen die gesteld worden aan de omstandigheden waaronder deze opties kunnen worden toegepast, worden hieronder verder toegelicht.

a) Instandhoudingsdoelstellingen interpreteren en zo nodig opstellen of aanpassen, passend bij (termijn van) natuurlijke cyclus

Deze optie kan worden toegepast voor soorten en habitattypen die te maken hebben met:

- Natuurlijke korte termijncycli: (onregelmatige) cycli die binnen een termijn van ongeveer 5-10 jaar van nature optreden. Te denken valt aan terugkerende virusuitbraken (konijnen, zeehonden), cycli van muizenpopulaties of invloed op populaties door het optreden van mastjaren¹³ bij bomen, die kunnen leiden tot fluctuaties van soorten en habitattypen en die direct of indirect door zulke fenomenen worden beïnvloed. Het doelbereik kan dan over zo'n termijn worden geëvalueerd. Bij reeds geconcretiseerde instandhoudingsdoelstellingen kan sprake zijn van over- of onderschatting. Waar dat het geval is kan doelaanpassing aan de orde zijn;
- Natuurlijke langetermijncycli zoals bijvoorbeeld tussen pionier- en vervalstadia van bossen. Vanwege de grotere tijdsperiode wordt het bestaan van zo'n cyclus mogelijk over het hoofd gezien en wordt mogelijk een te hoge of te lage instandhoudingsdoelstelling vastgesteld.

Als onderdeel van de evaluatie van het beheerplan kan daarom door het bevoegd gezag voor het beheerplan een analyse worden toegevoegd die aangeeft over welke tijdsperiode een instandhoudingsdoelstelling wordt geëvalueerd. In gevallen waarbij de duur van de cyclus niet passend is bij de wijze waarop de huidige instandhoudingsdoelstelling is vastgesteld in het aanwijzingsbesluit kunnen in het beheer en bij de vergunningverlening knelpunten ontstaan.

De analyse kan dan de onderbouwing geven voor een voorstel tot doelwijziging. De instandhoudingsdoelstelling wordt dan in veel gevallen het gemiddelde over de duur van de cyclus. Als conform besloten wordt, zal het aanwijzingsbesluit hierop worden aangepast.

Overigens hoeft dit niet per definitie te betekenen dat een instandhoudingsdoelstelling wordt bepaald in termen van een gemiddelde over een langere termijn. Het kan ook voorkomen dat de instandhoudingsdoelstelling juist wordt gebaseerd op een (seizoens)maximum dat slechts wordt bereikt onder bepaalde omstandigheden. Denk hierbij aan een instandhoudingsdoelstelling voor vogelsoorten die enkel nog in strenge winters naar Nederland komen; daarvoor is een populatiedoel in termen van een (seizoens)maximum de passende formulering, zodat voldoende leefgebied in stand wordt gehouden voor dit maximum.

¹³ In een mastjaar produceert een populatie bomen of struiken bovengemiddeld veel vruchten. Doordat er in mastjaren meer voedsel beschikbaar is, zorgt dit voor veranderingen in de populatie van bijvoorbeeld muizen.

b) Regiodoelen in aanwijzingsbesluiten

Bij uitzondering is het mogelijk voor sommige soorten en habitattypen om regiodoelen te formuleren, zoals voor een aantal vogelsoorten en de gewone zeehond is gedaan in de Deltawateren. Met een regiodoelstelling kan het doelbereik van verschillende gebiedsdoelen in samenhang met elkaar worden beoordeeld als dit vanuit de ecologie van die soorten en habitattypen te onderbouwen is. Een daling in populatieomvang of oppervlakte habitatype in het ene Natura 2000-gebied door een stijging van diezelfde natuurwaarde in een ander Natura 2000-gebied, wordt door het stellen van een regiodoel niet als een negatieve trend gezien. Het formuleren van een regiodoel is mogelijk als de volgende factoren van toepassing zijn:

- Er is sprake van soorten (en habitattypen) met lokale populaties als onderdeel van een regionale populatie (bijvoorbeeld grote stern, strandplevier);
- Er is sprake van wisselend gebruik van meerdere Natura 2000-gebieden binnen een regio door dezelfde populatie en er vindt uitwisseling plaats tussen deze gebieden.

Voor regiodoelen gelden de volgende vereisten:

- De draagkracht van het leefgebied in de regio moet meer zijn dan voor de gehele regionale populatie nodig is, zodat het verminderde gebruik van het ene Natura 2000-gebied kan worden opgevangen door een ander Natura 2000-gebied. Dat betekent dat voor elk Natura 2000-gebied een instandhoudingsdoelstelling dusdanig moet worden bepaald dat er bij het optellen van alle gebieden een overcapaciteit ontstaat. Er dient voor alle gebieden een theoretisch maximum te worden geformuleerd dat in beheerplan of het aanwijzingsbesluit wordt verwerkt. Wat het theoretisch maximum is voor de afzonderlijke Natura 2000-gebieden wordt door de voortouwnemers onderbouwd in een ecologische analyse bij evaluatie van de beheerplannen. Indien er sprake is van verschillende voortouwnemers, dienen zij deze theoretische maxima onderling af te stemmen;
- Voor elk Natura 2000-gebied gelden vereisten voor het leefgebied: het leefgebied moet op orde zijn en blijven, ook in de jaren dat de populatie in een ander gebied verblijft;
- De omvang van de regionale populatie moet worden gedefinieerd;
- Het regiodoel voor een populatie heeft een aanvullend karakter op de gebiedsdoelen voor het leefgebied. Minimaal geldt in elk Natura 2000-gebied een behoudsdoelstelling voor het theoretische maximum.

c) Cyclisch veranderende habitattypen en leefgebieden

In specifieke landschappen zijn onder natuurlijke omstandigheden meerdere successiestadia van habitat(sub)typen terug te vinden. Door verjongingsprocessen kunnen meerdere habitat(sub)typen naast elkaar blijven bestaan, maar zullen ze in de onderlinge verhoudingen sterk in de tijd kunnen variëren. Voorwaarde is dat in zulke landschappen de natuurlijke dynamiek (wind, water, temperatuur, et cetera) of de onnatuurlijke dynamiek (beheer) voldoende genoeg is om dat verjongingsproces steeds opnieuw te kunnen laten plaatsvinden.

Instandhoudingsdoelstellingen voor dynamische waarden kunnen anders geformuleerd worden dan inherent meer statische natuurwaarden. Dit om te voorkomen dat de instandhoudingsdoelstellingen voor dynamische natuur als 'statisch' worden geïnterpreteerd en aldus sturend zouden zijn voor statisch beheer. Verslechtering moet bij doelen voor dynamische waarden worden beoordeeld in het licht van de natuurlijke gewenste beoogde cyclische dynamiek, waarbij de aangetroffen situatie slechts een momentopname is binnen de natuurlijke bandbreedtes. Zoals eerder aangegeven moet bij de beoordeling van verslechtering tevens rekening worden gehouden met een kritische ondergrens waarbij een habitatype of leefgebied niet kan terugkeren.

Voor dit soort dynamische systemen kunnen in het aanwijzingsbesluit (eventueel met een nadere uitwerking in het beheerplan) de algemene gebiedsdoelen geconcretiseerd worden met een beschrijving van de sturende processen in relatie tot de natuurlijke cycli van verschillende soorten en habitat(sub)typen, voor zover deze noodzakelijk zijn voor het beheer ervan. Daarmee krijgen de algemene doelen – naast de instandhoudingsdoelstellingen voor soorten en habitattypen – ook een steviger juridische betekenis.

Elementen in deze beschrijving zijn onder andere essentiële elementen voor het functioneren van het landschap, de variatie in tijd en ruimte en de verhouding tussen habitattypen en in welke mate deze mogen variëren. Ook kernopgaven voor het gebied kunnen hier terugkomen. Een voorbeeld van het anders formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen voor dynamische waarden is te vinden in het Natura 2000-beheerplan Zwin en Kievittepolder (provincie Zeeland)¹⁴, zie kader hieronder.

Beheerplan Zwin en Kievittepolder (provincie Zeeland)

- Dynamiek is een van de belangrijkste kenmerken van dit Natura 2000-gebied;
- Habitattypen komen als mozaïek verspreid voor in het gebied;
- Er is sprake van jaarlijkse natuurlijke fluctuatie van oppervlaktes van habitattypen volgens de beschrijving in bijlage 3 van het beheerplan.

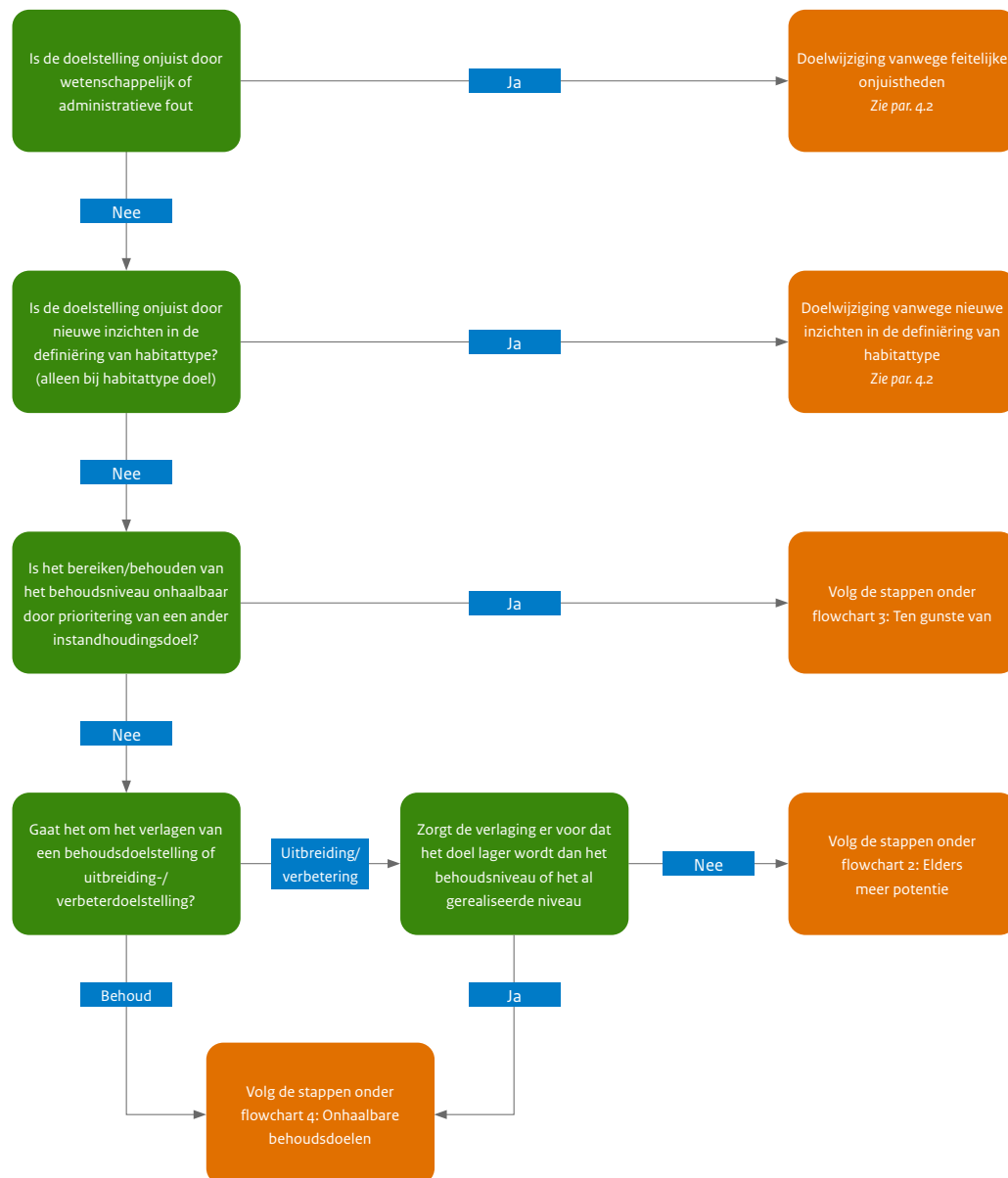
Het gebied ligt aan de kust en is via een geul verbonden met de Noordzee, waardoor dynamiek een grote invloed heeft op het areaal van habitattypen slik- en zandplaten (H1140), zilte pionierbegroeiingen (H310A), slijkgrasvelden (H1320) en schorren en zilte graslanden (H1330) waarvoor doelen zijn aangewezen. Het areaal van de aanwezige habitattypen wisselt voortdurend, waardoor het vaststellen van specifieke oppervlaktes per habitatype steeds een momentopname is. Bij iedere beoordeling moet ook steeds gekeken worden naar de samenhang tussen de habitattypen en de natuurlijke successie die door de dynamiek in het gebied wordt bepaald. Dynamiek en successie zijn hierbij de leidende randvoorwaarden voor het op lange termijn behouden van de natuurlijke kenmerken van het gebied.

De toelichting op de instandhoudingsdoelstellingen is van groot belang voor het uitvoeren van beheermaatregelen die de dynamiek voor instandhouding van de natuurlijke kenmerken van het gebied behouden, zoals verbreding en verdieping van de geul in het Natura 2000-gebied. Initieel zal door deze maatregel een beperkt areaal aan habitattypen H1310A zilte pioniersbegroeiingen, H1320 slijkgrasvelden en H1330A schorren en zilte graslanden omgezet worden in H1140A slik en zandplaten en H2120 witte duinen. Binnen het mozaïek zal initieel een verschuiving plaatsvinden naar meer areaal van het habitatype slik- en zandplaten (H1140A). Door de gelijktijdige uitbreiding van het gebied wordt er ook onmiddellijk na aanleg ca. 10 ha bijkomende oppervlakte H1140A slik en zandplaten gecreëerd. Dit habitatype zal op termijn evolueren in zilte pioniersbegroeiingen (H310A), daarna in slijkgrasvelden (H1320) en tot slot in schorren en zilte graslanden (H1330A). Dit natuurlijk successieverloop zal in dit deel van het gebied naar verwachting niet binnen de eerste 10 jaar doorlopen zijn wegens de lage ligging (polder). In het Vlaamse deel van het Natura 2000-gebied, dat een totale uitbreiding kent van ca. 125 hectare natuurgebied, zullen de habitattypen H1310A, H1320 en H1330A wel binnen een periode van 10 jaar zijn toegenomen met een oppervlakte die groter is dan het initieel tijdelijk verlies in Nederland.

¹⁴ Provincie Zeeland, *Beheerplan Zwin en Kievittepolder (2017-2023)*.

4 Doelwijziging in bestaande Natura 2000-gebieden

Flowchart 1: mogelijkheden voor wijziging instandhoudingsdoelstelling voor bestaande Natura 2000-gebieden



4.1 Beleid: wijzigen kan, verslechteren mag niet

De instandhoudingsdoelstellingen geven richting aan de beheerplannen van Natura 2000-gebieden maar staan niet voor eeuwig vast. Zo kunnen gebieden belangrijker worden voor bepaalde soorten of habitattypen en minder belangrijk voor andere soorten of habitattypen. Vanwege het verslechteringsverbod van de Habitatrichtlijn kunnen behoudsdoelen alleen worden gewijzigd onder strikte voorwaarden. Voor verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen is meer flexibiliteit. Door verbeter- of uitbreidingsdoelen elders te lokaliseren als daar meer potentie aanwezig is, kan het doelensysteem efficiënter en effectiever worden vormgegeven. Wanneer noodzakelijke maatregelen ten behoeve van bepaalde habitattypen en soorten noodzakelijkerwijs ten koste gaan van de instandhouding van andere habitattypen en soorten, moet een keuze worden gemaakt. Het Beleidskader Doelwijziging geeft voor alle mogelijkheden van doelwijziging in Natura 2000-gebieden de spelregels op basis van de strikte voorwaarden die de VHR daaraan stellen. Wijziging van instandhoudingsdoelstellingen moet altijd worden geformaliseerd door wijziging van het aanwijzingsbesluit van het betreffende Natura 2000-gebied (zie hiervoor hoofdstuk 6).

Behoud van de oppervlakte en kwaliteit van een habitatype of de oppervlakte en kwaliteit van leefgebieden van soorten betreft in principe de ondergrens voor de bescherming van alle habitattypen en soorten in de Natura 2000-gebieden. Volgens artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn mag de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten namelijk niet verslechteren en mogen er geen verstorende factoren voor soorten optreden. Dit is het zogenaamde 'verslechteringsverbod', dat ook geldt voor de leefgebieden van soorten onder de Vogelrichtlijn. Als de instandhoudingsdoelstelling 'behoud' is, maar er toch uitbreiding of verbetering plaatsvindt én die uitbreiding of verbetering wordt weer teniet gedaan, dan is 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 van de Habitatrichtlijn. Het 'afromen' bóven het niveau van de beoogde uitbreiding of verbetering evenmin in strijd met lid 1 en 2 van artikel 6 Habitatrichtlijn.

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.

Dat behoud het minimum is wil niet zeggen dat altijd kan worden volstaan met het minimum. Er moet ook landelijk een gunstige staat van instandhouding worden bereikt. 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. Ook kan uitbreiding van de populatie van een soort of oppervlakte van een habitatype of het leefgebied van een soort nodig zijn. Volgens de VHR staat het EU-lidstaten vrij om zelf invulling te geven aan hoe ze de landelijk gunstige staat van

instandhouding willen bereiken.¹⁵ 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 gunstige staat van instandhouding kan ook een bijdrage van buiten het Natura 2000-netwerk noodzakelijk zijn. Of dit aan de orde is en in welke mate verschilt per habitatype en soort.

