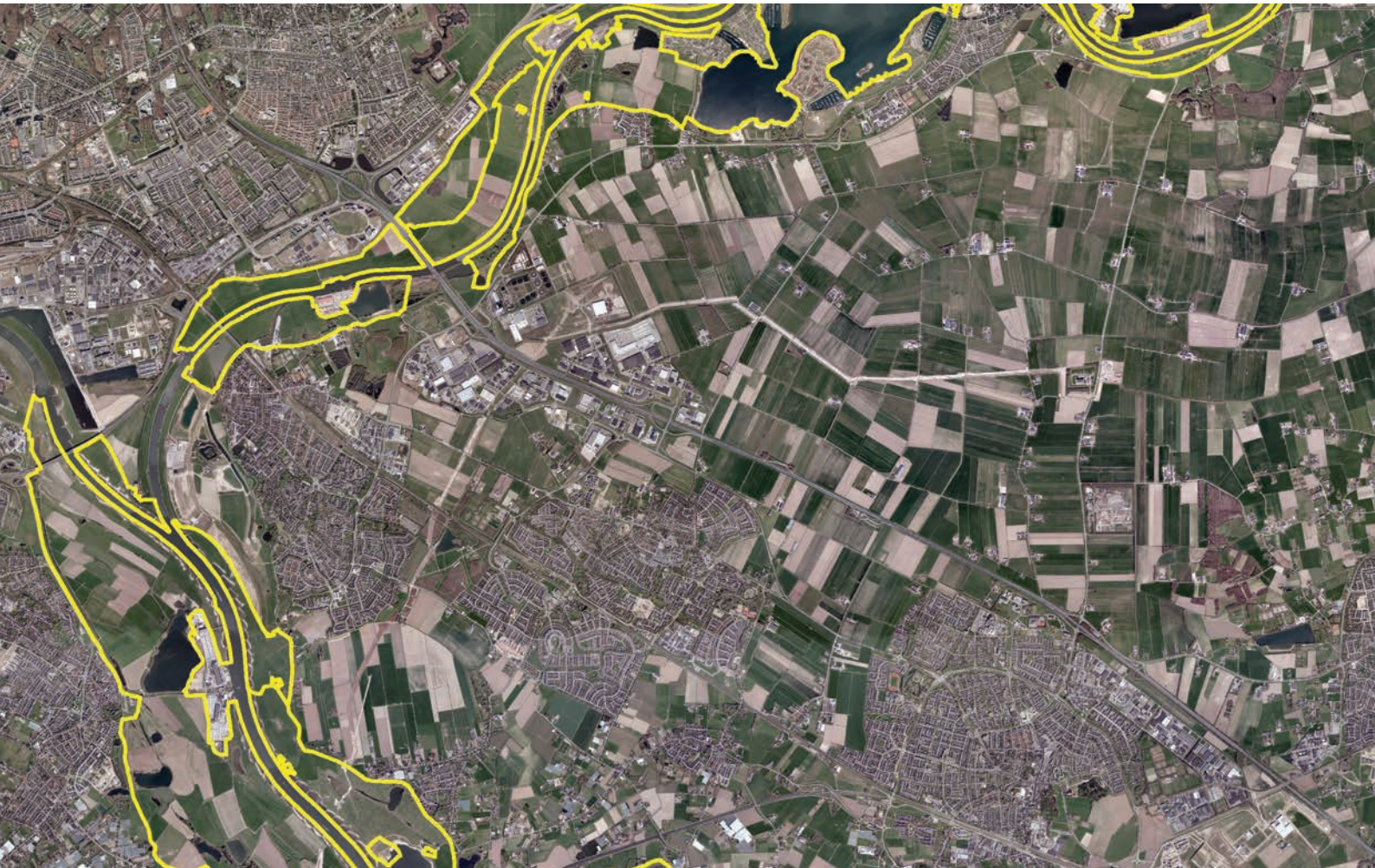




ALTEERRA

WAGENINGEN UR



Samenvoeging Natura 2000-gebieden

Juridische, bestuurlijke en ecologische (on)mogelijkheden, kansen en risico's

Alterra-rapport 2348
ISSN 1566-7197

R.J. Bijlsma, C.J. Bastmeijer, M.E.A. Broekmeyer, R.J.F. Bugter, F.M. Fleurke, H.P.J. Huiskes
en J.A.M. Janssen



ALTEERRA
WAGENINGEN UR



Understanding Society

Samenvoeging Natura 2000-gebieden

Dit project is uitgevoerd in het kader van Beleidsondersteunend onderzoek van het ministerie van EL&I, domein Natuur, Landschap en Platteland.
Projectcode BO-11-011.02-003 (Samenvoeging Natura 2000-gebieden).

Samenvoeging Natura 2000-gebieden

Juridische, bestuurlijke en ecologische (on)mogelijkheden, kansen en risico's

R.J. Bijlsma¹, C.J. Bastmeijer², M.E.A. Broekmeyer¹, R.J.F. Bugter¹, F.M. Fleurke², H.P.J. Huiskes¹ en J.A.M. Janssen¹

¹ Alterra Wageningen UR

² Universiteit van Tilburg

Alterra-rapport 2348

Alterra Wageningen UR
Wageningen, 2012

Referaat

Bijlsma, R.J., C.J. Bastmeijer, M.E.A. Broekmeyer, R.J.F. Bugter, F.M. Fleurke, H.P.J. Huiskes en J.A.M. Janssen, 2012. *Samenvoeging Natura 2000-gebieden; Juridische, bestuurlijke en ecologische (on)mogelijkheden, kansen en risico's*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2348. 72 blz.; 12 fig.; 14 tab.; 26 ref.

Dit rapport presenteert de resultaten van onderzoek naar kansen, risico's en (on)mogelijkheden van samenvoeging van Natura 2000-gebieden onder de voorwaarden dat 1) de begrenzing van Habitatrichtlijn- en Vogelrichtlijngebieden niet verandert en 2) voor habitattypen en leefgebieden in het samengevoegde gebied resp. het meest ambitieuze kwalitatieve doel en de som van populatiedoelen gelden. Het juridisch onderzoek concludeert dat samenvoegen juridisch mogelijk is. Samenvoegen moet wel ecologisch worden onderbouwd; er moet sprake zijn van ecologische meerwaarde en de deelgebieden moeten een ecologische eenheid vormen. Uit het bestuurlijk onderzoek blijkt dat samenvoegen van gebieden als groot voordeel heeft dat mitigerende maatregelen ook in andere deelgebieden dan waar ze nodig zijn, genomen mogen worden, onder de aanname dat saldering is toegestaan. Door samenvoeging van Natura 2000-gebieden ontstaan ook meer mogelijkheden voor compensatie. De vergunning-procedures worden ingewikkelder, omdat het vaststellen van cumulatieve effecten en de mogelijke significantie ingewikkelder zal worden. Het ecologisch onderzoek concludeert dat er voor de drie onderzochte regio's geen goede kansen zijn op ecologische winst. Voor andere gebieden zou hiervan wel sprake kunnen zijn als geïnvesteerd wordt in een goede ecologische samenhang. Samenvoeging heeft het risico van afwaarderen en op termijn afvoeren van habitatype en doelen. Vooral habitattypen met een behoudsdoel en een matige kwaliteit en/of kleine oppervlakte lopen hierbij gevaar. Dit risico kan worden verkleind door verspreidingsdoelen expliciet op te nemen in het aanwijzingsbesluit van het samengevoegde gebied. De case Oost-Twente heeft niet betrekking op een ecologische eenheid. Mogelijkheden voor het sneller of beter realiseren van instandhoudingsdoelen als gevolg van samenvoeging doen zich niet voor. Samenvoeging van de Rijntakken tot afzonderlijke HR- en VR-gebieden heeft geen ecologische meerwaarde, maar leidt wel tot meer rek en ruimte. De Rijntakken als geheel vormen een ecologische eenheid maar de HR-delen binnen de Rijntakken zijn niet als ecologisch samenhangend geheel te beschouwen, mede door het schrappen van complementaire doelen. Er zijn geen habitattypen en moerasvogels waarvoor samenvoeging zou leiden tot een betere of snellere realisatie van instandhoudingsdoelen. De case Laag-Holland is evenmin een ecologische eenheid. Het afwaarderen van veenmosrietland in de Eilandspolder kan ecologisch niet worden onderbouwd. Ook omwille van behoud van verspreidingsgebied is hier behoud van oppervlakte gewenst. Behoud van veenmosrietlanden met een goede kwaliteit is mogelijk zonder dat dit landbouwkundige activiteiten in de omringende polders extra onder druk zet.

Trefwoorden: Natura 2000, Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn, Twente, Rijntakken, Laag-Holland, staat van instandhouding, compensatie, mitigatie, significantie.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.rapportbestellen.nl.

© 2012 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; info.alterra@wur.nl

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2348

Wageningen, juli 2012

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Doelstelling en leeswijzer	7
1.3	Uitgangspunten voor het onderzoek	7
1.4	Uitvoering en algemene informatie regionale cases	8
1.4.1	Oost-Twente	9
1.4.2	Rijntakken	12
1.4.3	Laag-Holland	14
1.5	Enkele begrippen toegelicht	15
2	Juridische aspecten van samenvoeging	19
2.1	Algemene notie vooraf	19
2.2	Beantwoording onderzoeksvragen	20
2.2.1	Juridische mogelijkheid van samenvoeging	20
2.2.2	Consequenties van samenvoeging	28
2.2.3	Uitwerking van samenvoeging	30
2.3	Samenvatting	32
3	Bestuurlijke aspecten van samenvoeging	35
3.1	Inleiding	35
3.2	Beheerplannen	36
3.2.1	Proces beheerplannen	36
3.2.2	Inhoud beheerplannen	37
3.3	Vergunningverlening	38
3.3.1	Uitleg van begrippen	38
3.3.2	Inhoud vergunningprocedure	42
3.3.3	Proces van vergunningverlening	44
3.4	Conclusie rek en ruimte bij beheerplannen en vergunningverlening	44
4	Ecologische aspecten van samenvoeging	45
4.1	Inleiding	45
4.2	Doelcategorieën	45
4.3	Oost-Twente	46
4.3.1	Doelen deelgebieden en samenvoeging	46
4.3.2	Ecologische eenheid	48
4.3.3	Analyse van doelen	49
4.3.4	Conclusies	54
4.4	Rijntakken	55
4.4.1	Doelen habitattypen deelgebieden en samenvoeging	55
4.4.2	Ecologische eenheid	57
4.4.3	Analyse van doelen habitattypen	57
4.4.4	Doelen moerasvogels	60
4.4.5	Conclusies	60

4.5	Regio Laag-Holland	61
4.5.1	Doel deelgebieden en samenvoeging	61
4.5.2	Ecologische eenheid	62
4.5.3	Analyse van doel habitatype en conclusies	62
5	Samenvatting en synthese	65
5.1	Inleiding	65
5.2	Belangrijkste conclusies juridische aspecten	65
5.3	Belangrijkste conclusies bestuurlijke aspecten	66
5.4	Algemene conclusies ecologische aspecten	66
5.5	Conclusies case studies	67
5.5.1	Oost-Twente	68
5.5.2	Rijntakken	68
5.5.3	Laag-Holland	69
	Literatuur	71

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In de kamerbrief van staatssecretaris Bleker van 14 september 2011 (Aanpak Natura 2000) wordt aangekondigd dat de samenvoeging van Natura 2000-gebieden zal worden onderzocht:

'Uitgangspunt bij het samenvoegen van gebieden is dat deze optie in beeld komt indien hiervan voordelen te verwachten zijn voor bevoegde gezagen, initiatiefnemers of beheerders. Het samenvoegen kan bijvoorbeeld een vermindering van de externe werking met zich meebrengen. Ook kan het samenvoegen in één aanwijzingsbesluit voordelen bieden voor een samenhangend beheer in één beheerplan. Om in beeld te brengen welke voordelen, maar ook welke risico's, het samenvoegen van gebieden in de praktijk kan bieden heb ik een onderzoek uitgezet bij Alterra (Wageningen UR). In dit onderzoek zal voor 3 casussen (Noordoost-Twente, Rivierengebied en Laag-Holland) in kaart worden gebracht welke mogelijkheden samenvoegen kan bieden. Bevoegde gezagen van deze gebieden worden bij dit onderzoek betrokken. Eind van het jaar worden de resultaten van deze pilotstudie verwacht. Op basis van de resultaten hieruit wordt in overleg met de bevoegde gezagen besloten of, en zo ja wanneer en hoe, over te gaan tot het samenvoegen van daarvoor in aanmerking komende gebieden. De mogelijkheid tot samenvoegen van gebieden blijft in de toekomst ook voor andere gebieden bestaan wanneer dit met de kennis en ervaring van dat moment voordelen biedt.'

1.2 Doelstelling en leeswijzer

Doel van het project is (on)mogelijkheden, kansen en risico's in beeld te brengen van samenvoeging van Natura 2000-gebieden, in de verwachting dat bestuurlijke knelpunten kunnen worden verzacht of opgelost en ecologisch kansrijke plekken optimaal worden benut. Deze rek en ruimte betreft vooral de mogelijkheid om ecologische flexibiliteit te vergroten en de externe werking te verminderen.

Juridische en bestuurlijke deelvragen ten aanzien van het proces en de consequenties van samenvoeging worden uitgewerkt in de hoofdstukken 2 resp. 3.

De juridische voorwaarden voor samenvoeging vormen in hoofdstuk 4 het uitgangspunt voor de ecologische beoordeling van drie case studies: Oost-Twente, Rijntakken en Laag-Holland.

Hoofdstuk 5 levert de synthese van juridische, bestuurlijke en ecologische inzichten en een samenvatting van de conclusies.

1.3 Uitgangspunten voor het onderzoek

Bij het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Bij samenvoeging verandert de begrenzing van Natura 2000 niet. Habitatrichtlijn- en Vogelrichtlijngebieden worden elk afzonderlijk samengevoegd (zie 1.1).

2. Als gevolg van 1: Tussenliggende kwalificerende natuur en potentiële natuurontwikkeling rond en tussen de samen te voegen deelgebieden komen niet in beeld en worden niet betrokken bij de beoordeling van (on)mogelijkheden, kansen en risico's van samenvoeging.
3. De samenvoeging reikt verder dan een puur administratieve samenvoeging, omdat de instandhoudingsdoelen over het samengevoegde gebied worden herzien. Voorwaarde is dat de totale bescherming van de afzonderlijke habitattypen en leefgebieden niet vermindert ('stand still-beginsel'). Voor de in de aanwijzingsbesluiten kwalitatief geformuleerde behouds- en uitbreidingsdoelen (=, >) voor oppervlakte en kwaliteit (O, K) van habitattypen en leefgebieden geldt per habitatype en leefgebied het meest ambitieuze doel voor het samengevoegde gebied (zie 1.1). Kwantitatief geformuleerde doelen voor de omvang van populaties (P) worden opgeteld. Schematische weergegeven:

$(O =, K =) + (O =, K >) \text{ wordt } (O =, K >)$

$(O >, K =) + (O =, K >) \text{ wordt } (O >, K >)$

$(O =, K =, P 250) + (O =, K >, P 150) \text{ wordt } (O =, K >, P 400)$

4. Bij het beoordelen van ecologische kansen en risico's van samenvoeging geldt als praktisch uitgangspunt dat 1) alle in een deelgebied (huidig Natura 2000-gebied) voorkomende kwalificerende habitattypen en soorten zijn opgenomen in het (concept) aanwijzingsbesluit en 2) de mogelijkheden voor uitbreiding en kwaliteitsverbetering van habitattypen en leefgebieden in elk deelgebied goed in beeld zijn gebracht tijdens het beheerplanproces.
5. Voor Oost-Twente is uitgegaan van het voornemen Achter de Voort te schrappen als Natura 2000-gebied en voor de Rijntakken van het voornemen complementaire doelen te schrappen.

1.4 Uitvoering en algemene informatie regionale cases

Het onderzoek is in opdracht van het ministerie van EL&I uitgevoerd als BO-project in het domein Natuur, Landschap en Platteland. Contactpersoon was Frank Roozen (EL&I Programmadirectie Natura 2000). Het onderzoek is uitgevoerd door Alterra Wageningen UR en de Universiteit van Tilburg.

De provincies Overijssel, Gelderland en Noord-Holland hebben het ministerie van EL&I laten weten samenvoeging te willen laten onderzoeken voor respectievelijk de regio's Oost-Twente, Rijntakken en Laag-Holland.

Bij de analyse van de cases is gebruik gemaakt van

1. Informatie uit overleg met betrokken overheden en organisaties.
2. De zgn. 95%-versies van aanwijzingsbesluiten (via EL&I PDN).
3. Concept beheerplannen of werkdocumenten Natura 2000 (via bevoegde gezagen).
4. Gebiedsanalyses PAS fase III (via bevoegde gezagen).
5. Basismateriaal in een lokaal geïnstalleerde versie van Aerial 1.3.3 waaraan per ha ('receptor') per Natura 2000-gebied o.a. is ontleend: oppervlakteaandelen habitatype, depositie 2010, depositieontwikkeling (2015, 2030), ontwikkelruimte en -behoefte, afstand tot de KDW. De data zijn bewerkt in met de padmin3-software. De geodata is via Qgis bekeken. Queries voor data-uitvoer zijn geschreven in postgresql.

Er is geregeld overlegd met het Aerial-ontwikkelingsteam, contactpersoon Mark Wilmot, met bijdragen van Sebastiaan Haarman en Jacob Bijsterbosch (Omnitrans, werkmaatschappij van Goudappel Coffeng, Deventer).

1.4.1 Oost-Twente

De geanalyseerde samenvoeging in Oost-Twente betreft de gebieden in tabel 1.1 en figuur 1.1.

Tabel 1.1

Natura 2000-gebieden betrokken in het onderzoek naar samenvoeging in Oost-Twente (volgens gebiedendatabase [www.synbiosys.alterra.nl/natura 2000](http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000)). Afkortingen: LO Landschap Overijssel, NM: Natuurmonumenten, SBB: Staatsbosbeheer.

Natura 2000-gebied	Eigendom	Voortouwnemer	Grootte (ha)
45 Springendal en Dal van de Mosbeek	LO, SBB, NM, particulieren	provincie Overijssel	1338
46 Bergvennen en Brecklenkampseveld	LO, particulieren	provincie Overijssel	146
47 Achter de Voort, Agelerbroek en Voltherbroek 1	SBB, LO, particulieren	EL&I	324
48 Lemselermaten	SBB, particulieren	provincie Overijssel	56
49 Dinkelland	NM, SBB, particulieren	provincie Overijssel	849
50 Landgoederen Oldenzaal	NM, LO, particulieren	provincie Overijssel	625
51 Lonnekermeer	LO	provincie Overijssel	106

Voor deze case is overleg gevoerd met de provincie Overijssel (Sander van Dijk, Paul Scholte Albers, Jacco van der Linden), gemeente Dinkelland (Debby Kluin, Gerard Davina), EL&I DRZ (Marcel Oosterwegel), Landschap Overijssel (Karel Hesselink), Natuurmonumenten (Bart de Haan) en Staatsbosbeheer (Andrea van den Berg).

Uit het overleg met de provincie kwam het volgende naar voren:

De hoofdvraag voor de provincie is hoe rek en ruimte voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding kan worden vergroot door samenvoeging van gebieden in Oost-Twente.

Van groot belang voor de provincie is dat de externe werking van gebieden afneemt en maatregelen op een ecologisch en economisch efficiëntere manier worden ingezet.

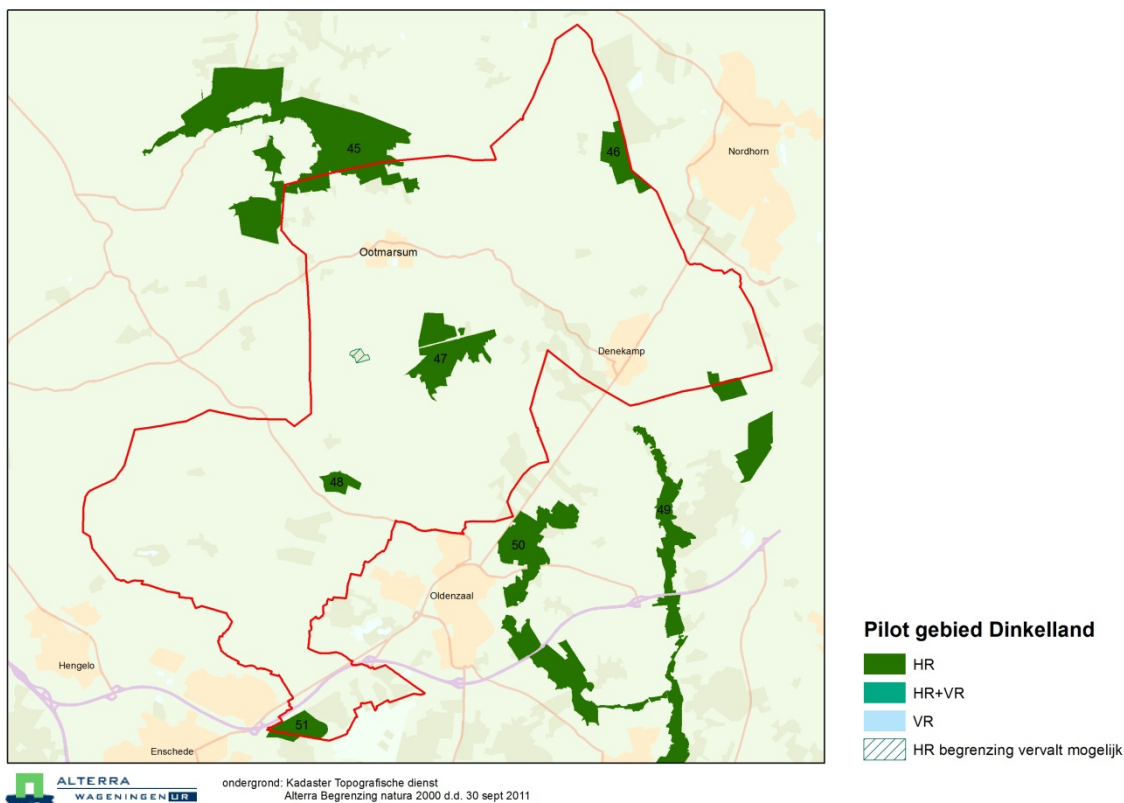
Knelpunten doen zich nu voor bij de confrontatie van ontwikkelruimte en ontwikkelbehoefte (PAS). Of een verzoek tot samenvoeging zal worden overwogen, hangt af van de balans van voor- en nadelen.

Uit het overleg met gemeente Dinkelland kwam naar voren:

Voor de gemeente is het van groot belang dat maatschappelijke ontwikkelingen, agrarisch ondernemerschap en toeristische investeringen doorgang kunnen vinden in Oost-Twente.

Specifieke knelpunten zijn de rondweg om Weerselo, nodig voor het bedrijventerrein Eggenpoel (nabij Lemselermaten), de landbouw en camping nabij het Brecklenkampse Veld, en de luchthaven Twente (nabij Lonnekermeer).

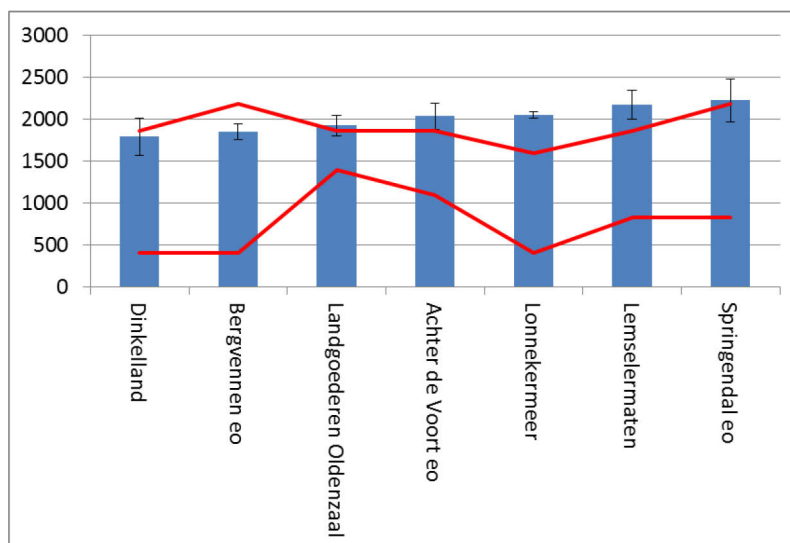
¹ Het deelgebied Achter de Voort (AdV) zal waarschijnlijk als Natura 2000-gebied vervallen. De aanduiding Agelerbroek en Voltherbroek (Agelerbroek e.o.) wordt gebruikt als AdV is uitgesloten bij de analyse.



Figuur 1.1

De Natura 2000-gebieden in Oost-Twente. Voor de nummering: zie tabel 1.1. De donkere begrenzing vormt de gemeente Dinkelland.