Voor het bepalen van wat in de instandhoudingsdoelstellingen onder ‘behoud’ dan wel ‘uitbreiding’ of ‘verbetering’ moet worden verstaan, is het dus belangrijk te weten wat de Ausgangssituatie (of ‘referentiesituatie’) is waarmee deze termen moeten worden vergeleken. Dat is eveneens van belang voor het handhaven van het verslechteringsverbod. De situatie ten tijde van het publiceren van een aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied is bepalend voor wat onder ‘behoud’ moet worden verstaan en vanaf welk niveau ‘uitbreiding’ en ‘verbetering’ nagestreefd moet worden. Met het moment van aanwijzen van het Natura 2000-gebied wordt bedoeld het eerste besluit waarbij het gebied een Natura 2000-gebied wordt en de natuurwaarde een instandhoudingsdoelstelling heeft gekregen: het Natura 2000-aanwijzingsbesluit. Het gaat hierbij dus niet over de eerste aanwijzing als Vogelrichtlijn-gebied of de aanmelding van het Natura 2000-gebied, omdat daarbij nog geen instandhoudingsdoelstelling werd gesteld.

Mocht verslechtering hebben opgetreden tussen het moment van aanwijzing als Vogelrichtlijngebied/aanmelding als Habitatrichtlijngebied en het aanwijzingsbesluit waarbij de natuurwaarde een instandhoudingsdoelstelling heeft gekregen, dan is er een herstelopgave als instandhoudingsdoelstelling gesteld om de verslechtering terug te draaien. Tenzij er een herstelopgave is gesteld, moeten de instandhoudingsdoelstellingen zó begrepen worden, dat het behoudsniveau van de habitattypen en soorten betrekking heeft op oppervlakte en kwaliteit, respectievelijk omvang en kwaliteit leefgebied en omvang populatie, zoals aanwezig op de datum van aanwijzen van het Natura 2000-gebied. Dit is tevens het niveau van waaraf ‘uitbreiding’ en ‘verbetering’ nagestreefd moet worden.

4.2 Kader: correctie van fouten of nieuwe inzichten in definities

In specifieke gevallen kan wijziging van instandhoudingsdoelstellingen nodig zijn, omdat die niet juist zijn geformuleerd. Dit geldt in de volgende situaties:

- Feitelijke onjuistheden:
Wanneer sprake is van een administratieve of een wetenschappelijke fout in de gegevens over het voorkomen van soorten en habitattypen in een Natura 2000-gebied ten tijde van de aanmelding van een Habitatrichtlijngebied bij de Europese Commissie, of ten tijde van de aanwijzing van een Vogelrichtlijngebied;
- Nieuwe inzichten in de definiëring van habitattypen:
De definiëring van habitattypen is in Europees verband afgestemd in het Habitats Committee waarin alle EU-lidstaten zitting hebben. De definiëring is vastgelegd in de interpretatiehandleiding van de Europese Commissie. Deze handleiding dient als wetenschappelijk referentie en kan door de lidstaten als basis worden gebruikt voor de nationale implementatie van de Habitatrichtlijn. Deze definiëring is voor Nederland uitgewerkt in het Profielendocument.¹⁶ Inzichten in de interpretatie binnen een specifieke Nederlandse situatie kunnen veranderen.

¹⁵ Witteveen + Bos i.s.m. K. Bastmeijer (2020) *Nalopen van Natura 2000 aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet voortvloeien uit de Vogel en Habitatrichtlijn*, rapport voor LNV, p. 33 en 34.

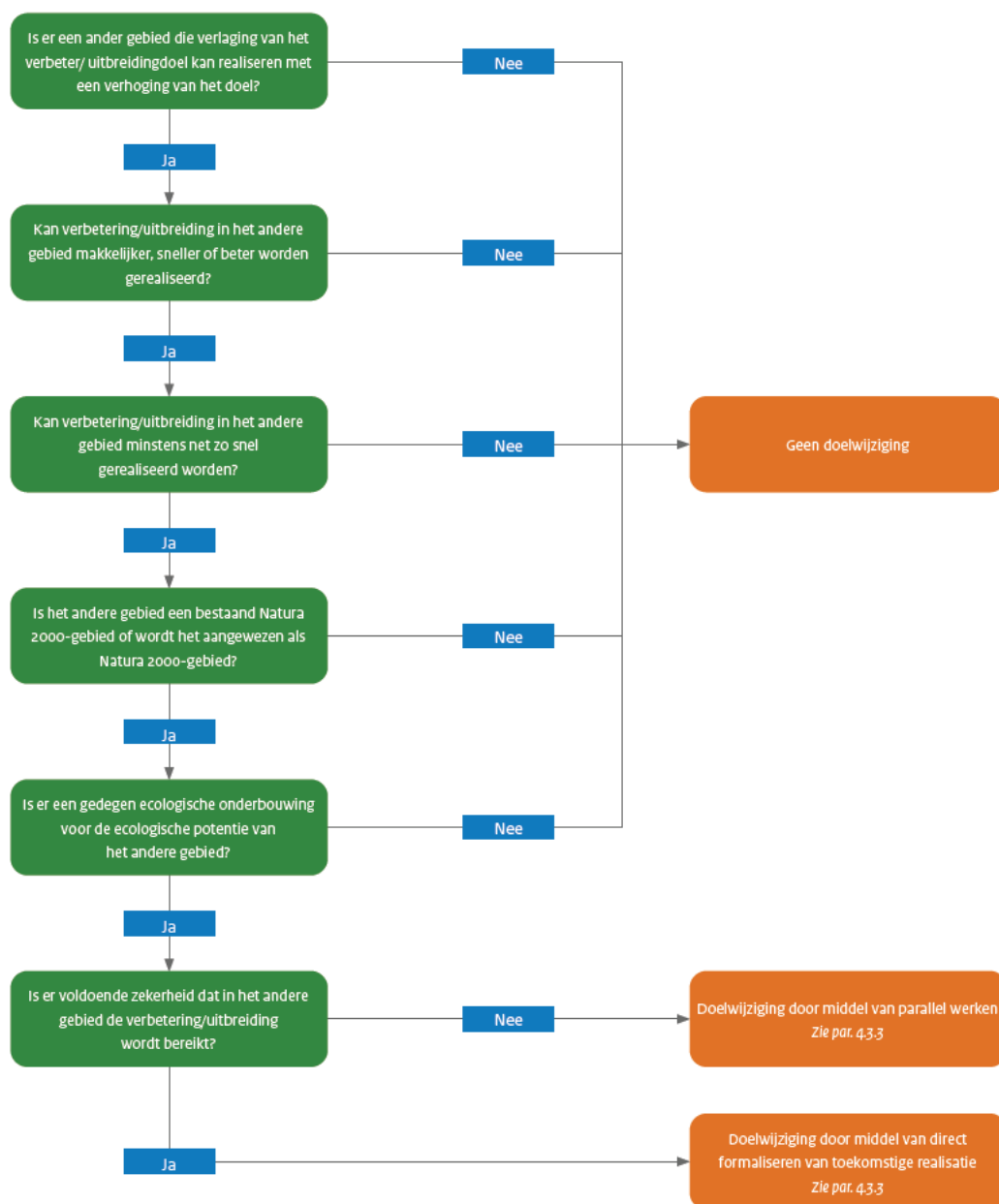
¹⁶ Ministerie van LNV (2008) - voorlopige versie - Leeswijzer Natura 2000 profielendocument.

Dergelijke onjuistheden in gegevens en nieuwe inzichten in definiëring kunnen leiden tot het schrappen, toevoegen, of wijzigen van instandhoudingsdoelstellingen voor soorten en habitattypen waarvan achteraf blijkt dat ze op het moment van aanmelden (of bij Vogelrichtlijngebieden op het moment van aanwijzen) toch niet (in meer dan verwaarloosbare mate)¹⁷ of juist wel, of in andere mate in het Natura 2000-gebied voorkwamen.

¹⁷ Oftewel “bestendig” (zie paragraaf 5.3.3)

4.3 Ruimte voor schuiven van verbeter- en uitbreidingsdoelen tussen gebieden

Flowchart 2: mogelijkheden voor toepassing van 'elders meer potentie'



4.3.1 Beleid: elders meer potentie

Uit ecologische analyse, zoals de evaluatie van de beheerplannen, kan blijken dat een instandhoudingsdoelstelling en daarmee de bijdrage aan de landelijk gunstige staat van instandhouding in een ander Natura 2000-gebied sneller, makkelijker of beter kan worden bereikt ('elders meer potentie'). Dit kan reden zijn voor doelwijziging, waarbij een verbeter- en/of uitbreidingsdoelstelling verschuift naar een ander gebied. Er kunnen ook sociaal-economische motieven zijn voor het verplaatsen van een verbeter-/uitbreidingsdoelstelling naar een ander Natura 2000-gebied, maar er moet wel onderbouwd kunnen worden dat het andere gebied ecologische potentie heeft. Bij verschuiving van uitbreidings- of verbeterdoelen moet de gunstige staat van instandhouding minimaal even snel, maar bij voorkeur sneller

gerealiseerd kunnen worden. Het wegnemen van een verbeterdoel in een gebied met grote kansen op herstel op korte termijn kan bijvoorbeeld niet gerechtvaardigd worden met beloften van natuurherstel in een nieuw gebied, waar het herstel nog lange tijd op zich zal laten wachten.¹⁸

Vanwege het verslechteringsverbod is het in principe alleen mogelijk de verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen anders te verdelen over de gebieden. Behoudsdoelen kunnen alleen onder strikte voorwaarden worden verplaatst (zie kader). Als een verbeter- of uitbreidingsdoel elders wordt gerealiseerd, geldt voor de betreffende soort of habitatype in het oorspronkelijk gebied de behoudsdoelstelling als ondergrens, vanwege datzelfde verslechteringsverbod.

Verplaatsen van behoudsdoelen

Het is niet mogelijk om de grotere potentie van een ander gebied te gebruiken als onderbouwing voor een andere verdeling van behoudsdoelen over de Natura 2000-gebieden. Voor alle habitattypen en soorten in een Natura 2000-gebied is behoud in principe de ondergrens, vanwege het verslechteringsverbod van de Habitatrichtlijn. Het verlagen of laten vervallen van behoudsdoelen in Natura 2000-gebieden kan alleen onder strikte voorwaarden. Deze situaties zijn beschreven in paragraaf 4.5 'onhaalbare doelen'.

4.3.2 Kader: situaties bij toepassen van 'elders meer potentie'

Bij het toepassen van 'elders meer potentie' kunnen verschillende situaties worden onderscheiden die samenhangen met de status van het gebied waar de doelen naartoe worden verplaatst. Onder 'elders meer potentie' kunnen verbeter- en/of uitbreidingsdoelstellingen verplaatst worden naar:

- **Bestaande Natura 2000-gebieden:**
Hierbij kunnen ook Habitatrichtlijndoelen worden verplaatst naar (een deel van) een bestaand Natura 2000-gebied dat nu alleen is aangewezen onder Vogelrichtlijn, of andersom kunnen Vogelrichtlijndoelen worden verplaatst naar een bestaand gebied dat nu alleen is aangewezen onder de Habitatrichtlijn;
- **Gebieden buiten bestaande Natura 2000-gebieden:**
Hierbij wordt het gebied toegevoegd aan het Natura 2000-netwerk.

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. Als dat gebied al een bestaande verbeter- of uitbreidingsdoelstelling heeft, dan kan deze (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 wijzigingen van de aanwijzingsbesluiten noodzakelijk voor beide Natura 2000-gebieden. Om te bepalen of een verhoging van een bestaande verbeter- of uitbreidingsdoelstelling 'extra' is, is een referentie nodig. Een bestaande concrete uitwerking van de verbeter- of uitbreidingsdoelstelling (in het aanwijzingsbesluit of het beheerplan) geldt daarvoor als referentie ten opzichte waarvan de 'extra' verhoging kan worden beoordeeld. In Natura 2000-gebieden waar de verbeter- of uitbreidingsdoelstelling (nog) niet concreet is uitgewerkt, kan geen extra verhoging worden gerealiseerd. Verbetering of uitbreiding was daar immers al het doel, maar is niet geconcretiseerd. Bij al geconcretiseerde verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen voor eenzelfde habitatype of soort kan blijken dat in het ene Natura 2000-gebied minder verbetering mogelijk is dan verwacht, terwijl deze verbetering kansrijker is in het andere Natura 2000-gebied. In dat geval kan de omvang van de bijdrage tussen twee bestaande verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen worden verschoven. De nieuwe geconcretiseerde instandhoudingsdoelstellingen worden opgenomen in de aanwijzingsbesluiten van de betreffende gebieden.

¹⁸ Intern verslag tweede bijeenkomst juridische denktank - 29 september 2020, p. 12

Als een doel van de Habitatrictlijn wordt toegevoegd aan een Vogelrichtlijngebied, dan moet het daardoor ook aangewezen worden als Habitatrictlijngebied en zullen ook voor alle habitattypen en Habitatrictlijnsoorten die zich in meer dan verwaarloosbare mate binnen die begrenzing bevinden instandhoudingsdoelstellingen opgenomen moeten worden. Het toevoegen van een vogeldoel aan een Habitatrictlijngebied heeft vergelijkbare consequenties.

De Habitatrictlijn vereist dat het Natura 2000-netwerk de beschermde soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding behoudt of herstelt.¹⁹ Daartoe zijn er bij aanwijzing behoud-, verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen gesteld voor de Natura 2000-gebieden. Als een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling met het instrument 'elders meer potentie' buiten de bestaande begrenzing van een Natura 2000-gebied wordt gerealiseerd, 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 (zie paragraaf 5.4). Op deze wijze blijft het Natura 2000-netwerk de beoogde bijdrage leveren aan de landelijk gunstige staat van instandhouding. In jurisprudentie²⁰ wordt geaccepteerd dat volstaan wordt met behoudsdoelen als de landelijke herstelopgave voor een gunstige staat gedekt wordt door andere gebieden. Het moet voor andere gebieden dan wel gaan om aangewezen Natura 2000-gebieden. Zie ook de analogie bij toepassing van Habitatrictlijn artikel 6, lid 4 (ADC-toets) waarbij vereist is dat met compensatie de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard wordt: compensatie buiten het Natura 2000-gebied moet worden aangewezen als Natura 2000-gebied.²¹ Bij de nieuwe aanwijzing of herbegrenzing moeten ook instandhoudingsdoelstellingen worden vastgelegd voor andere in meer dan verwaarloosbare mate aanwezige habitattypen en Habitatrictlijnsoorten (bij aanwijzing als Habitatrictlijngebied), of vogelsoorten (bij aanwijzing als Vogelrichtlijngebied).

4.3.3 Kader: direct formaliseren van toekomstige realisatie of parallel werken

Om er zeker van te zijn dat een verschuiving van verbeter- of uitbreidingsdoelen tussen twee gebieden ook daadwerkelijk bijdraagt aan (het makkelijker, beter of sneller bereiken van) de landelijk gunstige staat van instandhouding, worden twee mogelijke opties onderscheiden:

a) Direct formaliseren van verplaatsing van verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen:

De eerste optie betreft het direct formaliseren van de verplaatsing van verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen (in aanwijzingsbesluiten), nog voordat ze in het andere gebied gerealiseerd zijn. Hiervoor is voldoende zekerheid nodig over de daadwerkelijke potentie van het andere gebied voor de betreffende uitbreiding of verbetering. Dit moet uit een ecologische systeemanalyse of watersysteemanalyse blijken, waarbij in het geval van verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen voor soorten ook specifiek soortgericht onderzoek nodig is. Daarbij is het ook nodig dat in het andere gebied alle benodigde maatregelen voor verbetering of uitbreiding zijn geïdentificeerd en voldoende op haalbaarheid zijn getoetst. Op basis hiervan moet bestuurlijk commitment en financiële borging worden verkregen om de instandhoudingsdoelstellingen te verplaatsen en de benodigde maatregelen te realiseren. Vervolgens worden de geconcretiseerde instandhoudingsdoelstellingen in de betreffende aanwijzingsbesluiten en beheerplannen aangepast (verhoogd in het ene gebied, en verlaagd met behoud als ondergrens in het andere gebied).

¹⁹ Habitatrictlijn, artikel 3, eerste lid

²⁰ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@55540/200902380-1-r2/> Noordzeekustzone r.o. 2.11.2.,
<https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@33595/200802545-1/> Voordelta r.o. 2.13.2.,
<https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@55540/200902380-1-r2/> Noordzeekustzone Bruinvis r.o. 2.23.2.

²¹ Beoordeling van plannen en projecten met betrekking tot Natura 2000-gebieden — Methodologische richtsnoeren inzake artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrictlijn (92/43/EEG) p.91: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1028\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1028(02))

- b) Parallel werken door stapsgewijs formaliseren van verplaatsing van verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen:

Wanneer de verbetering of uitbreiding elders relatief onzeker is, biedt de tweede optie met parallel werken de mogelijkheid om deze doelstellingen toch te kunnen verplaatsen. Bij parallel werken wordt de verbetering of uitbreiding eerst in het andere Natura 2000-gebied gerealiseerd 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. In dat geval wordt 'elders meer potentie' gebaseerd op praktijksucces in plaats van theoretische analyse, modellering of beleidsmatige wens, wat in specifieke situaties beter recht kan doen aan het voorzorgsbeginsel. Hiermee wordt voorkomen dat een benodigde verbetering of uitbreiding langdurig tussen gebieden heen en weer wordt geschoven, met het risico dat de realisatie van de beoogde verbetering wordt uitgesteld. Ook wordt de robuustheid van het Natura 2000-netwerk vergroot, omdat in meer gebieden maatregelen worden genomen voor verbetering of uitbreiding. Doordat in deze optie niet direct kan worden gestopt met het nemen van (beheer) maatregelen voor de uitbreiding of verbetering in het oorspronkelijk gebied kan dit mogelijk leiden tot inefficiënte besteding van middelen.