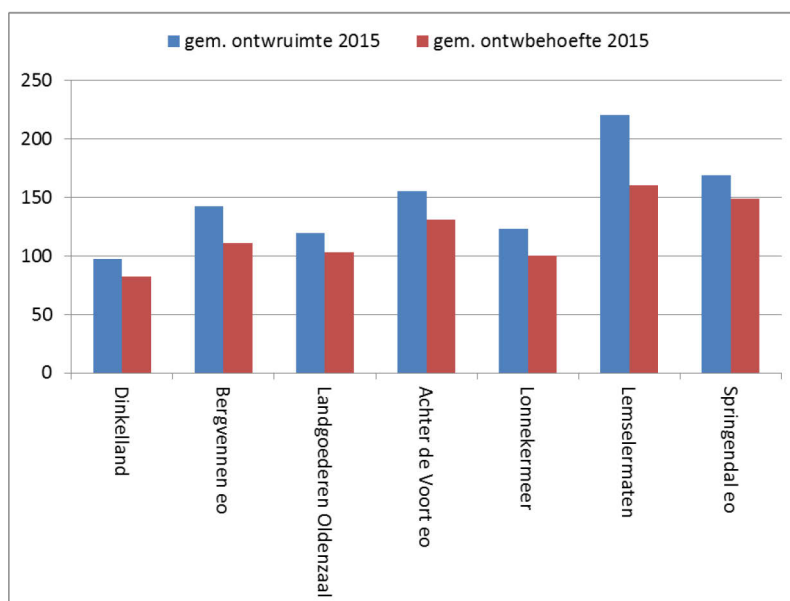
De ligging van de deelgebieden ten opzichte van stikstofdepositie en ontwikkelruimte blijkt uit de figuren 1.2 en 1.3. In het oostelijkste deel van Twente (Dinkelland, Bergvennen e.o., Landgoederen Oldenzaal) is de totale N-depositie relatief het laagst. Voor het Lonnekermeer en de Lemselermaten ligt het huidige depositieniveau aanzienlijk boven dat van het habitattypen met de hoogste KDW. De ontwikkelruimte in 2015 volgt in grote lijnen het depositieniveau met een relatief lage waarde voor het Lonnekermeer en een relatief hoge waarde voor de Lemselermaten. De ontwikkelbehoefte in 2015 volgt de ontwikkelruimte en wordt voornamelijk bepaald vanuit de landbouw (figuur. 1.4).



Figuur 1.2

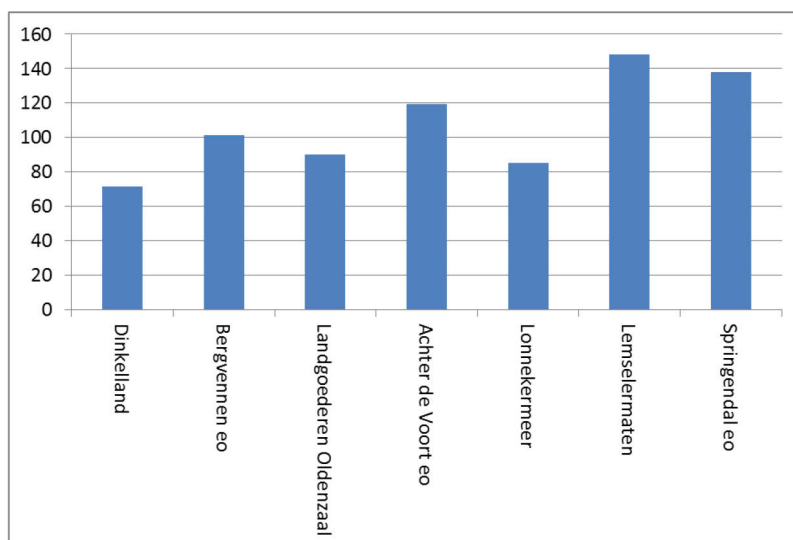
Gemiddelde N-depositie in 2010 (\pm std-deviatie; mol ha⁻¹jr⁻¹) voor de deelgebieden in Oost-Twente, geordend naar toenemende gemiddelde depositie (bron: Aerius, berekend over receptors met een habitatype).

De bovenste lijn verbindt de hoogste kritische depositiewaarde (KDW) binnen de habitattypen per deelgebied (d.w.z. de minst kritische habitattypen); de onderste lijn verbindt waarden van de laagste KDW binnen de habitattypen per deelgebied (d.w.z. de meest kritische habitattypen) (op basis van habitattypen als vermeld in de 95%-aanwijzingsbesluiten: tabel 4.2).



Figuur 1.3

Gemiddelde ontwikkelruimte en -behoefte in 2015 (mol ha⁻¹) voor de deelgebieden in Oost-Twente (bron: Aerius, berekend over receptors met habitatype).



Figuur 1.4

Gemiddelde ontwikkelbehoefte vanuit de landbouw in 2015 (mol ha⁻¹) voor de deelgebieden in Oost-Twente (bron: Aeries, berekend over receptors met habitattype).

1.4.2 Rijntakken

De geanalyseerde samenvoeging in de Rijntakken betreft de gebieden in tabel 1.2 en figuur 1.5. Van gebied 71 is alleen het buitendijks gelegen deel van Loevestein van belang voor de samenvoeging Rijntakken.

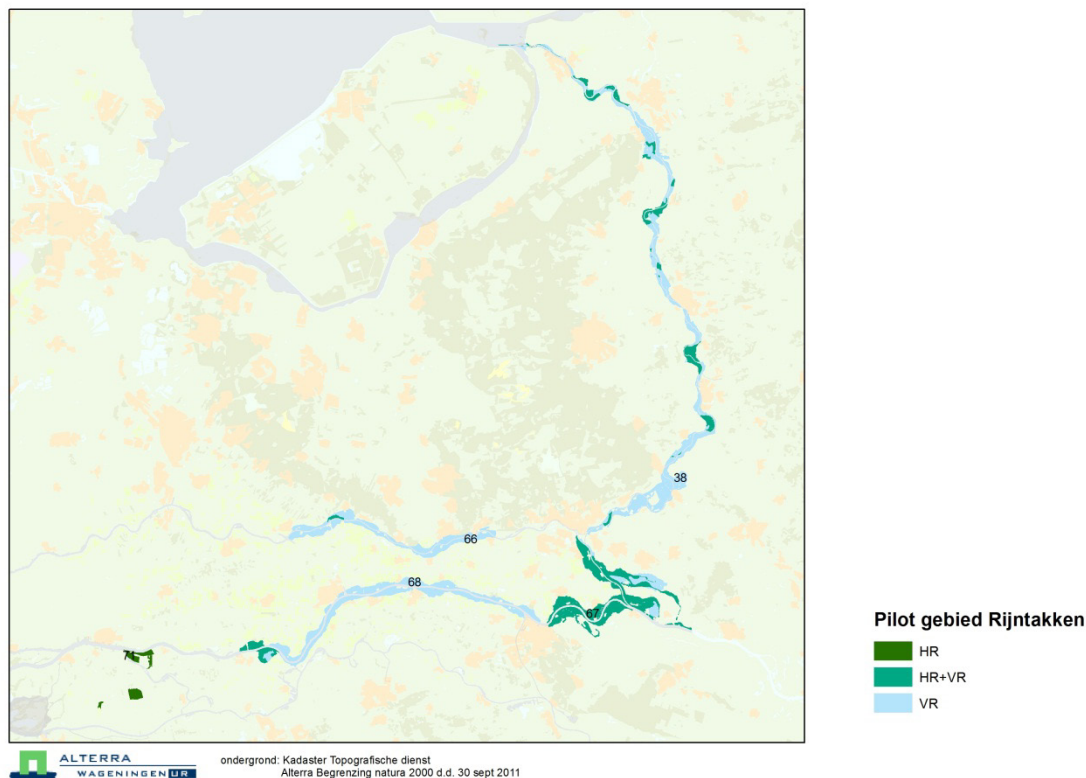
Tabel 1.2

Natura 2000-gebieden betrokken in het onderzoek naar samenvoeging in de Rijntakken (volgens gebiedendatabase www.synbiosys.alterra.nl/natura-2000).

Natura 2000-gebied	Eigendom	Voortouwnemer	Grootte (ha)
38 Uiterwaarden IJssel	SBB, GL, NM, RWS, Domeinen, particulieren	provincie Gelderland	9209
66 Uiterwaarden Neder-Rijn	SBB, UL, GL, RWS, Domeinen, particulieren	provincie Gelderland	3259
67 Gelderse Poort	SBB	provincie Gelderland	6105
68 Uiterwaarden Waal	SBB, GL, NM, Domeinen, particulieren	provincie Gelderland	5525
71 Loevestein (Pompveld & Kornsche Boezem)	SBB (Brabantsch Landschap, Domeinen, particulieren)	provincie Gelderland	720

Voor deze case is overleg gevoerd met de provincie Gelderland (Jan Willem van der Vegte, Jaap Ex) en Rijkswaterstaat (DI) (Marcel van de Leemkule).

Alle bij Natura 2000 betrokken partijen in de regio werken al jaren samen rond een Koepelplan Natura 2000-beheerplannen Rijntakken (voortouwnemer provincie Gelderland). Naast de buitendijkse Natura 2000-opgaven speelt rivierveiligheid een verbindende rol.



Figuur 1.5

De Natura 2000-gebieden in de Rijntakken. Voor de nummering van gebieden: zie tabel 1.2.

Uit het overleg met de provincie Gelderland kwam het volgende naar voren:

Het overkoepelend beheerplan voor de Rijntakken is uitgangspunt. Voor het gebied Loevestein, Pompveld & Kornsche Boezem wordt alleen het buitendijks liggende Loevestein hierbij betrokken. De binnendijkse, in de provincie Noord-Brabant liggende deelgebieden Pompveld en Kornsche Boezem hebben door hun ligging een geheel andere problematiek en zouden beter kunnen worden afgesplitst. Het samenvoegen van de Rijntakken kan volgens de provincie belangrijke netto natuurwinst opleveren als bedrijven binnen het riviereengebied (tussen de huidige Natura 2000-gebieden) kunnen worden verplaatst (actueel aan de orde van Gelderse Poort naar Uiterwaarden Waal). Compensatie buiten het betreffende Natura 2000-gebied kan nu alleen via een ADC-toets lopen waarbij duidelijk gemaakt moet worden dat er geen alternatieven zijn en sprake is van redenen van groot openbaar belang. Voor vogels worden de doelstellingen als realistisch ervaren. Tegelijkertijd wordt betwijfeld of de doelen voor moerasvogels in de Gelderse Poort op langere termijn kunnen worden veiliggesteld zonder 'stapstenen' te ontwikkelen naar Noordwest-Overijssel en/of het Utrechts-Hollandse laagveengebied. In de riviertakken waar deze stapstenen zouden moeten komen, liggen nu geen doelen voor moerasvogels. Na samenvoeging zou hier moeras kunnen worden ontwikkeld vanuit de verbrede Natura 2000-opgave voor het riviereengebied.

Doelstellingen voor ganzen zijn apart geregeld met regionale doelen en daarmee gebiedsoverstijgend. Een vraag van de provincie is of dit ook voor andere soorten en voor habitattypen kan worden uitgewerkt, vooral voor stroomdalgraslanden en glanshaverhooilanden.

Gelderland heeft haar verzoek tot samenvoegen gedaan in het kader van een aanwijzingsbesluit met complementaire doelen. Met name in die situatie verwacht Gelderland een duidelijk winst van samenvoegen (in ieder geval in rek en ruimte zin). De winst van samenvoegen van HR- (en VR-) gebieden zonder de complementaire doelen is veel minder duidelijk.

Bij een eventuele samenvoeging is het noodzakelijk dat cumulatie goed wordt afgestemd en in het algemeen informatie tussen provincies (Gelderland, Utrecht, Overijssel) goed wordt gedeeld.

Uit het overleg met Rijkswaterstaat kwam naar voren:

Voor Rijkswaterstaat staat rivierveiligheid (knelpunten stroomlijn) centraal. Er bestaat bij Rijkswaterstaat onduidelijkheid over de ecologische onderbouwing van Favourable Reference Values voor Zachthout-oobossen. Een goede onderbouwing van oppervlakte en een visie op kwaliteit is een vereiste om op langere termijn rivierveiligheid en de realisatie van Natura 2000-doelen voor oobossen te kunnen garanderen. Volgens het profielendocument kwalificeren ook zeer soorten- en structuurarme vormen van zachthoutoobos. Flexibiliteit door het differentiëren naar kwaliteit kan naar verwachting bijdragen aan een oplossing van het conflict tussen eisen aan rivierveiligheid en Natura 2000.

1.4.3 Laag-Holland

De geanalyseerde samenvoeging van Natura 2000-gebieden in Laag-Holland betreft de gebieden in tabel 1.3 en figuur 1.6.

Tabel 1.3

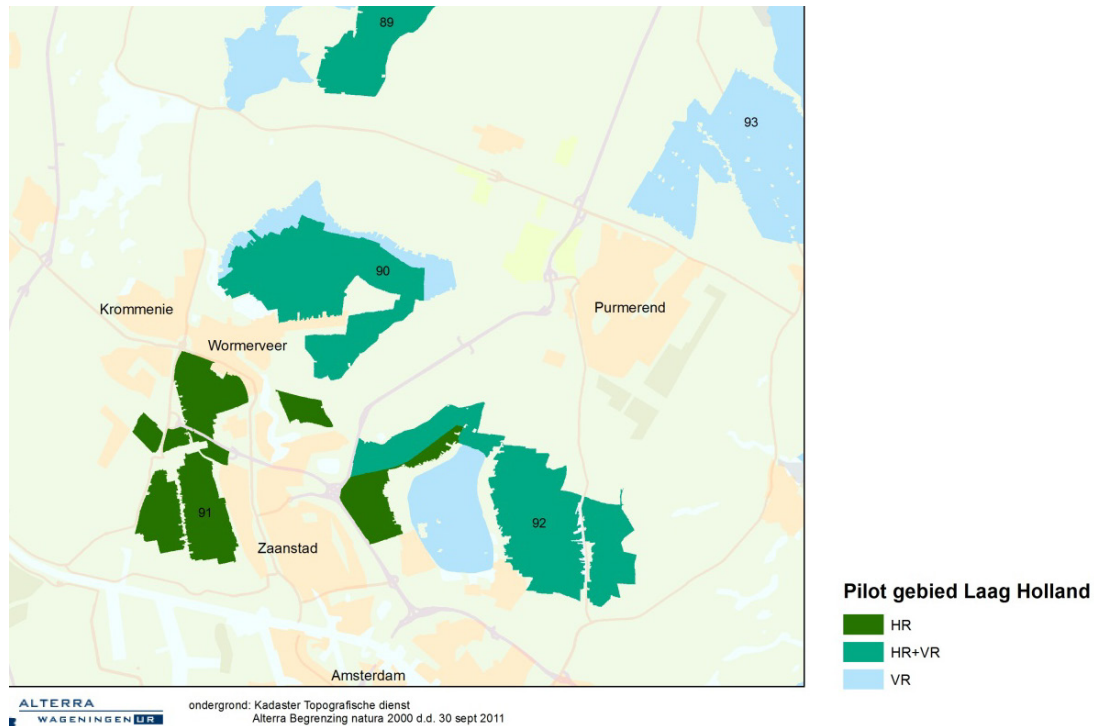
Natura 2000-gebieden betrokken in het onderzoek naar samenvoeging in Laag-Holland (volgens gebiedendatabase www.synbiosys.alterra.nl/natura_2000).

Natura 2000-gebied	Eigendom	Voortouwnemer	Grootte (ha)
89 Eilandspolder	SBB, NHL, particulieren	provincie Noord-Holland	1416
90 Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder	SBB, NM, particulieren	provincie Noord-Holland	1475
91 Polder Westzaan	SBB, Rijkswaterstaat, particulieren	provincie Noord-Holland	1065
92 IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske	SBB, NHL, Rijkswaterstaat, particulieren	provincie Noord-Holland	2584

Voor deze case is overleg gevoerd met de provincie Noord-Holland (Anneke Don), EL&I PDN2000 (Kees van Berkel) en EL&I DRZ (René de Vries).

Uit het overleg met de provincie kwam naar voren:

Voor de provincie Noord-Holland vormt de instandhoudingsdoelstelling voor veenmosrietland in de Eilandspolder een groot knelpunt voor het draagvlak voor Natura 2000 in de regio. Het gaat om een zeer klein oppervlak van het habitatype, dat een relatief grote belemmering vormt voor landbouwkundige activiteiten in het gebied zelf, maar ook in de omliggende droogmakerijen, zoals de Beemster. Door samenvoeging kan veenmosrietland hier wellicht verdwijnen ten gunste van een (extra) uitbreiding in de nabijgelegen Natura 2000-gebieden met een instandhoudingsdoelstelling voor veenmosrietland.



Figuur 1.6

De Natura 2000-gebieden in Laag-Holland. Voor de nummering van gebieden: zie tabel 1.3.

1.5 Enkele begrippen toegelicht

Staat van instandhouding (svi)

De staat van instandhouding van soorten en/of habitattypen is de som van de invloeden die op de soort of het habitatype inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen. Voor soorten gaat het om een verandering in verspreiding en de grootte van populaties, voor habitattypen ook om de natuurlijke verspreiding en de structuur en functies van het habitat (artikel 1 Habitatrichtlijn). De svi wordt vastgesteld voor het land als geheel. Voor de zgn. Artikel 17-rapportage wordt de svi beoordeeld met een stoplichtbenadering op grond van vier aspecten²: verspreiding, oppervlakte, structuur & functie en toekomstperspectief (voor habitattypen) en verspreiding, populatiegrootte, kwaliteit van leefgebied en toekomstperspectief (voor soorten). Elk aspect wordt gescoord als gunstig (Favourable; FV), matig ongunstig (Unfavourable-Inadequate; U1) of zeer ongunstig (Unfavourable-Bad; U2). De stoplichtbenadering houdt in dat de svi alleen gunstig is als alle aspecten als gunstig worden beoordeeld en zeer ongunstig is als tenminste één aspect als zeer ongunstig wordt beoordeeld; alle andere gevallen scoren als matig ongunstig.

Instandhoudingsdoel

Doelstelling per soort of habitatype per Natura 2000-gebied, geformuleerd in termen van behoud, uitbreiding of verbetering. Deze instandhoudingsdoelen zijn vastgelegd in aanwijzingsbesluiten. Voor habitattypen zijn instandhoudingsdoelen geformuleerd voor Oppervlakte (behoud of uitbreiding) en Kwaliteit (behoud of

² Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive. Explanatory Notes & Guidelines for the period 2007-2012. Final Draft April 2011. Compiled by Douglas Evans and Marita Arvela, European Topic Center on Biological Diversity.

verbetering). Voor soorten Omvang leefgebied (behoud of uitbreiding), Kwaliteit leefgebied (behoud of verbetering) en Populatie soort (behoud of uitbreiding).

H4010	Vochtige heiden
Doel	Uitbreiding oppervlakte en behoud kwaliteit vochtige heiden, <i>laagveengebied</i> (subtype B).
Toelichting	Het gaat hier om het habitattype vochtige heiden, <i>laagveengebied</i> (subtype B) (moerasheide), dat in de laagveenverlanding geldt als eindstadium. Door natuurlijke successie en door omzetting van grasland is uitbreiding van de oppervlakte op kleine schaal mogelijk.

Figuur 1.7

Voorbeeld van de beschrijving van een instandhoudingsdoel in een aanwijzingsbesluit.

Bij de toetsing van plannen en projecten staan de instandhoudingsdoelen op gebiedsniveau centraal, zie ook de tekst van HR art 6.3. 'Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.' Het begrip 'instandhoudingsdoel' wordt dus gebruikt maar niet gedefinieerd in de Habitatrichtlijn. In de toelichtende bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) (Beheer van Natura 2000-gebieden; EG, 2000) wordt het begrip 'instandhouding' als volgt omschreven: 'een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in de letters e en i'.

Nederland legt de instandhoudingsdoelen vast in aanwijzingsbesluiten. Dit is geen Europese verplichting, maar het vastleggen is wel nodig voor toepassing van artikel 6 HR (Van Wijmen et al., 2011). Nederland heeft er voor gekozen om bij het realiseren van de gunstige staat van instandhouding te werken vanuit landelijke doelen, die een vertaling hebben gekregen naar doelen op gebiedsniveau. Dat betekent dat Nederland in tegenstelling tot de lidstaten om ons heen niet per afzonderlijk gebied streeft naar een gunstige staat van instandhouding. Dat geeft meer ruimte voor sociale en economische activiteiten, maar vereist vanwege de werking van gebieden als communicerende vaten, een sterke regie op landelijk niveau (Van Wijmen et al., 2011).

Ontwikkeldruimte

Term die voortkomt uit de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De ontwikkelruimte is de ruimte om vergunningen te verlenen voor nieuwe economische initiatieven waar stikstofuitstoot aan te pas komt. Ontwikkeldruimte wordt uitgedrukt in mol stikstof per hectare per jaar.

Voor habitattypen in een Natura 2000-gebied wordt beoordeeld of ze niet verder achteruitgaan met de aanname dat de stikstofdepositie zal dalen volgens een bestuurlijk vastgestelde trend en de waarborg dat de beschikbare maatregelen (EGM, beheer) daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dus als er geen geschikte (extra) maatregelen meer zijn, moet de depositieafname zelf al genoeg zijn voor 'het niet verder achteruitgaan'. Dit kan betekenen dat voor een habitattype in een gebied minimaal geldt dat er eens per tien jaar maatregelen moeten worden uitgevoerd (EGM). Dit is de ecologische toets. De bestuurlijk vastgestelde trend van depositieafname is hierbij een voorwaarde.

Met deze afname als vertrekpunt wordt ontwikkelruimte (uitgedrukt in mol ha⁻¹jr⁻¹) berekend aan de hand van alle depositie-veroorzakende ontwikkelingen die binnen de 'bestuurlijk vastgestelde trend van depositieafname' passen. De door 2,5% economische groei (volgens groeiscenario PBL) veroorzaakte stikstofdepositie kan volledig als ontwikkelruimte worden benut. Daar komt nog ontwikkelruimte bij die ontstaat door extra depositie-verlagende maatregelen (PAS) in de landbouw. In een gebied met veel bedrijvigheid zal relatief veel ontwikkelruimte zijn. In een gebied zonder bedrijvigheid is geen ontwikkelruimte.

Economische ontwikkelingen kunnen vervolgens worden toegestaan zolang de afgesproken depositieafname op de betreffende locatie gewaarborgd blijft. Voor het deel van de ontwikkelruimte dat het gevolg is van aanvullende Rijksmaatregelen geldt een beleidsmatige keuze over de verdeling (natuur, economie).

2 Juridische aspecten van samenvoeging

Kees Bastmeijer en Floor Fleurke (Universiteit van Tilburg)

2.1 Algemene notie vooraf

Bij de implementatie van het Europees gebiedenbeschermingsrecht (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn)³ bestaat er een zeker spanningsveld tussen ruimte en flexibiliteit enerzijds en verplichting en waarborg anderzijds:

Enerzijds gaat het om richtlijnen die ruimte laten aan lidstaten om de gestelde doelen te realiseren. Wat betreft doelen gaat het dan met name om in een gunstige staat van instandhouding brengen en houden van soorten en habitattypen, genoemd in de relevante bijlagen van de richtlijnen. Dit doel staat in dienst van het bredere doel om het verlies aan biologische diversiteit binnen de EU te stoppen. Bovendien brengt de materie met zich mee dat er juist een zekere flexibiliteit noodzakelijk kan zijn om de doelen te halen: de dynamiek in de natuur, klimaatverandering, wijzigingen in andere gebieden die tot het netwerk behoren en andere factoren maken het noodzakelijk om voortdurend de waarden en ontwikkelingen binnen een aangewezen gebied te monitoren. Bedoelde factoren kunnen in het licht van het algemene doel van de richtlijnen aanleiding zijn om tot aanpassingen te komen ten aanzien van de begrenzing of zelfs keuze van de aangewezen/aan te wijzen gebieden.

Anderzijds maken de richtlijnen en de jurisprudentie helder dat de bovenbedoelde ruimte beperkt is. Zo kan de lidstaat niet vrijelijk de instrumenten kiezen om bovenstaande doelen te bereiken. Gebiedenbescherming en soortenbescherming conform de richtlijnen zijn instrumenten die ingezet moeten worden, ook wanneer een gunstige staat van instandhouding mogelijk zonder de inzet van die instrumenten bereikt zou kunnen worden.⁴ Ook bij het meer concreet vormgeven van gebiedenbescherming en soortenbescherming is het speelveld door de richtlijnen en de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU (hierna: Hof) afgebakend. Een bekend voorbeeld is de eis dat de aanmelding en aanwijzing van gebieden uitsluitend geschiedt op basis van ecologische criteria.⁵ Ook staat vast dat voor gebieden die worden aangewezen helder moet zijn voor welke ecologische waarden de gebieden aangewezen en beschermd worden. Voorts is veel jurisprudentie ontwikkeld over de meer specifieke betekenis van het beschermingsregime van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

Hoewel het bovenbedoelde spanningsveld inmiddels veelvuldig het onderwerp is geweest van zaken die aan het Hof zijn voorgelegd, kan niet worden gezegd dat alle in de Nederlandse praktijk opkomende vragen ook al door het Hof beantwoord zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de relatie tussen landelijke doelen (doelendocument) en instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau. In eerdere onderzoeken van de Universiteit van Tilburg werd al uitgelegd dat het werken met landelijke doelstellingen goed past bij de doelstellingen van de Europese

³ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, Pub. EG L 103/1 en Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, Pub. EG L 206/7.

⁴ Zie onder meer HvJ EG 19 mei 1998, Com -Ned, C-3/96, r.o. 62 en HvJ EG 23 maart 2006 (Cie - Republiek Oostenrijk), C-209/04, r.o. 48 en HvJ EG, Com. v. Ierland, C-418/04, para.38 en paras 96 e.v.

⁵ Zie voor de Vogelrichtlijngebieden onder meer HvJ 11 juli 1996 (Com - VK), C-44/95, r.o. 31 en 42, HvJ EG 19 mei 1998, Com-Ned, C-3/96, r.o. 61 en HvJ EG 23 maart 2006 (Cie - Republiek Oostenrijk), C-209/04, r.o. 33 en 40. Voor Habitatrichtlijn kan onder meer verwezen worden naar HvJ EG, (Com. - VK), C-371/98, r.o. 22 en 23.

richtlijnen,⁶ maar doordat de richtlijnen het werken met dergelijke landelijke doelen niet voorschrijven, doen zich ook bepaalde vragen voor die nog niet de aandacht van het Hof hebben gekregen. Op dergelijke onderwerpen zien we dat de nationale rechter (in hoogste instantie, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) bepaalde keuzes heeft gemaakt. Zo is inmiddels een vrij rijke jurisprudentie ontwikkeld over de vraag of en in welke mate het ambitieniveau van de gebiedsdoelstellingen afgestemd mag worden op de landelijke doelstellingen. Op deze materie komen wij hierna nog uitvoerig terug. Opgemerkt moet worden dat de Europeesrechtelijke houdbaarheid van dergelijke nationale jurisprudentie niet op alle details zonder meer vast staat. De jurisprudentie van het Hof is bijvoorbeeld vooralsnog sterk gebiedspecifiek. Omdat de praktijk van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS of Afdeling) laat zien dat deze hoogste administratieve rechter in milieugeschillen zeer terughoudend is in het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof, kunnen er vele jaren verstrijken alvorens bepaalde rechtsvragen op zowel Nederlands als Europees niveau zijn beantwoord.

Om zoveel mogelijk uit te gaan van de 'harde' bronnen worden onderstaande vragen primair beantwoord op basis van de teksten van de richtlijnen en de jurisprudentie van het Hof. Vooral daar waar het Hof nog geen oordeel heeft gegeven of aanvullende opmerkingen te maken zijn, worden andere bronnen gehanteerd, waaronder nationale jurisprudentie, beleidsdocumenten van de Europese Commissie en literatuur.

2.2 Beantwoording onderzoeksvragen

2.2.1 Juridische mogelijkheid van samenvoeging

1. Geven de richtlijnen en/of de jurisprudentie algemene beperkingen om bestaande Natura 2000-gebieden (aangewezen Vogelrichtlijngebieden en aangemelde en aangewezen Habitatrichtlijngebieden) samen te voegen tot een 'nieuw' Natura 2000-gebied?

Het fenomeen 'samenvoegen van gebieden' komt niet expliciet aan de orde in de richtlijnen. De juridische (on)mogelijkheid moet daarom worden beoordeeld tegen het licht van de meer algemene eisen inzake de aanwijzing van gebieden. Naast de hierna nog te bespreken meer specifieke vragen, zijn de volgende algemene aspecten van belang.

Algemeen: gebiedsaanwijzingen 'niet in steen geschreven'

Eerst moet worden vastgesteld dat de aanwijzing van gebieden niet moet worden beschouwd als een in tijd eenmalige en daarna onveranderlijke gebeurtenis. Onder meer in de zaak Commissie - Oostenrijk is door het Hof (de conclusie van de Advocaat-Generaal volgend) expliciet gemaakt dat de verplichting tot aanwijzing van gebieden in tijd doorloopt, waarmee dus ook de verplichting kan ontstaan om nieuwe gebieden vanwege later ontstane ecologische waarden aan te wijzen.⁷ Ook uit andere jurisprudentie is duidelijk dat de gebiedsaanwijzingen, als ook de begrenzingen - zoals de Engelsen fraai zeggen - 'not written in stone'. Het enkele feit dat aanwijzingsbesluiten al zijn genomen hoeft dus geen belemmering te zijn voor het op enig moment aanpassen van bijvoorbeeld de begrenzing van de gebieden.

⁶ Zie onder meer het onderzoek Vogelbescherming 2006. P.m.

⁷ HvJ EG 23 maart 2006 (Cie - Republiek Oostenrijk), C-209/04, r.o. 42-44.

Geoorloofde motieven voor aanpassing aanwijzing (bijv. samenvoeging): algemeen uitgangspunt

Vervolgens moet echter wel goed worden nagegaan wat de redenen mogen zijn van herziening van aanwijzingen (incl. begrenzingen). Jurisprudentie over de aanwijzing van gebieden onder zowel de Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn maakt helder dat bij de aanmelding en aanwijzing van gebieden (selectie van gebieden, bepalen van begrenzingen, e.d.) alleen ecologische criteria een rol mogen spelen.⁸ Die lijn - die ook de nationale rechter veelvuldig heeft verwoord⁹ - moet ook van toepassing worden geacht voor het herzien van aanwijzingen omdat anders deze jurisprudentie en de achterliggende gedachten (verwezenlijken van Natura 2000 door aanwijzing van de ecologisch meest belangrijke gebieden) in gedrang zouden komen.

Dit is een belangrijk aandachtspunt omdat samenvoeging van gebieden in theorie ingegeven kan worden door niet-ecologische motieven. Enkele voorbeelden van denkbare motieven voor samenvoeging:

- Door samenvoeging van drie gebieden kan worden beoogd om de facto voor één gebied een instandhoudingsdoel te schrappen met verwijzing naar bescherming van die betreffende waarden in de andere gebieden, waarmee menselijke activiteiten (bestaand of nieuw) minder last hebben van het instandhoudingsdoel in het eerstbedoelde gebied (bijvoorbeeld dicht bij dat gebied liggende bedrijven die willen uitbreiden).
- Door samenvoeging van gebieden en optelling van instandhoudingsdoelen neemt de knel van het juridische regime af doordat de negatieve invloeden van een project relatief (ten opzichte van de totale doelen) geringer zijn en eerder te verdedigen is dat sprake is van 'niet-significantie'.

Dergelijke motieven staan op gespannen voet met de strakke jurisprudentie dat de aanwijzing en begrenzing van gebieden uitsluitend gebaseerd mag worden op ecologische criteria. Ook zou bovenstaande primair economische benadering al snel kunnen leiden tot kritiek omdat het beschermingsniveau voor de Europese natuurwaarden naar beneden wordt bijgesteld. Zo leidt de tweede, hierboven beschreven overweging - in de daar beschreven eenvoud - al snel tot minder bescherming. Feitelijk zal er immers een verschuiving plaatsvinden van bronaanpak naar toelating van meer activiteiten, terwijl het moeilijk aan te pakken cumulatieprobleem juist toeneemt. Ook zou strijd kunnen ontstaan met meer specifieke componenten van het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden. De eerste, hierboven weergegeven overweging houdt immers feitelijk het schrappen van een gebiedsdoel voor een Natura 2000-gebied in, gebaseerd op niet-ecologische overwegingen.

Een algemeen uitgangspunt zal dan ook moeten zijn dat samenvoeging van gebieden niet louter gebaseerd mag worden op de beleidswens meer 'rek en ruimte' voor menselijke activiteiten te creëren. Samenvoeging zal een ecologische onderbouwing moeten krijgen, waarbij duidelijk wordt gemaakt dat samenvoeging het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden beter waarborgt en tegelijkertijd de meer specifieke componenten van het beschermingsregime van artikel 6 Habitatrichtlijn in acht worden genomen (bijvoorbeeld het aspect verspreiding). Als een dergelijke aanpak mogelijk is, kan die 'rek en ruimte-voordelen' opleveren.

⁸ Zie de Hof-jurisprudentie die genoemd is in noot 1. Deze lijn voor selectie en aanwijzing maakt het ook logisch dat het Hof in het arrest van 14 oktober 2010 heeft bepaald dat bij de aanwijzing helder moet worden gemaakt voor welke ecologische waarden het gebied aangewezen en beschermd wordt. HvJ EG, 14 oktober 2010 (Cie - Republiek Oostenrijk), Zaak C- 535/07.

⁹ Zie recent bijvoorbeeld ABRvS, 28 december 2011, LJN: BU9473, beschikbaar op www.rechtspraak.nl, r.o. 2.6.2.

2. Welke procedurele eisen zijn bij het administratief samenvoegen van gebieden van toepassing en welke positie heeft de Europese Commissie daarbij meer concreet? Moeten de gebieden bijvoorbeeld ook formeel op 'Brussels niveau' worden samengevoegd?

Samenvoeging: formele wijziging van aanmelding/aanwijzing?

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn maken het mogelijk gebieden te wijzigen, nieuwe gebieden aan te wijzen en bestaande gebieden in te trekken. Het verkrijgen van een helder beeld van de voorwaarden waaronder dit kan gebeuren vereist een uitvoerige bespreking. Deze bespreking zal hier geen plaats krijgen omdat bij het samenvoegen van gebieden naar onze inschatting geen sprake is van het geheel schrappen van gebieden (in de zin van artikel 9 Habitatrichtlijn). De aandacht wordt daarom toegespitst op de vraag of formeel van een wijziging van een Natura 2000-gebied gesproken moet worden en - indien dit zo is - welke procedurele vereisten dan in acht genomen moeten worden. Als er geen sprake is van een formele wijziging moet evenzeer worden bezien of er procedurele eisen zijn die aandacht behoeven, bijvoorbeeld voor het gebruik en de actualisatie van de zogenaamde Standaard Data Formulieren (SDFs) (soms ook aangeduid als Standaard Gegevens Formulieren). Bij de bespreking van deze vragen wordt daar waar nodig onderscheid worden gemaakt tussen Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden.

Wat betreft de Vogelrichtlijn moet worden opgemerkt dat de richtlijn - anders dan de Habitatrichtlijn - zelf geen 'Europese procedure' voor het wijzigen van gebieden omvat. Lidstaten hebben binnen bepaalde randvoorwaarden de ruimte om de 'meest geschikte' gebieden voor de relevante vogelsoorten aan te wijzen en daarbij bestaat ook ruimte en zelfs de verplichting tot actualisering. Het administratief samenvoegen roept daarmee dus niet direct procedurele vragen op in de relatie lidstaat - Europese Commissie. Met name nationale jurisprudentie geeft wel aanleiding voor het stellen van de vraag of de grenzen van vogelrichtlijngebieden gelijk getrokken kunnen worden met de begrenzing van habitatrichtlijngebieden zonder ecologische onderbouwing (het antwoord van de ABRvS is ontkennend), maar hierop gaan we hieronder bij de bespreking van vraag 3 nader in.

Wat betreft de habitatrichtlijngebieden beschrijft artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn de aanmeldingsplicht van gebieden aan de Commissie, waarbij in de laatste volzin wordt opgemerkt: 'Zo nodig stellen de Lid-Staten aanpassingen van de lijst voor in het licht van de resultaten van het in artikel 11 bedoelde toezicht.' Aangenomen moet worden dat wijzigingen dezelfde procedure moeten doorlopen als de oorspronkelijke aanmelding en aanwijzing van gebieden.¹⁰ De vraag is echter of het administratief samenvoegen van bestaande habitatrichtlijngebieden zal leiden tot een wijziging van de Communautaire Lijst van gebieden. Een positief antwoord is verdedigbaar doordat de samenvoeging niet alleen de naamgeving betreft. Hieronder wordt bijvoorbeeld nader toegelicht dat de 'kwalificerende soorten' van het nieuwe Natura 2000-gebied een optelsom zal moeten omvatten van de kwalificerende soorten van de deelgebieden (nu bestaande zelfstandige Natura 2000-gebieden). Voor de voorheen zelfstandige Natura 2000-gebieden zal dus sprake zijn van een wijziging van de kwalificerende soorten en gesteld zou kunnen worden dat dit een wezenlijke wijziging is die ook het doel van de Communautaire lijst raakt.

Standaard Data Formulier: actualisering - bijvoorbeeld bij samenvoeging - verplicht?

Voor de goede werking van het Natura 2000-systeem is de volledigheid en kwaliteit van de informatie over habitats en soorten van communautair belang essentieel. Gegevens en informatie moeten daarom in een gestructureerd en uniform format beschikbaar zijn. Voor elk Natura 2000-gebied is dan ook een formulier vereist dat een kaart van het gebied en de naam, de ligging en de omvang daarvan bevat, maar ook de

¹⁰ Zie ook C.W. Backes, M.P. van Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks, D.C.J. van der Hoek, A.L. Gerritsen, 'Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen', Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag, 2011 beschikbaar op: <http://ikregeer.nl/documenten/blg-108305>.

gegevens die door toepassing van de voor de selectie van het gebied gehanteerde criteria zijn verkregen. Voor identificatie en beschrijving van het gebied moet de geografische lengte- en breedtecoördinaten van het middelpunt van het gebied in decimale graden worden aangegeven. De totale oppervlakte van het gebied in hectare moet zo nauwkeurig mogelijk worden ingevuld en een gebied moet worden gekarakteriseerd waarbij de belangrijkste geologische, geomorfologische en landschappelijke kenmerken van het gebied worden beschreven. De kwaliteit en het belang van het gebied in het licht van de doelstellingen van de richtlijnen worden ook beschreven. Het formulier dient ter documentatie van het Natura 2000-netwerk, zowel voor habitatrictlijngebieden als voor vogelrichtlijngebieden.¹¹ De Commissie noemt een aantal doelstellingen van het gebruik van het SDF, waaronder een betrouwbare referentie- en informatiebron te verschaffen voor de beoordeling van specifieke problemen in geval van overtredingen van de wetgeving van de Unie.¹² De vraag die vooral bij dit onderzoek speelt is of er een verplichting bestaat dit formulier te actualiseren. In het Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden dat is gericht aan de lidstaten lijkt inderdaad een actualiseringsplicht te worden aangenomen.¹³ In de preambule van dit besluit wordt het volgende opgemerkt:

'De inhoud van het Natura 2000-standaardgegevensformulier moet regelmatig worden bijgewerkt op basis van de beste beschikbare informatie voor elk gebied dat deel uitmaakt van het netwerk, teneinde de Commissie in staat te stellen haar coördinerende rol uit te spelen en overeenkomstig artikel 9 van Richtlijn 92/43/EEG periodiek de bijdrage te evalueren die Natura 2000 levert tot de verwezenlijking van de in de artikelen 2 en 3 van die richtlijn omschreven doelstellingen.'

Artikel 9 - waaraan in dit citaat wordt gerefereerd - bepaalt dat de Commissie periodiek de bijdrage van Natura 2000 tot de doelstelling van het behoud van de biodiversiteit moet evalueren. Bovenstaande passage maakt duidelijk dat de Commissie deze taak niet kan uitvoeren als de SDFs niet regelmatig bijgewerkt zouden worden.

In aanvulling hierop heeft de Commissie recentelijk in een antwoordbrief aan de LNV-Raad gesteld dat het vereiste om alle habitattypen van Annex I of soorten van Annex II die voorkomen in het aangewezen gebied op te nemen in het SDF ook geldt voor typen habitats en soorten die niet initieel zijn gemeld op het SDF.¹⁴ Aanpassing van de lijst is ook vereist als het resultaat van de monitoring-verplichting uit artikel 11 dit noodzakelijk maakt, want, zo stelt de Commissie, het SDF is de sleutel tot de juiste toepassing van de verplichtingen die op de lidstaten rusten.

¹¹ De rechtsgrondslag voor het verzamelen van gegevens ter uitvoering van deze fase van Natura 2000 vormt artikel 4, lid 1, van de Habitatrichtlijn, dat bepaalt: 'Deze informatie omvat een kaart, de naam, de ligging en de oppervlakte van het gebied, alsmede gegevens die werden verkregen uit toepassing van de in bijlage III (fase 1) vermelde criteria, en wordt verstrekt op basis van een door de Commissie volgens de procedure van artikel 21 opgesteld formulier'. Krachtens artikel 4, lid 3, van de Vogelrichtlijn rust op de lidstaten al de verplichting de Commissie alle nuttige gegevens (toe te zenden) zodat zij de geëigende initiatieven kan nemen voor de coördinatie die nodig is om te bereiken dat de zones bedoeld in de leden 1 en 2 (van artikel 4) een samenhangend geheel vormen dat voldoet aan de eisen voor bescherming van de soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is'.

¹² PB L 198/39, p. 52.

¹³ PB L 198/39. Bij dit besluit is het SDF opgenomen voor speciale beschermingszones uit hoofde van de Vogelrichtlijn (SPA's), voorgestelde gebieden van communautair belang (pSCI's), gebieden van communautair belang (SCI's) en speciale beschermingszones uit hoofde van de Habitatrichtlijn (SAC's).

¹⁴ Antwoordbrief van de Europese Commissie aan LNV-Raad van 1 april 2011.

Hoewel dit op een verplichting duidt, geeft de Commissie in haar toelichting bij eerder genoemde Besluit aan dat het hier slechts om een advies aan de lidstaten gaat:

'Wil deze documentatie goed aan haar diverse doelstellingen beantwoorden, dan dient zij behoorlijk up-to-date te worden gehouden. De lidstaten wordt daarom met aandrang geadviseerd [it. auteurs] deze documentatie geregeld bij te werken op basis van de beste beschikbare informatie.'

De Commissie voegt daaraan toe dat sommige veranderingen die door lidstaten in de 'SDFs worden aangebracht, wettelijke gevolgen kunnen hebben (bv. veranderingen die bij besluit van de Commissie in de lijsten op Unie-niveau worden aangebracht), maar herzieningen van gegevens in de SDFs als zodanig worden niet geacht automatisch juridische effecten te sorteren. Voor wat betreft de werking van het Natura 2000-regime op lidstaatniveau is dit logisch omdat binnen dat het gebiedenregime wordt getoetst aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de aangewezen gebieden en niet direct aan de SDFs.

Samenvattend kan gesteld worden dat samenvoeging ten minste moet leiden tot het insturen van een nieuw standaard data formulier voor het nieuwe gebied. Daarbij moeten ook aanvullende gegevens over de deelgebieden opgenomen worden omdat er waarschijnlijk wijzigingen optreden ten aanzien van de waarden waarvoor het nieuwe gebied (en daarmee van alle deelgebieden) wordt aangewezen. Verwezen wordt naar de bespreking van vraag 6 en 7. Voor wat betreft vogelrichtlijngebieden roept het administratief samenvoegen verder geen procedurele vragen op in de relatie lidstaat - Europese Commissie. Waar het gaat om habitatrichtlijngebieden kan het zijn dat de procedure voor aanmelding en aanwijzing opnieuw moet worden doorlopen. Dit is het geval wanneer samenvoeging ook moet leiden tot wijziging van de Communautaire Lijst in de zin van artikel 4, eerste lid, laatste volzin van de Habitatrichtlijn. Of dit het geval is, is nog onvoldoende duidelijk en kan in informeel overleg met de Commissie aandacht krijgen.

3. Moeten aan samenvoeging eisen worden gesteld aan de ecologische samenhang van de deelgebieden of is die samenhang niet vereist?

Hiervoor kwam al ter sprake dat gebiedsaanwijzing gebaseerd moet zijn op ecologische criteria en dat geldt ook voor het bepalen van de begrenzing van de gebieden. Een vraag die daarbij opkomt is hoe die begrenzing moet plaatsvinden, of met andere woorden, welke gebieden nu precies wel en niet binnen één aan te wijzen gebied moeten vallen. Het Hof gaat daarbij niet uit van door de mens aangebrachte kunstmatige geografische grenzen - zoals bijvoorbeeld aangelegde wegen of waterwegen - maar van ecologische waarden van de relevante gebieden. Zo werd in de zaak C-209/04 (Com - Oostenrijk)¹⁵ door de Europese Commissie aangegeven dat de niet als SBZ aangewezen gebieden 'Soren' en 'Gleggen-Köblern' een onlosmakelijk natuurlijk geheel vormen met de aangewezen SBZ 'Lauteracher Ried' en daarom onderdeel van de SBZ hadden moeten vormen. In haar conclusie geeft Advocaat-Generaal Kokott de Commissie hierin gelijk. Omdat in de betreffende gebieden (die door een weg van de SBZ werden gescheiden) de vogelwaarden relatief even hoog of zelfs hoger liggen dan in de SBZ en die waarden nodig zijn om de cijfers in het SDF voor de SBZ te kunnen bereiken, komt de AG tot de conclusie dat er van moet worden uitgegaan 'dat deze in de directe nabijheid van de SBZ gelegen gebieden ornithologisch gezien één gebied tezamen met de SBZ vormen' (overweging 32). Het Hof neemt deze overweging over in r.o. 36 van het arrest.

¹⁵ HvJ EG 23 maart 2006 (Cie/Republiek Oostenrijk), C-209/04.

Op basis van ecologische waarden van de relevante gebieden wordt dus geoordeeld dat het één ecologisch samenhangend gebied betreft dat als één SBZ moet worden aangewezen. De ecologische samenhang is daarmee dus van belang voor het bepalen van de gebiedsgrenzen. Dit aspect komt ook tot uiting in de Hofzaak van de Commissie tegen Ierland van 2007, waarin het Hof oordeelt:

'De Commissie betoogt dus terecht dat de aanwijzing als SBZ niet kan voortvloeien uit een afzonderlijk onderzoek naar de ornithologische waarde van elk van de aan de orde zijnde oppervlakken, maar moet plaatsvinden met inachtneming van de natuurlijke grenzen van het waterecosysteem, en dat de ornithologische criteria, waarop de aanwijzing uitsluitend moet berusten, wetenschappelijk gefundeerd moet zijn. [...]'¹⁶

Die ecologische samenhang kan vermoedelijk uiteenlopende aspecten omvatten. Zo kan het gaan om hydrologische aspecten, bodemgesteldheid, e.d. Het ligt voor de hand dat deze aspecten vooral ter zake doen wanneer ze relevant zijn voor de waarden waarvoor een gebied zich kwalificeert. Het kan daarmee ook gaan om de foerageer- en slaapfunctie die gebieden kunnen hebben voor diersoorten, zoals bijvoorbeeld vogelsoorten. Zo bepaalde het Hof in de eerdergenoemde zaak:

'Vastgesteld moet dus worden dat het tweede gebied als foerageergebied wordt benut door drie van de negen vogelsoorten die bepalend zijn om Dublin Bay aan te merken als belangrijk vogelgebied. Dit gebied wordt door die soorten benut binnen de gemiddeld te verwachten grenzen, zo niet daarboven. Bijgevolg maakt het bedoelde gebied volledig deel uit van het geheel van het waterecosysteem en het had dus ook als SBZ moeten zijn aangewezen.'¹⁷

De relevantie van ecologische samenhang is ook in het nationale recht goed herkenbaar. In veel zaken die gaan over de juistheid van de begrenzing van een Natura 2000-gebied wordt door de rijksoverheid een beroep gedaan op de ecologische eenheid van het aan te wijzen gebied.¹⁸ Daarbij is door de ABRvS ook helder gemaakt dat het gelijk trekken van grenzen op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor een bepaald gebied alleen door de beugel kan wanneer dat gebaseerd is op de relevante ecologische criteria voor aanwijzing:

'Met betrekking tot de beleidslijn inzake het zoveel mogelijk gelijktrekken van de begrenzing van Habitat- en Vogelrichtlijngebieden overweegt de Afdeling dat deze beleidslijn, die uitsluitend is gebaseerd op het enkele feit dat een gebied eveneens is aangewezen als Vogel- of Habitatrichtlijngebied, niet verenigbaar is met het uitgangspunt dat aan de begrenzing van een Natura 2000-gebied uitsluitend ornithologische en ecologische criteria ten grondslag mogen worden gelegd.'¹⁹

Daarbij wordt door de ABRvS helder gemaakt dat het enkele feit dat bepaalde deelgebieden tot eenzelfde landschapsecologische eenheid behoren onvoldoende onderbouwing oplevert voor het gelijk trekken van de begrenzingen van Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden:

¹⁶ HvJ EG, 13 december 2007 (Com ' - Ierland), C-418/04, r.o. 142.

¹⁷ Idem, r.o. 145.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS, 27 augustus 2003, LJN: AI1452, beschikbaar op www.rechtspraak.nl, r.o. 2.10.1: 'Verweerder stelt zich op het standpunt dat Vogelrichtlijngebieden alleen geselecteerd mogen worden op grond van vogelkundige criteria. Bij de begrenzing is uitgegaan van landschapsecologische eenheden en de biotoopeisen van de desbetreffende vogelsoorten.' Zie voor een discussie over wat die ecologische eenheid precies betekent onder meer ABRvS, 18 januari 2006, LJN: AU9820 (aanwijzing Lauwersmeer), beschikbaar op www.rechtspraak.nl.

¹⁹ ABRvS, 16 maart 2011, LJN: BP7767 (Duinen en Lage Land, Texel), beschikbaar op www.rechtspraak.nl, r.o. 2.8.4.

'In onderhavige zaak heeft de minister in het aanwijzingsbesluit noch in het verweerschrift onderbouwd dat het duinterrein rondom de vuurtoren voldoet aan de biotoopeisen van kwalificerende dan wel niet-kwalificerende vogelsoorten als bedoeld in de Vogelrichtlijn. Dit klemmt temeer nu het college stelt dat kwalificerende vogelsoorten in dit duinterrein niet voorkomen. Derhalve is niet inzichtelijk gemaakt door de minister dat de uitbreiding van de begrenzing van het aangewezen Vogelrichtlijngebied met het duinterrein rondom de vuurtoren voldoet aan de hierboven genoemde begrenzingencriteria dan wel anderszins een ornithologisch criterium ten grondslag is gelegd aan deze aanwijzing. Dat het duinterrein een landschapsecologische eenheid vormt met het overige duingebied van Texel is hiertoe onvoldoende, nu dit wat betreft het habitatype 'grijze duinen' (H2130) niet in geschil is en ten aanzien van de ornithologische geschiktheid van het duinterrein voor vogelsoorten niet inzichtelijk is gemaakt.²⁰

Overigens zou tegen deze redenering van de ABRvS ingebracht kunnen worden dat het in een dergelijk geval gaat om het ruimer omgrenzen van een Natura 2000-gebied dan strikt op grond van ecologische criteria noodzakelijk is en dat voor een dergelijke aanpak ruimte bestaat omdat verdergaande bescherming door de Europese richtlijnen mogelijk wordt gemaakt.