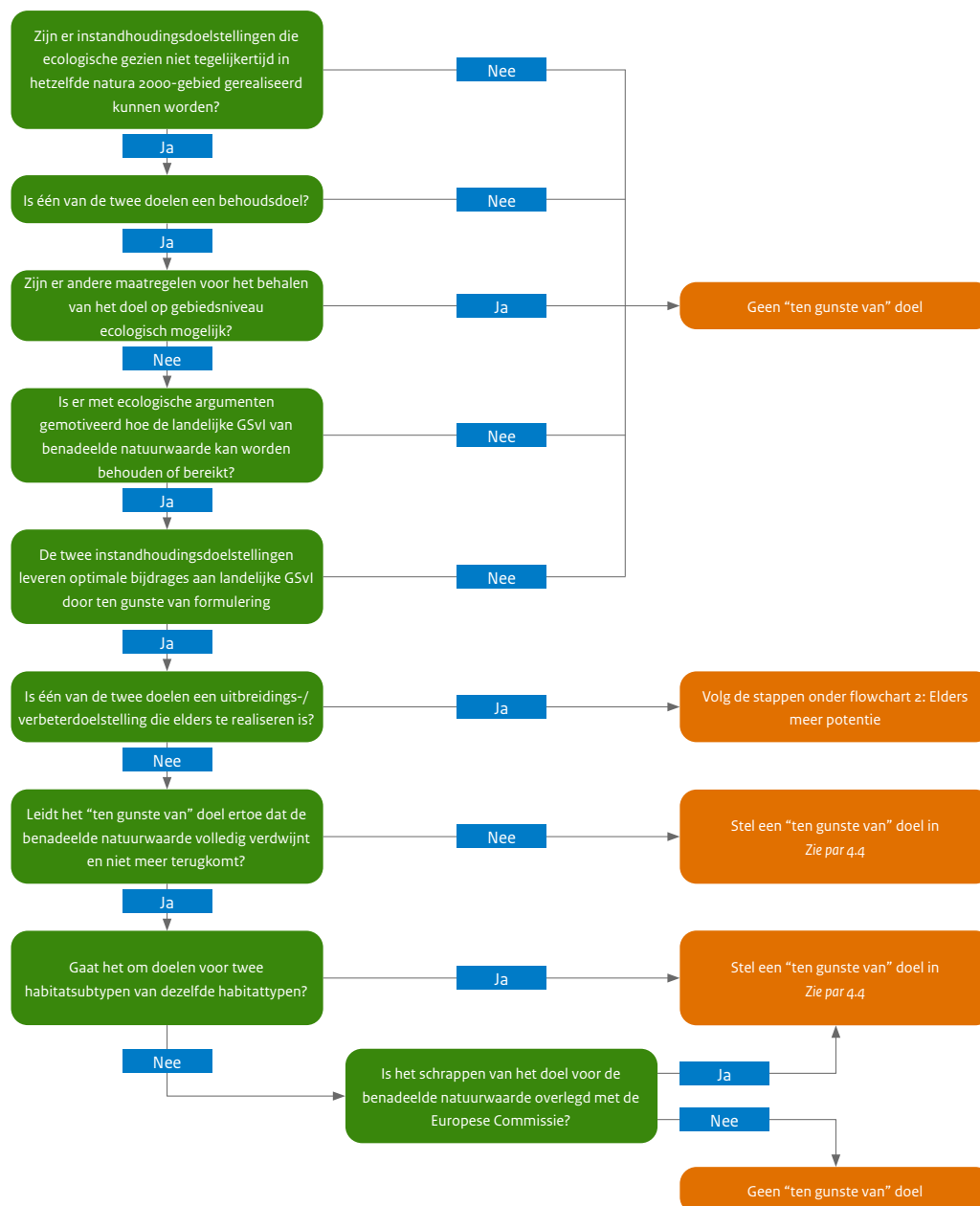
4.3.4 Kader: criteria voor toepassing van 'elders meer potentie'

Resumerend gelden voor het toepassen van 'elders meer potentie' de volgende criteria en randvoorwaarden:

- Elders meer potentie kan worden toegepast vanwege:
 - Ecologische motieven:
Verbeter- of uitbreidingsdoelen kunnen in een ander gebied sneller of beter worden gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat de natuurlijke omstandigheden daar beter aansluiten bij de voorwaarden van de soort of het habitatype wat leidt tot meer robuustheid;
 - Sociaal-economische motieven:
Verbeterdoelstellingen kunnen in een ander gebied makkelijker worden gerealiseerd, omdat het daar goedkoper kan of met minder impact voor andere functies;
- De gunstige staat van instandhouding moet door verplaatsing van het verbeter- of uitbreidingsdoel ten minste even snel, maar bij voorkeur sneller gerealiseerd kunnen worden.
- In het gebied waar de verbeter- of uitbreidingsdoelstelling wordt verlaagd, is vanwege het verslechteringsverbod de gewijzigde instandhoudingsdoelstelling in principe minimaal behoud; Als daar al een deel van de verbeter- of uitbreidingsdoelstelling gerealiseerd was, dan is in principe dat niveau de ondergrens;
- Het gebied waarnaar de verbeter- of uitbreidingsdoelstelling wordt verplaatst, is een bestaand Natura 2000-gebied of wordt aangewezen als Natura 2000-gebied;
- Voor het verplaatsen van verbeter- of uitbreidingsdoelen is een gedegen ecologische onderbouwing nodig op basis van:
 - De ecologische potentie van het nieuwe gebied voor het bereiken van de verbetering of uitbreiding, op basis van (landschaps)ecologische systeemanalyse of watersysteemanalyse en indien van toepassing soortspecifiek onderzoek;
 - De mate van zekerheid dat de verbetering of uitbreiding in het andere gebied wordt bereikt. Dit is belangrijk voor de aanpak (direct formaliseren of parallel werken) die wordt gekozen.

4.4 Ruimte voor prioriteren van doelen binnen Natura 2000-gebieden

Flowchart 3: mogelijkheden voor toepassing van ‘ten gunste van’



4.4.1 Beleid: 'ten gunste van'

Een Natura 2000-gebied heeft instandhoudingsdoelstellingen voor alle in meer dan verwaarloosbare aanwezige VHR-habitattypen en -soorten waarvoor gebiedsbescherming vereist is. Het kan noodzakelijk zijn dat prioriteiten worden gesteld. Dit is het geval wanneer noodzakelijke maatregelen ter behoud, verbetering of uitbreiding van bepaalde habitattypen en soorten noodzakelijkerwijs ten koste gaan van de instandhouding van andere habitattypen en soorten. In die gevallen moet een keuze worden gemaakt. Nederland past hiervoor al een 'ten gunste van' formulering toe in het aanwijzingsbesluit, waarbij de ene waarde mag afnemen 'ten gunste van' realisatie van een andere instandhoudingsdoelstelling.

Bij 'ten gunste van' is enige achteruitgang ten opzichte van een behoudsdoel toegestaan. Toch wordt hiermee het verslechteringsverbod niet overtreden, omdat het voor de begunstigde instandhoudingsdoelstelling passend en vereist kan zijn om één van de habitattypen of soorten met een behoudsdoel af te laten nemen, omdat er geen andere oplossing is.²² 'Ten gunste van' is tot nu zeer beperkt en strikt toegepast, omdat verslechtering in beginsel niet is toegestaan en de landelijk gunstige staat van instandhouding voor alle waarden bereikt moet worden.

In de aanwijzingsbesluiten anno 2025 is 'ten gunste van' in beginsel alleen zo toegepast dat waarden met een landelijk gunstige staat van instandhouding die in het Natura 2000-gebied ruim boven de gestelde instandhoudingsdoelstelling zijn toegenomen, mogen afnemen 'ten gunste van' waarden met een landelijk ongunstige staat van instandhouding. Dit is alleen toegepast als er geen mogelijkheid is om in het Natura 2000-gebied de instandhoudingsdoelstellingen op een andere manier te halen, bijvoorbeeld door uitbreiding van de begrenzing van het Natura 2000-gebied of omvorming van Hoo00.²³

Alhoewel de voorwaarden strikt blijven, zijn er vanuit de (evaluatie van de) beheerplannen mogelijk meer situaties denkbaar waarvoor het toepassen van 'ten gunste van' een oplossing kan zijn. Uitgangspunt bij een 'ten gunste van' doelwijziging is dat de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied samen de optimale bijdrage leveren van het Natura 2000-gebied aan het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding. De optimale bijdrage wordt in beginsel bepaald door de ecologische potenties van het gebied, en is dus toekomstgericht. Als voor die optimale bijdrage maatregelen nodig zijn die de omstandigheden realiseren voor habitattypen en soorten waarvoor het gebied belangrijk is, maar tot een afname leiden van habitattypen en soorten waarvoor het gebied minder belangrijk is, dan kan een 'ten gunstige van' formulering op zijn plaats zijn. De voorwaarden daarvoor worden in paragraaf 4.4.3 uitgewerkt.

²² 'Gelet op de formulering van art. 6 lid 2 HRL moet onze inziens aangenomen worden dat bij een 'ten gunste van'-doelstelling, waarbij het realiseren van een landelijk gSvI voor het ene habitatype of soort ten koste van de huidige staat van instandhouding van een ander habitatype of soort kan gaan, het verslechteringsverbod van art. 6 lid 2 HRL niet wordt overtreden. De kernvraag die in dat geval, op basis van ecologische argumenten, dient te worden beantwoord, is de vraag wanneer een maatregel 'passend en vereist' is om de ISHD's te verwezenlijken, ook al zou realisatie van een ISHD 'ten gunste van' het ene habitatype of soort ten nadele van een ander habitatype of soort zijn', in: Arcadis (2020) *Doorlichting Natura 2000. Onderzoek naar mogelijkheden voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden*, rapport voor LNV, p. 22-23.

²³ Hoo00 zijn delen binnen Natura 2000-gebieden waar geen beschermd habitatype of leefgebied van soorten is.

4.4.2 Kader: toepassing ‘ten gunste van’

Voor het breder (in meer gevallen) kunnen toepassen van een ‘ten gunste van’ formulering in het aanwijzingsbesluit dan anno 2025 het geval is, is geen duidelijke jurisprudentie,²⁴ maar onder andere met behulp van een juridische denktank²⁵ zijn randvoorwaarden voor toepassing van ‘ten gunste van’ geformuleerd. Zoals hiervoor aangegeven is daarbij het:

1. Er dient sprake 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);
2. Andere maatregelen voor het behalen van het doel op gebiedsniveau zijn ecologisch gezien niet mogelijk (bijvoorbeeld herbegrenzing, maatregelen in Hoooo²⁶, of zoneren in de tijd voor habitattypen en soorten die elkaar afwisselen in de tijd in een dynamisch gebied);
3. Indien bepaalde soorten en habitattypen ‘ten gunste van’ andere enige achteruitgang ondervinden, moet met ecologische argumenten gemotiveerd worden dat, en hoe, voor de benadeelde soorten en habitattypen de landelijk gunstige staat van instandhouding kan worden behouden of bereikt;
4. Er wordt onderbouwd dat met de ‘ten gunste van’ formulering de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied samen de optimale bijdrage leveren van het Natura 2000-gebied aan het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding. Daarbij wordt voor de betrokken habitattypen/soorten in ieder geval overwogen of het gebied hiervoor geselecteerd is, of het om prioritaire habitattypen/soorten gaat, of de landelijk gunstige staat van instandhouding al ruim is gehaald en wat de relatieve bijdrage (in omvang of kwaliteit) van het Natura 2000-gebied (ten opzichte van andere gebieden) aan de landelijk gunstige staat van instandhouding is;
5. Indien een uitbreidings- of verbeterdoelstelling betrokken is die elders in een ander Natura 2000-gebied te realiseren is, dan wordt in verband met het verslechtingsverbod het instrument ‘elders meer potentie’ toegepast in plaats van een ‘ten gunste van’ ten nadele van een waarde met behoudsdoelstelling;
6. Indien ‘ten gunste van’ ertoe leidt dat aangewezen soorten en habitattypen in een Natura 2000-gebied verdwijnen en niet meer terugkomen, dan is overleg tussen LVVN en de Europese Commissie nodig. De verwachting is echter 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 bepaalde habitattypen en soorten uit een gebied. Het kan wel leiden tot extra opgaven in andere Natura 2000-gebieden om de landelijk gunstige staat van instandhouding te bereiken.

Voor het toepassen van een ‘ten gunste van’ formulering op het niveau van habitatsubtypen (e.g. uitbreiding van H2190A ten gunste van H2190B) van hetzelfde habitatype (H2190) gelden bovenstaande randvoorwaarden ook. Alleen de voorwaarde dat overleg met de Europese Commissie nodig is als een habitatsubtype volledig zou verdwijnen uit een Natura 2000-gebied, is niet van toepassing. Habitatsubtypen hebben tot doel de variatie binnen een habitatype te beschermen. Daarom zijn de instandhoudingsdoelstellingen op het niveau van subtypen ook relevant bij toepassing van ‘ten gunste van’.

²⁴ Arcadis (2020) *Doorlichting Natura 2000. Onderzoek naar mogelijkheden voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden*, rapport voor LNV, p. 112-114;

Witteveen + Bos i.s.m. K. Bastmeijer (2020) *Nalopen van Natura 2000 aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn*, rapport voor LNV, p. 33 en 34.

²⁵ Denktank met experts op het gebied van omgevingsrecht, natuurbeschermingsrecht en ecologie welke in 2020 antwoord gaf op juridische vragen over Natura 2000-wetgeving.

²⁶ Hoooo zijn delen binnen Natura 2000-gebieden waar geen beschermd habitatype of leefgebied van soorten is.

4.4.3 Kader: nadere toelichting op toepassing van 'ten gunste van'

De Habitatrictlijn heeft tot doel om de biodiversiteit te herstellen en behouden op een zo natuurlijk mogelijke wijze. Dat kán (afhankelijk van de omstandigheden in het Natura 2000-gebied) gerealiseerd worden door het herstellen van het natuurlijk systeem. Voor de inzet van een 'ten gunste van' formulering wordt altijd gekeken naar hoe het Natura 2000-gebied de best mogelijke bijdrage kan leveren aan de landelijk gunstige staat van instandhouding. Een streven naar meer natuurlijke systemen is wenselijk, maar er is een juridische verplichting om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. In paragraaf 3.2 is aangegeven hoe bij het concretiseren van instandhoudingsdoelstellingen rekening gehouden kan worden met natuurlijke dynamiek. In specifieke situaties kán de beste (globale) verhouding tussen (successiestadia van) de habitattypen en soorten iets anders liggen dan ten tijde van aanwijzing. Als er geen andere oplossing is dan dat een waarde afneemt ten opzichte van het behoudsniveau, dan kan als voldaan wordt aan alle voorwaarden een 'ten gunste van' formulering worden toegepast.

Vanwege het verslechtingsverbod zijn de mogelijkheden voor behoudsdoelen die elkaar in de weg zitten beperkter, dan wanneer verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen botsen met behoudsdoelen of met elkaar. Wanneer behoudsdoelen elkaar in de weg zitten, kan als voldaan wordt aan de in paragraaf 4.4.2 genoemde randvoorwaarden, 'ten gunste van' worden toegepast. Verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen kunnen (in elk geval in potentie) ook toegevoegd worden aan andere gebieden. Er wordt dan niet gebruik gemaakt van 'ten gunste van', maar van 'meer potentie elders'. Vanwege het verslechtingsverbod gaat de toepassing van 'elders meer potentie' vóór het toepassen van een 'ten gunste van' ten behoeve van verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen ten nadele van een waarde met behoudsdoelstelling. Er zijn echter situaties denkbaar waarin voldaan kan worden aan de randvoorwaarden voor 'ten gunste van' en dit instrument wordt toegepast voor de situatie dat maatregelen voor een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling van de ene waarde leidt tot afname tot onder het behoudsniveau van een andere waarde (zie het hypothetische voorbeeld onderaan deze paragraaf).

Wanneer verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen worden verlaagd, maar wel boven behoudsniveau blijven, vindt er geen verslechtering plaats. Een 'ten gunste van' formulering is voor deze situatie niet nodig, omdat 'ten gunste van' betrekking heeft op afname tot onder het vereiste niveau voor behoud. Verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen kunnen echter alleen worden verlaagd, als deze verbeteringen of uitbreidingen elders te realiseren zijn. Alle criteria en randvoorwaarden voor toepassing van 'elders meer potentie' staan in paragraaf 4.3.4.

Verbeter-, uitbreidings- of behoudsdoelen kunnen worden ontwikkeld ten koste van een natuurwaarde met een behoudsdoel als meer is gerealiseerd dan het behoudsniveau. Zolang de benadeelde waarde niet beneden behoudsniveau daalt, is geen sprake van verslechtering. Ook voor deze situatie is 'ten gunste van' daarom niet nodig.