Bovenbedoelde jurisprudentie gaat niet direct over het samenvoegen van Natura 2000-gebieden, maar vooral over de vraag of bepaalde deelgebieden buiten of juist binnen de begrenzing van een aan te wijzen Natura 2000-gebied moeten/mogen vallen. Het laat echter goed zien dat bij het bepalen van de grenzen van één Natura 2000-gebied aan de ecologische samenhang veel belang wordt toegekend. Voor de discussie over de samenvoeging van gebieden lijkt daaruit de conclusie getrokken te mogen worden dat bij samenvoeging van gebieden ook de eis gesteld moet worden dat de afzonderlijke (samen te voegen) gebieden tot eenzelfde ecologische eenheid behoren. Hierbij speelt ook mee dat de ecologische meerwaarde van samenvoeging deze ecologische samenhang ook vereist.

Uit een recente ABRvS-uitspraak inzake het aanwijzingsbesluit voor de Westerschelde (28 december 2011)²¹ blijkt dat de Minister ook expliciet de ecologische samenhang als voorwaarde beschouwt om te kunnen en willen spreken van één Natura 2000-gebied. In deze zaak werd door een appellant gesteld dat 'het hele Deltagebied als één gebied aangewezen had moeten worden' (r.o.2.9). De Minister stelde 'zich op het standpunt dat aanwijzing van het hele Deltagebied als één Natura 2000-gebied niet mogelijk is gelet op de verschillen tussen de gebieden' (r.o. 2.9.1). De Minister wordt door de ABRvS op dit punt in het gelijk gesteld met de volgende overwegingen:

'2.9.3. De minister heeft zich verder in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen noodzaak bestaat om de in het Deltagebied aangewezen Natura 2000-gebieden als één Natura 2000-gebied aan te wijzen. [appellant sub 3] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de stelling van de minister dat de gebieden ecologisch gezien te veel van elkaar verschillen om als één gebied aangewezen te kunnen worden, onjuist is. Weliswaar is voor een aantal soorten een regiodoelstelling vastgesteld, maar de minister heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat door de ecologische verschillen tussen de gebieden het niet mogelijk is de overige doelstellingen naar de andere gebieden te verschuiven. Het feit dat voor het hele Deltagebied één beheerplan wordt opgesteld doet hier niet aan af, aangezien de afweging daarvoor op andere gronden is gebaseerd namelijk de overlap tussen de bij dat het beheer van de afzonderlijke delen van het Deltagebied betrokken beheerders.'

²⁰ Idem, r.o. 2.8.5.

²¹ ABRvS, 28 december 2011, LJN: BU9473, beschikbaar op www.rechtspraak.nl.

Consistent beleid betekent - in het licht van deze uitspraak - dat het administratief samenvoegen van gebieden alleen aan de orde kan zijn voor gebieden die gezamenlijk een ecologische eenheid vormen. Anders zal - evenals bij de Deltagebieden - gewerkt moeten worden met andere benaderingen, zoals regiodoelstellingen en koepelbeheersplannen.

4. Is samenvoeging mogelijk zonder daarbij ook de tussengelegen gebieden binnen het nieuwe Natura 2000-gebied te laten vallen?

Voor deze vraag kan onder meer worden gewezen op de ABRvS-uitspraak inzake de aanwijzing van het Lauwersmeer als Vogelrichtlijngebied.²² Op basis van Alterra-onderzoek werd in deze zaak gesteld 'dat het aangewezen gebied moet worden uitgebreid met de in en rond het Lauwersmeer gelegen agrarische gebieden en het militaire oefenterrein de Marnewaard inclusief de zoute kwelgebieden' (r.o. 2.2). Vanwege het grote belang van deze gebieden voor de kwalificerende vogels (bijvoorbeeld als foerageergebieden) wordt gesteld dat sprake is van een landschapsecologische eenheid. De Minister spreekt dit tegen door op te merken dat de betreffende niet aangewezen gebieden tot een andere fysisch geografische eenheid behoort. Het Natuurbeleidsplan (1990) en het Handboek Natuurdoeltypen in Nederland (1995) geven aan dat 'de SBZ Lauwersmeer behoort tot de fysisch-geografische regio 'afgesloten zeearmen en afgesloten estuaria' en dat de in en rond het Lauwersmeer gelegen agrarische gebieden [...] vallen onder de fysisch-geografische regio 'zeekleigebied' (r.o. 2.2.2.9). De ABRvS oordeelt (r.o. 2.2.3.1):

'Verweerder heeft in het onderhavige geval bij het bepalen van de begrenzing van de voor selectie als SBZ in aanmerking komende gebieden de fysisch-geografische regio-indeling van Nederland als leidraad genomen. Blijkens de stukken heeft hij hiermee beoogd gebieden buiten de aanwijzing te laten, die wat betreft ontwikkelings- en instandhoudingsdoelstellingen duidelijk verschillen van het geselecteerde gebied. De Afdeling acht deze methode ter invulling en nadere uitwerking van het begrenzingencriterium landschapsecologische eenheid niet onredelijk. De door appellante voorgestane alternatieve invulling van dit begrenzingencriterium, zoals deze in de A&W-rapporten 211 en 340 is toegepast en in het Alterra-rapport 328 is overgenomen, wordt door verweerder niet gevolgd. Dat een alternatieve invulling mogelijk is, betekent niet dat de methode van verweerder onjuist is of dat verweerder gehouden is zijn methode aan te passen. Gezien het vorenstaande en hetgeen in overweging 2.2.2.9. is vastgesteld, heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat de in en rond het Lauwersmeer gelegen agrarische gebieden en het militaire oefenterrein de Marnewaard inclusief de zoute kwelgebieden niet met het Lauwersmeer een landschapsecologische eenheid vormen. Verweerder heeft derhalve in redelijkheid deze gebieden buiten de aanwijzing van het Lauwersmeer als SBZ kunnen laten.'

Dit oordeel geeft aan dat er volgens de ABRvS een zekere beleidsvrijheid bestaat bij de uitleg van het begrip 'ecologische eenheid' en dat de fysisch-geografische regio-indeling van Nederland als leidraad genomen mag worden. A contrario geredeneerd zou het bovenstaande er op kunnen wijzen dat om/tussenliggende gebieden met belangrijke ecologische relaties (bijv. foerageren vogels, e.d.) wel meebegrensd zouden moeten worden wanneer ze wel tot eenzelfde fysisch-geografische regio behoren. Dit kan een aandachtspunt vormen bij de samenvoeging van gebieden.

Voorts zou vanuit Europeesrechtelijk perspectief de vraag gesteld kunnen worden waarom de losse, niet aan elkaar verbonden gebieden, anno 2012 wel als één gebied aangemerkt zouden kunnen worden, terwijl in het verleden de Minister van LNV kennelijk van oordeel was dat het om afzonderlijk te begrenzen Natura 2000-gebieden ging. Kennelijk was de Minister destijds van oordeel dat de gebieden, zoals nu begrensd,

²² Zie ABRvS, 18 januari 2006, LJN: AU9820 (aanwijzing Lauwersmeer), beschikbaar op www.rechtspraak.nl.

onvoldoende ecologische samenhang hadden om één gebied te kunnen vormen. Vanuit deze gedachte zou gesteld kunnen worden dat bij een samenvoeging deze samenhang dan moet worden versterkt, bijvoorbeeld door ook de tussenliggende gebieden (deels) mee te begrenzen.

Daarbij kan de vraag aan de orde komen of dit wel mogelijk is vanwege het ontbreken van de Natura 2000-waarden in die tussenliggende gebieden. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de recente ABRvS-uitspraak inzake de aanwijzing van het Elperstroomgebied. In deze zaak stelde o.a. LTO Noord 'dat de Habitatrictlijn geen grondslag biedt voor het aanwijzen van gronden als Natura 2000-gebied ten behoeve van de toekomstige ontwikkeling van habitattypen, terwijl die habitattypen nog niet in het betreffende gebied aanwezig zijn'. De staatssecretaris is echter van oordeel dat uitbreiding van het gebied noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied te kunnen halen. De ABRvS acht dit voldoende gemotiveerd, waarbij onder meer een rol speelt dat de betreffende Natura 2000-waarden niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren. Wanneer derhalve op enig moment vanwege het versterken van de ecologische samenhang van de gebieden en het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen het uitbreiden van het Natura 2000-gebied nodig wordt geacht, kunnen tussengelegen gebieden geheel of deels binnen de Natura 2000-begrenzing worden gebracht. Dat Natura 2000-waarden nog niet in die gebieden voorkomen (bijv. vanwege een andere bestemming) staat daaraan niet in de weg.

2.2.2 Consequenties van samenvoeging

5. Aangenomen dat een nieuw besluit tot aanwijzing genomen zal moeten worden: hoe ligt de verhouding van de nieuw te formuleren instandhoudingsdoelstellingen ten opzichte van de landelijke doelen Natura 2000?

Het werken met landelijke doelen die een vertaling krijgen naar de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden past met inachtneming van bepaalde voorwaarden goed bij de systematiek en doelstellingen van de Europese richtlijnen.²³ Deze aanpak is door de ABRvS herhaaldelijk expliciet geaccordeerd:

'In het Doelendocument, dat aan het aanwijzingsbesluit ten grondslag is gelegd, en in het aanwijzingsbesluit staat de systematiek die de minister hanteert bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen beschreven. Met betrekking tot deze algemene aanwijzingssystematiek heeft de Afdeling in de uitspraak van 16 maart 2011 in zaak nr. 200902380/1/R2 (www.raadvanstate.nl) overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat de door de minister gehanteerde systematiek bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau in zijn algemeenheid in strijd is met de verplichtingen die Nederland als lidstaat heeft ingevolge de Vogel- en Habitatrictlijn.²⁴

Het Hof heeft zich over deze systematiek nog niet uitgelaten, maar heeft over het formuleren van gebiedsdoelen wel enkele opmerkingen gemaakt in het arrest over de zaak Commissie tegen Oostenrijk van 14 oktober 2010. Zo wordt door het Hof wel noodzakelijk geacht dat aangegeven wordt voor welke soorten en habitattypen een gebied wordt aangewezen en beschermd. Op deze waarden zullen de instandhoudingsdoelstellingen betrekking moeten hebben, maar dergelijke doelen behoeven niet perse in de rechtshandeling van aanwijzing van het gebied te staan en een specifieke, kwantitatieve uitwerking is evenmin een algemeen

²³ Zie hierover uitvoerig, onderzoek VBN 2006 p.m.

²⁴ ABRvS, 28 december 2011, LJN: BU9473, beschikbaar op www.rechtspraak.nl, r.o. 2.4.2.

vereiste. Dit lijkt te passen in een benadering waarbij het Hof doelrealisatie centraal stelt (het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor Europese soorten en habitattypen), maar niet de Commissie wil volgen in het heel specifiek vastleggen 'hoe' die doelen bereikt moeten worden. Voor Nederland heeft het werken met kwantitatieve doelstellingen echter wel voordelen. Zo is binnen dit systeem volgens de ABRvS verdedigbaar dat voor natuurwaarden die in een ongunstige staat verkeren niet perse voor ieder kwalificerend gebied uitbreidings- en/of verbeterdoelen geformuleerd behoeven te worden: de ABRvS heeft in de Voordelta-uitspraak en diverse latere uitspraken aangegeven het acceptabel te achten dat in een dergelijke situatie voor een gebied volstaan wordt met behoudsdoelstellingen wanneer wordt onderbouwd dat de gunstige staat (landelijke doelen) bereikt kan worden door herstel in andere aangewezen gebieden.

Tegen de achtergrond van dit systeem ligt het bij de samenvoeging van gebieden voor de hand dat de bijdrage van het nieuwe gebied aan de landelijke doelen minimaal de optelsom van de instandhoudingsdoelstellingen van de deelgebieden zal moeten omvatten (althans, wanneer er verder in het totale systeem geen veranderingen worden aangebracht). De vraag is echter waarom men dan tot samenvoeging zou overgaan. Hierboven werd immers al aangegeven dat de wijziging (de samenvoeging) een ecologische rechtvaardiging moet hebben. De brief van de staatssecretaris (zie 1.1) wijst ook onder meer op de mogelijke voordelen voor het beheer. Deze ecologische meerwaarde zal derhalve duidelijk gemaakt moeten worden. Dat zou kunnen door de nieuwe doelen op een hoger ambitieniveau te leggen dan de optelsom van de 'oude doelstellingen', maar deze meerwaarde kan ook in andere zin worden aangegeven. Te denken valt bijvoorbeeld aan het versneld kunnen realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen.

6. Indien een deelgebied is aangewezen voor soort 'X', moet dan ook na samenvoeging het gehele nieuwe Natura 2000-gebied voor deze soort worden aangewezen? (Mede relevant vanuit een oogpunt van het voornemen om complementaire doelen te gaan schrappen).

Wanneer men er voor kiest meerdere Natura 2000-gebieden samen te voegen tot één Natura 2000-gebied, dan moet dit nieuwe gebied worden aangewezen voor de som der kwalificerende natuurwaarden. Hiermee wordt nogmaals bevestigd dat de 'ecologische eenheid' samenhang van de gebieden een vereiste is omdat anders de relevantie van kwalificerende natuurwaarden in de verschillende deelgebieden niet is gewaarborgd. Dit wil overigens niet zeggen dat iedere kwalificerende waarde perse in ieder deelgebied moet voorkomen.

Bovenstaande lijn is herkenbaar in de recente Westerschelde-uitspraak. In het hierboven al opgenomen citaat wordt gesteld dat 'de minister [...] zich op het standpunt [heeft] kunnen stellen dat door de ecologische verschillen tussen de gebieden het niet mogelijk is de overige doelstellingen naar de andere gebieden te verschuiven'. Met de term 'verschuiven' zal hier overigens eerder 'verbreden' worden bedoeld. Deze passage impliceert inderdaad dat bovengenoemde consequentie van samenvoeging: het nieuwe gebied zal aangewezen moeten worden voor de som der kwalificerende waarden van de 'oude gebieden'.

7. Kan samenvoeging van gebieden de verplichting laten ontstaan om het gebied mede aan te wijzen voor 'nieuwe' (kwalificerende) soorten of habitattypen?

Een gebied wordt niet aangewezen voor Natura 2000-waarden die in verwaarloosbare mate in het gebied aanwezig zijn. Wanneer bijvoorbeeld drie of vier gebieden administratief samengevoegd worden, kan het goed zijn dat de optelsom van de betreffende waarden boven de grens van 'verwaarloosbaarheid' uitkomt. Voor vogels geldt dan dat dit gebied door samenvoeging ook voor 'nieuwe' Natura 2000-waarden aangewezen moet worden.²⁵

²⁵ Zie artikel 4 lid 1 Richtlijn 79/409/EEG.

2.2.3 Uitwerking van samenvoeging

8. Mogen kwalificerende waarden in een voormalig zelfstandige Natura 2000-gebied (na samenvoeging: deelgebied) achteruit gaan of zelfs geheel verdwijnen, indien elders in het samengevoegde gebied (ander deelgebied) deze waarden worden uitgebreid?

Wanneer alleen naar het moment wordt gekeken na aanwijzing van het nieuwe gebied, dan lijkt een positief antwoord onder bepaalde voorwaarden (zie hierna) mogelijk. Er is immers sprake van één gebied met één set instandhoudingsdoelstellingen (zie vorige vraag). Binnen één gebied kunnen ook nu al accenten worden gelegd wat betreft bijvoorbeeld het te voeren beheer en de meest geschikte locaties binnen het gebied om bepaalde waarden in stand te houden of te verbeteren.

Verdedigbaar is echter ook dat deze benadering de facto een omzeiling zou betekenen van het verbod van artikel 6, lid 2 (verbod verslechtering op gebiedsniveau). Samenvoeging van gebieden zou daarmee door de rechter gezien kunnen worden als trucje om de stringente werking van het Natura-regime in een deelgebied te omzeilen. De Europese Commissie lijkt deze weg ook te volgen in een recente beantwoording van de vraag van EP-lid Gerbrandy of samenvoeging van gebieden mogelijk is. De Commissie stelt:

'Het samenvoegen van Natura 2000-gebieden binnen een lidstaat is mogelijk op voorwaarde dat de natuurlijke kenmerken van de gebieden in kwestie niet worden aangetast en de instandhoudingsdoelstellingen hier niet onder lijden. Krachtens artikel 9 van de habitatrichtlijn kan enkel worden overwogen om een Natura 2000-gebied zijn status te ontnemen wanneer de natuurlijke ontwikkeling dat rechtvaardigt. Indien een bepaalde soort het in een Natura 2000-gebied goed doet, betekent dit niet dat dezelfde soort in een ander gebied niet meer beschermd hoeft te worden.'²⁶

Hoe een rechter zal oordelen is moeilijk in te schatten. De kans van slagen zou afgezet kunnen worden tegen de vraag of met de gehele benadering de kans op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen vergroot wordt, dan wel gelijk blijft of zelfs verkleind wordt. Daarbij zal bij habitattypen rekening gehouden moeten worden met alle deelcomponenten van de gunstige staat van instandhouding (o.a. verspreiding, kwaliteit, oppervlakte). Wanneer bijvoorbeeld in het ene deelgebied een verbeterdoel alleen betrekking heeft op de kwaliteit van een habitatype, zal daarmee niet het verkleinen van oppervlakte in een ander deelgebied kunnen worden gemitigeerd wanneer juist die beperkte oppervlakte (mede) de reden vormt voor een bestaande ongunstige staat van instandhouding. Ook kan het te zeer schuiven met waarden en doelen tussen deelgebieden leiden tot onvoldoende spreiding van die waarden, een aspect dat ook mede de gunstige staat van instandhouding bepaalt. Met name omdat het niet om een aaneengesloten gebied gaat, maar om geografisch gescheiden gebieden, is dit risico groot en zou vooral het geheel laten verdwijnen van Natura 2000-waarden voorkomen moeten worden. Dit zou kunnen worden ondervangen, door de gebiedsinstandhoudingsdoelstellingen aan te vullen met 'behoud verspreiding', wat immers ook een verplichting uit de HR is.

Een aandachtspunt vormt ook het ambitieniveau van de instandhoudingsdoelen voor het nieuwe gebied. Wanneer bepaalde Natura 2000-waarden er behoorlijk slecht voor staan en er ambitieuze verbeter- en/of uitbreidingsdoelstellingen gelden, dan is verdedigbaar dat alle mogelijkheden moeten worden aangegrepen om die doelstellingen te bereiken. In een dergelijk geval zou gesteld kunnen worden dat verbetering in het ene gebied niet zonder meer een reden mag vormen om mogelijke verbetering in een ander deelgebied achterwege te laten.

²⁶ Antwoord van de heer Potočnik namens de Commissie op vragen onder Artikel 117 van het Reglement van het EP-lid Gerbrandy (ALDE), kenmerk NL, E-008540/2011, 9 november 2011.

Voorts moet worden opgemerkt dat ook bij een positieve beoordeling van de bovenstaande vraag men de factor 'tijd' aandacht zal moeten geven: wanneer bijvoorbeeld het verlies van waarden in een deelgebied eerder wordt toegestaan dan het herstel of de verbetering in de andere deelgebieden is gerealiseerd, dan is er ook binnen het alomvattende nieuwe Natura 2000-gebied in beginsel sprake van significante verslechtering (en derhalve strijd met artikel 6, tweede lid Hrl) of, in geval van een project, significante gevolgen. Dit geldt overigens ook in de situatie voor de gebieden zoals nu begrensd (niet samengevoegd).

Samenvattend kan worden gesteld dat bovenstaande vraag vergeleken met de andere vragen de meeste juridische discussie kan oproepen. Denkend vanuit de doelstellingen van het systeem (hetgeen het Hof expliciet doet) lijkt een positieve beoordeling van de vraag eerder aan de orde bij een grotere ecologische winst van de samenvoeging, waarbij de gunstige staat van instandhouding (rekening houdend met de diverse deelcomponenten van dit begrip) aantoonbaar eerder kan worden gerealiseerd. Het kan echter verstandig zijn om deze vraag geen onderwerp van conflict te maken door ook in de deelgebieden verslechtering te voorkomen en minimaal behoud te realiseren.

9. Mogen uitbreidings- en/of verbeterdoelen in een voormalig zelfstandig Natura 2000-gebied (na samenvoeging: deelgebied) worden verdisconteerd in de nieuwe doelen op zodanige wijze dat voor het deelgebied na samenvoeging toch geen uitbreiding en/of verbetering zal plaatsvinden door uitbreiding en/of herstel elders in het 'nieuwe' Natura 2000-gebied?

Deze vraag kan in het licht van de ABRvS-jurisprudentie een bevestigende beantwoording krijgen wanneer gewaarborgd wordt dat de totale bijdrage aan de landelijke doelstellingen voor wat betreft de verschillende deelcomponenten van de gunstige staat van instandhouding (kwaliteit, oppervlakte, e.d.) minimaal gelijk blijft. Gesteld kan immers worden dat deze benadering ook zonder samenvoeging van gebieden al uitvoerbaar is. De ABRvS laat immers al ruimte om behoud als doelstelling voor een gebied te formuleren wanneer onderbouwd wordt dat voldoende herstel in andere gebieden is gewaarborgd voor het realiseren van de gunstige staat van instandhouding. De hersteldoelstelling voor een natuurwaarde in een bestaand gebied zou dus onder omstandigheden ook zonder samenvoeging tot behouddoelstelling kunnen worden teruggebracht. Daarmee verschilt deze situatie wezenlijk van de situatie van vraag 8 omdat het laten verslechteren of geheel laten verdwijnen van kwalificerende waarden niet is toegestaan.

10. Wat betekent samenvoeging voor de beheerplanprocessen en gemaakte afspraken in dat kader?

Het antwoord op deze vraag hangt uiteraard sterk af van de fase waarin de processen zich bevinden. In algemene zin kan worden opgemerkt dat in plaats van de afzonderlijke beheerplannen voor de samen te voegen Natura 2000-gebieden volstaan kan worden met één beheerplan voor het nieuwe gebied. Daarbij kan in het licht van de voorgaande discussies het beheer van het gehele Natura 2000-gebied centraal gesteld worden. Europeesrechtelijk lijken hier niet direct problemen op te komen omdat het beheerplan als zodanig Europeesrechtelijk niet verplicht is gesteld. Een aandachtspunt vormt wel de toenemende complexiteit: door beheer in verschillende (ruimtelijk gescheiden) gebieden moet één set instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd, waarbij bovendien veel meer stakeholders betrokken zijn. Dit kan 'ruis' geven en daarmee een verhoogd risico laten ontstaan op misrekeningen en tegenvallende resultaten. Daarmee nemen ook de risico's toe op strijdigheid met het Natura 2000-regime (bijvoorbeeld door optredende verslechtering van bepaalde natuurwaarden). Dergelijke nadelen kunnen wel worden verkleind door het beheerplan een voldoende concrete uitwerking te geven voor de deelgebieden.

- 11. a) Welke consequenties kunnen uit samenvoeging voortvloeien voor de beoordeling van plannen en projecten conform artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn?**
- b) Kan bijvoorbeeld een niet-significantieoordeel worden uitgesproken tegen het licht van de nieuwe instandhoudingsdoelstellingen wanneer tegen het licht van de oude instandhoudingsdoelstellingen van een voormalig gebied (na samenvoeging: deelgebied) duidelijk sprake zou zijn geweest van significantie?**

Het gevolg van samenvoeging is in algemene zin dat de beoordeling van een plan of project afgezet moet worden tegen de nieuwe doelstellingen van het gebied. Zo zou gesteld kunnen worden dat door samenvoeging van gebieden en het optellen van de instandhoudingsdoelstellingen de gevolgen van een individuele activiteit relatief geringer wordt. Daarmee zou eerder een niet-significantieoordeel uitgesproken kunnen worden. In de regel zal deze redenering niet kunnen opgaan omdat met samenvoeging ook het cumulatievraagstuk toeneemt (zie hierboven): bij het beoordelen van een plan of project moet met alle activiteiten die invloed kunnen hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het gehele gebied (alle deelgebieden) rekening worden gehouden.

Of de onder b) geformuleerde vraag in bepaalde situaties toch positief beantwoord kan worden hangt met name af van het antwoord op vraag 8. Wanneer het is toegestaan dat waarden in een deelgebied onder een behoudsdoel mogen zakken vanwege een eerder gerealiseerde groei van die waarden in een ander deelgebied, dan is een positieve beantwoording niet uitgesloten. Verwezen wordt naar de beantwoording van vraag 8.

2.3 Samenvatting

Samenvoeging van gebieden is niet bij voorbaat juridisch onmogelijk. Hoewel het Hof zich hierover nog niet heeft uitgelaten, maakt Hof-jurisprudentie duidelijk dat aanwijzing van gebieden niet moet worden beschouwd als een in tijd eenmalige en daarna onveranderlijke gebeurtenis. De Europese Commissie sluit in de beantwoording van vragen van het Europees Parlementslid Gerbrandy samenvoeging van gebieden ook niet bij voorbaat uit. Omdat aanwijzingen en begrenzingen van gebieden uitsluitend gebaseerd mogen zijn op ecologische criteria, en omdat de aanwijzingen van de meeste gebieden nog niet lang geleden is gebeurd, is wel te verwachten dat de Europese Commissie en rechters een kritische grondhouding zullen hebben: welke motieven liggen aan deze weg ten grondslag? Betreft het slechts een truc om minder last te hebben van de beschermende werking van het regime?

Op basis van de bovenstaande uitvoerige discussie komen wij tot de volgende voorwaarden en aandachtspunten voor samenvoeging:

- a. Een algemeen uitgangspunt voor administratieve samenvoeging moet zijn dat samenvoeging van gebieden niet louter gebaseerd mag worden op de beleidswens meer 'rek en ruimte' voor menselijke activiteiten te creëren. Samenvoeging moet een ecologische onderbouwing krijgen, waarbij duidelijk wordt gemaakt dat samenvoeging het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden beter waarborgt en tegelijkertijd de meer specifieke componenten van het beschermingsregime van artikel 6 Habitatrichtlijn in acht worden genomen. Indien een dergelijke aanpak mogelijk is, kan die 'rek en ruimte-voordelen' opleveren.
- b. Samenvoeging moet leiden tot het insturen van een nieuw, geactualiseerd standaard dataformulier voor het nieuwe gebied. Daarin moeten ook aanvullende gegevens over de deelgebieden opgenomen worden omdat er waarschijnlijk wijzigingen optreden ten aanzien van de waarden waarvoor het nieuwe gebied (en daarmee van alle deelgebieden) wordt aangewezen (zie punt g en h hieronder). Voor wat betreft vogelrichtlijngebieden roept het administratief samenvoegen verder geen procedurele vragen op in de relatie lidstaat - Europese Commissie. Waar het gaat om habitatrichtlijngebieden kan het zijn dat de procedure voor aanmelding en aanwijzing opnieuw moet worden doorlopen. Dit zal het geval zijn wanneer samenvoeging ook moet leiden tot wijziging van de Communautaire Lijst in de zin van artikel 4, eerste lid, laatste

volzin van de Habitatrichtlijn. Of dit zo is, is nog onvoldoende duidelijk en kan aandacht krijgen in informeel overleg met de Commissie.

- c. De gebieden die men wil samenvoegen zullen gezamenlijk aangemerkt moeten kunnen worden als een ecologische eenheid. Dit is niet alleen vereist om aan het gestelde onder a) te kunnen voldoen, maar ook omdat het huidige beleid is van de Staatssecretaris dat door de ABRvS expliciet als geoorloofd is bestempeld: omdat gebieden in de Delta geen ecologische eenheid vormen kon de Minister volgens de ABRvS afzien van het aanwijzen van deze gebieden als één Natura 2000-gebied. In dat licht kunnen nu gebieden die geen ecologische eenheid vormen niet worden samengevoegd;
- d. Er lijkt ruimte te bestaan om tussenliggende gebieden niet 'mee te begrenzen', maar er zijn ook argumenten waarom dit wel zou moeten, vooral wanneer die gebieden tot eenzelfde fysieke geografische regio van Nederland behoren en een belangrijke functie vervullen voor bijvoorbeeld vogels uit de Natura 2000-gebieden. Hierbij speelt mee dat vanuit een kritische houding de vraag gesteld kan worden waarom de losse, niet aan elkaar verbonden gebieden anno 2012 wel als één gebied aangemerkt zouden kunnen worden, terwijl in het verleden de Minister van LNV kennelijk van oordeel was dat het om afzonderlijk te begrenzen Natura 2000-gebieden ging. Kennelijk was de Minister destijds van oordeel dat de gebieden, zoals nu begrensd, onvoldoende ecologische samenhang hadden om één gebied te kunnen vormen. Vanuit deze gedachte zou gesteld kunnen worden dat bij een samenvoeging deze samenhang dan moet worden versterkt. Dit kan een argument vormen voor het uitbreiden van het Natura 2000-gebied door tussenliggende gebieden (deels) mee te begrenzen. Dit argument heeft echter minder kracht wanneer ook op andere wijze ecologische meerwaarde van samenvoeging kan worden aangetoond.
- e. ABRvS-jurisprudentie maakt helder dat de grenzen van Vogelrichtlijngebieden en Habitatrichtlijngebieden niet om administratieve redenen 'gelijk getrokken' getrokken mogen worden, maar alleen gebaseerd mogen zijn op ecologische criteria.
- f. Bij de samenvoeging van gebieden zal de bijdrage van het nieuwe gebied aan de landelijke doelen minimaal de optelsom van de instandhoudings-doelstellingen van de deelgebieden moeten omvatten (althans, wanneer er verder in het totale systeem geen veranderingen worden aangebracht). Vanuit het hierboven geformuleerde uitgangspunt dat samenvoeging ecologische meerwaarde moet opleveren, is ook denkbaar dat de nieuwe doelen op een hoger ambitieniveau worden gelegd. Deze ecologische meerwaarde kan echter ook in andere zin worden aangegeven (bijv. het versneld kunnen realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen).
- g. Wanneer men er voor kiest meerdere Natura 2000-gebieden samen te voegen tot één Natura 2000-gebied, dan zal dit nieuwe gebied moeten worden aangewezen voor de som van de kwalificerende natuurwaarden.
- h. Het 'nieuwe Natura 2000-gebied' zal ook aangewezen moeten worden voor 'nieuwe vogels' wanneer die in de diverse deelgebieden boven de grens van 'verwaarloosbaar' uitstijgen.
- i. Of kwalificerende waarden in een voormalig zelfstandige Natura 2000-gebied na samenvoeging achteruit mogen gaan of zelfs geheel mogen verdwijnen indien elders in het samengevoegde gebied (ander deelgebied) deze waarden worden uitgebreid, is discutabel. Uitgaande van de één-gebiedsgedachte lijkt dit mogelijk te zijn, maar hiermee zou de samenvoeging ook juist gezien kunnen worden als een ontduiking van artikel 6(2) van de Habitatrichtlijn (verslechtingsverbod). Ook de recente beantwoording van een Europees Parlementslid door de Europese Commissie lijkt in de richting van een negatieve beantwoording te wijzen. Verder zal het vereiste van behoud van verspreiding in acht genomen moeten worden, wat expliciet gemaakt kan worden in de instandhoudingsdoelstellingen.
- j. Samenvoeging van gebieden leidt tot een situatie waarin één set instandhoudingsdoelstellingen gerealiseerd moet worden, onder meer door beheer en bescherming in verschillende, ruimtelijk gescheiden gebieden. De extra complexiteit hiervan moet aandacht krijgen, bijvoorbeeld door het beheerplan een voldoende concrete uitwerking te geven voor de deelgebieden.

- k. Bezien moet worden of samenvoeging in de uitvoeringspraktijk niet zal leiden tot ongewenste complexiteit, bijvoorbeeld voor wat betreft de verplichte beoordeling van cumulatieve gevolgen: bij het beoordelen van de gevolgen van een plan of project moet na samenvoeging met alle activiteiten die invloed kunnen hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het gehele gebied (en derhalve alle deelgebieden) rekening gehouden worden.

3 Bestuurlijke aspecten van samenvoeging

Mirjam Broekmeyer en Rob Bugter (Alterra Wageningen UR)

3.1 Inleiding

De rechtsgevolgen voor Natura 2000-gebieden ter uitvoering van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn zijn beschreven in de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw). In de artikelen van deze wetten wordt melding gemaakt van taken van Gedeputeerde Staten, onze Minister of onze andere Ministers en van bevoegd gezag. Wij benoemen hier provincies en rijksoverheden gemakshalve als bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de bestuurlijke uitvoering van wet- en regelgeving. Inzake het Natura 2000-beleid heeft het bevoegd gezag de taak:

- beheerplannen Natura 2000 op te (laten) stellen en vast te stellen (art. 19a/b Nbw)
- te besluiten over vergunningaanvragen (art. 19d e.v. Nbw)

Centraal in artikel 6 van de Habitatrichtlijn (waarop artikel 19 Nbw gebaseerd is) staat het vereiste om te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten voor zover die factoren een significant effect kunnen hebben. Beheerplannen moeten passende maatregelen bevatten zodat deze verslechtering of significante verstoring niet optreedt. Vergunningverlening is vereist als er kans is dat een project of handeling leidt tot verslechtering of significante verstoring.

Essentieel punt van overweging bij samenvoegen is, of verslechtering in een deelgebied is toegestaan als deze waarden in een ander deelgebied worden uitgebreid. Uit paragraaf 2.2.3 punt 8 blijkt dat verslechtering binnen een (deel)gebied niet lijkt toegestaan, tenzij ondanks die verslechtering toch de instandhoudingsdoelen behaald kunnen worden. In Nederland moeten de Natura 2000-gebiedsdoelen gezamenlijk bijdragen aan de landelijke gunstige staat van instandhouding. Verslechtering kan in het extreme geval ook leiden tot verdwijning van een habitatype of leefgebied. In dit hoofdstuk gaan wij ervanuit dat bij samenvoeging verslechtering in (een deel van) het Natura 2000-gebied is toegestaan, als daardoor geen afbreuk wordt gedaan aan het halen van de instandhoudingsdoelen in het Natura 2000-gebied.

Bij het voornemen tot samenvoegen zijn doelen vanuit EL&I (brief Bleker aan de Tweede Kamer van 14 september 2011):

- het verkrijgen van meer rek en ruimte door verminderen van de externe werking
- het scheppen van voordelen voor samenhangend beheer in één beheerplan (waardoor IHD eerder behaald kunnen worden)

Beide doelen grijpen in op de taken van het bevoegd gezag bij het Natura 2000-beleid.

In dit hoofdstuk onderzoeken wij welke kansen en risico's er theoretisch zijn voor de bestuurlijke taken van het bevoegde gezag. We analyseren wat samenvoegen betekent voor het proces en de inhoud van beheerplannen en voor proces en inhoud van vergunningverlening. Dit doen we op basis van deskundigenkennis. Tenslotte gaan we in op de vraag of samenvoegen leidt tot meer rek en ruimte (binnen het Natura 2000-beleid).

3.2 Beheerplannen

De Nbwet gaat er van uit dat het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid het Natura 2000-gebied of een deel van het gebied beheerd wordt, het bevoegd gezag is dat het beheerplan vaststelt (LNV Handreiking Beheerplannen Natura 2000-gebieden). Omdat er in Natura 2000-gebieden meerdere bevoegde instanties kunnen zijn, zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt wie het voortouw neemt bij het opstellen van een beheerplan. Deze 'voortouwnemer' bepaalt wie het beheerplan opstelt en is verantwoordelijk voor het vaststellen van het definitieve plan.

Er bestaat geen Europeesrechtelijke verplichting tot het opstellen van beheerplannen. In die zin leidt een samenvoeging van Natura 2000-gebieden dus niet persé (juridisch verplichtend) tot het samenvoegen van beheerplannen (zie 2.2.3 vraag 10). De Habitatrictlijn verplicht wel tot het vaststellen van beheermaatregelen en instandhoudingsmaatregelen maar de wijze waarop de lidstaat dit regelt is vrij. Logischerwijs wordt voor één samengevoegd Natura 2000-gebied ook één integraal beheerplan opgesteld. Indien voor samengevoegde gebieden één gezamenlijk beheerplan wordt vastgesteld, kan dit gevolgen hebben voor de inhoud van het beheerplan maar ook voor het proces van opstellen en vaststellen van het beheerplan.

3.2.1 Proces beheerplannen

Bij het opstellen van één gezamenlijk beheerplan moet worden bepaald wie het bevoegde gezag wordt. Zo zijn momenteel in de regio Oost-Twente EL&I en de provincie Overijssel bevoegd gezag op basis van het grootste eigendomsaandeel binnen de Natura 2000-gebieden²⁷. Het opnieuw vaststellen van de initiatiefnemer zal via bestuurlijke afspraken geregeld moeten worden. Bij een samengevoegd gebied is er ook sprake van een groter aantal eigenaren, gebruikers en belanghebbenden. Het proces van opstellen kan daardoor complexer worden (zie ook 2.2.3 vraag 10). Aan de andere kant kan dit voor organisaties die bij meerdere gebieden betrokken zijn wel een efficiency van de werkzaamheden met zich meebrengen. Ze hoeven namelijk maar één keer aan tafel te zitten in plaats van meerdere keren, afhankelijk van het aantal gebieden waarbij zij zijn betrokken.

In de pilot Rijntakken is de provincie Gelderland, mede namens de provincies Utrecht en Overijssel, in al deze gebieden het bevoegd gezag. In 2006 is een juridisch advies uitgebracht over toepassing van natuurbeschermingswetgeving bij Ruimte voor de Rivier-projecten (Woldendorp en Bastmeijer, 2006). Daarbij vroeg de opdrachtgever onder andere om de voor- en nadelen van het opstellen van één beheerplan voor meerdere Natura 2000-gebieden. Het oordeel van auteurs luidde indertijd dat het opstellen van één beheerplan voor meerdere gebieden alleen toegevoegde waarde heeft indien dit in samenhang gebeurt met de formulering van instandhoudingsdoelstellingen. Het beheerplan moet immers gericht zijn op het nemen van maatregelen voor het halen van de instandhoudingsdoelen per gebied (art. 19a Nbwet). Bij de evaluatie van het beheerplan moet duidelijk worden of de maatregelen aangepast moeten worden voor een volgende beheerplanperiode en of aanpassing van de instandhoudingsdoelen nodig is. Ook zonder samenvoegen kan binnen de huidige wetgeving al één koepelbeheerplan voor meerdere Natura 2000-gebieden worden opgesteld, zie bijvoorbeeld het concept beheerplan Rijntakken dat vijf Natura 2000-gebieden omvat of het beheerplan IJsselmeergebied. Echter, daarbij moeten de doelstellingen van de individuele gebieden alsnog afzonderlijk worden uitgewerkt,

²⁷ Het bevoegd gezag beheerplannen is vastgesteld op grond van het grootste eigendom. Bij >50% SBB is het bevoegd gezag EL&I, bij >50% RWs is het I&M, bij >50% defensie het ministerie van Defensie en in overige gevallen de provincie. In het decentralisatieakkoord Natuur wordt overigens geregeld dat provincies bevoegd gezag worden voor vaststelling van de beheerplannen voor terreinen die worden beheerd onder verantwoordelijkheid van EL&I, te weten de SBB-terreinen. In het geldende wettelijk regime stelt de minister het beheerplan vast voor het deel dat door SBB wordt beheerd en de provincie stelt het beheerplan vast voor de rest van het gebied.

waardoor een echt integraal plan, met lokaliseren van doelen en maatregelen tussen gebieden, niet mogelijk is. Bij samenvoegen is wel sprake van een integraal beheerplan.

3.2.2 Inhoud beheerplannen

Beheerplannen hebben een dubbeldoel: het uitwerken van maatregelen in ruimte en tijd om de instandhoudingsdoelen te behalen en tijd en het reguleren van bestaand gebruik. De instandhoudingsdoelen zijn beschreven in de (concept)aanwijzingsbesluiten. In het beheerplan kunnen ook passende maatregelen worden opgenomen. Het nemen van passende maatregelen komt voort uit art. 6.2 HR. Passende maatregelen moeten ervoor zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor soorten, voor zover die factoren een significant effect zouden kunnen hebben.

Uitwerken instandhoudingsdoelen

Samenvoeging leidt mogelijk tot andere instandhoudingsdoelstellingen, immers de meest ambitieuze doelstelling voor habitattypen en soorten geldt bij de samenvoeging van gebieden (zie 1.3). In theorie is het mogelijk dat de kansen voor uitbreiding in deelgebied A groter zijn dan in deelgebied B, ook als voor beide (deel)gebieden een uitbreidingsdoel geldt. Uitbreiding moet dan wel mogelijk zijn op het nieuwe ambitieniveau, dus meer behelzen dan alleen de eerder geldende uitbreidingsdoelstelling van deelgebied A alleen. Punt van aandacht is dat, met uitzondering van de vogeldoelen, uitbreidingsdoelen niet gekwantificeerd zijn en dus op voorhand niet is vast te stellen of na samenvoeging inderdaad sprake is van ten minste evenveel uitbreiding. Men kan zich dan ook afvragen waarom de potenties voor herstel in A zonder samenvoeging niet al zijn benut. Het is wel zo dat dit ruimte kan bieden in de fasering van uitbreiding/verbetering; eerst herstel in deelgebied A en later herstel in deelgebied B. Dit biedt flexibiliteit.

Samenvoeging van gebieden kan ook tot andere beheermaatregelen leiden. Het is in theorie mogelijk dat na samenvoeging er sprake is van efficiënter beheer, door optimalisatie van maatregelen tussen beheerders onderling. Is dit niet het geval, dan zal een samenvoeging van afzonderlijke beheerplannen alleen een administratieve aangelegenheid zijn, waarbij geen inhoudelijke winst in termen van effectiviteit of efficiency te behalen valt.

Een integraal beheerplan kan bovendien meer kansen bieden om rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen. Hoewel ook in losse deelgebieden al ruimte voor het opvangen van toekomstige effecten gecreëerd kan worden, biedt een geïntegreerd beheerplan een grotere flexibiliteit in ruimte, voor bijvoorbeeld herstelmaatregelen of het realiseren van een ecologisch surplus.

Regelen bestaand gebruik

In een beheerplan moet bestaand gebruik bij voorkeur gereguleerd worden. In de meeste beheerplannen vindt hiertoe een beschrijving en beoordeling van het bestaande gebruik plaats. Bestaand gebruik mag geen afbreuk doen aan het halen van de instandhoudingsdoelen.

Bij samengevoegde gebieden zal er sprake zijn van meer vormen en initiatieven van bestaand gebruik. De effecten en eventuele significante gevolgen van dit bestaand gebruik moeten in cumulatie beoordeeld worden. De cumulatietoets wordt dus uitgebreider en waarschijnlijk ingewikkelder (meer appels, peren en bananen moeten worden opgeteld, zie ook volgende paragraaf). Anderzijds zijn er in een groter gebied ook meer mogelijkheden om passende maatregelen te nemen, zie hieronder.

Nemen passende maatregelen

Behalve dat in een beheerplannen maatregelen moeten staan die bijdragen aan het halen van de instandhoudingsdoelen, moeten er ook passende maatregelen in worden opgenomen, die voorkomen dat de huidige waarden verslechteren en dat er storende factoren optreden die een significant effect kunnen hebben. Passende maatregelen zullen vaak dezelfde zijn als maatregelen om de instandhoudingsdoelen te realiseren,

zoals beheermaatregelen, watermaatregelen, zoneringsmaatregelen etc. Bij samengevoegde gebieden lijkt er in theorie meer ruimte te zijn voor het nemen van passende maatregelen, omdat er sprake is van een groter gebied, dat meer ruimte biedt voor het nemen van diverse of flexibelere maatregelen. Tegelijk lijkt er meer kans te zijn dat er verslechtering optreedt in een deelgebied, omdat dit 'gecompenseerd' wordt met extra maatregelen in een ander deelgebied. Zoals we al in de inleiding zagen is bepalend of ecologisch onderbouwd kan worden dat de instandhoudingsdoelen eerder behaald kunnen worden in het samengevoegde gebied dan in de aparte gebieden.

3.3 Vergunningverlening

Het bevoegd gezag voor het verlenen van een Nbwet-vergunning is in principe Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied ligt (LNV Algemene Handreiking Nbwet). Bij grensoverschrijdende Natura 2000-gebieden wordt in overleg beslist welke provincie bevoegd gezag is. Bij bepaalde activiteiten en aanvragen is de Minister van EL&I verantwoordelijk voor het besluit over vergunningverlening. Dit is geregeld in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998.

Het bevoegd gezag mag alleen positief besluiten over een vergunningaanvraag als het uit de bij de aanvraag gevoegde passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat de activiteit geen afbreuk doet aan de instandhoudingsdoelen. Uit de passende beoordeling moet dus blijken of er negatieve effecten zijn en of deze significant zijn in het licht van de instandhoudingsdoelen. Daarbij moet naar mogelijke significantie in cumulatie (samenhang) met de effecten van andere plannen en projecten worden gekeken. Mitigerende maatregelen mogen deel uit maken van de passende beoordeling.

Het is mogelijk dat (ondanks of dankzij mitigatie of cumulatie) de uitkomst op grond van de passende beoordeling is dat er significante gevolgen zijn. In de praktijk is dit overigens slechts enkele malen het geval geweest (Broekmeyer et al., 2008b). Wat dan volgt is de zogenaamde ADC-toets. Er wordt onderzocht of er alternatieven (A) zijn voor de activiteit; zo nee of er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn voor de activiteit (D); zo ja of de negatieve effecten gecompenseerd kunnen worden (C). Compenserende maatregelen moeten waarborgen dat de instandhoudingsdoelen gerealiseerd kunnen worden en dat de samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft.

Bij samengevoegde gebieden heeft het besluit over een vergunningaanvraag betrekking op een groter gebied. Dit heeft gevolgen voor diverse inhoudelijke aspecten van de ecologische onderbouwing bij de vergunningverlening, zoals mitigatie, cumulatie, significantie en compensatie. Om deze gevolgen in beeld te brengen wordt in de volgende paragraaf eerst kort uitleg gegeven bij deze centrale begrippen. We behandelen daarna de gevolgen van samenvoeging voor de inhoud van de te doorlopen vergunningprocedure en vervolgens de gevolgen voor het besluiten over aangevraagde vergunningen (als taak van het bevoegd gezag).

3.3.1 Uitleg van begrippen

Cumulatie

Of een eigen activiteit mogelijk een significant gevolg heeft voor Natura 2000-instandhoudingsdoelen, moet zowel voor de eigen activiteit afzonderlijk als in combinatie met de effecten van andere activiteiten worden vastgesteld. Dit noemt men het cumulatief effect. In dit verband is dat de optelsom van de effecten van de eigen activiteit en alle effecten van andere activiteiten die mogelijk een effect op dezelfde instandhoudingsdoelstellingen van hetzelfde Natura 2000-gebied hebben. Ook wanneer van de eigen activiteit zelfstandig geen significant gevolg voor instandhoudingsdoelstellingen verwacht wordt, kan deze combinatie mogelijk leiden (cumuleren) tot een significant gevolg. Voor de bepaling hiervan tellen alle geplande of al in uitvoering zijnde

activiteiten waarover (op het moment dat over de vergunningsverlening voor de eigen activiteit beslist moet worden) reeds een definitief bestuurlijk besluit is genomen en waarvoor de kans bestaat dat ze een negatief gevolg hebben voor dezelfde instandhoudingsdoelstellingen als waarop de eigen activiteit invloed zou kunnen hebben mee. Daarnaast moeten activiteiten waarvan effecten met de eigen activiteit zouden kunnen cumuleren en die al in een zo vergevorderd stadium zijn dat het bestuursorgaan redelijkerwijs zou kunnen stellen dat ze meegenomen moeten worden, daadwerkelijk meegenomen worden. Activiteiten waarvoor de kans bestaat dat er eerder een definitief besluit over genomen wordt dan over de eigen activiteit vallen hier zeker onder, maar dit zou bijvoorbeeld ook kunnen gelden voor activiteiten waarvan op voorhand al redelijkerwijs vaststaat dat ze doorgang zullen vinden (Bugter et al., 2007).

De initiatiefnemer is er verantwoordelijk voor dat alle mogelijk cumulerende activiteiten geïnventariseerd worden, en dat er een beoordeling plaatsvindt of de effecten ervan in combinatie met die van de eigen activiteit mogelijk significante gevolgen voor de betreffende natuurwaarden kunnen hebben. Meestal zal hiervoor een externe consultant worden ingeschakeld. Het betrokken gezag ziet erop toe dat zowel inventarisatie als effectbepaling aan de gestelde eisen voldoet. Wat die eisen zijn en wat er nodig is om daaraan te voldoen wordt in overleg tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag vastgesteld.

Mitigatie

Door mitigerende maatregelen kunnen de negatieve effecten van activiteiten verminderd of uitgesloten worden. Mitigatie is het treffen van maatregelen in of bij het specifieke Natura 2000-gebied waarvoor de aanvraag geldt. Deze maatregelen zijn rechtstreeks verbonden met de activiteit. Mitigerende maatregelen worden als randvoorwaarden opgenomen in het besluit vergunningverlening. Mitigatie is in principe gericht op het opheffen van negatieve effecten van een activiteit op de instandhoudingsdoelen van een gebied. De specifieke invulling van mitigerende maatregelen lijkt echter vooral via de rechtspraak plaats te vinden. Zie hiervoor Leidraad bepaling significantie (Regiegroep Natura 2000, 2009):

- RvS 200606028/1: Mitigerende maatregelen zijn onlosmakelijk verbonden aan de activiteit.
- Rechtbank divers: Mitigerende maatregelen kunnen zowel binnen als buiten een Natura 2000-gebied worden genomen.
- RvS 200604924/1: Effecten van mitigerende maatregelen kunnen pas worden meegenomen in een passende beoordeling.

De scheidslijn tussen mitigatie en compensatie is daarbij niet absoluut (zie box 1).

Significantie

Van significantie is sprake als er afbreuk wordt gedaan aan de instandhoudingsdoelen van een gebied. De Leidraad Significantie van het Steunpunt Natura 2000 geeft uitleg over het begrip significantie. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen significantie bij oppervlakte habitatype en omvang leefgebied soorten en populatieomvang van soorten.