Tabel 4.1 Overzicht van situaties waarin de ‘ten gunste van’ formulering relevant kan zijn

Begunstigde doel	Consequentie	Instrument
Behoudsdoel x	Afname van waarde tot onder behoudsdoelstelling y	‘ten gunste van’ formulering, stappenplan in bijlage
Verbeter-/ uitbreidingsdoel x	Afname van waarde tot onder behoudsdoelstelling y	‘ten gunste van’ formulering, stappenplan in bijlage, tenzij ‘elders meer potentie’ mogelijk is
Behoudsdoel x	Verlaging/schrappen verbeter-/ uitbreidingsdoel y, waarbij doel boven behoudsniveau blijft	‘elders meer potentie’
Verbeter-/uitbreidingsdoel x	Verlaging/schrappen verbeter-/ uitbreidingsdoel y, waarbij doel boven behoudsniveau blijft	‘elders meer potentie’
Behoudsdoel x	Afname van waarde met behoudsdoel y, waarbij waarde boven behoudsniveau blijft	geen ‘ten gunste van’ formulering nodig

Een hypothetische toepassing van ‘ten gunste van’ voor een duingebied

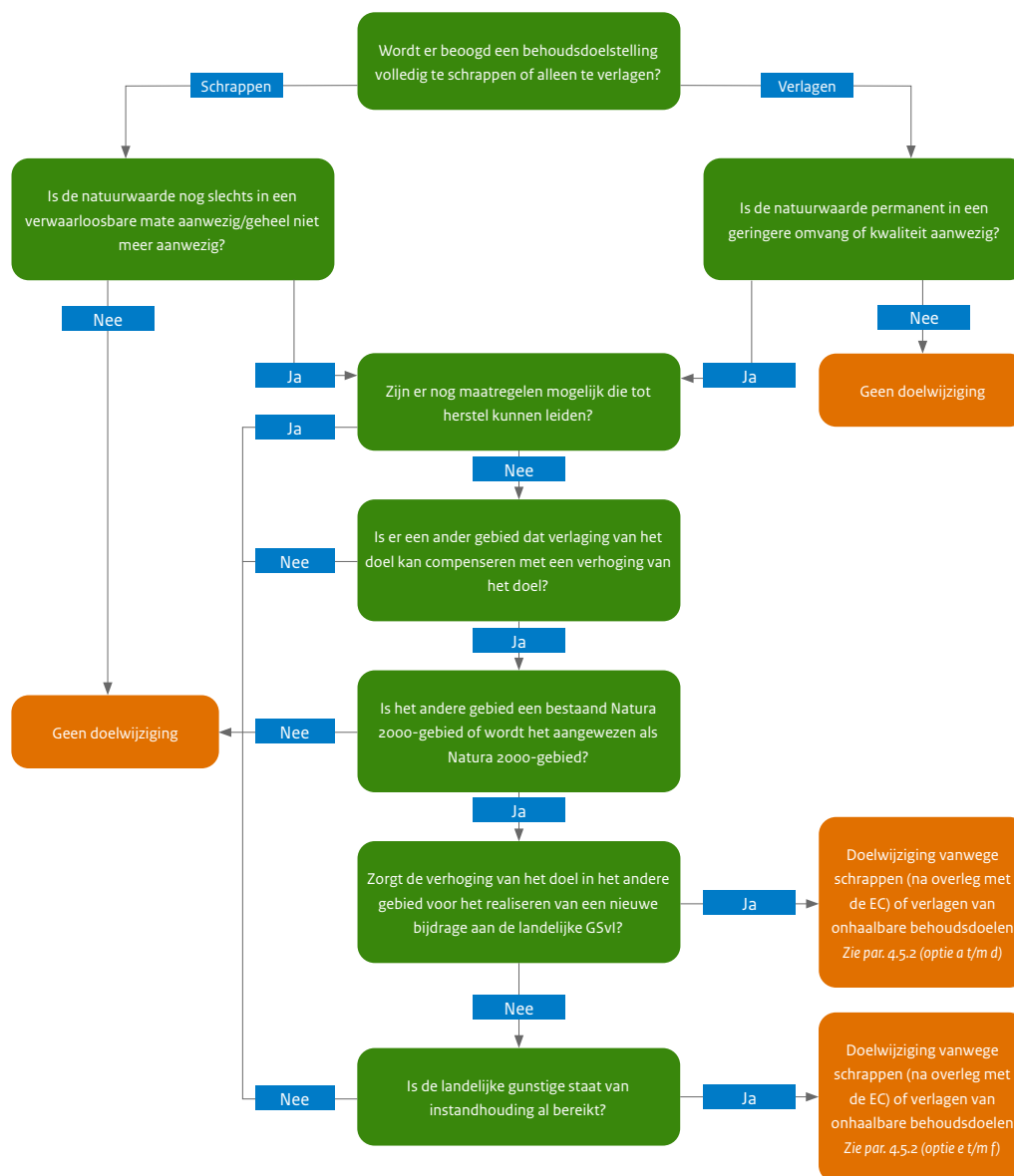
Bij een behoudsdoel voor kwaliteit en oppervlakte voor habitattypen H216o duindoornstruwelen en H217o kruipwilgstruwelen, is enige achteruitgang van oppervlakte toegestaan ten gunste van uitbreidingsdoelen voor habitattypen witte duinen (H212o) en grijze duinen (H213o) of vochtige duinvalleien (H219o). Voor de noodzakelijke uitbreiding van deze habitattypen is in het gebied geen andere locatie, zoals hiervoor geschikt H0000²⁷, dan een locatie waar al een ander habitatype aanwezig is. Ook is het niet mogelijk duindoornstruwelen (H216o) of kruipwilgstruwelen (H217o) te verplaatsen naar een hiervoor geschikte locatie met H0000 en de habitattypen met een uitbreidingsdoel te ontwikkelen op een bestaande locatie met duindoornstruwelen of kruipwilgstruwelen. Andere maatregelen om de uitbreidingsdoelen te behalen zijn ecologisch gezien niet mogelijk en dit kan ook niet in andere Natura 2000-gebieden. Daarmee kunnen de instandhoudingsdoelstellingen ecologisch gezien niet tegelijkertijd gerealiseerd worden. De landelijk gunstige staat van instandhouding voor duindoorn- en kruipwilgstruweel is gunstig en deze habitattypen verdwijnen niet uit het gebied. Daarmee wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor ‘ten gunste van’.

De maatregelen voor realisatie van de uitbreidingsdoelen bestaan onder andere uit het verwijderen van duindoornstruweel ten gunste van de habitattypen witte duinen, grijze duinen en vochtige duinvalleien. Hierbij wordt vooral slecht ontwikkelde duindoornstruweel verwijderd, waardoor de maatregel niet negatief is voor de kwaliteit van het duindoornstruweel. Aangezien duindoornstruweel mogelijk leefgebied is voor de nauwe korfslak (H1014) waar een behoudsdoel voor is, worden eilanden van struwelen behouden waaruit de nauwe korfslak weer kan uitbreiden.

²⁷ H0000 is gebied die is gemarkeerd als ruimte voor het ontwikkelen van habitattypes en leefgebied.

4.5 Onhaalbare (behouds)doelen

Flowchart 4: doelwijziging vanwege onhaalbaar behoudsdoel



4.5.1 Beleid: wanneer is een doel onhaalbaar?

Door monitoring van de doelen en inzicht in het ecologisch functioneren van de betreffende ecosystemen kan blijken dat sommige instandhoudingsdoelstellingen niet of moeilijk haalbaar zijn. In paragraaf 4.3 worden opties behandeld hoe ermee om te gaan als er voor het realiseren van verbeter- en/of uitbreidingsdoelstellingen 'elders meer potentie' is. In paragraaf 4.4 wordt de situatie beschreven waarin instandhoudingsdoelstellingen elkaar in de weg zitten. Deze paragraaf beschrijft de uitzonderlijke situatie waarin de mogelijkheden om "elders meer potentie" te realiseren of maatregelen "ten gunste van" niet werken. Alleen in die situatie kan beoordeeld worden of een gebiedsdoel onhaalbaar kan worden genoemd en is het denkbaar om het doel te verlagen of te schrappen.

Onhaalbaar door nalatigheid

Het verslechtingsverbod uit artikel 6.2 van de Habitatrichtlijn (zie paragraaf 4.1) heeft de vorm van een resultaatsverplichting en is gericht op het voorkómen van verslechtering. Er moet dus niet pas gehandeld worden als verslechtering daadwerkelijk is opgetreden. Mocht die verslechtering onverhoopt al wel zijn opgetreden, dan moeten onverwijld maatregelen worden genomen om die verslechtering ongedaan te maken. De voortouwnemer van het beheerplan voor het Natura 2000-gebied is verantwoordelijk voor het treffen van deze passende maatregelen. Indien door nalatigheid herstel van de schade fysiek niet meer mogelijk is in het betreffende gebied, dan zal deze in overleg met LVVN elders gecompenseerd moeten worden.

4.5.2 Kader: randvoorwaarden schrappen of verlagen van onhaalbare behoudsdoelen

Zoals eerder aangegeven mag volgens artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten niet verslechteren en mogen er geen storende factoren optreden voor de soorten ten opzichte van de referentiesituatie (zie paragraaf 4.1). Het bevoegd gezag moet de nodige passende maatregelen treffen om verslechtering te voorkomen. Het als onhaalbaar beschouwen en daarmee verlagen (van omvang en/of kwaliteit) of schrappen van een behoudsdoelstelling kan alleen in uitzonderlijke gevallen plaatsvinden, als alle mogelijke maatregelen zijn uitgeput. Het is daarom noodzakelijk dat met objectieve gegevens kan worden aangetoond, bijvoorbeeld met een systeemanalyse, dat een behoudsdoel in een gebied onhaalbaar is en dat er geen alternatieve manieren zijn om het doel te behalen.

Voor het schrappen of verlagen van een behoudsdoelstelling moet aan alle volgende voorwaarden worden voldaan:

- De natuurwaarden waarvoor de behoudsdoelstellingen zijn opgesteld zijn permanent nog slechts in verwaarloosbare mate aanwezig, of geheel niet meer aanwezig, of (bij het verlagen maar niet schrappen van een behoudsdoelstelling) de natuurwaarden zijn permanent in geringere omvang of kwaliteit aanwezig;²⁸
- Het is ecologisch niet mogelijk 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. Het gebied kan voor deze natuurwaarden met zekerheid in de toekomst geen (grotere) bijdrage meer leveren aan het bereiken/behouden van de landelijk gunstige staat van instandhouding;²⁹

²⁸ Dit volgt o.a. uit artikel 6 lid 1 ("die aanwezig zijn") en de uitleg van de Commissie daarbij ("tenzij aangegeven als non-significant in het SDF", Commission Note on setting conservation objectives). ECLI:EU:C:2024:733 (r.o 40 'het relevante criterium [voor instandhoudingsmaatregelen] is de aanwezigheid van de soorten in het betrokken gebied').

²⁹ ("can definitely no longer contribute" C-301/12 (Cascina Tre Pini), para. 36, ook opgenomen in NADEG Document 19-05-03 ("In short, proof is required that the areas in question do not make (even if only in future after restoration as in this case) a contribution to achieving the objective of the Habitat Directive, both at national level and EU level."; en het format voor het aanvragen van de classificatie; EU 2021/04. https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Bibliotheek/Europa/Doc%20NADEG%2021-12-05-03%20N2K_area_de-designation_form.pdf

- De bijdrage aan het bereiken/behouden van de gunstige staat van instandhouding wordt in andere Natura 2000-gebieden opgevangen. Dit is hieronder verder uitgewerkt;³⁰
- Voor het schrappen van een behoudsdoelstelling is overleg tussen LVVN en de Europese Commissie nodig.

Er zijn verschillende mogelijkheden voor de wijze waarop de bijdrage van het onhaalbare doel aan de landelijk gunstige staat van instandhouding in andere Natura 2000-gebieden kan worden opgevangen. Voor habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten gaat het dan om opvang in een ander Habitatrichtlijngebied, voor vogelsoorten om opvang in een ander Vogelrichtlijngebied. Een doel van de Habitatrichtlijn kan ook worden toegevoegd aan een Vogelrichtlijngebied, maar dan moet het daardoor ook aangewezen worden als Habitatrichtlijngebied en zullen ook voor alle habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten die zich in meer dan verwaarloosbare mate binnen die begrenzing bevinden instandhoudingsdoelstellingen opgenomen moeten worden. Het toevoegen van een vogeldoel aan een Habitatrichtlijngebied heeft vergelijkbare consequenties. Bij de opvang van de bijdrage van het onhaalbare doel aan de landelijk gunstige staat van instandhouding is onderscheid te maken in de situatie dat de gunstige staat al is bereikt en de situatie dat dit nog niet het geval is. Als de gunstige staat van instandhouding nog niet is bereikt, kan de bijdrage van het onhaalbare doel worden opgevangen door:

- a) In een ander Natura 2000-gebied de bestaande behoudsdoelstelling te verhogen naar een uitbreidings- of verbeterdoelstelling;
- b) In een ander Natura 2000-gebied de bestaande uitbreidings- en/of verbeterdoelstellingen te verhogen. Dit is alleen mogelijk als deze gekwantificeerd zijn, zodat kan worden aangetoond in hoeverre de instandhoudingsdoelstelling verhoogd wordt;
- c) Een nieuw Natura 2000-gebied aan te wijzen waar de betreffende soort/het habitatype voorkomt en daarvoor een uitbreidings- en/of verbeterdoelstelling vast te stellen;
- d) De begrenzing van een Natura 2000-gebied te verruimen als de betreffende soort of het habitatype niet binnen de huidige begrenzing, maar wel net daarbuiten voorkomt. Er kan dan een uitbreidings- en/of verbeterdoelstelling aan het gewijzigde gebied worden toegevoegd.

In bovenstaande opties a t/m d gaat het om het realiseren van een nieuwe bijdrage aan de gunstige staat van instandhouding, die nog niet was verankerd in een instandhoudingsdoelstelling. Een nog niet gerealiseerde, bestaande uitbreidings- en/of verbeterdoelstelling in een ander Natura 2000-gebied, is geen vervanging van de onhaalbare behoudsdoelstelling als de gunstige staat van instandhouding nog niet bereikt is.

Als de landelijke gunstige staat van instandhouding al wel is bereikt, dan zijn er naast bovenstaande opties meer mogelijkheden om de bijdrage daaraan in andere Natura 2000-gebieden op te vangen. Voorwaarde voor toepassing van deze extra mogelijkheden is wel dat de landelijke gunstige staat van instandhouding dan ook behouden blijft. Dat kan als er meer is bereikt dan het niveau dat minimaal benodigd is voor de gunstige staat. In dat geval kan de bijdrage van het onhaalbare doel aan het behouden van de gunstige staat van instandhouding ook in andere Natura 2000-gebieden opgevangen worden door:

- e) Een gebied waar de betreffende soort/het habitatype voorkomt aan te wijzen als nieuw Natura 2000-gebied met een behoudsdoelstelling;
- f) De begrenzing van een Natura 2000-gebied te verruimen als de betreffende soort of het habitatype niet binnen de huidige begrenzing, maar wel net daarbuiten voorkomt. Er kan dan een behoudsdoelstelling aan het gewijzigde gebied worden toegevoegd.

³⁰ Dit volgt uit de algemene verplichting uit de VHR om de gunstige staat van instandhouding te bereiken, en daarvoor het Natura 2000-netwerk te gebruiken. De gedachte is dat de (beoogde) bijdrage van het netwerk behouden moet blijven (vgl. Hrl 6.4 'algehele samenhang bewaard blijft'), zodat het bereiken van de gunstige staat van instandhouding tenminste even goed wordt afgedekt door instandhoudingsdoelstellingen. Vandaar dat de opvang van de bijdrage van het onhaalbare doel uit 'nieuw habitat' moet bestaan als de gunstige staat nog niet bereikt is, maar 'extra beschermen van bestaand habitat' mag zijn als de gunstige staat al wel bereikt is.

In bovenstaande opties e en f gaat het om een bestaande bijdrage aan de landelijk gunstige staat van instandhouding die buiten het Natura 2000-netwerk ligt, te begrenzen als Natura 2000 en vast te leggen in een behoudsdoelstelling.

Een andere situatie die het schrappen of verlagen van een behoudsdoel tot gevolg kan hebben, is als uit een passende beoordeling van een plan of project niet de zekerheid wordt verkregen dat significante gevolgen voor dat behoudsdoel zijn uitgesloten.³¹ Zo'n plan of project wordt alleen in uitzonderingssituaties toegestaan als voldaan is aan de voorwaarden van artikel 6.4 HR. De verwachte schade moet dan elders vooraf gecompenseerd zijn.

Voorop staat dat zolang het ecologisch haalbaar is om habitattypen, leefgebieden en populaties van soorten te behouden en te herstellen in een Natura 2000-gebied, een lidstaat verplicht is om dat te realiseren. De verplichting om passende maatregelen te nemen (artikel 6.2 HR) houdt pas op als een gebied onherroepelijk zijn functie in het Natura 2000-netwerk niet meer kan vervullen met betrekking tot een habitatype of soort. Een gebiedsdoel is daarom pas onhaalbaar als deze onhaalbaarheid structureel is en aantoonbaar geen maatregelen mogelijk zijn. Ook moet rekening worden gehouden met de veerkracht die soorten en habitattypen kunnen hebben en de tijd die nodig is voor ecologisch herstel. Indien onhaalbaarheid niet onomstotelijk blijkt uit gedegen ecologische analyse, kan dit mogelijk pas worden geconcludeerd na evaluatie van meerdere beheerplanperiodes. Algemene trends (bijvoorbeeld verdroging of opwarming) kunnen geen argument zijn om instandhoudingsdoelstellingen op voorhand als onhaalbaar te beschouwen en te schrappen, doordat de lokale omstandigheden op specifieke locaties verschillend kunnen zijn.

Waarden kunnen op termijn verdwijnen doordat specifieke omstandigheden die voor die waarden benodigd zijn in een gebied niet meer aanwezig zijn en ook niet met maatregelen kunnen terugkomen (zoals zoutinvloed terugbrengen in bijv. het IJsselmeer). Deze waarden moeten worden beheerd en beschermd totdat ze niet meer (kunnen) voorkomen. Het aanwijzingsbesluit kan in dit geval faciliteren door deze specifieke situatie te beschrijven en aan te geven dat zo'n habitatype of soort op termijn kan verdwijnen, maar dat het tot die tijd beschermd en beheerd moet worden.

Argumenten als maatschappelijke haalbaarheid, betaalbaarheid, proportionaliteit of efficiëntie (van maatregelen) spelen nauwelijks een rol bij de onderbouwing van onhaalbaarheid van een behoudsdoelstelling.³² Voor financiële en maatschappelijke onhaalbaarheid 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. Paragraaf 4.5.3 gaat in op het toepassen van de ADC-benadering bij deze beoordeling.

Samengevat is de volgende ecologische onderbouwing nodig om een behoudsdoelstelling te kunnen schrappen of verlagen (omvang en/of kwaliteit):

- Aantonen door middel van ecologische onderbouwing 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 herstel niet meer mogelijk is, en dat dat veroorzaakt is door een natuurlijke ontwikkeling waar het bevoegd gezag niet voor verantwoordelijk kan worden gehouden of dat sprake is van onomkeerbare schade door nalatigheid. Als instrument dient hiervoor een landschapsecologische systeemanalyse dan wel watersysteemanalyse te worden gebruikt;

³¹ Dit geldt ook voor uitbreidings- en verbeterdoelen

³² Een behoudsdoelstelling is het minimaal vereiste beschermingsniveau o.g.v. de Hrl. Als een behoudsdoelstelling niet gehaald wordt, betekent dat overtreding van het verslechteringsverbod (art. 6, tweede lid, Hrl). Het niet behalen van een behoudsdoelstelling, kan dus niet worden onderbouwd omdat de benodigde maatregelen te duur of maatschappelijk niet haalbaar zijn. Uitzondering is de in par. 4.5.3 voorgestelde toepassing van een ADC-benadering voor passende maatregelen.