In geval oppervlakte habitat en omvang leefgebied geldt:

- bij behoudsdoel: beoogd oppervlak zoals geformuleerd in aanwijzingsbesluit moet worden behouden. Oppervlakte is gelijk aan oppervlak aanwezig ten tijde van aanwijzing. Wanneer de verwachte afname oppervlak door ingreep lager ligt dan oppervlak in besluit, is in principe sprake van significantie tenzij:
 - de afname minder is dan minimum oppervlakte habitatype (nl. dan geen meetbare afname),
 - het effect opgevangen kan worden door natuurlijke fluctuatie (veerkracht gebied).
- bij uitbreidingsdoel: de activiteit mag uitbreiding niet in de weg staan. Het beheerplan moet duidelijkheid geven over mate en snelheid van uitbreiding, en dus grenzen voor toetsing. Bij sense-of-urgency gebieden moet voor 2015 (dus binnen de eerste beheerplanperiode) herstel gerealiseerd zijn.
In geval populatieomvang van soorten gelden in principe dezelfde vereisten aan significantie. Van significantie is sprake als een activiteit leidt tot een afname van de in de instandhoudingsdoelen beoogde populatieomvang. Daarbij speelt wel een rol dat het lastig is om de omvang van een populatie vast te stellen. Door fluctuaties in de omvang is het bepalen van langjarige gemiddelden gewenst. Hoewel de

Leidraad 'bepaling significantie' duidelijk stelt dat hanteren van een generieke norm van bijvoorbeeld 1% of 5% achteruitgang of afname niet conform de bedoeling van de instandhoudingsdoelstellingen is, is bij vogels door de Raad van State het gebruik van een 1% norm voor additionele sterfte geaccepteerd. Dat wil zeggen dat als door een activiteit de geschatte additionele sterfte onder de 1% van de populatie-omvang blijft, er geen sprake is van significantie (Steunpunt Natura 2000, 2009).

Compensatie

In artikel 6, lid 4 van de Habitatrictlijn wordt aangegeven dat maatregelen die genomen moeten worden ter compensatie van een negatief effect op kwalificerende soorten of habitats, met name moeten zorgen dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk gewaarborgd blijft. Compensatiemaatregelen mogen de vorm aannemen van herstel- of verbetermaatregelen in bestaande gebieden maar ook van het creëren van extra habitat in een ander, nabijgelegen Natura 2000-gebied of het voorstellen van een nieuw gebied (EC, 2007). In dit document (waarin de bedoelingen van artikel 6.4 verduidelijkt worden) wordt daarnaast gesteld dat compensatie in principe al een feit moet zijn 'op het moment dat het betrokken gebied schade van het project ondervindt'. Een uitzondering is mogelijk: 'wanneer niet aan deze voorwaarde voldaan kan worden moeten de intussen geleden verliezen extra worden gecompenseerd'. Artikel 6 van de Habitatrictlijn biedt zo dus ruimte om vertraging in de uitvoering van compensatie toe te staan, wanneer aangetoond kan worden dat op het niveau van het Natura-2000 netwerk geen nettoverlies wordt geleden. Ook wordt aangegeven dat habitatbanking in principe mogelijk en aan strenge voorwaarden gebonden is, maar: 'bij de planning van ontwikkelingswerkzaamheden kan het raadzaam zijn om [...] de voor die ontwikkeling vereiste compenserende maatregelen te overwegen en toe te passen voordat een beslissing wordt genomen door de bevoegde instanties'. Het document voor compensatie (EC, 2007) geeft aan dat gebieden buiten het Natura 2000-netwerk die voor compensatie worden aangewezen, zelf ook als Natura 2000-gebied aangewezen moeten worden.

Box 1: Mitigatie of compensatie? Op weg naar natuurinclusieve plannen

Er is een onduidelijke scheidslijn tussen mitigatie en compensatie volgens de Habitatrictlijn. Compensatie mag ook bestaan uit herstel- of verbetermaatregelen in het Natura 2000-gebied, die dan het volledige effect van de activiteit op voorhand moeten compenseren. Vooral wanneer deze maatregelen in het beheerplan worden opgenomen, kunnen ze ook beschouwd worden als mitigatie. Negatieve effecten op habitattypen A in deelgebied I worden per saldo opgevangen door positieve effecten (via bijvoorbeeld versneld uitvoeren beheer- of herstelmaatregelen) in deelgebied II. Maar: ook hier is weer sprake van lokale verslechtering, maar overall verbetering. Dit principe staat ook bekend als de saldobenadering en wordt in Nederland toegepast bij de EHS. De vraag is of een saldobenadering toegepast mag worden bij Natura 2000-beleid (Bossenbroek en De Theije, 2006). Zij stellen dat vanuit de ecologie een saldobenadering op gebiedsniveau vaak wenselijk lijkt. Door saldering van positieve en negatieve effecten in brede zin (via bijvoorbeeld natuurinclusief ontwerpen) kan de uitkomst van de passende beoordeling zijn dat er geen significant negatieve gevolgen zijn voor de instandhoudingsdoelen.

Voor de juridische houdbaarheid van deze wijze van saldering, zo betogen Bossenbroek en De Theije, zal het zeer waarschijnlijk noodzakelijk zijn dat de maatregelen naar hun aard mitigerend zijn, en niet compenserend. In 2008 constateerde de Raad van State al dat mitigerende maatregelen betrokken moeten worden in een passende beoordeling (uitspraak 7 mei 2007= Zuiderklip). Dat lijkt ertoe te leiden dat een juridisch houdbare saldobenadering alleen stand houdt als de maatregelen mitigerend van aard zijn én bovendien meer verbetering beogen dan op grond van het beheerplan noodzakelijk is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Het voordeel van salderen via mitigatie boven compensatie is dat de weg van onderzoek naar alternatieven en de beoordeling van dwingende redenen van groot openbaar belang niet afgelegd hoeft te worden.

In Rijntakken speelt mitigatie/compensatie een belangrijke rol. Voor de Rijntakken als geheel geldt dat uitvoering van de Ruimte voor de Rivier-maatregelen, mits goed gelokaliseerd, op termijn een versterking opleveren voor de Natura 2000-waarden. De uitvoering vindt echter projectgewijs en dus verdeeld in de tijd plaats. Met name het tijdsaspect is relevant, omdat hierdoor positieve effecten van later uit te voeren maatregelen bij de vergunningaanvraag van eerdere projecten met negatieve effecten, nog niet mogen worden opgevoerd als compensatie (Broekmeyer en Bugter, 2009). Bij samenvoeging zou de compensatie beschouwd kunnen worden als een vorm van mitigatie. Hierdoor kunnen de onderdelen alternatievenonderzoek en aantonen dwingende redenen van groot openbaar belang van de ADC-toets worden voorkomen. Het integrale maatregelenpakket van RvR-maatregelen is passend beoordeeld en leidt niet tot significante effecten. Woldendorp (2009) concludeert hieruit dat als met het gehele plan de instandhoudingsdoelen zijn verzekerd, onderdelen die lokaal negatief kunnen uitpakken niet uit het totale plan moeten worden losgewrikt en dan aan de letter van de wet getoetst.

Deze benaderingswijze is ook conform de denkwijze van EU-commissaris Miko, die in 2009 in een brief aan de provincie Flevoland heeft aangegeven dat het natuurinclusieve projectplan voor het Markermeer-IJmeer in zijn geheel aan een passende beoordeling mag worden onderworpen. Ook in dit plan is sprake van maatregelen om de ecologische toestand in het gebied te verbeteren én van maatregelen om recreatie- en strandontwikkelingsprojecten uit te voeren.

Natuurinclusief ontwerpen lijkt ook mogelijk volgens de Juridische Adviesgroep Natura 2000 (JANI!) zoals blijkt uit hun notitie Verrekenen van effecten (Regiegroep Natura 2000, 2010). Zij stellen dat een initiatiefnemer bij een plan met een mogelijk negatief effect, het plan kan uitbreiden door er een 'groene component' aan toe te voegen. Omdat het plan als geheel geen kans (meer) geeft op significante effecten, zou de beoordeling zelfs tot een voortoets beperkt kunnen worden, stelt het JANI!. Die laatste conclusie lijkt overigens in strijd met de uitspraak van de RvS inzake Zuiderklip.

Zodra de saldering bestaat uit het realiseren van nieuwe natuurwaarde(n) op een andere plek, zal dit door rechters als compensatie worden beschouwd. In een uitspraak van 21 juli 2010 trekt de Raad van State de conclusie dat natuurmaatregelen, in dit geval o.a. de aanleg van 132 ha mosselbanken binnen het projectgebied, als mitigerende maatregelen mogen worden aangemerkt. Deze uitspraak is opmerkelijk, omdat critici (terecht?) stelden dat dit een compenserende en geen mitigerende maatregel is en dus dat de ADC-toets had moeten worden doorlopen. Maar zoals uit bovenstaande blijkt, staat de rechter interne saldering dus wél toe. Deze uitspraak opent de mogelijkheid om integrale planontwikkeling te realiseren. De maatregelen die de negatieve effecten mitigeren moeten dan onlosmakelijk onderdeel zijn van het project en de uitvoering van alle planmaatregelen moet planologisch geborgd zijn.

Echter: of de positieve maatregel nu als mitigatie of compensatie wordt beschouwd, feit is dat de positieve effecten gerealiseerd moeten zijn voordat de negatieve effecten zich voordoen (tenzij dit niet nodig is voor het behalen van de instandhoudingsdoelen). In die zin moeten de RvR-maatregelen hoe dan ook, of het nu om vijf aparte Natura 2000-gebieden of één samengevoegd Natura 2000-gebied gaat, op elkaar afgestemd worden in de tijd.

3.3.2 Inhoud vergunningprocedure

Cumulatie

Bij een nieuwe activiteit moeten voor het bepalen van mogelijke significante gevolgen alle andere initiatieven/ besluiten meegewogen worden die mogelijk effect hebben op dezelfde instandhoudingsdoelen van hetzelfde Natura 2000-gebied. Omdat na samenvoeging de effectenbepaling over het grotere oppervlak van samengevoegde Natura 2000-gebieden plaats moet vinden, zal dit vrijwel altijd automatisch tot de verplichting leiden meer activiteiten mee te wegen. Dat betekent dat de kans dat significante gevolgen niet uit te sluiten zijn (meestal: niet goed in te schatten), toeneemt en dat vaker overgegaan zal moeten worden tot een passende beoordeling. In deze door de initiatiefnemer op te stellen passende beoordeling moet vervolgens een uitgebreide cumulatieparagraaf opgenomen worden. Aangezien het bevoegd gezag er op moet toezien dat zowel de inventarisatie van meetellende activiteiten als het bepalen van de mogelijkheid op significante gevolgen voldoende nauwkeurig gebeurt, zal dit ook consequenties hebben voor de controle-inspanning. Tevens moet het bevoegde gezag de effectboekhouding aanpassen aan het grotere gebied.

Mitigatie

Bij een groter, samengevoegd, gebied lijken meer alternatieven voor mitigatie voorhanden te zijn. In het beheerplan kunnen bijvoorbeeld hogere doelstellingen (ambitieuze maatregelen) voor andere deelgebieden opgenomen worden. Daar is echter wel de voorwaarde aan verbonden dat de bedreigde natuurwaarden in de praktijk ook in de andere deelgebieden te realiseren zijn. Daarnaast is het, om deze maatregelen als mitigatie en niet als compensatie te kunnen zien, waarschijnlijk nodig om ze van tevoren als zodanig aan te merken. Bij inzetten van deze 'ruimte' voor mitigatie moet dan duidelijk zijn dat er voor wat betreft de oorspronkelijk opgave geen (tijdelijke) afname of vertraging optreedt. Omdat het hier maatregelen zijn die via het beheerplan te regelen zijn, is het relatief eenvoudig om al in een vroeg stadium op te verwachten ontwikkelingen te anticiperen. Onder de aanname dat saldering toegestaan is, heeft samenvoegen van gebieden hier als groot voordeel dat dit soort mitigerende maatregelen ook in andere deelgebieden dan waar ze nodig zijn genomen mogen worden, waardoor significantie gemakkelijker voorkomen kan worden.

Significantie

Door de toenemende complexiteit bij het bepalen van mogelijke cumulatieve gevolgen en het nemen van mitigerende maatregelen, wordt ook het bepalen van significantie bij samenvoegen van gebieden ingewikkelder. Of de kans op significante gevolgen door samenvoegen verandert, is vooral daardoor lastig in te schatten. Bij het bepalen van significantie is het ecologisch oordeel, namelijk of er afbreuk wordt gedaan aan het behalen van de instandhoudingsdoelen, bepalend (LNV Leidraad bepaling significantie). Bij 'behoud' als doel moet bepaald worden of de activiteit, in cumulatie met andere activiteiten, mogelijk tot gevolg kan hebben dat de bedreigde natuurwaarden onder de in het beheerplan vastgestelde waarden op het moment van aanwijzing komen. Zoals uit de uitleg bij het begrip blijkt, is er verschil in toetsing van significantie bij habitattypen en leefgebieden, waarbij het gaat om een absolute toetsing in afname oppervlak, en bij populaties van vogels, waarbij het gaat om een relatieve toetsing gerelateerd aan de populatieomvang. Dit betekent dat bij het samenvoegen van gebieden ruimte ontstaat voor externe werking bij activiteiten die ingrijpen op vogelaantallen. Bij het samenvoegen van gebieden wordt de ruimte voor externe werking juist minder als hierdoor sprake is van effecten op het oppervlakte van habitattypen of leefgebieden van vogels. Zie de rekenvoorbeelden.

Kader: Rekenvoorbeeld significantie bij samenvoegen

Voorbeeld 1. Samenvoeging gebieden en effect op verlies oppervlakte

Natura 2000-gebied A en B kennen beiden een instandhoudingsdoel voor habitatype x. Cumulatief mag de afname van habitatype x niet significant zijn. Stel dat hiervoor de grens ligt op 100 m². In de oude situatie worden A en B afzonderlijk geëvalueerd en hebben ze elk 100 m² ruimte, dus samen 200 m². Na samenvoeging hebben ze samen nog maar 100 m². Er is dus sprake van een generieke afname van speelruimte.

Voorbeeld 2. Samenvoeging gebied en effect op omvang populatie vogels

Natura 2000-gebied A en B hebben beiden een instandhoudingsdoel voor vogelsoort y. Cumulatief mag de afname van deze vogelsoort niet meer dan 1% van de natuurlijke sterfte bedragen. In gebied A is het instandhoudingsdoel een draagkracht voor een populatie van 500 vogels, in gebied B voor een populatie van 300 vogels. 1% natuurlijke sterfte is in gebied A 5 vogels, in gebied B 3 vogels. Deze getallen geven de 'ruimte' voor activiteiten met negatieve effecten. Worden nu beide gebieden samengevoegd, dan is sprake van een populatie van 800 vogels met een ruimte voor afname van draagkracht voor 8 vogels. Stel dat het cumulatieve effect van activiteiten in gebied A een additionele sterfte van 6 vogels veroorzaakt, en in gebied B van 1. De totale achteruitgang van 7 vogels in het samengevoegde gebied is nu niet significant. De speelruimte blijft in dit voorbeeld in absolute zin gelijk, maar de winst is dat die ruimte of in gebied A of in gebied B mag worden gezocht.

Bij een uitbreidingsdoel kan samenvoeging ook leiden tot andere uitkomsten van significantie. De in het beheerplan vastgelegde doelen van de afzonderlijke gebieden worden namelijk opgeteld. Het hele gebied moet dan aan dit uitbreidingsdoel en het bijbehorende tijdspad voldoen, zeker bij gebieden met een 'sense of urgency'. De verbeterruimte ligt echter zonder verdere aanpassingen nog steeds in dezelfde deelgebieden. De kans op significante gevolgen neemt daarom door het samenvoegen op zichzelf niet af. Samenvoegen kan wel ruimte bieden bij externe werking wanneer in het integrale beheerplan de verbeterruimte anders (in tijd en/of ruimte) over de deelgebieden wordt verdeeld.

Compensatie

Bij grotere Natura 2000-gebieden, ontstaan door samenvoeging, ontstaan meer mogelijkheden voor compensatie. Bijvoorbeeld doordat ergens anders potentieel leefgebied/habitatype beschikbaar is of ergens een leefgebied/habitatype al aanwezig is waarvan de kwaliteit verbeterd kan worden. Dit telt echter alleen als compensatie wanneer het via een in het kader van een compensatieplan uitgevoerde extra inspanning gerealiseerd wordt.

Vroeg in het tijdspad gerealiseerde overcompensatie of habitatbanking (in feite is dit: zorgen voor meer natuur dan volgens instandhoudingsdoelen nodig is) kan de flexibiliteit van ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied vergroten. Echter, het 'tijdigheidsprincipe' speelt een cruciale rol: de 'extra' natuur moet er al zijn, voordat negatieve effecten zich voordoen. Als deze habitatbanking binnen het Natura 2000-gebied wordt gerealiseerd is sprake van een ecologisch systeem dat als geheel boven het niveau van de instandhoudingsdoelstellingen zit. Er ontstaat dan rek en ruimte: er is een ecologisch surplus, dat theoretisch weer afgeroomd mag worden tot het niveau van de instandhoudingsdoelen. Habitatbanking buiten het Natura 2000-gebied kan ook gebruikt worden als compensatie. Het nieuwe gebied moet daarna wel worden aangewezen als Natura 2000-gebied²⁸. In feite is dit alleen te realiseren door in plannings vroegstijdig op te verwachten ontwikkelingen te anticiperen.

²⁸ Zie bijvoorbeeld het Natura 2000-gebied Spanjaards Duin. Dit gebied is aangelegd als duincompensatiegebied doordat mogelijk significante gevolgen op de Natura 2000-gebieden Voornes Duin (landelijk gebiedsnummer 100) en Solleveld & Kapittelduinen (landelijk gebiedsnummer 99) als gevolg van het toekomstig gebruik van Maasvlakte 2. De duincompensatie vindt plaats om te kunnen voldoen aan de vereisten van artikelen 19d t/m 19h van de Nbwet 1998.

3.3.3 Proces van vergunningverlening

Het samenvoegen van Natura 2000-gebieden maakt in de meeste gevallen de vergunningprocedure aanmerkelijk ingewikkelder. Dit ontstaat omdat het vaststellen van mogelijke cumulatieve effecten en de mogelijke significantie van hun gevolgen ingewikkelder wordt. De verschillende manieren van het beoordelen van significantie bij leefgebieden/habitattypen en bij populatieomvang van vogels leiden tot resp. minder en meer mogelijkheden voor projecten met een externe werking bij samenvoegen. Aangezien veel gebieden HR- en VR-doelen kennen, is op voorhand niet aan te geven of hierdoor in de praktijk ook daadwerkelijk ruimte ontstaat.

De mogelijkheden voor mitigatie en compensatie van negatieve effecten nemen bij samenvoegen wel toe, wanneer tenminste tijdig op te verwachte ontwikkelingen geanticipeerd wordt.

Het betekent echter dat alle partijen, zowel de initiatiefnemer als het bevoegde gezag, mogelijk meer werk hebben: de initiatiefnemers bij het opstellen van de passende beoordeling, het bevoegd gezag bij het beoordelen van de passende beoordeling.

3.4 Conclusie rek en ruimte bij beheerplannen en vergunningverlening

Samenvoegen van Natura 2000-gebieden heeft gevolgen voor het opstellen en vaststellen van beheerplannen, in die zin dat het proces opnieuw doorlopen moet worden. Bij grotere (samengevoegde) gebieden zal het proces procedureel complexer worden, al hoeft door het kleinere aantal gebieden het proces ook minder keer doorlopen te worden. De grootste gevolgen zullen de inhoud betreffen. Daarbij biedt een integraal beheerplan in theorie meer flexibiliteit (in ruimte en tijd) om maatregelen uit te voeren, ter voorkoming van verslechtering, ter behoud en ter herstel. Of dit in de praktijk daadwerkelijk het geval is hangt met name af van de vraag of natuurwaarden in de samen te voegen gebieden voorkomen en welke doelstelling er dan geldt (behoud of herstel). Als hersteldoelen zodanig in de ruimte gefaseerd kunnen worden dat een surplus op wordt gebouwd, waardoor er minder snel sprake is van externe werking door projecten, biedt samenvoegen voordelen voor bestuurders. De vraag die overblijft is of hierdoor ook de instandhoudingsdoelen eerder worden behaald. Immers dan pas is sprake van ecologische meerwaarde.

Door samenvoegen wordt de cumulatietoets veelomvattender, simpelweg omdat het gebied waar mogelijke activiteiten met negatieve effecten dat in ogenschouw moet worden genomen, groter wordt. Dit betekent een verzwaring bij het proces van beheerplannen (cumulatie van bestaand gebruik) en bij het proces van vergunningverlening (cumulatie van nieuwe projecten en plannen). Daarbij kan door cumulatie de significantietoets anders gaan uitvallen, omdat in het grotere samengevoegde gebied zeer waarschijnlijk meer activiteiten plaatsvinden. Het onderscheid tussen de relatieve toetsing van populatieomvang vogels en de absolute toetsing van oppervlak leefgebied/habitattypen leidt tot evidente verschillen in flexibiliteit bij externe werking: mogelijk meer ruimte voor externe werking bij activiteiten die ingrijpen op de populatieomvang, minder ruimte voor externe werking bij activiteiten die leiden tot verlies van oppervlakte.

Samenvoegen biedt meer flexibiliteit voor mitigerende en/of compenserende maatregelen, simpelweg omdat de ruimte waar maatregelen kunnen worden genomen wordt vergroot. Daarbij lijkt in de praktijk het verschil tussen mitigeren en compenseren te vervagen en is sprake van tussenvormen via saldering. Deze mogelijkheden voor saldering moeten in de praktijk wel realistisch zijn (bijvoorbeeld de abiotische omstandigheden moeten geschikt zijn) en op tijd kunnen worden uitgevoerd, willen zij kunnen worden ingezet om significantie te voorkomen. Als dit daadwerkelijk het geval is, leidt samenvoegen tot meer flexibiliteit bij externe werking.

4 Ecologische aspecten van samenvoeging

Rienk-Jan Bijlsma, Rik Huiskes en John Janssen (Alterra Wageningen UR)

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het 'ecologisch verhaal' bij een administratieve samenvoeging van habitatrichtlijngebieden. De analyse richt zich hierbij op de drie regio's Oost-Twente, Rijntakken en Laag-Holland. Zie 1.5 voor algemene informatie over deze gebieden.

Naar verwachting wordt een verzoek tot samenvoeging door de Europese Commissie in eerste instantie op grond van ecologische meerwaarde beoordeeld (zie hoofdstuk 2). Zo'n winst kan zich voordoen als:

- een betere waarborging van het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen (zie 2.3a);
- een versnelde realisatie van instandhoudingsdoelstellingen (zie 2.3f);
- nieuw geformuleerde doelen op een hoger ambitieniveau (zie 2.3f).

Tegelijkertijd moet aannemelijk worden gemaakt dat de samenvoeging betrekking heeft op een ecologische eenheid (zie 2.3c).

Op grond van uitgangspunt 1 (zie 1.3: begrenzing Natura 2000 blijft onveranderd) zal de ecologische samenhang van de deelgebieden niet kunnen verbeteren als gevolg van samenvoeging zonder meer. Deze vorm van ecologische meerwaarde is hiermee niet van toepassing.

4.2 Doelcategorieën

Naast ecologische meerwaarde wordt nagegaan waar kansen en onmogelijkheden liggen bij het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen in de beoogde samengevoegde gebieden. Bij de analyse van de regionale cases is hiertoe een hiërarchische invalshoek gekozen waarbij naast regionale knelpunten voor habitattypen en soorten, het relatief belang in Europa, de relatieve bijdrage van een gebied aan de landelijke oppervlakte en de staat van instandhouding worden betrokken. Deze achtergronden geven een beter zicht op regionale verantwoordelijkheden en landelijke knelpunten, vooral ten aanzien van 'blijf af'- en 'pas op'-gebieden (Pelk et al., 2003; Weeda et al., 2008).

Voor het beoordelen van (on)mogelijkheden voor een ecologisch effectievere realisatie van instandhoudingsdoelstellingen in een samengevoegd gebied hanteren we voor habitattypen²⁹ de volgende doelcategorieën:

1. Habitattypen die slechts in één deelgebied voorkomen. Samenvoeging zal niets veranderen aan de mogelijkheden voor het realiseren van instandhoudingsdoelen omdat (volgens uitgangspunt 4 onder 1.3) door samenvoeging geen nieuwe mogelijkheden aan het licht komen.
2. Habitattypen die in meerdere deelgebieden voorkomen, zonder een uitbreidingsdoelstelling. Behoud van oppervlakte is het minimale ambitieniveau. Theoretisch is het mogelijk dat bij samenvoeging rek en ruimte

²⁹ Op soorten wordt onder de betreffende cases ingegaan.

wordt gevonden door habitat in een deelgebied te laten afnemen of zelfs verdwijnen ten gunste van uitbreiding in een ander deelgebied, zodanig dat de oorspronkelijke totale oppervlakte gelijk blijft (verschuiven van arealen). Wij gaan er bij deze categorie vanuit dat habitat behouden blijft door adequaat beheer. Voor habitattypen met een ongunstige svi is verslechtering in een deelgebied in principe niet aan de orde tenzij er tegelijkertijd sprake is van een grotere ecologische winst, waarbij de gunstige staat van instandhouding aantoonbaar eerder kan worden gerealiseerd (zie 2.2.3 vraag 8). Dit vraagt om een hoger ambitieniveau dan behoud van oppervlakte.