- Daarbij dient een beschrijving te worden opgenomen van:
 - het ecologisch functioneren van het Natura 2000-gebied in de context van de betreffende soort of habitatype;
 - de monitoring die heeft plaatsgevonden in het gebied;
 - het beheer dat gevoerd is;
 - de maatregelen die genomen zijn om het effect te verminderen/doel te realiseren en in welke mate en waarom deze tekort geschoten zijn;
 - een onderbouwing waarom geen andere maatregelen mogelijk zijn (eventueel via ADC; zie paragraaf 4.5.3).

4.5.3 Toepassing ADC-benadering voor beoordeling passende maatregelen of projecten

De ADC-toets kan conform artikel 6 lid 4 Habitatrichtlijn worden toegepast voor een plan of project.³³ De ADC-toets zou ook kunnen worden gebruikt 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. Het toepassen van de ADC-toets voor de beoordeling van passende maatregelen is echter juridisch onontgonnen terrein, omdat de Habitatrichtlijn deze bepaling niet kent in het kader van passende maatregelen. Het is anno 2025 daardoor niet zeker of dit op deze manier kan worden toegepast. Alleen de Europese rechter kan hier zekerheid over geven.

De beoordeling of sprake is van een passende maatregel houdt in dat deze naar het oordeel van het bevoegd gezag de meest geschikte preventieve maatregel is om het behoudsdoel voor dat habitatype of die soort in dat gebied te verzekeren. Hierbij wordt uitgegaan van vereiste milieuecondities van het habitatype of de soort en wordt rekening gehouden met de gebiedsspecifieke kenmerken, de sociaal-economische vereisten en andere belangen.

Toepassing van de ADC-toets voor de beoordeling van passende maatregelen zou er als volgt uit kunnen zien:

- Zijn er alternatieven voor de maatregel die het behoudsdoel kunnen verzekeren, maar maatschappelijk/financieel beter haalbaar zijn/minder impact hebben? Zo ja, dan moeten die verder worden uitgewerkt. Zo nee, ga naar de volgende stap;
- Is er een dwingende reden van groot openbaar belang om de maatregel niet uit te voeren? Dit criterium kent een aantal aspecten waaraan het bevoegd gezag moet toetsen:
 - een reden van openbaar belang;³⁴
 - de dwingendheid van deze reden;
 - een voldoende (zwaarwegend) groot belang;
 - een sluitende onderbouwing waaruit volgt dat de aangevoerde reden openbaar, dwingend en voldoende zwaarwegend is;

³³ De ADC-toets is de laatste stap die doorlopen kan worden nadat uit een passende beoordeling naar voren is gekomen dat significante negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden en de daarvoor vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen niet (volledig) uitgesloten kunnen worden. De ADC-toets heeft een streng toetsingskader dat in het Besluit kwaliteit leefomgeving (artikel 8.74b, tweede lid, en artikel 10.24, tweede lid) is opgenomen.

Het project moeten aan drie voorwaarden voldoen:

A: er zijn geen alternatieven

D: er is sprake van een dwingende redenen van groot openbaar belang (dijkverzwaring, verbetering/uitbreiding wegen, etc.)

C: er worden de nodige compenserende maatregelen getroffen om de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen. Zie ook BIJ12 (2019) *Handreiking ADC-toets*.

³⁴ Als prioritaire habitattypen of soorten afnemen door het niet uitvoeren van een maatregel én het belang niet menselijke gezondheid, openbare veiligheid is of het wezenlijk gunstige effecten op het milieu heeft, maar wel een andere dwingende reden is, mag het alleen worden toegestaan na een advies van de Europese Commissie over de belangentoets. Zie ook BIJ12 (2019) *Handreiking ADC-toets*.

- Wanneer de maatregel niet zal worden uitgevoerd, moet met compenserende maatregelen worden aangetoond dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft en dat de bijdrage aan de landelijk gunstige staat van instandhouding ten minste gelijk blijft. Dit betekent dat het doel in een ander Natura 2000-gebied, of in een gebied dat als zodanig wordt aangewezen, gerealiseerd moet worden en dat de benodigde maatregelen hiervoor moeten worden getroffen.³⁵ Omdat het compensatie betreft moet het gaan om het realiseren van een nieuwe bijdrage aan de gunstige staat van instandhouding, die nog niet was verankerd in een instandhoudingsdoelstelling. Dit kan door toepassing van de opties a t/m d die in paragraaf 4.5.2 zijn genoemd.

Wanneer bovengenoemde aspecten van toepassing zijn en goed onderbouwd worden, zou een maatregel als niet passend kunnen worden beschouwd en hoeft deze maatregel niet te worden genomen. Als aangetoond is dat deze maatregel nodig is voor het voorkomen van verslechtering en er geen andere maatregelen beschikbaar zijn, dan is daarmee sprake van een onhaalbare behoudsdoelstelling of een risico op verslechtering. Een voorbeeld is de verwijdering van een stormvloedkering als maatregel voor het herstel van schorren met slijkgrasvegetaties (H1320). Als de verwijdering zeer nadelig is voor de openbare veiligheid, kan de maatregel volgens de ADC-benadering als 'niet passend' worden beoordeeld. Dat betekent dat deze maatregel onderbouwd niet wordt getroffen, ook als daarmee het risico op verslechtering blijft bestaan. Andere maatregelen om het betreffende habitatype zoveel mogelijk in stand te houden moeten wel worden getroffen naast de te realiseren compensatie.

Als de ADC-benadering voor passende maatregelen kan worden toegepast, betekent dat voor de behoudsdoelstelling:

- De behoudsdoelstelling wordt verlaagd naar een nieuw behoudsniveau nadat verslechtering is opgetreden die alleen met niet-passende maatregelen voorkomen had kunnen worden;
- De behoudsdoelstelling wordt geschrapt als de natuurwaarde definitief is verdwenen, wat alleen met niet-passende maatregelen voorkomen had kunnen worden;
- De behoudsdoelstelling blijft bestaan als er alleen een risico op verslechtering is, en onzeker is of deze daadwerkelijk (of tijdelijk) optreedt.
- Voordat overgegaan wordt tot het verlagen of schrappen van de behoudsdoelstelling moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de soort of het habitatype terugkeert na verloop van tijd, afhankelijk van de omstandigheden en er moeten compenserende maatregelen worden uitgevoerd;
- Er moeten passende maatregelen worden genomen voor de verlaagde behoudsdoelstelling.

4.5.4 Tegenstrijdige doelen Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en/of Kaderrichtlijn Water

Het kan voorkomen dat er sprake is van tegengestelde belangen tussen VR-waarden en HR-waarden binnen een Natura 2000-gebied. Voor elk Natura 2000-gebied geldt dat beoogd wordt dat het een optimale bijdrage levert aan het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding. De ecologische potenties voor verschillende natuurwaarden zijn daarin leidend. Wanneer er sprake is van conflicterende doelen kan met een 'ten gunste van' formulering enige achteruitgang ten opzichte van een behoudsdoel worden toegestaan, ten gunste van een andere natuurwaarde, als daardoor het gebied optimaal bijdraagt aan de gunstige staat van instandhouding. Zie ook hoofdstuk 4.4.

Ook kan sprake 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 oppervlakte- of grondwaterkwaliteitsvereisten gelden dan zijn opgenomen in de KRW, de Natura 2000-vereisten leidend zijn.³⁶ Een Europese Guidance geeft aan dat het in bijzondere gevallen nodig kan zijn om hiervan

³⁵ Compensatie kan ook in een ander gebied plaatsvinden, mits de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft, uit: intern verslag tweede bijeenkomst juridische denktank - 29 september 2020, p.13.

³⁶ Artikel 4.2 Kaderrichtlijn water. Zie ook Informatiepunt leefomgeving: <https://iplo.nl/thema/water/gebruiksfuncties-water/waterafhankelijke-natuur/>.

af te wijken.³⁷ Als door menselijk ingrijpen in een (grond)watersysteem niet langer sprake is van een goede ecologische toestand - en dat heeft geleid tot onnatuurlijke hoge aantallen van Natura 2000-soorten - dan prevaleren in principe de KRW-doelen, dus het herstel naar een goede ecologische toestand. De doelen voor de VHR zouden dan in lijn moeten worden gebracht met de doelen van de KRW, mits deze doelsoorten landelijk in een gunstige staat van instandhouding zijn te behouden of te herstellen.

Om binnen de juridische vereisten van de VHR instandhoudingsdoelstellingen te wijzigen vanwege doelen van de KRW, bestaat de mogelijkheid om aan te sluiten bij de criteria die gelden voor een plan of project in Natura 2000-gebieden (artikel 6.3 en 6.4 van de Habitatrichtlijn).³⁸ In de voorgaande tekst is al ingegaan op mogelijke toepassing van de ADC-toets. Voor KRW-maatregelen ten behoeve van een goede ecologische toestand zal moeten worden aangetoond dat:

- Die toestand niet haalbaar is op een manier die schade aan Natura 2000-doelen voorkomt;
- Er geen alternatief is dat tot minder schade aan Natura 2000-doelen leidt;
- Er sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang;
- Compenserende maatregelen worden uitgevoerd waarmee de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft en een landelijk gunstige staat van instandhouding kan worden behouden of bereikt. Omdat, mits voldaan wordt aan deze vereisten, compensatie ook buiten het huidige Natura 2000-gebied kan plaatsvinden, kan dit ertoe leiden dat de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied wijzigen.

Een uitgebreide beschrijving van deze criteria is te vinden in de handreiking ADC-toet.³⁹

Een situatie waarin sprake is van tegenstrijdige doelen van de VHR en de KRW kan ontstaan als een aanwijzingsbesluit is vastgesteld in een periode waarin er veel meer nutriënten in het water zaten dan passend is voor een goede ecologische toestand van dat water. Dit had een positief effect op de voedselvoorziening voor vis- en benthos-etende vogels. Als blijkt dat instandhoudingsdoelstellingen onhaalbaar zijn bij het bereiken van een goede ecologische toestand zoals de KRW vereist, dan kan aanpassing van de instandhoudingsdoelstellingen aan de orde zijn.

4.5.5 Omgang met klimaatverandering

In de toekomst zou klimaatverandering om aanpassing van de instandhoudingsdoelstellingen kunnen vragen. Het is echter niet zo dat daardoor later zal blijken dat maatregelen voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen overbodig zijn geweest. Het klimaatrobuust maken van de Natura 2000-gebieden, waartoe de VHR ook verplichten, 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. De maatregelen kunnen zo worden gericht dat positieve bijdragen van natuurherstel aan klimaatadaptatie worden versterkt. Natuur kan ook een belangrijke rol spelen bij het tegengaan van (de effecten van) klimaatverandering, bijvoorbeeld via kustbescherming, waterberging en het vastleggen van broeikasgassen in bossen, veenbodems, graslanden en kwelders.

³⁷ DG Environment (2011) Links between the Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC) and Nature Directives (Birds Directive 2009/147/EC and Habitats Directive 92/43/EEC) - Frequently Asked Questions; https://circabc.europa.eu/sd/d/d1df7f46-f072-46f4-9d54-8cfa8d881db4/FAQ-WFD-BHD_20Dec2011_LR.pdf - pag. 12-13.

³⁸ Janauer, G.A., Albrecht, J., Stratmann, L. (2015) 'Synergies and Conflicts Between Water Framework Directive and Natura 2000: Legal Requirements, Technical Guidance and Experiences from Practice', in: Wetlands and Water Framework Directive: https://www.researchgate.net/publication/283243339_Synergies_and_Conflicts_Between_Water_Framework_Directive_and_Natura_2000_Legal_Requirements_Technical_Guidance_and_Experiences_from_Practice - p. 9-29.

³⁹ BIJ12 (2019) *Handreiking ADC-toets*.

Klimaatverandering geeft extra urgentie aan het realiseren van de benodigde condities (inclusief de ruimte voor dynamiek) voor natuurherstel. Habitattypen en soorten die niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren zijn immers extra kwetsbaar voor negatieve invloeden van klimaatverandering.

Klimaatverandering zal ontegenzeggelijk invloed hebben op de Nederlandse natuur. Als gevolg van klimaatverandering kunnen soorten op andere plekken gaan voorkomen in Nederland en Europa, in andere aantallen gaan voorkomen, of zelfs geheel verdwijnen of nieuw verschijnen. Voorbeelden van soorten in Nederland die waarschijnlijk door klimaatverandering gekomen zijn, zijn de kleine zilverreiger, de valse vleermuis, de Spaanse vlag en de krooneend. Er zijn anno 2025 geen voorbeelden van habitattypen en soorten die als gevolg van klimaatverandering uit Natura 2000-gebieden zijn verdwenen zodat de instandhoudingsdoelstellingen niet meer zouden gelden. Wel zijn er een aantal soorten bekend die, mede onder invloed van klimaatverandering, de laatste decennia in kleinere aantallen en gewijzigde temporele of ruimtelijke verspreiding voorkomen. Dit betreft overwinterende kleine zwaan, kleine rietgans en de taigarietgans. Nederland kan niet zomaar afzien 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. In strenge winters komen genoemde soorten nog steeds naar Nederland.

Beleidsregels om in de toekomst instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden aan te passen

Om te kunnen beoordelen of en wanneer er sprake is van onhaalbare of onhoudbare instandhoudingsdoelstellingen, kunnen beleidsregels worden ontwikkeld. Centrale vraag hierbij is: hoe lang moet worden doorgegaan met het op orde houden van de condities voor een specifieke soort als die steeds minder aanwezig is in een gebied bijvoorbeeld doordat er verschuivingen zijn tussen gebieden in Nederland of op Europese schaal. Deze vraag kan ook voor habitattypen aan de orde zijn.

Als richtlijn kan worden gehanteerd om voor soorten die gedurende twee keer een beheerplancycclus afwezig zijn en waarschijnlijk niet meer terugkomen (trekvogels) in een bepaald Natura 2000-gebied eventueel instandhoudingsdoelstellingen te verlagen of na overleg van LVVN met de Europese Commissie in het geheel te schrappen, mits voldaan wordt aan de voorwaarden die hiervoor gelden. In het uiterste geval kunnen veranderingen als gevolg van klimaatverandering reden zijn om gebieden hun Natura 2000-status te ontnemen en die toe te kennen aan andere gebieden.⁴⁰ De wijze waarop een dergelijke wijziging in de landelijke doelen kan doorwerken zal in de onderbouwing meegenomen moeten worden.

Om zo nodig instandhoudingsdoelstellingen onderbouwd te kunnen aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering, is het van groot belang om de invloed van klimaatverandering – voor zover die onvermijdelijk is – te onderscheiden van andere invloeden. Immers, het verlagen van instandhoudingsdoelstellingen of afzien van bescherming kan alleen als alle nodige maatregelen voor instandhouding wel zijn getroffen. Daarom dient in beheerplannen rekening te worden gehouden met de mate van gevoeligheid voor klimaatverandering van beschermde natuur en daartoe aangewezen Natura 2000-gebieden en moeten de nodige preventieve maatregelen worden getroffen. De keuzes die ten behoeve van klimaatadaptatie in de toekomst gemaakt worden voor het waarborgen van waterveiligheid en de beschikbaarheid van zoetwater kunnen van invloed zijn op de ecologische haalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen.

⁴⁰ Zie ook Habitatrichtlijn, artikel 9

Dossieropbouw met zorgvuldige documentatie van de genomen noodzakelijke beheerplan- en herstelmaatregelen en daarbij behorende effecten is noodzakelijk ter onderbouwing van het voorstel om het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied aan te passen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende soorten casussen:

- **Verlaging van instandhoudingsdoelstellingen**

Een habitatype/soort komt minder voor in een Natura 2000-gebied, als een gevolg van klimaatverandering, en komt – ondanks dat alle maatregelen zijn getroffen – niet meer op een eerder niveau terug: verlagen en bezien of ook het landelijk doel moet worden aangepast;

- **Schrappen van instandhoudingsdoelstellingen**

Een habitatype/soort is verdwenen uit een Natura 2000-gebied, als een gevolg van klimaatverandering, en komt, ondanks dat alle maatregelen zijn getroffen, onherroepelijk niet meer terug: schrappen na overleg van LVVN met de Europese Commissie en bezien of ook het landelijk doel moet worden aangepast;

- **ADC-toets voor het maken van systeemkeuzes**

Klimaatadaptatie vraagt systeemkeuzes (beheer, waterhuishouding, etc.) die kansen bieden voor sommige soorten, maar negatief uitpakken voor andere: met ADC-redenering onderbouwen welke keuze de beste is.

Samenvattend is het effect van klimaatverandering op het Natura 2000-doelensysteem anno 2025 niet zozeer dat instandhoudingsdoelstellingen ecologisch onhaalbaar worden, maar eerder dat een verschuiving van instandhoudingsdoelstellingen tussen de Natura 2000-gebieden nodig kan zijn evenals aanpassing van beheermaatregelen aan klimaatverandering (klimaatadaptie). Om op lidstaatniveau goed met verschuivingen als gevolg van klimaatverandering om te kunnen gaan is bovendien op Europees niveau coördinatie nodig met voldoende waarborgen.

5 Wijzigen van Natura 2000-gebieden

5.1 Inleiding

De anno 2025 beoogde aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden zijn (bijna) allemaal genomen. Daarmee is de basis gelegd voor het Natura 2000-netwerk. Maar gebiedsaanwijzing kan niet als eenmalige actie worden beschouwd. Het Natura 2000-netwerk blijft actualisatie vragen. In de toekomst zullen zich habitattypen en soorten vestigen of ontwikkelen in gebieden die daar nu nog niet voor zijn aangewezen. Dit kunnen zelfs geheel nieuwe waarden voor Nederland zijn. Andersom kunnen sommige waarden in de loop der tijd verdwijnen uit een bepaald gebied, of zelfs uit heel Nederland. Deze wijzigingen kunnen veroorzaakt worden door natuurlijke ontwikkelingen, klimaatverandering, gevoerde beheermaatregelen gericht op uitbreiding en verbetering of aanpassingen in de ruimtelijke inrichting van gebieden. De aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden zullen periodiek moeten worden aangepast aan de actuele situatie. Dit hoofdstuk gaat hoofdzakelijk over het actualiseren van aanwijzingsbesluiten ten behoeve van veranderde aanwezigheid van waarden.

5.2 Actualisatie aanwijzingsbesluiten voor (nieuwe) Vogelrichtlijnsoorten

De actualisatie van aanwijzingsbesluiten voor Vogelrichtlijngebieden wordt momenteel nog uitgewerkt en zodra gereed ingevoegd in het Beleidskader Doelwijziging.

5.3 Actualisatie aanwijzingsbesluiten voor (nieuwe) habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten

5.3.1 Beleid: nieuwe habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten

Een habitatype kan soms nieuw ontstaan in Nederland. En soms kan een soort van bijlage II van de Habitatrichtlijn (op eigen kracht) zijn verspreidingsgebied uitbreiden naar ons land of zich – spontaan of door herintroductie - hervestigen (na een lange periode van afwezigheid: soorten die verdwenen zijn vóór 1900). Voor de gebiedsbescherming is het dan nodig om vast te stellen of er sprake is van een duurzame vestiging in ons land. Sinds de jaren 1990 wordt hiervoor een termijn van tien jaar gehanteerd (Zie o.a. p. 35 van 'Handboek Natuurdoeltypen' (LNV, 2001) en p. 92 van 'Bedreigde en kwetsbare vaatplanten in Nederland. Basisrapport met voorstel voor de Rode Lijst (Gorteria 26, 2000)). Bij soorten gaat het om jaarlijkse voortplanting van wilde individuen (na tien jaar is de soort een 'regelmatige voortplanter') of om jaarlijkse aanwezigheid van minimaal 50 wilde individuen (na tien jaar is de soort een 'regelmatige gast'). Als een soort hieraan voldoet, wordt die soort in het kader van de gebiedsbescherming als 'duurzaam gevestigde inheemse soort' beschouwd. Nieuwe duurzaam gevestigde habitattypen en duurzaam gevestigde inheemse soorten worden aangemeld bij de Europese Commissie om te beschermen in Habitatrichtlijngebieden; de EC plaatst ze daartoe op de Referentielijst.⁴¹ EU-lidstaten zijn volgens artikel 6 van de Habitatrichtlijn verplicht soorten en habitattypen te beschermen in een bestaand Habitatrichtlijngebied en dus die Habitatrichtlijngebieden ook voor die waarden aan te wijzen en aan te melden bij de Europese Commissie, zodra het habitatype in meer dan verwaarloosbare mate én bestendig aanwezig is of de soort in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig is én bestendig gebruik maakt van die Habitatrichtlijngebieden (zie 5.3.3 voor een uitleg van deze begrippen). In de aanwijzingsbesluiten wordt vervolgens een instandhoudingsdoelstelling voor het nieuwe habitatype of de soort toegevoegd. Concreet zijn de otter en brede geelrandwaterroofofkever in december 2021 bij de Europese Commissie aangemeld als te beschermen soorten in een aantal bestaande Natura 2000-gebieden. Op termijn kan het voor zover anno 2025 bekend is ook gaan om soorten als de houting, vermiljoenkever, Bechsteins' vleermuis, vale vleermuis (als voortplanter), wolf en steur.

⁴¹ Habitatrichtlijn, artikel 4, lid 1 en artikel 11

Als de verspreiding van een nieuw habitattype of soort binnen Nederland is gestabiliseerd, dan moeten de selectiecriteria voor de aanwijzing van gebieden worden toegepast voor deze nieuwe waarde.⁴² Deze criteria staan in bijlage III van de Habitatrictlijn. Uit toepassing van de selectiecriteria kan blijken dat meer nodig is dan het toevoegen van een instandhoudingsdoelstelling voor het nieuwe habitattype of de soort aan de bestaande Habitatrictlijngebieden. Er bestaat dan een verplichting om er ook nieuwe gebieden voor aan te wijzen, waarmee wel aan de selectiecriteria wordt voldaan.

In subparagraaf 5.3.2 zijn de criteria uitgeschreven om te beoordelen voor welke soorten en habitattypen (nieuwe) gebieden moeten worden aangewezen en wat voor deze gebieden de selectiecriteria zijn. In paragraaf 5.3.3 wordt beschreven dat voor bestaande en nieuwe Habitatrictlijngebieden alle habitattypen en soorten worden aangewezen die bestendig in het gebied voorkomen. Dit geldt zowel voor de habitattypen en soorten die voor deze gebieden aanleiding vormde voor selectie van het gebied, als voor de overige habitattypen en soorten die hier (bestendig) voorkomen. Dit geldt niet voor Vogelrichtlijnsoorten die voorkomen in Habitatrictlijngebieden en vice versa.

Ook voor bestaande habitattypen en Habitatrictlijnsoorten bestaat een actualiseringsplicht (Habitatrictlijn artikel 4, lid 1). Daarom ligt het in de rede dat instandhoudingsdoelstellingen in Habitatrictlijngebieden in de toekomst geactualiseerd zullen worden. Aangezien de meeste instandhoudingsdoelstellingen van Vogelrichtlijnbesluiten langer geleden zijn vastgesteld, is het voornemen die instandhoudingsdoelstellingen eerst te actualiseren.

5.3.2 Kader: selectie van gebieden voor (in Nederland) nieuwe Habitatrictlijnsoorten en habitattypen

Voor alle habitattypen en soorten van de bijlagen I en II van de Habitatrictlijn die in Nederland voorkomen en voor Nederland worden genoemd op de Europese Referentielijst, moeten Habitatrictlijngebieden worden aangewezen. Dit geldt niet voor habitattypen en soorten die slechts incidenteel of sporadisch in Nederland voorkomen; gebiedsbescherming is voor deze habitattypen en soorten geen passend instrument.

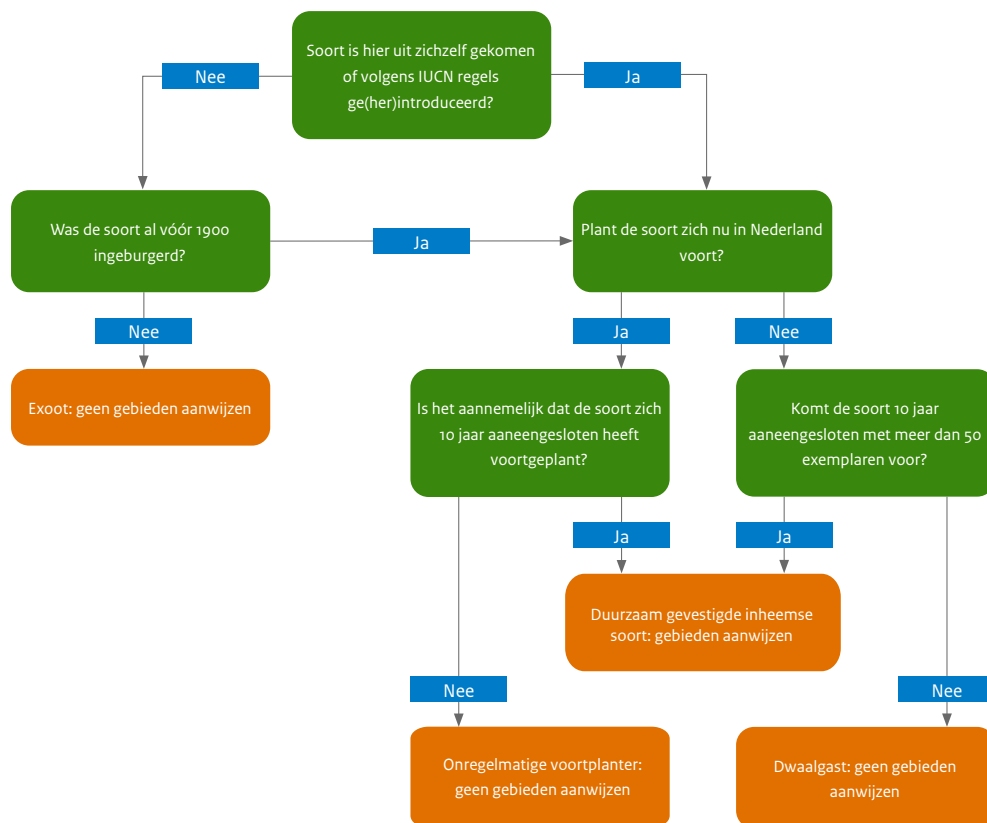
Voor alle nieuw in Nederland voorkomende habitattypen en soorten worden de criteria uit onderstaand schema toegepast om te bepalen of het inmiddels een duurzaam gevestigd habitattype en duurzaam gevestigde inheemse soort is waarvoor Natura 2000-gebieden aangewezen moeten gaan worden. De in het schema genoemde termijn van tien jaar wordt sinds de jaren 1990 gehanteerd bij de gebiedsbescherming en bij het bepalen van welke soorten in beschouwing worden genomen bij het bepalen van de Rode-Lijststatus. Deze termijn wordt aanbevolen in de 'Guidelines for application of IUCN Red List criteria at regional and national levels' (IUCN, 2012). Op de website over Natura 2000 staan de nu in Nederland voorkomende habitattypen en soorten waarvoor gebieden zijn aangewezen benoemd.⁴³

Om het proces rondom nieuwe HR-soorten te stroomlijnen zal LVVN zesjaarlijks, bij de artikel 17-Habitatrictlijnrapportage bekijken of er habitattypen en soorten zijn die zich duurzaam in Nederland hebben gevestigd, waardoor Nederland in aanmerking komt voor vermelding op de Referentielijst voor die HR-waarde. Vervolgens worden de voortouwnemers door LVVN geïnformeerd over welke nieuwe HR-waarden zullen worden aangemeld. LVVN stelt ook een profiel op voor de nieuw te beschermen HR-waarde.

⁴² Habitatrictlijn, artikel 4, lid 1

⁴³ Natura 2000, "Profielen", online: <https://www.natura2000.nl/profielen>

Afbeelding 5: Wanneer is een soort een in Nederland 'duurzaam gevestigde inheemse soort'?



Voor duurzaam gevestigde inheemse soorten kan het zo zijn dat onder omstandigheden nieuwe Habitatrichtlijngebieden moeten worden aangewezen. Dit wordt beoordeeld aan de hand van selectiecriteria. De selectiecriteria ten behoeve van gebieden voor (nieuwe) habitattypen en soorten zijn gebaseerd op de Nota van Antwoord (LNV, 2007).⁴⁴ Voor Habitatrichtlijnsoorten of habitattypen worden de vijf belangrijkste gebieden geselecteerd, tenzij het bestaande netwerk al voldoende dekking biedt.⁴⁵ Daarbij wordt primair gekeken naar oppervlakte-/populatie-aandeel. Kwaliteit van het habitatype respectievelijk de omvang en/of kwaliteit van het leefgebied van de soort kan ook een rol spelen; dit wordt dan apart toegelicht in het aanwijzingsbesluit. Verder wordt gekeken naar de geografische spreiding van de gebieden (dekken ze het hele verspreidingsgebied) en waar nodig de aansluiting met Natura 2000-gebieden buiten de Nederlandse grenzen die een ecologische eenheid vormen.

Als het voorkomen van het nieuwe habitatype of de soort in Nederland gestabiliseerd is, worden de selectiecriteria ten behoeve van gebieden toegepast. Dan kan immers pas bepaald worden wat de belangrijkste gebieden zijn en of het bestaande netwerk voldoende bescherming biedt. Het voorkomen van een habitatype of soort is gestabiliseerd wanneer verdere uitbreiding van de verspreiding niet meer op grote schaal plaats vindt en duidelijk begint te worden wat belangrijke gebieden voor de soort zullen blijven. Het Ministerie van LNVN bepaalt, in overleg met de relevante bevoegde gezagen, de selectie van de gebieden.

⁴⁴ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2007) *Nota van Antwoord. Inspraakprocedure aanwijzing Natura 2000-gebieden*: <https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Bibliotheek/Aanwijzing%20Natura%202000/Nota%20van%20Antwoord.pdf>

⁴⁵ Of meer of minder, afhankelijk van de vraag of het habitat(sub)type of de soort prioritair is of niet.

5.3.3 Bescherming van aanwezige Habitatrichtlijnsoorten en habitattypen in aangewezen gebieden

Opstellen instandhoudingsdoelstellingen voor alle aanwezige soorten en habitattypen

Per Habitatrichtlijngebied worden instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld voor habitattypen die in meer dan verwaarloosbare mate én bestendig aanwezig zijn en voor soorten die in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig zijn én bestendig gebruik maken van het Habitatrichtlijngebied voor zover het habitattypen en soorten betreft die zich in Nederland duurzaam gevestigd hebben (zie 5.3.2). Artikel 6 lid 1 van de Habitatrichtlijn bepaalt dat voor alle habitattypen en soorten die in Habitatrichtlijngebieden voorkomen maatregelen moeten worden genomen om de instandhouding te waarborgen. Om de nodige maatregelen te kunnen bepalen moeten hiervoor instandhoudingsdoelstellingen worden opgesteld, die kunnen worden geformuleerd als een behouds-, uitbreidings- of verbeterdoelstelling.

Uit de guidance van de Europese Commissie, uitspraken van het Europese Hof en uitspraken van de Raad van State⁴⁶ blijkt dat bij de bescherming van de aanwezige waarden geen onderscheid wordt gemaakt tussen de waarden waarvoor het gebied behoort bij de belangrijkste gebieden, en andere (HR-) waarden die in het gebied aanwezig zijn. Voor alle habitattypen en soorten die in een Habitatrichtlijngebied (in meer dan verwaarloosbare mate en bestendig) voorkomen moeten instandhoudingsdoelstellingen worden opgenomen. In de bestaande aanwijzingsbesluiten is dit gebeurd voor de habitattypen en soorten die ten tijde van aanmelding dan wel aanwijzing aan de criteria voldeden. Habitattypen en soorten die zich nieuw vestigen in een gebied worden na verloop van tijd toegevoegd aan het aanwijzingsbesluit en krijgen dan een instandhoudingsdoelstelling. Dit zijn niet alleen de nieuwkomers in Nederland, maar ook de habitattypen en soorten die nieuw voor een specifiek Habitatrichtlijngebied zijn. De voortouwnemer gaat na of er een nieuw habitatype in meer dan verwaarloosbare mate én bestendig aanwezig is in een gebied of een nieuwe soort die in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig is én bestendig gebruik maakt van een gebied en geeft ambtelijk door aan LNVN dat deze toegevoegd moet worden aan het aanwijzingsbesluit, inclusief de benodigde aanpassingen van het SDF.

Het is mogelijk dat nieuwe waarden, waarvoor nog geen doelen zijn geformuleerd in een specifiek gebied, zich ontwikkelen ten koste van natuurwaarden met (bestaande) behoudsdoelen. Als het gebied voor de nieuwe waarden belangrijker is dan voor de waarde met (bestaande) behoudsdoelen, dan zou dit een gunstige ontwikkeling kunnen zijn. Wanneer deze situatie ertoe leidt dat de behoudsdoelstellingen van bestaande waarden niet meer gehaald kunnen worden, zou dit doel eventueel verlaagd of geschrapt moeten worden (zie randvoorwaarden in paragraaf 4.5). Bij aanwijzing van deze nieuwe waarden kan een 'ten gunste van' formulering worden opgenomen als hiervoor een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling zou worden gesteld (zie paragraaf 4.4). Als het gaat om een nieuwe waarde die de mogelijkheden voor realisatie van een bestaand verbeter- of uitbreidingsdoel beperkt, dan kan 'elders meer potentie' worden toegepast (zie paragraaf 4.3).

Hoofdstuk 6 gaat in op de procedure en timing van het wijzigen van aanwijzingsbesluiten.

Definitie "bestendig gebruik" en "in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig": soorten

Om een gebied aan te kunnen wijzen voor soorten van bijlage II van de Habitatrichtlijn moet de soort bestendig gebruik maken van het gebied en in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig zijn⁴⁷.

De term bestendig gebruik bestaat uit twee componenten:

1. De soort moet 'gebruik maken' van het gebied: voortplanten, opgroeien van larven/juvenielen, seizoenstrek, overwinteren, foerageren (inclusief het gebruiken van vaste routes om in een foerageergebied te komen), rusten en slapen. Een soort maakt geen gebruik van het gebied wanneer het gebied geen duidelijke functie heeft voor de soort ('toevallige aanwezigheid'):

⁴⁶ Witteveen + Bos i.s.m. K. Bastmeijer (2020) *Nalopen van Natura 2000-aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn*, rapport voor LNV, p. 20-23.

⁴⁷ Bos-Groenendijk, G.I., C.A.M. van Swaay, A.W. Gmelig Meyling, T. Termaat, J. van Deijk, B. Koese, J.T. Smit, R.C.M. Creemers, J. Kranenbarg, O. Bos, M. La Haye, V. Dijkstra, L. Sparrius & B. Odé (2017) *Het voorkomen van Habitatrichtlijnsoorten in Habitatrichtlijngebieden. Advies ten aanzien van wijzigingen in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten*, rapport VS2017.014, De Vlinderstichting, Wageningen, p. 117.

- Bij niet duidelijk gelokaliseerd gebruik (zoals bij foerageren en rusten het geval kan zijn) is een aanvullende eis dat het gebruik van het gebied (als geheel) van wezenlijk belang is voor het behoud van de lokale populatie van de soort in het gebied. Hierdoor wordt voorkomen dat een soort wordt aangewezen in een gebied dat slechts 'toevallig' door de soort wordt gebruikt. Anders gezegd: als het gebied niet meer gebruikt zou worden, zou dat een merkbaar effect hebben op de lokale populatie.
2. Het gebruik van het gebied is 'bestendig': (in principe) jaarlijks, voor mobiele soorten met een grote homerange: minimaal zes van de tien jaar.
- Voor een bestendig gebruik is het noodzakelijk dat er geschikt leefgebied aanwezig is. Als er bestendig gebruik is geconstateerd, mag geschikt leefgebied aanwezig worden vermeld.
 - Bij twijfel over bestendig gebruik kan het constateren van geschikt leefgebied een hulpmiddel zijn om bestendig gebruik aannemelijk te maken.

Een soort is in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig wanneer er een minimum aantal volwassen individuen aanwezig is. Deze ondergrens verschilt per soortgroep.