3. Habitattypen die in meerdere deelgebieden voorkomen, met een uitbreidingsdoelstelling in één deelgebied. Voor deze categorie kan samenvoeging leiden tot een gewijzigde realisatie van doelstellingen als nieuwe en betere mogelijkheden voor uitbreiding worden gevonden in een deelgebied waar voorheen alleen een behoudsdoelstelling gold. Als uitgangspunt 4 van toepassing is (zie 1.3: mogelijkheden voor uitbreiding en kwaliteitsverbetering van habitattypen en leefgebieden zijn goed in beeld zijn gebracht), komt deze mogelijkheid niet vaak voor.
4. Habitattypen die in meerdere deelgebieden voorkomen, met een uitbreidingsdoelstelling in meer dan één deelgebied. Deze categorie omvat situaties waarbinnen gezocht kan worden naar nieuwe mogelijkheden om doelstellingen eerder of beter te realiseren. Tegelijkertijd is het risico van ambitieverlaging hier het grootst. Kennis van 'blijf af'- en 'pas op'-gebieden is essentieel. Ook de svi moet worden betrokken: het spreekt voor zich dat bijv. habitattypen met een zeer ongunstige svi als gevolg van zowel oppervlakte als kwaliteit in geen enkel deelgebied een lagere doelstelling kunnen krijgen.

4.3 Oost-Twente

4.3.1 Doelen deelgebieden en samenvoeging

De natuurkwaliteit van de deelgebieden volgt vooral uit de aanwezige habitattypen. Alle gebieden samen zijn aangewezen voor slechts zeven habitatrichtlijnsoorten waarvan alleen de kamsalamander in meer dan één gebied voorkomt (Springendal e.o., Landgoederen Oldenzaal; beide met uitbreidingsdoelstelling voor leefgebied en populatie). We richten ons hierom uitsluitend op een bespreking van kansen en risico's van samenvoeging voor habitattypen.

In Oost-Twente komen zeventien habitattypen voor, gerekend over alle deelgebieden. Het relatief belang binnen Europa en de (landelijke) staat van instandhouding van deze habitattypen zijn gegeven in tabel 4.1, alsook de bijdrage van de gebieden aan de landelijke oppervlakte. Hieruit blijkt dat de regio belangrijk bijdraagt aan de landelijke oppervlakten van vooral Zeer zwak gebufferde vennen, Blauwgraslanden, Kalkmoerassen, Eikenhaagbeukenbossen en Beekbegeleidende bossen.

Tabel 4.1

Habitattypen Oost-Twente. Relatief belang van Nederlandse habitattypen voor Europa (A: zeer groot; B: groot; C: aanzienlijk; bron: profielendocument 2008), de staat van instandhouding van habitattypen (rood: zeer ongunstig; oranje: matig ongunstig; groen: gunstig; bron: profielendocument 2008) en de relatieve bijdrage van gebieden aan de oppervlakte van habitatype in Nederland (A1 = 15-30%, A2 = 30-50%, A3 = 50-75% en A4 = >75%, B1 = 2-6% en B2 = 6-15%, C = <2%; bron: ministerie van EL&I).

		Relatief belang binnen Europa	Staat van instandhouding 2007	Bijdrage van gebieden						
				45 Springendal en Dal van de Mosbeek	46 Bergvennen en Breckenkampseveld	47 Achter de Voort, Agelerbroek en Voltherbroek	48 Lemselermaten	49 Dinkelland	50 Landgoederen Oldenzaal	51 Lonnermeer
H2310	stuifzandheiden met struikhei	A			C					
H2320	binnenlandse kraaiheibegroeiingen	B			C					
H3110	zeer zwak gebufferde vennen	B			A2					
H3130	zwak gebufferde vennen	A			C		C	C		C
H3160	zure vennen	B								C
H4010A	vochtige heiden	A		C	C		C	C		C
H4030	droge heiden	B		C	C		C	C		C
H5130	jeneverbesstruwelen	B		C	C					
*H6120	stroomdalgraslanden	A						C		
*H6230	heischrale graslanden	A		C	C			C		C
H6410	blauwgraslanden	A		C	B1	C		B1		C
H7140A	trilvenen	A		C			C			
H7150	pioniervegetaties met snavelbiezen	B		?	?			C		
H7230	kalkmoerassen	B		B2	?		B1			
H9120	beuken-eikenbossen met hulst	B		C					C	
H9160A	eiken-haagbeukenbossen	B				B1			B2	
*H91EOC	beekbegeleidende bossen	B		B1		B1	B1	C	C	

De instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen voor oppervlakte en kwaliteit in de Oost-Twentse-gebieden staan in tabel 4.2. In de kolom Samengevoegd staan de doelstellingen voor de samenvoeging Oost-Twente uitgaande van de meest ambitieuze doelstelling binnen de deelgebieden. Op grond hiervan hebben twaalf van de zeventien habitattypen een uitbreidingsdoelstelling.

Tabel 4.2

Instandhoudingsdoelstellingen voor oppervlakte en kwaliteit van habitattypen van deelgebieden in Oost-Twente (bron: 95%-versies van aanwijzingsbesluiten ministerie van EL&I; voor Agelerbroek en Voltherbroek: beheerplan versie september 2011 waarin Achter de Voort als deelgebied is geschrapt). O: oppervlakte; K: kwaliteit; >: vergroting/verbetering, =: behoud. De aanduiding =(<) betreft behoud of afname in oppervlakte ten gunste van (in dit geval) kalkmoerassen.

		45 Springendal en Dal van de Mosbeek		46 Bergvennen en Brecklenkampseveld		47 Agelerbroek en Voltherbroek		48 Lemselermaten		49 Dinkelland		50 Landgoederen Oldenzaal		51 Lonnekermeer		Samengevoegd	
		O	K	O	K	O	K	O	K	O	K	O	K	O	K	O	K
H2310	stuifzandheiden met struikhei			=	=											=	=
H2320	binnenlandse kraaiheibegroeiingen			=	=											=	=
H3110	zeer zwak gebufferde vennen			>	=											>	=
H3130	zwak gebufferde vennen			>	>				=	>			=	>	>	>	>
H3160	zure vennen												=	=	=	=	=
H4010A	vochtige heiden	=	>	>	=		>	>	=	>			>	>	>	>	>
H4030	droge heiden	>	>	>	=				>	=			>	>	>	>	>
H5130	jeneverbesstruwelen	>	>	=	=											>	>
*H6120	stroomdalgraslanden								>	>						>	>
*H6230	heischrale graslanden	>	>	>	>		=	=	=	=			=	=	=	>	>
H6410	blauwgraslanden	>	>	>	>	=	=	=	=	>	>		=	=	=	>	>
H7140A	trilvenen	>	>													>	>
H7150	pioniervegetaties met snavelbiezen	=	=	=	=		=	=	=	=			=	=	=	=	=
H7230	kalkmoerassen	>	>	=	=		>	>								>	>
H9120	beuken-eikenbossen met hulst	=	>									=	=			=	>
H9160A	eiken-haagbeukenbossen					=	=					>	=			>	=
*H91E0C	beekbegeleidende bossen	>	>			>	>	=(<)	>	=	>	=	=			>	>

Alle deelgebieden hebben 'natte natuurwaarden' die afhankelijk zijn van grondwater, stagnerend regenwater of inundatie. De meeste deelgebieden bestaan vrijwel geheel of voor een groot deel uit (grond)waterafhankelijke natuur: Agelerbroek e.o., Bergvennen e.o., Springendal e.o., Lemselermaten, Lonnekermeer, Landgoederen Oldenzaal. Zowel uit de knelpunten- en kansanalyses van het KIWA (www.synbiosys.alterra.nl/natura2000) als de Gebiedsanalyses PAS fase III blijkt dat het oplossen van hydrologische knelpunten hoge prioriteit heeft voor het duurzaam behoud en de ontwikkeling van de deelgebieden. Naar het oordeel van de regionale ecologen geldt dit ook in situaties met een relatief hoge stikstofdepositie.

4.3.2 Ecologische eenheid

De deelgebieden in Oost-Twente vormen geen ecologische eenheid. In het Doelendocument worden de gebieden 45, 47, 48 en 49 in belangrijkste mate tot het Beekdallandschap gerekend en de gebieden 46, 50

en 51 tot de Hogere zandgronden. Aan elk landschap worden in het Doelendocument kernopgaven toegekend. Deze systematiek van Natura 2000-landschappen met kernopgaven maakt duidelijk waarom destijds is gekozen voor afzonderlijke gebieden in plaats van één gebied. Hierbij heeft ongetwijfeld ook meegespeeld dat de gebieden die tot één landschap werden gerekend onderling sterk zijn geïsoleerd: er is geen samenhang en geen uitwisseling door natuurlijke processen (via water of sediment) of landgebruik/beheer.

4.3.3 Analyse van doelen

Kansen, risico's van samenvoeging en (on)mogelijkheden voor het realiseren van ecologische meerwaarde als gevolg van samenvoeging worden verkend uitgaande van de in 4.2. gedefinieerde doelcategorieën.

Categorie 1. Habitattypen die slechts in één deelgebied voorkomen

Voor de habitattypen in deze categorie (tabel 4.3) kunnen de instandhoudingsdoelstellingen alleen in het betreffende deelgebied worden gerealiseerd. Samenvoeging van gebieden biedt geen ecologische winst en evenmin nieuw perspectief voor het realiseren van doelen. Er kan dan ook geen ruimte en flexibiliteit worden gerealiseerd.

Tabel 4.3

Instandhoudingsdoelstellingen van habitattypen in Oost-Twente van categorie 1.

	habitatype	gebied	O	K
H2310	stuifzandheiden met struikhei	Bergvennen e.o.	=	=
H2320	binnenlandse kraaiheibegroeiingen	Bergvennen e.o.	=	=
H3110	zeer zwak gebufferde vennen	Bergvennen e.o.	>	=
H3160	zure vennen	Lonnekermeer	=	=
*H6120	stroomdalgraslanden	Dinkelland	>	>
H7140A	trilvenen	Springendal e.o.	>	>

Voor de habitattypen met een uitbreidingsdoelstelling gelden de volgende knelpunten:

- Zeer zwak gebufferde vennen hebben een zeer ongunstige svi. Het type komt vooral voor in oeverzones van de Bergvennen. Nergens anders in Nederland is het type op deze schaal aanwezig. Uitbreiding is binnen de huidige begrenzing niet goed mogelijk zonder ingrijpende maatregelen die de bestaande landschapsstructuur en bodemopbouw ingrijpend zullen veranderen. (Gebiedsanalyse PAS). Ondanks een aanzienlijke overschrijding van de KDW, liggen de Bergvennen e.o. binnen Oost-Twente relatief gunstig voor stikstofdepositie en ontwikkelbehoefte (figuren 3.2 en 3.4).
- Stroomdalgrasland is een prioritair habitatype met een zeer ongunstige svi. In Oost-Twente komt het alleen voor langs de Dinkel. Sinds de jaren '90 zijn kenmerkende soorten langs de Dinkel sterk achteruitgegaan en zelfs verdwenen. Goed ontwikkeld habitatype komt nauwelijks nog voor. Knelpunten zijn egalisatie, verruiging en het afvoeren van door de Dinkel afgezet zand vanwege agrarisch gebruik van de graslanden (Gebiedsanalyse PAS). Er is voldoende potentie aanwezig: 42.7 ha (Natura 2000-werkdocument).
- Trilvenen hebben een zeer ongunstige svi. De relatieve bijdrage van Springendal & Dal van de Mosbeek is gering (tabel 3.2). De huidige oppervlakte is klein (0.73 ha volgens Aerius) en de voorkomens hebben een sterk geïsoleerde ligging. Veel kenmerkende en (bijna) alle typische plantensoorten ontbreken. Hoewel de vegetatietypen duiden op een goede kwaliteit is deze wegens het ontbreken van veel soorten verre van optimaal. Het huidige agrarisch gebruik van percelen binnen het Natura 2000-gebied beperkt vanwege een te groot risico op een lage grondwaterstand de mogelijkheden voor uitbreiding (Gebiedsanalyse PAS).

Categorie 2. Habitattypen die in meerdere deelgebieden voorkomen, zonder uitbreidingsdoelstelling

Voor de habitattypen in deze groep (tabel 4.4) biedt samenvoeging van gebieden alleen nieuw perspectief, als wordt gekozen voor een hoger ambitieniveau voor het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen. We hanteren hierbij het uitgangspunt dat habitat door adequaat beheer behouden blijft (zie ook 4.2). Van beide typen is de svi matig ongunstig.

Tabel 4.4

Instandhoudingsdoelstellingen van habitattypen in Oost-Twente van categorie 2.

	habitatype	gebieden	O	K
H7150	pioniervegetaties met snavelbiezen	Springendal e.o., Bergvennen e.o., Lemselermaten, Dinkelland, Lonnekermeer	=	=
H9120	beuken-eikenbossen met hulst	Springendal e.o.	=	>
		Landgoederen Oldenzaal	=	=

Habitatype 7150 heeft een relatief hoge KDW ($1600 \text{ mol ha}^{-1}\text{jr}^{-1}$) en is betrekkelijk eenvoudig te ontwikkelen in de context van goed ontwikkelde vochtige heide of vennen. Het is aangemeld voor vijf deelgebieden. Bergvennen e.o. (8 ha) en Dinkelland (8.5 ha; vooral Stroothuizen/Punthuizen) zijn in Oost-Twente de terreinen met veruit de grootste oppervlakten. Het pionierkarakter van dit type zal leiden tot in de tijd variërende oppervlakten per deelgebied waarbij het meelift met plagwerkzaamheden in het kader van beheer en herstel van vochtige heiden en vennen.

Beuken-eikenbossen met hulst zijn in Oost-Twente vrijwel beperkt tot Landgoederen Oldenzaal en hier goed ontwikkeld. De bijdrage van Springendal e.o. is zeer gering. Kwaliteitsverbetering betreft vooral structuurmerken van bestaand bos.

Categorie 3. Habitattypen die in meerdere deelgebieden voorkomen, met een uitbreidingsdoelstelling in één deelgebied

Voor habitattypen in deze categorie (tabel 4.5) kan de uitbreidingsdoelstelling voor Oost-Twente als samengevoegd gebied waarschijnlijk alleen worden gerealiseerd in het deelgebied waarvoor nu al een uitbreidingsdoelstelling geldt.

Tabel 4.5

Instandhoudingsdoelstellingen van habitattypen in Oost-Twente van categorie 3.

	habitatype	gebieden	O	K
H5130	jeneverbesstruwelen	Springendal e.o.	>	>
		Bergvennen e.o.	=	=
H9160A	eiken-haagbeukenbossen	Agelerbroek e.o.	=	=
		Landgoederen Oldenzaal	>	=

Beide habitattypen zijn lastig uit te breiden omdat de vestiging van karakteristieke soorten (jeneverbes, bosplanten van het eiken-haagbeukenbos) speciale condities vereist en/of traag verloopt door een geringe dispersiecapaciteit van de betreffende soorten. Een uitbreidingsdoelstelling voor deze typen is alleen kansrijk te realiseren met goed ontwikkeld habitatype in de nabijheid.

Er gelden verder de volgende knelpunten:

- Jeneverbesstruwelen hebben een matig ongunstige svi. Het belangrijkste knelpunt is dat het huidige voorkomen in het Springendal voornamelijk bestaat uit oude struwelen (ca. 4 ha). Een hoge zuurdepositie, vooral in het verleden, heeft geleid tot sterke uitloging van basen en dus verzuring van de bodem in heidegebieden. Deze verzuring is nadelig voor de kieming van jeneverbes en daarmee ook voor de verjonging van struweel (Gebiedsanalyse PAS). In de Bergvennen is het voorkomen uiterst gering en treedt vooralsnog geen verjonging op, zodat uitbreiding gerealiseerd moet worden in Springendal e.o. De perspectieven lijken echter in den lande weer wat te herstellen: op diverse plekken komt de verjonging weer enigszins op gang (Werkdocument Bergvennen e.o.).
- Eiken-haagbeukenbossen hebben een zeer ongunstige svi. De oppervlakte in Agelerbroek e.o. is zeer klein en weinig typisch. Op Landgoederen Oldenzaal is de afgelopen decennia zowel de kwaliteit als de oppervlakte van het habitatype flink achteruit gegaan. Grootste knelpunt is de waterhuishouding. Door diepe sloten en veel greppels en percelen met buisdrains worden de grondwaterstanden sterk verlaagd. Vooral het gebied net buiten de begrenzing van Natura 2000, ten oosten van Landgoed Eggheria, vormt een knelpunt. Uitbreiding van oppervlakte is niet mogelijk zonder herstelmaatregelen waarvoor Landgoederen Oldenzaal, ook bij samenvoeging, het belangrijkste deelgebied is.

Categorie 4. Habitattypen die in meerdere deelgebieden voorkomen, met een uitbreidingsdoelstelling in meer dan één gebied

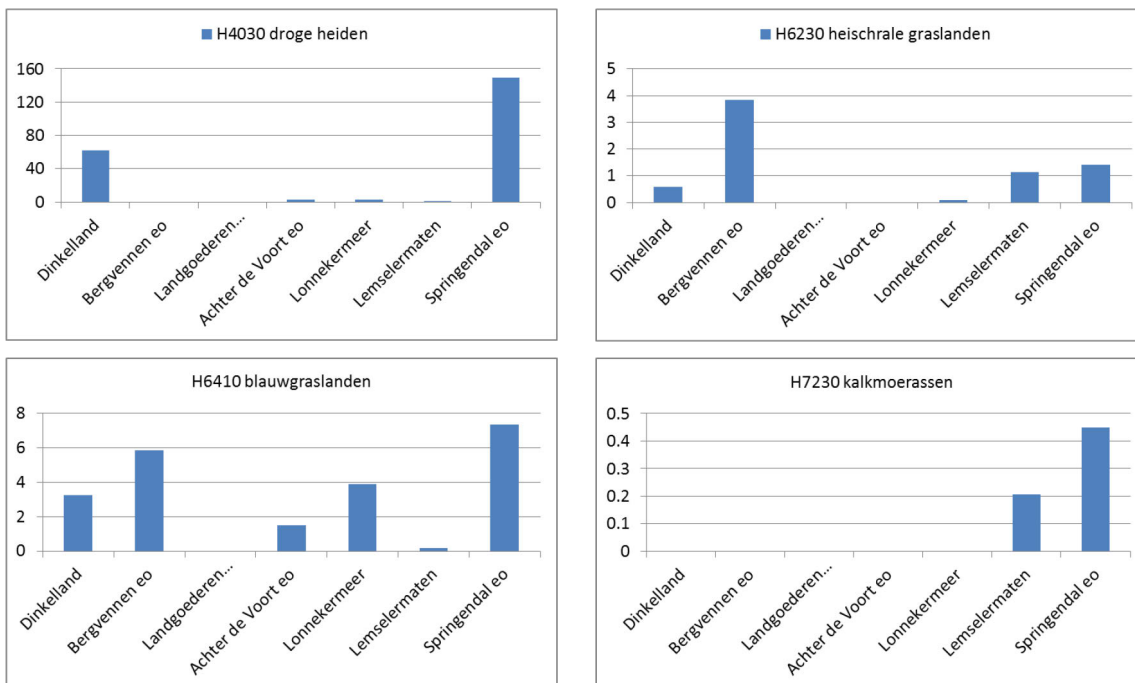
Deze categorie omvat habitattypen (tabel 4.6) waarvan de instandhoudingsdoelen voor oppervlakte en kwaliteit in principe opnieuw zouden kunnen worden beoordeeld in het licht van samenvoeging waarbij in het ene gebied een uitbreidingsdoelstelling kan worden omgezet naar behoud en tegelijkertijd in een ander gebied meer kan worden geïnvesteerd in uitbreiding dan gepland met als doel een betere of eerdere realisatie van doelen.

De habitattypen Heischrale graslanden, Blauwgraslanden en Kalkmoerassen hebben een landelijk zeer ongunstige svi als gevolg van een zeer ongunstige oppervlakte en kwaliteit. In Oost-Twente komen ze voor in kleine oppervlakten (figuur 4.1). Habitatype Droge heiden heeft een zeer ongunstige svi vanwege kwaliteit. Voor deze typen kan voor geen enkel deelgebied met habitat een lager ambitieniveau gelden. Ook zal overal waar mogelijk vroeger of later uitbreiding en/of kwaliteitsverbetering moeten plaatsvinden zolang de zeer ongunstige svi blijft gelden.

Tabel 4.6

Instandhoudingsdoelstellingen van habitattypen in Oost-Twente van categorie 4.

	habitatype	gebieden	O	K
H4010A	vochtige heiden	Lemselermaten, Lonnekermeer	>	>
		Bergvennen e.o.	>	=
		Springendal e.o., Dinkelland	=	>
H4030	droge heiden	Springendal e.o., Lonnekermeer	>	>
*H6230	heischrale graslanden	Springendal e.o., Bergvennen e.o.	>	>
		Lemselermaten, Dinkelland, Lonnekermeer	=	=
H6410	blauwgraslanden	Springendal e.o., Bergvennen e.o., Dinkelland	>	>
		Agelerbroek e.o., Lemselermaten, Lonnekermeer	=	=
H7230	kalkmoerassen	Springendal e.o., Lemselermaten	>	>
		Bergvennen e.o.	=	=
*H91EOC	beekbegeleidende bossen	Springendal e.o., Agelerbroek e.o.	>	>
		Dinkelland	=	>
		Lemselermaten	=($<$)	>
		Landgoederen Oldenzaal	=	=



Figuur 4.1

Oppervlakten (ha) van habitattypen in categorie 4 met een zeer ongunstige svi (bron: Aerius).

Voor het prioritaire habitatype Heischrale graslanden beschikken de deelgebieden met een uitbreidingsdoelstelling (Bergvennen e.o., Springendal e.o.) over de grootste oppervlakten (figuur 4.1). Beide terreinen verschillen aanzienlijk in gemiddelde N-depositie (figuur 1.2) waarbij Springendal e.o. ongunstig afsteekt tegen de andere deelgebieden. Heischraal grasland komt hier in goed ontwikkelde vorm alleen voor in het brongebied van de Mosbeek. De natuurontwikkeling gericht op heischraal grasland in de cirkels van Mander en in de Reuterij leidt momenteel niet tot de gewenste kwaliteit en de vegetatie zal zich waarschijnlijk ontwikkelen

tot soortenrijke heide (Gebiedsanalyse PAS). Als we alleen uitgaan van de lage KDW (830) biedt naast Bergvennen e.o. ook Dinkelland een relatief goed perspectief voor uitbreiding.

Ook voor Blauwgraslanden geldt dat uitbreiding wordt voorzien in terreinen met de grootste oppervlakte-habitatype (figuur 4.1): Springendal e.o., Bergvennen e.o. en Dinkelland. Het habitatype komt met kleine oppervlakte versnipperd voor in het dal van de Mosbeek (bovenstroomse deel) en het Springendal. Voor een deel van het gebied komen veldrusschraallanden voor die vallen onder het habitatype. Het habitatype is in de oorsprong van de Mosbeek onderdeel van de gradiënt van H7230 kalkmoerassen naar H4010 vochtige heiden. Door lokale herstelmaatregelen is de oppervlakte recent iets toegenomen. Herstel van de kwaliteit blijft echter achter omdat de meeste kenmerkende soorten niet terugkeren (Gebiedsanalyse PAS). In Dinkelland is het habitatype beperkt tot Punthuizen, hier in een goede staat maar met een klein areaal (Gebiedsanalyse PAS). In Lemselermaten en Lonnekermeer biedt de huidige hydrologische situatie weinig perspectief voor uitbreiding (Gebiedsanalyses PAS).

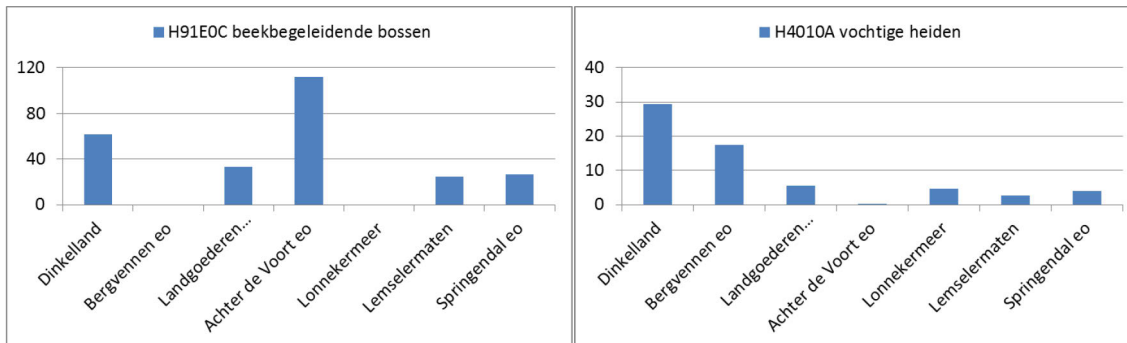
Het habitatype Kalkmoerassen komt door heel Nederland vooral voor in zeer kleine oppervlakten, vaak in een gradiënt met blauwgrasland. In het profielendocument wordt het aspect Toekomstperspectief als matig ongunstig beoordeeld (alle overige aspecten als zeer ongunstig) omdat er een aantal successen zijn geboekt in de vorm van uitbreiding of herstel van kalkmoeras (Boddenbroek, Lemselermaten). Echter, het Boddenbroek wordt geschrapt als Natura 2000-gebied en kalkmoeras in de Lemselermaten gaat in delen van het terrein achteruit in kwaliteit (Gebiedsanalyse PAS).