Het minimumaantal volwassen individuen voor 'meer dan verwaarloosbaar aanwezig' per soortgroep is:

zoogdieren	20 8 bij bever, bruinvis, gewone zeehond, grijze zeehond (otter en wolf)
amfibieën	100
vissen	20
kevers, vlinders, libellen, weekdieren	100
vaatplanten en mossen	50

Aan het minimumaantal volwassen individuen wordt in ieder geval voldaan, wanneer ze zich allemaal binnen één lokale populatie in het gebied bevinden. Wanneer de lokale populatie niet geïsoleerd is, maar onderdeel uitmaakt van een metapopulatie, wordt het minimumaantal toegepast op die metapopulatie, die zich dus uitstrekt tot buiten het gebied (en soms zelfs een groot deel van Nederland omvat, zoals in het geval van de bever).

Bovenstaande getallen zijn gebaseerd op modelstudies. Als aannemelijk kan worden gemaakt met gegevens en een ecologische redenering dat een populatie in een specifiek gebied blijkt te overleven bij een lager aantal individuen, dan kan dat de doorslag geven. Tussen haken staan de soorten waar anno 2025 nog geen Natura 2000-gebied voor zijn aangewezen.

Definitie "bestendig aanwezig" en "in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig": habitattypen

Voor een habitatype geldt dat het alleen gekarteerd wordt, wanneer het aan de definitie én het minimumoppervlak voldoet. Wanneer een habitatype gekarteerd is in het gebied, staat dus via de eis van het minimumoppervlak al vast dat het habitatype al in "meer dan verwaarloosbare mate aanwezig" is in het gebied. Het gaat om de volgende minimumoppervlakten⁴⁸:

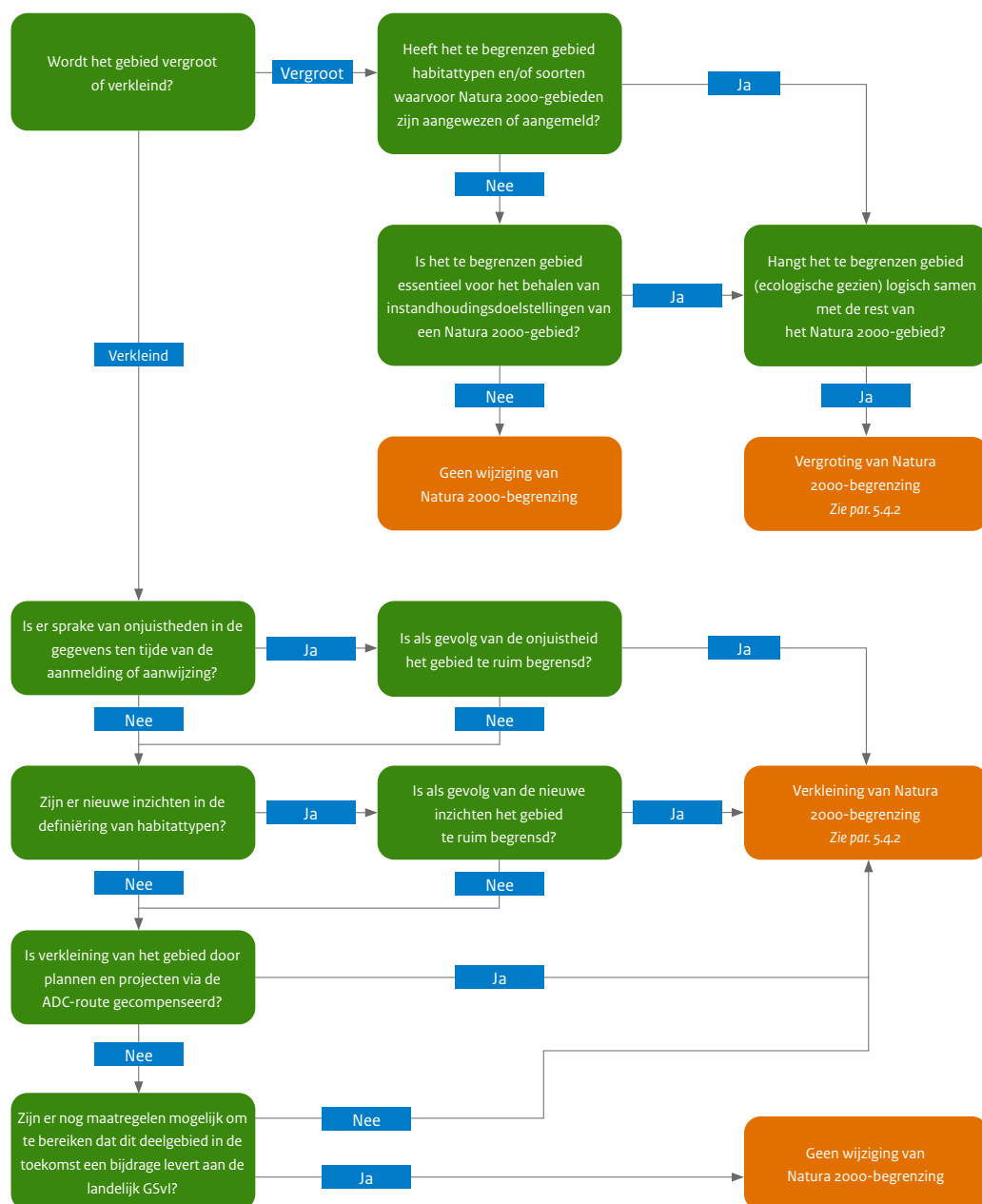
- de standaard is 100 m² (= 1 are);
- voor H6110 en H7220 geldt 10 m² (= 0,1 are);
- voor bossen (H2180, H9110 t/m H91F0) geldt 1.000 m² (= 0,1 hectare);
- voor een aantal mariene habitattypen geldt 10 hectare.

Als een habitatype wordt gekarteerd, is daarmee in de regel ook aannemelijk dat het "bestendig aanwezig" is. Bij natuurherstel en -ontwikkeling en (per definitie) bij pioniertypen is het echter belangrijk om goed te onderbouwen dat sprake is van bestendige aanwezigheid. In geval van meer dynamische habitattypen (bijvoorbeeld diverse pioniertypen) moet er tevens voldoende ruimte binnen het gebied zijn voor eventuele verplaatsing van het habitatype (als onderdeel van de bestendige aanwezigheid).

⁴⁸ Ministerie van LNV (2014) Leeswijzer Natura 2000 profielendocument, p. 17.

5.4 Wijzigen van grenzen van bestaande Natura 2000-gebieden

Flowchart 5: wijziging begrenzing Natura 2000-gebied



5.4.1 Beleid: grenswijzigingen

Aanpassing van de grenzen van een bestaand Natura 2000-gebied kan bijdragen aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in dat betreffende gebied. Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarbij (vogel)soorten aanwezig zijn (net) buiten Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe natuurontwikkelingsprojecten. Dit kan reden zijn voor uitbreiding van de begrenzing. Het kan ook voorkomen dat soorten zich verplaatsen buiten de grenzen van een gebied of zich nieuwe soorten net buiten een aangewezen gebied vestigen bijvoorbeeld omdat de condities en omstandigheden daarbuiten verbeterd zijn of het belang daarvan bij de aanwijzing nog niet bekend was. Ook kan het zijn dat er sprake is van voortschrijdend inzicht en kennis over hoe soorten in meta-populatieverband leven met vestiging in meerdere los van elkaar gelegen kerngebieden.

5.4.2 Kader: ecologische criteria en randvoorwaarden

Voor het wijzigen van grenzen van bestaande Natura 2000-gebieden gelden strikte regels. Begrenzing gebeurt op strikt ecologische gronden. Het te begrenzen gebied moet:

- Voorkomens van habitattypen en/of soorten herbergen waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen of aangemeld⁴⁹ en/of;
- Essentieel zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied ('cement tussen de stenen'), zoals een gebied waar (nog) geen habitatype of leefgebied aanwezig is, maar dat wel integraal onderdeel uitmaakt van het ecosysteem van het betreffende Natura 2000-gebied of een gebied dat nodig is voor de uitbreidings- of verbeterdoelstellingen; én
- (Ecologisch gezien) logisch samenhangen.

Het verkleinen van bestaande Natura 2000-gebieden is alleen toegestaan in de volgende gevallen:

- Er is sprake van onjuistheden (zoals een administratieve of een wetenschappelijke fout) in de gegevens over de aanwezigheid van soorten en habitattypen in een Natura 2000-gebied ten tijde van de aanmelding of aanwijzing of vanwege nieuwe inzichten in de definiëring van habitattypen;
- Via de ADC-route voor toestemmingverlening aan plannen en projecten⁵⁰, waarbij het verlies elders gecompenseerd is; dit wordt ondersteund door de Europese Commissie;
- Als er geen maatregelen meer mogelijk zijn om te bereiken dat een deel van het gebied in de toekomst een bijdrage kan leveren aan de landelijk gunstige staat van instandhouding, waarbij de daaraan beoogde bijdrage in een ander Natura 2000-gebied wordt opgevangen.

In het geval dat soorten nu niet meer binnen het Natura 2000-gebied voorkomen, maar als gevolg van veranderende omstandigheden wel daarbuiten, dient te worden nagegaan of door middel van maatregelen de soorten ook weer in het Natura 2000-gebied terug kunnen komen. Eventueel kan herbegrenzing worden overwogen indien deze maatregelen niet het gewenste effect sorteren.

5.4.3 Kader: situaties herbegrenzing

Herbegrenzing kan leiden tot oppervlaktevergroting van het aangewezen Natura 2000-gebied en daarmee aanwijzing van alle Natura 2000-soorten en -habitattypen die daar voorkomen, en voorheen buiten de begrenzing vielen. Toevoeging aan het Natura 2000-gebied heeft als voordeel dat het habitatype of de soort volgens het daarbij behorende regime wordt beschermd en blijvend kan bijdragen aan de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied en de landelijk gunstige staat van instandhouding.

⁴⁹ De Habitatrichtlijn verplicht tot het aanwijzen van gebieden voor habitattypen en soorten uit bijlage I en II van deze richtlijn. De Vogelrichtlijn verplicht tot het aanwijzen van gebieden voor vogelsoorten uit bijlage I van deze richtlijn, alsmede voor geregeld voorkomende trekvogels.

⁵⁰ BIJ12 (2019) *Handreiking ADC-toets*.

Hieronder worden de situaties geschetst waarbij aanpassing - in onderstaande gevallen uitbreiding - van de begrenzing van een Natura 2000-gebied kan worden overwogen, of aan de orde is:

- De waarden net buiten het Natura 2000-gebied zijn van betekenis voor en kunnen bijdragen aan de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied;
- In dat specifieke Natura 2000-gebied, zijn nog geen instandhoudingsdoelstellingen voor de waarden net buiten het Natura 2000-gebied, maar deze kunnen bijdragen aan of zijn nodig voor de landelijk gunstige staat van instandhouding, bijvoorbeeld omdat de waarden er landelijk slecht voorstaan. Andere instrumenten dan Natura 2000-gebiedsbescherming, zoals soortbescherming of NNN, bieden onvoldoende bescherming om tot de landelijk gunstige staat van instandhouding te komen;
- Een compenserende maatregel (ADC-toets voor plannen en projecten) voorziet in de ontwikkeling of verbetering van habitats of leefgebied van soorten buiten een Natura 2000-gebied. In dit geval is uitbreiding Natura 2000-gebied verplicht.⁵¹

De eerste situatie doet zich mogelijk voor bij een Natura 2000-gebied waarbij stroomdalgrasland net buiten de begrenzing van het gebied ontwikkeld wordt (zie kader hieronder).

Ontwikkeling van stroomdalgrasland buiten een Natura 2000-gebied

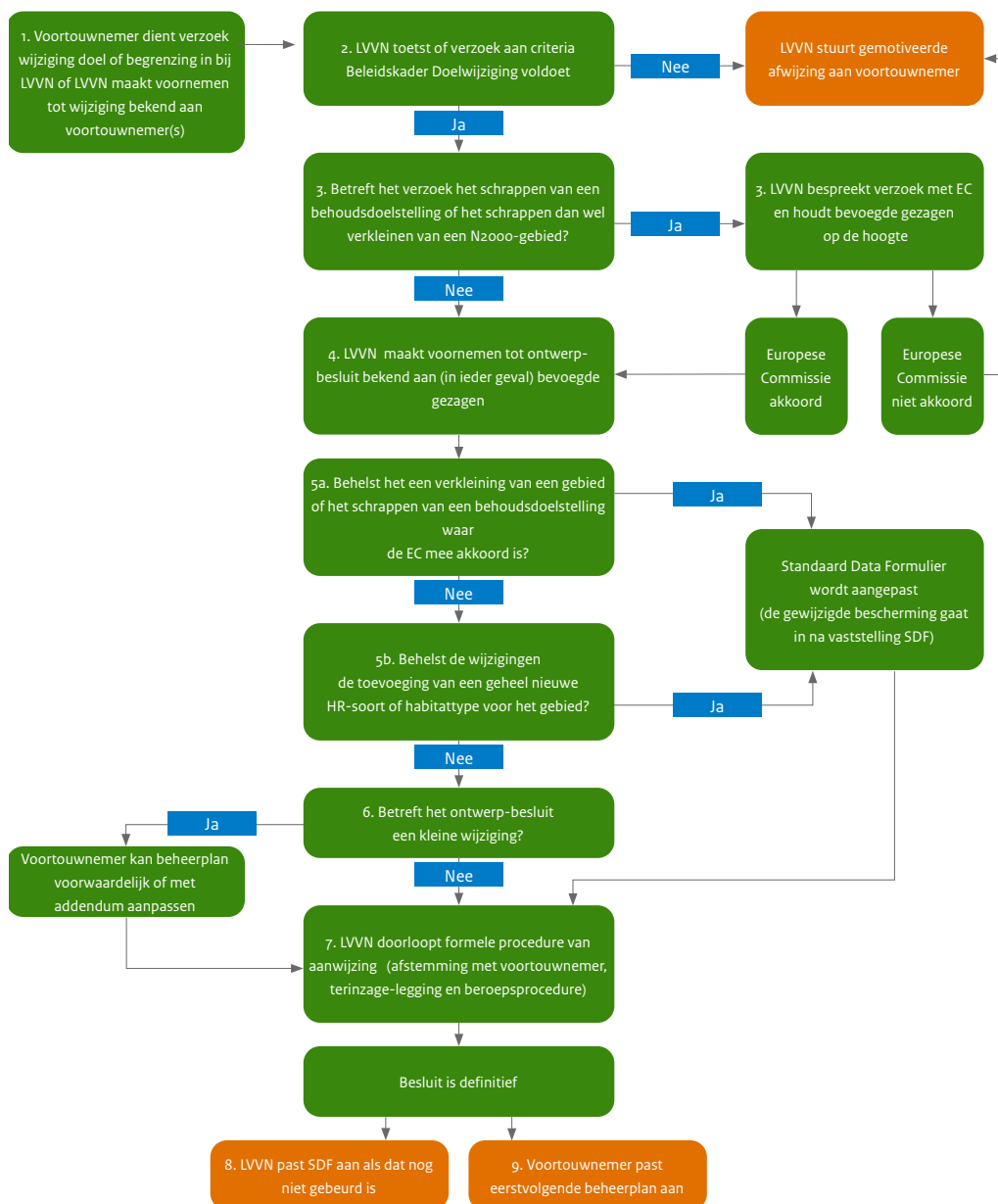
Het Natura 2000-gebied bestaat uit een beekdal met een aantal zijbeken en heeft o.a. een uitbreidingsdoel voor kwaliteit en oppervlakte voor H6120 stroomdalgraslanden. Aanvankelijk was voorzien om de Natura 2000-opgaven, waaronder de uitbreidingsopgave voor stroomdalgrasland, te realiseren in een strook van 25 meter aan weerszijden van het gebied. De harde grens werd als te rigide ervaren en daarom is ervoor gekozen om de habitattypen meer geconcentreerd op een aantal plekken in een soort kralensnoer langs het gebied te ontwikkelen. De verwachting is dat de kralen een betere ecologische uitgangssituatie bieden en beter te beheren zijn. Binnen de kralen kunnen ook de overige opgaven worden gerealiseerd, waardoor er per kraal sprake is van een integrale aanpak.

De kralen liggen echter deels buiten de begrenzing van het bestaande Natura 2000-gebied en stroomdalgrasland zal gedeeltelijk ook buiten het bestaande Natura 2000-gebied ontwikkelen. Buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied is in 2021 reliëf aangebracht waarop de stroomdalgraslanden zich kunnen ontwikkelen. De ontwikkeling van het volwaardige habitatype stroomdalgrasland kan 10-15 jaar duren. Om deze hectares stroomdalgrasland mee te laten tellen voor het behalen van de uitbreidingsopgave in het aanwijzingsbesluit én te voorzien van een goed beschermingsregime dienen deze te worden begrepsd als Natura 2000-gebied. Met de grensaanpassing van het Natura 2000-gebied wordt in ieder geval gewacht totdat herstelmaatregelen buiten de begrenzing naast het gebied zijn uitgewerkt en het stroomdalgrasland zich ook daadwerkelijk heeft ontwikkeld. Of deze situatie uiteindelijk wordt ingebracht voor grenswijziging en eventuele beoordeling daarvan is aan het bevoegd gezag

⁵¹ [Besluit kwaliteit leefomgeving](#), artikel 3.61

6 Proces aanpassen aanwijzingsbesluiten

Flowchart 6: processtappen van initiatief tot definitief gewijzigd aanwijzingsbesluit



6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het proces dat doorlopen moet worden om ambtelijk vast te stellen of er aanleiding is voor het wijzigen van instandhoudingsdoelstellingen en/of begrenzings van Natura 2000-gebieden. Dit hoofdstuk beschrijft ook het proces dat doorlopen moet worden om het aanwijzingsbesluit conform de daarvoor geldende regels (terinzagelegging, vaststelling, publicatie) te wijzigen.

Het betreft alle typen wijzigingen in aanwijzingsbesluiten, dus het aanpassen van instandhoudingsdoelstellingen, het aanpassen van de formulering van instandhoudingsdoelstellingen (benoemen van ecologische functies, opnemen van een concretisering of regidoel, en dergelijke) en het aanpassen van begrenzings, waaronder ook het samenvoegen van meerdere Natura 2000-gebieden. Hierbij moet verschil gemaakt worden tussen nieuwe feiten en wijzigingen die volgen uit beleid:

Nieuwe feiten: Als er nieuwe feiten zijn, moeten deze bij voorkeur zo snel mogelijk verwerkt worden in aanwijzingsbesluiten, beheerplannen en in de informatie voor de Europese Commissie. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verschijnen van nieuwe waarden in het Natura 2000-gebied, om het corrigeren van fouten of om rechterlijke uitspraken.

Wijzigingen vanuit beleid: Doelwijzigingen op andere gronden dan nieuwe feiten kunnen ook op elk moment worden doorgevoerd, maar desgewenst kunnen deze wijzigingen ook in de beheerplancycclus worden meegenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor doelwijzigingen naar aanleiding van monitoringsresultaten bij de evaluatie van een beheerplan. Zie hierover ook de tekst bij stap 9.

Het is de LVVN bewindspersoon verantwoordelijk voor natuur die uiteindelijk het aangepaste definitieve aanwijzingsbesluit vaststelt en publiceert. Deze bewindspersoon neemt het besluit na afstemming met de betreffende voortouwnemers.

6.2 Proces voor wijziging

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de stappen die moeten worden doorlopen voor aanpassing van een aanwijzingsbesluit.

Stap 1 Indienen verzoek tot wijziging

Een verzoek tot aanpassing van een aanwijzingsbesluit kan worden ingediend door een provincie of door de ministeries van IenW en Defensie in hun rol van voortouwnemer. Het is daarbij aan de voortouwnemers om al dan niet stakeholders in het gebied te betrekken bij het proces dat aan de indiening vooraf gaat. Als het een verzoek betreft dat meerdere voortouwnemers raakt dan wordt het verzoek bij voorkeur in onderlinge afstemming gedaan. Het verzoek kan worden gedaan n.a.v. de evaluatie van een beheerplan maar er kunnen ook andere moverende redenen zijn voor de voortouwnemer(s) om een verzoek in te dienen, zoals het verschijnen van nieuwe soorten of habitattypen die beschermd moeten worden.

Een verzoek tot wijziging van doelen of begrenzing moet schriftelijk worden ingediend bij LVVN t.a.v. de directeur Natuur en bevat zowel de onderbouwing als (tenminste) een richting waarin het doel naar oordeel van de indiener(s) moet worden gewijzigd. Het helpt als die richting zo concreet mogelijk wordt aangegeven. Het helpt ook wanneer de voortouwnemer aangeeft waarom (op grond van welke criteria en randvoorwaarden) de toetsing van het verzoek aan het Beleidskader Doelwijziging positief zou moeten uitvallen. De directeur Natuur van LVVN kan ook zelf het proces om te komen tot wijziging van een aanwijzingsbesluit starten, bijvoorbeeld naar aanleiding van nationale rapportages over de staat van

instandhouding⁵² of het vaststellen van nieuwe landelijke doelen voor Natura 2000. In dat geval zal de directeur Natuur dit voornemen schriftelijk kenbaar maken aan de betreffende voortouwnemer(s) en deze om medewerking verzoeken.

Stap 2 Onderzoek naar het verzoek: is er aanleiding tot wijziging?

De directeur Natuur onderzoekt aan de hand van het Beleidskader Doelwijziging en de relevante wet- en regelgeving of er aanleiding is tot doelwijziging. LNVN kan de voortouwnemer(s) hierbij vragen om ondersteuning en aanvullende informatie ter onderbouwing van het verzoek. Raadpleging van andere deskundigen (bijvoorbeeld op ecologisch, juridisch of lokaal gebied) behoort eveneens tot de mogelijkheden.

De (gemotiveerde) conclusie van het onderzoek (er is wel/geen aanleiding om een voorstel tot wijziging van het aanwijzingsbesluit te ontwikkelen en wijziging van het aanwijzingsbesluit behoeft wel/geen overleg met de Europese Commissie) deelt de directeur Natuur schriftelijk mee aan de indiener(s).

Stap 3 Bespreking wijzigingsvoorstel met Europese Commissie

In specifieke gevallen kan overleg met het Directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie (EC) aan de orde zijn. Dit geldt in elk geval wanneer een doelstelling voor een habitatype of soort of een Natura 2000-gebied volledig wordt geschrapt en/of wanneer een Natura 2000-gebied wordt verkleind of geschrapt.

Het Ministerie van LNVN is in alle gevallen eerste aanspreekpunt voor de EC zodat alle communicatie primair via LNVN zal verlopen. Voortouwnemer(s) en andere bevoegde gezagen voor het beheerplan van het betreffende Natura 2000-gebied (of Natura 2000-gebieden) worden op de hoogte gehouden van de voortgang en waar nodig actief betrokken. Bij een wijziging als gevolg van een project dat vergund is via de ADC-toets is ook overleg nodig met de EC. Hiervoor geldt een aparte procedure.⁵³

Stap 4 LNVN stelt voornemen tot ontwerp-besluit op

Als de directeur Natuur concludeert dat er aanleiding is het aanwijzingsbesluit te wijzigen dan wordt het ingediende verzoek door LNVN uitgewerkt tot een voornemen tot een ontwerp-besluit tot wijziging van het/de betreffende aanwijzingsbesluit(en). LNVN informeert alle direct betrokken bestuurders over dit voornemen. Het gaat in ieder geval om de betreffende gedeputeerde(n) (resp. bewindspersoon) en gedeputeerden van eventuele andere provincies (resp. bewindspersoon voor rijkswateren of defensie terreinen) van de Natura 2000-gebieden waar de wijziging betrekking op heeft. Als één van de betrokken partijen dat wenst, vindt nader overleg plaats.

Stap 5 Het Standaard data formulier (SDF) wordt aangepast, mits ...

De regel is dat het SDF⁵⁴ pas wordt aangepast naar aanleiding van een verzoek tot wijziging nadat het aanwijzingsbesluit definitief is geworden. Uitzonderingen hierop zijn de situaties waarin de Europese Commissie eerst nog een beoordeling moet geven van de wijziging. Dit is het geval als:

- a) een voor Nederland nieuwe Habitatrichtlijnsoort of nieuw habitatype in een bestaand gebied of een nieuw Habitatrichtlijngebied voor het eerst gaat worden *aangemeld*;

⁵² Artikel 17 rapportage voor de Habitatrichtlijn en artikel 12 rapportage voor de Vogelrichtlijn. Deze rapportages worden elke zes jaar opgesteld.

⁵³ Het project dat vergund wordt moet gemeld worden, of er moet een advies van de Europese Commissie gevraagd worden als er een effect is op prioritaire waarden. Dit gebeurt via een aparte procedure door LNVN. U kunt over deze procedure contact opnemen met het cluster Natura 2000 via wetnatuurbescherming@minlnv.nl onder vermelding van ADC-postbus in de onderwerpregel. Vanwege de compensatie kunnen doelen of begrenzingen van gebieden gewijzigd moeten worden. Dit handelt LNVN af en LNVN zal de Europese Commissie informeren dat dit het compensatie-project X betreft. Als de compensatie gemeld en goedgekeurd is, kan dit via een brief bij de indiening van het SDF waarin de wijzigingen verwerkt zijn opgegeven worden als reden van wijziging.

⁵⁴ Het Standaard dataformulier (SDF) is de administratie van de Natura 2000-gebieden voor de EU.

b) het Natura 2000-gebied verkleind wordt of een soort of habitatype wordt afgevoerd (zie stap 3).

In deze gevallen zal LVVN de wijziging eerst doorvoeren in het SDF en met motivatie indienen bij de Europese Commissie alvorens wordt overgegaan tot het opstellen van een ontwerp-aanwijzingsbesluit. Als een nieuwe waarde in een gebied verschijnt, moet eerst worden beoordeeld of die aanwezigheid bestendig is. Na de vaststelling van bestendige aanwezigheid wordt de waarde opgenomen in het SDF. De aanmelding in het SDF wordt ter inzage gelegd via de procedure volgens afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

In alle andere gevallen kan het SDF worden aangepast nadat het besluit definitief is. De wijziging van het SDF wordt doorgevoerd bij de jaarlijkse indiening. Afhankelijk van de gewenste snelheid, planning van de publicatie van het aanwijzingsbesluit en het moment in de jaarlijkse cyclus van het SDF, kan dit ook (ongeveer) tegelijk of naar aanleiding van het ontwerp-besluit gebeuren. Van belang is dat de voortouwnemer verplicht is om de noodzakelijke bescherming te bieden aan nieuwe soorten en habitattypen in een gebied zodra bekend is dat het gebied er voor aangewezen zal worden, ook voordat het besluit is genomen.

Stap 6 Een kleine wijziging alvast verwerken in het beheerplan

Als het gaat om een kleine wijziging en betrokkenen het daarover eens zijn, kan het beheerplan meteen worden aangepast. Een kleine wijziging is bijvoorbeeld een wijziging die geen effect heeft op de in het beheerplan opgenomen vrijstellingen van de vergunningplicht, of wijzigingen waarover in/rondom het gebied (inclusief bevoegd gezag) reeds brede overeenstemming is bereikt. Een dergelijke wijziging kan in een beheerplan voorwaardelijk (afhankelijk van definitieve besluitvorming) worden opgenomen. Een kleine wijziging kan ook met een addendum op het beheerplan worden geregeld. Nader overleg tussen LVVN en voortouwnemer over de vraag of een wijziging als “klein” kan worden aangemerkt is mogelijk.

Stap 7 Formele procedure van aanwijzing

Na het informeren van alle betrokken bevoegde bestuursorganen start de formele procedure voor het vaststellen van het aanwijzingsbesluit volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals voorgeschreven is in afdeling 3.4 van de Awb. LVVN voert deze procedure uit in samenwerking met de bevoegde gezagen voor het beheerplan van het gebied.

1. 90% Versie van het ontwerp-aanwijzingsbesluit voor afstemming naar bevoegd gezag(en);
2. Vaststelling ontwerp-aanwijzingsbesluit door LVVN;
3. Terinzagelegging volgens toepassing van afdeling 3.4 van de Awb;
4. Zienswijzen verwerken en waar nodig opnieuw afstemming met bevoegd gezag(en) (bij mariene gebieden is extra voorhang nodig, zie onder);
5. Vaststelling definitief aanwijzingsbesluit. Voor mariene gebieden geldt hierbij een (wettelijk voorgeschreven) voorhangprocedure bij de Eerste en Tweede kamer;⁵⁵
6. Fase waarin een beroepsprocedure kan worden gestart.

Bij aanmelding van een geheel nieuw Habitatrichtlijngebied en toevoegen van voor Nederland nieuwe Habitatrichtlijnsoorten of habitattypen aan bestaande Habitatrichtlijngebieden doorloopt LVVN drie stappen, voorafgaand aan de formele procedure van aanwijzing:

1. Aanmelding nieuw Habitatrichtlijngebied, Habitatrichtlijnsoorten en/of habitatype en dit ter inzage leggen volgens de procedure van afdeling 3.4 Awb;
2. Zienswijzen verwerken;
3. Definitieve aanmelding/SDF indienen in Brussel.

⁵⁵ Een voorhangprocedure is een controleprocedure voor het parlement bij een voorwaardelijke delegatie van wetgevingsbevoegdheid. Deze wordt gebruikt bij de invoering van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) of een Ministeriële regeling.

Stap 8 Het Standaard data formulier wordt aangepast (als dat nog niet is gebeurd)

De wijzigingen in het SDF met betrekking tot nieuwe Natura 2000-gebieden, veranderingen in begrenzing van Natura 2000-gebieden en het toevoegen of verwijderen van nieuwe soorten worden doorgevoerd door het ministerie van LVVN, in zoverre dat niet al gebeurd is bij stap 5.

Wijzigingen met betrekking tot (actuele) aantallen, oppervlakte, ecologische beoordeling van het gebied, instandhoudingsdoelstellingen en drukfactoren als gevolg van de wijziging van het aanwijzingsbesluit (of die aanleiding waren voor de wijziging) worden door de voortouwnemer doorgevoerd in het SDF.

Stap 9: Voortouwnemer past het beheerplan aan

In principe wordt het beheerplan pas aangepast nadat het wijzigingsbesluit voor de aanwijzing definitief is, waarbij de consequenties van het wijzigingsbesluit in het beheerplan worden verwerkt. Van dit principe kan worden afgeweken als het gaat om een kleine wijziging (zie stap 6) of als het SDF is aangepast voordat het besluit definitief is (zie stap 5). Aanpassingen op andere gronden dan nieuwe feiten (zie 6.1 inleiding) worden per gebied in principe meegenomen in de reguliere beheerplancyclus van dat gebied. Dat wil zeggen dat op basis van de (tussen-)evaluatie van een beheerplan, en/of het proces naar het opstellen van een nieuw beheerplan, geconcludeerd wordt dat een bepaalde wijziging gewenst is. Deze wijziging wordt nog niet doorgevoerd in het beheerplan dat op dat moment opgesteld wordt, omdat het dan gaat interfereren met het beheerplanproces. Wel kunnen de gewenste wijzigingen voorwaardelijk worden opgenomen in het beheerplan mits de bescherming niet lager wordt dan het vigerende aanwijzingsbesluit vereist. Aan het einde van het beheerplanproces worden gewenste wijzigingen ingediend bij LVVN en wordt vervolgens dit stappenplan doorlopen. Een nieuw aanwijzingsbesluit wordt vervolgens verwerkt in het volgende beheerplan, waarbij zij aangetekend dat de voortouwnemer zodra het nieuwe aanwijzingsbesluit definitief is, verplicht is om de vereiste bescherming te bieden (waaronder het nemen van maatregelen om verslechtering te voorkomen) ook al is het beheerplan nog niet hierop aangepast.

7 Bijlage stappenplan: hoe kan ‘ten gunste van’ worden toegepast

1. Stappenplan voor behoudsdoelen die ten koste gaan van andere behoudsdoelen

1. Is behoud alleen te garanderen als dit mogelijk ten koste van een ander behoudsdoelstelling gaat?
2. Is zoneren in de ruimte mogelijk? Bijvoorbeeld door het uitbreiden van de grenzen van het Natura 2000-gebied. Zijn alle maatregelen (ook in H0000)⁵⁶ uitgeput?
3. Is zoneren in de tijd mogelijk? Dit kan voor habitattypen/soorten die elkaar afwisselen in de tijd in een dynamisch gebied.

Als de bovenstaande stappen geen oplossing bieden, volg dan de stappen voor het selecteren van het benadeelde habitatype of de soort (ga naar 3).

2. Stappenplan voor verbeter-/uitbreidingsdoelstellingen welke strijdig zijn met behoudsdoelen

1. Is er ‘elders meer potentie’ voor verbetering/uitbreiding? Als gebieden buiten dit specifieke Natura 2000-gebied beter geschikt zijn voor verbetering/uitbreiding, ga dan naar hoofdstuk ‘elders meer potentie’;
2. Is zoneren in de ruimte mogelijk? Bijvoorbeeld door het uitbreiden van de grenzen van het Natura 2000-gebied. Zijn alle maatregelen voor uitbreiding of verbetering in H0000⁵⁷ al uitgeput? Bijvoorbeeld: habitatype natte duinvallei is verdwenen en vervangen door habitatype duindoornstruweel. Het heeft dan de voorkeur de natte duinvallei te ontwikkelen in H0000 in plaats van op de oude locatie waar nu duindoornstruweel groeit;
3. Is zoneren in de tijd mogelijk? Dit kan voor habitattypen/soorten die elkaar afwisselen in de tijd in een dynamisch gebied. Bijvoorbeeld een aangroeiakust waarbij natte duinvalleien zich gaan vormen door langzame verzoeting, zoals op West-Texel.

Als de bovenstaande stappen geen oplossing bieden, volg dan de stappen voor het beoordelen van het benadeelde habitatype of de soort (ga naar 3).

3. Beoordelen van benadeelde habitatype of soort

Beoordeel hiervoor, voor zover ecologisch mogelijk, welke soort of habitatype benadeeld kan worden ten gunste van een andere soort of habitatype. Daarbij geldt het uitgangspunt dat door het benadelen van het habitatype of de soort ten gunste van andere habitattypen of soorten het gebied optimaal kan bijdragen aan de landelijk gunstige staat van instandhouding. Dit kan onderbouwd worden door voor de benadeelde c.q. begunstigde habitattypen/soorten te overwegen (niet limitatieve opsomming):

- a) Of zij reden waren voor selectie van het gebied;
- b) Of zij de landelijk gunstige staat van instandhouding ruim hebben gehaald;
- c) Of zij aangemerkt zijn als prioritaire habitattypen of soorten;
- d) Wat voor de betrokken habitattypen of soorten de relatieve bijdrage (in omvang of kwaliteit) van het Natura 2000-gebied is (ten opzichte van andere gebieden) aan de landelijk gunstige staat van instandhouding.

⁵⁶ H0000 zijn delen binnen Natura 2000-gebieden waar geen beschermd habitatype of leefgebied is.

⁵⁷ Idem.

Wanneer het habitatype of de soort die benadeeld wordt bekend is, volgen twee stappen:

1. Ecologisch onderbouwen dat en hoe voor de benadeelde soorten en habitattypen de landelijk gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt, op basis van een systeemanalyse (investerings in natuur, omgang met drukfactoren en functiecombinaties) waarvoor mogelijk extra opgaven in andere Natura 2000-gebieden nodig zijn;
2. Indien het benadeelde habitatype of de soort in een Natura 2000-gebied geheel zal verdwijnen en niet meer zal terugkomen, overlegt LVVN met de Europese Commissie;
3. De ‘ten gunste van’-formulering vastleggen met een wijziging van het aanwijzingsbesluit. Mogelijk zijn ook wijzigingen van aanwijzingsbesluiten van andere Natura 2000-gebieden nodig om te verzekeren dat landelijk de gunstige staat van instandhouding voor de benadeelde soorten en habitattypen kan worden bereikt.

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

Versie: 1.1

26 september 2025