Droge heide als habitatype is grondwateronafhankelijk en mede daardoor minder kritisch ten aanzien van ontwikkeling dan de grondwaterafhankelijke typen. Verdroging en verzuring van bv. heischraal grasland leidt tot een ontwikkeling naar droge heide. Jonge heideontginningsbossen kunnen betrekkelijk eenvoudig worden ongevormd naar droge heide. De kwaliteit is in al deze gevallen naar verwachting ronduit slecht. Niet voor niets wordt dit aspect als zeer ongunstig beoordeeld (structuur van de heide, typische soorten). Het op orde krijgen van de kwaliteit van droge heide vraagt om een landschappelijke benadering waarbij ook andere habitatypen en extensief landbouwkundig gebruik een belangrijke rol spelen (Bijlsma et al., 2009; Vogels et al., 2011). Dit wordt in Springendal e.o. al gerealiseerd in het deelgebied De Strengen, waar op grote schaal natuurontwikkeling heeft plaatsgevonden door het afplaggen van voormalige landbouwgronden. Hier is verdere uitbreiding mogelijk door omvorming van bos (Werkdocument Springendal en Dal van de Mosbeek). Ook in Dinkelland liggen nog goede mogelijkheden voor uitbreiding (Punthuizen, Stroothuizen en het Beuninger Achterveld; Werkdocument Dinkelland), hoewel in deze gebieden toch vooral gewerkt wordt aan het herstel van grondwaterafhankelijke natuur. Voor droge heide levert samenvoeging geen nieuwe zoekgebieden op buiten de bestaande in Springendal e.o. en Dinkelland. De uitbreidingsdoelstelling voor Lonnekermeer zou bij samenvoeging waarschijnlijk niet meer worden gerealiseerd wat gezien de geringe mogelijkheden voor uitbreiding (Gebiedsanalyse PAS) flexibiliteit geeft. Het belang van behoud ook van kleine oppervlakten heide, als onderdeel van een mozaïek of gradiënt van droge en vochtige habitatypen, is echter onverminderd groot (zie ook 4.3.4 Conclusie 3).

Voor de resterende habitatypen in categorie 4 - Vochtige heiden en Beekbegeleidende bossen - geldt een matig ongunstige svi waarbij het aspect Verspreiding voor beide typen als gunstig wordt beoordeeld en de overige aspecten (Oppervlakte, Kwaliteit, Toekomstperspectief) als matig ongunstig.

In alle deelgebieden met Vochtige heiden komen ook de habitatypen Droge heiden, Heischrale graslanden, Blauwgraslanden en Pioniervegetatie met snavelbiezen voor (tabel 4.2). De kwaliteitsverbetering en uitbreiding van vochtige heide zal meeliften met de ontwikkeling van de meer kritische, grondwaterafhankelijke habitatypen met een ongunstiger svi ten aanzien van oppervlakte en kwaliteit. Het is onwaarschijnlijk dat in één van de gebieden (Lemselermaten, Lonnekermeer, Bergvennen e.o.) waar nu een uitbreidingsdoel is voor Vochtige heiden, het habitatype aanzienlijk meer in oppervlakte kan toenemen dan is voorzien in de beheerplannen/

werkdocumenten. In de Bergvennen e.o. is 'door natuurontwikkeling en herstelbeheer vanaf de vroege jaren negentig een forse uitbreiding en kwaliteitsherstel gerealiseerd in alle drie de deelgebieden. Op dit moment kan lokaal nog enige winst worden bereikt door gericht herstelbeheer maar is overwegend sprake van een stabilisering van oppervlakte en kwaliteit' (Werkdocument Bergvennen en Brecklenkampse Veld). Samenvoeging op zich zal hierom geen nieuw perspectief bieden voor Vochtige heiden.



Figuur 4.2

Oppervlakten (ha) van de habitattypen in categorie 4 met een matig ongunstige svi (bron: Aeries).

Uitbreiding van Beekbegeleidende bossen zal vooral in het Agelerbroek/Voltherbroek kunnen plaatsvinden omdat in de andere gebieden uitbreiding concurreert met die van grazige habitattypen met een zeer ongunstige svi, zoals Blauwgraslanden en Kalkmoerassen. In de Lemselermaten mag H91E0C afnemen in oppervlakte ten gunste van Kalkmoerassen (tabel 4.6). Ook in het Springendal e.o. waar goed ontwikkeld beekbegeleidend bos ligt, zal uitbreiding alleen mogelijk zijn na hydrologische maatregelen (Gebiedsanalyse PAS) die ook ten goede komen aan andere habitattypen.

4.3.4 Conclusies

1. De beoogde samenvoeging in Oost-Twente heeft niet betrekking op een fysisch-geografische of ecologische eenheid. Er is geen sprake van uitwisseling tussen de deelgebieden.
2. Mogelijkheden voor het sneller of beter realiseren van instandhoudingsdoelen als gevolg van samenvoeging zonder meer doen zich binnen de Natura 2000-begrenzing in Oost-Twente niet voor. De beschikbare ruimte voor uitbreiding van habitattypen is goed in kaart gebracht en biedt nauwelijks mogelijkheden voor alternatieve, laat staan betere realisaties van instandhoudingsdoelen. Slechts zes van de zeventien habitattypen hebben een uitbreidingsdoelstelling in meer dan één gebied. Hiervan hebben er drie een zeer ongunstige svi voor zowel oppervlakte als kwaliteit wat alleen door ambitieverhoging beter of sneller kan worden tegengegaan. Voor Droge heiden - met een zeer ongunstige kwaliteit - kunnen alleen (extra) maatregelen worden uitgevoerd in de deelgebieden waar deze al zijn gepland of worden uitgevoerd. Voor uitbreiding van Vochtige heiden en Beekbegeleidende bossen - beide met een matig ongunstige svi - is evenmin 'ecologische rek en ruimte' aanwezig, mede vanwege het feit dat ze in uitbreiding concurreren met andere grondwaterafhankelijke habitattypen. Terreindelen waar habitatype geheel opnieuw kan worden ontwikkeld uit niet-habitatype (bijv. droge heide uit heidebebossing, vochtige heide door natuurontwikkeling uit landbouwgrond) kunnen nu of in de toekomst sowieso worden benut, ongeacht samenvoeging.
3. 'Slim implementeren' gericht op duurzaam herstel, een snelle realisering van instandhoudingsdoelen en het terugdringen van beheerkosten richt zich op mozaïeken en gradiënten van habitattypen, zoals kalkmoerassen/blauwgraslanden/heischrale graslanden of droge heiden/heischrale graslanden/vochtige

heiden/pioniervegetaties met snavelbiezen. Dergelijke combinaties maken het mogelijk dat karakteristieke soorten, zowel flora als fauna, kunnen pendelen van hoog/droog/zuur naar laag/nat/basenrijk (risicospreiding) al naar gelang variatie in waterhuishouding en neerslag. Ze zijn daardoor beter bestand tegen (tijdelijk) slechtere milieuomstandigheden dan in landschappen waar de habitattypen geïsoleerd voorkomen (o.a. Kramer en Geijzendorffer, 2010; Bijlsma et al., 2010). Landschappen waarin dergelijke gradiënten nog voorkomen zijn zeldzaam en dat maakt het Dal van de Mosbeek, de Lemselermaten en Bergvennen & Brecklenkampse Veld landelijk gezien belangrijker. Minder zeldzaam en kwetsbaar zijn vegetatiemozaïeken van droge heide en heischraal grasland, maar ook hiervoor geldt dat ze ecologisch robuuster zijn en eenvoudiger te beheren dan geïsoleerde voorkomens van de afzonderlijke habitattypen. De beoogde samenvoeging in Oost-Twente betekent juist voor mozaïek- en gradiëntvoorkomens van habitattypen met kleine oppervlakten een groot risico.

4. Naar het oordeel van de regionale ecologen van Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Landschap Overijssel zal samenvoeging in deze regio niet leiden tot een efficiënter beheer omdat het reguliere beheer en de uitvoering van specifieke maatregelen al sterk is geoptimaliseerd tussen beheerders onderling en tussen beheerders en aannemers. Samenvoeging leidt naar verwachting evenmin tot nieuwe beheeractiviteiten.

4.4 Rijntakken

De deelgebieden van de Rijntakken zijn aangewezen voor twaalf habitattypen, elf habitatrictlijnsoorten, twaalf broedvogels van de Vogelrichtlijn en 22 niet-broedvogels.

Regionale doelen zijn geformuleerd voor enkele vogelsoorten met een foerageergedrag dat van dag tot dag sterk kan variëren, waarbij verschillende Natura 2000-gebieden betrokken zijn. In plaats van doelen per gebied te handhaven, wordt uitgegaan van een bijdrage van een regio aan de landelijke doelstelling. Echter, ook bij de regionale doelen geldt minimaal behoud van de voorkomens in de afzonderlijke gebieden en mag er geen (permanente) achteruitgang optreden. Het leefgebied moet in dezelfde mate aanwezig blijven. Voor meer plaatsgebonden diersoorten en voor habitattypen is de formulering van regionale doelen o.i. ecologisch onlogisch omdat plaatsgebonden waarden een aanzienlijke ontwikkelingstijd vragen. Ook in het als zeer dynamisch beschouwde riviereengebied kost het doorgaans jaren, zometeen decennia om een populatie of kwalificerend vegetatietype te ontwikkelen. Dit vereist gebiedspecifieke planning, beheermaatregelen en monitoring.

Uit het overleg met de provincie Gelderland en Rijkswaterstaat (zie 1.4.2) blijkt dat vragen rond ecologische aspecten van samenvoeging betrekking hebben op de habitattypen Stroomdalgraslanden (*H6120), Glanshaver- en vossenstaarthooilanden (H6510) en Zachthoutoobossen (*H91EOA) en op moerasvogels. De analyse beperkt zich tot de doelen voor deze habitattypen. Moerasvogels worden apart besproken.

4.4.1 Doelen habitattypen deelgebieden en samenvoeging

Het relatief belang binnen Europa en de (landelijke) staat van instandhouding van de in de analyse betrokken habitattypen zijn gegeven in tabel 4.7, alsook de bijdrage van de gebieden aan de landelijke oppervlakte.

De instandhoudingsdoelstellingen voor deze habitattypen met betrekking tot oppervlakte en kwaliteit staan in tabel 4.8. In de kolom Samen gevoegd staan de doelstellingen voor de samengevoegde Rijntakken: zachthoutoobossen hebben een behoudsdoelstelling voor oppervlakte, de overige habitattypen een uitbreidingsdoelstelling.

Tabel 4.7

Geanalyseerde habitattypen in de Rijntakken. Relatief belang van Nederlandse habitattypen voor Europa (A: zeer groot; B; groot; C: aanzienlijk; bron: profielendocument 2008), de staat van instandhouding van habitattypen (rood: zeer ongunstig; oranje: matig ongunstig; groen: gunstig; bron: profielendocument 2008) en de relatieve bijdrage van gebieden aan de oppervlakte van habitatype in Nederland (A1 = 15-30%, A2 = 30-50%, A3 = 50-75% en A4 = >75%, B1 = 2-6% en B2 = 6-15%, C = <2%; *=bijdrage van HR- en VR-gebied. bron: ministerie van EL&I).

		Relatief belang binnen Europa	Staat van instandhouding 2007 (SVI)	SVI Verspreiding	SVI Oppervlakte	SVI Kwaliteit	SVI Toekomstperspectief	Bijdrage van gebieden				
								38 Uiterwaarden IJssel	66 Uiterwaarden Neder-Rijn	67 Gelderse Poort	68 Uiterwaarden Waal	71 Loevestijn
H6120	stroomdalgraslanden	A						A1		A1	A2*	C
H6510A	glanshaverhooilanden	A						B2	B1	C	B1	B1
H6510B	vossenstaarhooilanden	A						A1				
H91E0A	zachthoutoibossen	A						B2		B2	B2*	C
*H91E0B	essen-iepenbossen	A						A1				
H91F0	droge hardhoutoibossen	B						A3*	C	B2		

Tabel 4.8

Instandhoudingsdoelstellingen voor oppervlakte en kwaliteit van habitattypen van deelgebieden in de Rijntakken volgens 95%-versies van aanwijzingsbesluiten (bron: ministerie van EL&I). O: oppervlakte; K: kwaliteit; >: vergroting/verbetering, =: behoud.

		38 Uiterwaarden IJssel		66 Uiterwaarden Neder-Rijn		67 Gelderse Poort		68 Uiterwaarden Waal		71 Loevestijn		Samengevoegd	
		O	K	O	K	O	K	O	K	O	K	O	K
*H6120	stroomdalgraslanden	>	>			>	>	=	>	=	=	>	>
H6510A	glanshaverhooilanden	>	>	>	=	>	>	>	>	>	>	>	>
H6510B	vossenstaarhooilanden	>	>									>	>
*H91E0A	zachthoutoibossen	=	=			=	>	=	>	=	>	=	>
*H91E0B	essen-iepenbossen	>	>									>	>
H91F0	droge hardhoutoibossen	>	>			>	>					>	>

4.4.2 Ecologische eenheid

De Rijntakken als geheel vormen vanwege de fysieke samenhang via uiterwaarden en rivier een duidelijke ecologische eenheid. Het Strategisch Kader Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn dat is opgesteld voor de PKB Ruimte voor de Rivier (Pelk et al., 2003) heeft als ondertitel 'Ruimte voor de rivier én Ruimte voor Natura 2000. Een verhaal dat in Brussel verteld kan worden'. Dit verhaal gaat niet alleen over de samenhang maar ook de verscheidenheid: per riviertak worden landschappelijke context en rivierkundige karakteristieken zoals rivierdynamiek en hoogteligging samengevat. Het Doelendocument verwijst naar dit kader. De historische, geomorfologische en rivierdynamische verschillen tussen (en zelfs binnen) de takken zijn aanzienlijk (Wolfert, 2001), wat ervoor pleit doelen voor de in sterke mate historisch bepaalde aanwezigheid en dynamiek van habitattypen (zie o.a. Weeda et al., 2002, Associatie van Vetkruid en Tijn, Associatie van Sikkelklaver en Zachte haver) per tak te bepalen zoals in het Koepelplan Natura 2000-beheerplannen Rijntakken gebeurt.

De HR-delen binnen de Rijntakken zijn niet als ecologisch samenhangend geheel te beschouwen. Zo zijn Gelderse Poort en Uiterwaarden Rijn sterk van elkaar geïsoleerd. Ook Loevestein is een HR-eiland binnen de Rijntakken. Het uitgangspunt van gelijkblijvende, eigen begrenzingen van HR- en VR-gebieden (zie 1.1) en het voornemen complementaire doelen te schrappen, leiden bij samenvoeging onder deze voorwaarden tot een zeer sterk versnipperd HR-gebied dat als zodanig geen ecologische meerwaarde heeft ten opzichte van de huidige deelgebieden. De versnippering van het huidige HR-gebied Uiterwaarden IJssel betreft een ander schaalniveau (met afstanden tussen deelgebiedjes van 5-10 km), maar is vanwege deze versnippering, zeker als complementaire doelen verdwijnen, ecologisch kwetsbaar.

4.4.3 Analyse van doelen habitattypen

Kansen en mogelijkheden worden verkend uitgaande van doelcategorieën (zie 4.2). Per categorie worden ook de eventuele risico's besproken.

Verder worden kansen en risico's van samenvoeging bij het realiseren van Natura 2000-doelen in deze paragraaf besproken vanuit het concept van kern-, zoek-, herstel- en verbetergebieden zoals voor het rivierengebied uitgewerkt door Pelk et al. (2003) en Weeda et al. (2008). Kerngebieden (of 'blijf-af'-gebieden) vertegenwoordigen de best ontwikkelde vormen van habitattypen op grond van een analyse van vegetatie-opnamen. Rond deze kerngebieden worden herstelgebieden onderscheiden. In delen van het rivierengebied waarin weinig of geen kerngebieden liggen worden op beperktere schaal verbetergebieden onderscheiden (vaak in VR-gebied). Uitgangspunt in relatie tot samenvoeging is dat de beste kansen voor uitbreiding liggen in herstelgebieden.

Stroomdalgraslanden

Veruit de grootste oppervlakte stroomdalgrasland ligt in de Gelderse Poort (135 ha). Hier en langs de IJssel geldt een uitbreidingsdoelstelling. Gegeven de zeer ongunstige svi voor zowel oppervlakte als kwaliteit (tabel 4.7) biedt samenvoeging geen nieuw perspectief voor dit habitatype: alle actueel habitat moet optimaal worden benut voor het behalen van de landelijke doelstelling en gunstige staat van instandhouding.

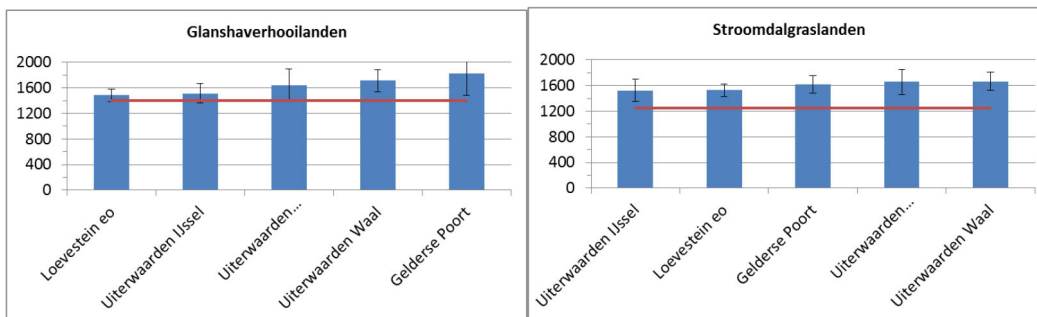
Het Concept Achtergrond Natuur bij het Beheerplan Natura 2000 Rijntakken (Provincie Gelderland 2009: 3.1.3) ziet mogelijkheden voor ca. 100 ha optimale ontwikkeling van stroomdalgraslanden binnen de Rijntakken, vooral in de Gelderse Poort en plaatselijk langs de IJssel (Hoenwaard, Vreugderijkerwaard). Een deel is ook voorzien langs de Waal. Door Weeda et al. (2008) zijn hier enkele herstelgebieden aangegeven voor het Waal-Maas-gebied bij Heerewaarden-Zaltbommel en bij Winssen (zie ook Bijlsma et al., 2008). Er zijn hierbij geen knelpunten die door samenvoeging van de deelgebieden beter of sneller kunnen worden opgelost. Op grond van het stikstofdepositieniveau is het Waalgebied relatief het minst geschikt als uitbreidingsgebied (figuur 4.3).

Als sleutelfactoren bij de ontwikkeling van nieuw stroomdalgrasland zijn beheer en rivierdynamiek echter belangrijker dan stikstofdepositie. Mochten de condities voor stroomdalgrasland hier verbeteren, dan is aanpassing van het instandhoudingsdoel voor Uiterwaarden Waal de beste garantie dat deze kans wordt benut.

In zowel stroomdalgraslanden als glanshaverhooilanden (zie hierna) neemt de soortenrijkdom al geruime tijd trendmatig af zonder zicht op herkolonisatie van karakteristieke soorten of een nieuwe duurzame ontwikkeling. De oorspronkelijke soortensamenstelling van deze graslanden verschilt tussen de takken (zie hierboven) en alle huidige voorkomens gelden als kerngebied (Weeda et al., 2008), ook in het geval er slechts sprake is van fragmenten. Een risico van samenvoeging is dat locaties met de minste kans op herstel worden opgegeven ten gunste van kansrijkere locaties waardoor de geografische spreiding van deze graslanden afneemt en herkolonisatie over grotere afstanden nog problematischer wordt. Dit risico kan worden ondervangen door in het aanwijzingsbesluit het verspreidingsdoel expliciet op te nemen.

Glanshaver- en vossenstaarthooilanden

Glanshaverhooilanden (H6510A) hebben een uitbreidingdoelstelling in alle deelgebieden (tabel 4.8) en vallen in doelcategorie 4. Een herverdeling van instandhoudingsdoelstellingen, gericht op een betere of snellere realisatie, kan worden overwogen. Hierbij geldt dat de ontwikkeling van kwalificerende vegetatietypen niet moeilijk is, maar dat terreinen met goed ontwikkelde vegetaties (kerngebieden) schaars zijn en het bereiken van een hoge kwaliteit lang niet overal mogelijk is in de uiterwaarden. Door Weeda et al. (2008) en Bijlsma et al. (2008) wordt benadrukt dat duurzaam herstel en ontwikkeling het best is gewaarborgd bij vlakdekkende vormen in reliëfrijk terrein, dus als onderdeel van een mozaïek met (tijdelijk) natte of veel drogere typen (vossenstaarthooiland, stroomdalgrasland). Dijkhellingen kunnen hierbij als uitvalsbasis dienen maar zijn zonder meer erg kwetsbaar voor veranderingen in beheer. Het Concept Achtergrond Natuur bij het Beheerplan Natura 2000 Rijntakken (provincie Gelderland 2009: 3.1.3) ziet mogelijkheden voor een verdubbeling van de oppervlakte glanshaverhooiland (tot ca. 900 ha) binnen de Rijntakken.



Figuur 4.3

Stroomdalgraslanden en Glanshaverhooilanden. Gemiddelde N-depositie in 2010 (\pm std. deviatie; mol ha⁻¹ jr⁻¹) voor de deelgebieden in de Rijntakken geordend naar toenemende gemiddelde depositie. De rode lijn is de kritische depositiewaarde (KDW) (bron: Aerius, berekend over receptors met H6120 resp. H6510A).

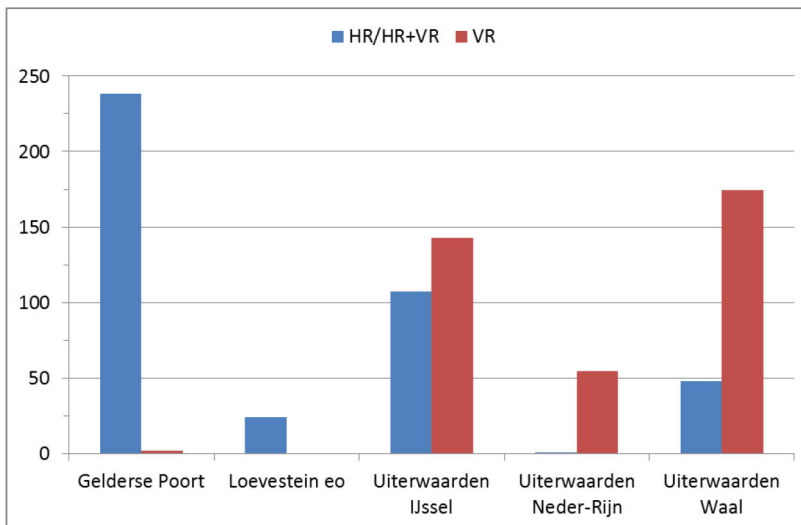
Glanshaverhooilanden hebben een hogere KDW dan Stroomdalgraslanden (1400 resp. 1250). De afstand tot de KDW is voor glanshaverhooiland in alle deelgebieden dan ook kleiner dan voor stroomdalgrasland met uitzondering van de Gelderse Poort (figuur 4.3).

Vossenstaarthooilanden (H6510B) hebben ten aanzien van alle aspecten een zeer ongunstige svi (tabel 3.11). Uiterwaarden IJssel hebben als enige deelgebied een uitbreidingsdoelstelling voor dit subtype (tabel 3.12). Dit subtype valt dan ook in categorie 1 waarvoor samenvoeging geen nieuw perspectief biedt. Tussen Zwolle en

Kampen liggen de enige kievitsbloemgraslanden (onderdeel van H6510B) in de Rijntakken. Het Concept Achtergrond Natuur bij het Beheerplan Natura 2000 Rijntakken (provincie Gelderland 2009: 3.1.3) voorziet alleen uitbreiding benedenstrooms van Wijhe.

Zachthoutoibossen

Het habitatype heeft een gunstige svi ten aanzien van oppervlakte (tabel 4.7) en er geldt binnen de Rijntakken voor geen enkel deelgebied een uitbreidingsdoelstelling (tabel 4.8). De huidige oppervlakte en onduidelijkheid over de realisatie van kwaliteitsdoelen vormen een knelpunt bij de uitwerking van riverveiligheid (zie 1.4.2). In de Gelderse Poort (HR- en VR-begrenzing vallen hier voor een belangrijk deel samen) ligt de grootste oppervlakte. In de deelgebieden Uiterwaarden IJssel en Waal ligt de grootste oppervlakte in de VR-delen, voor de Neder-Rijn ligt zelfs vrijwel alle zachthoutoibos in VR-gebied (figuur 4.4).



Figuur 4.4

Oppervlakten zachthoutoibos (ha) in de Rijntakken op grond van het ecotopenbestand van Rijkswaterstaat voor de Rijntakken (1997), uitgesplitst naar HR- (incl. HR+VR) en VR-gebied.

De volgende ecotopen zijn betrokken: RMb-2 (Moerassig zachthoutoibos), RMb-3 (Moerassig zachthoutstruweel), RMb-4 (Moerassig broekbos/struweel), ROb-3 (Oeverwal zachthoutoibos), ROb-4 (Oeverwal zachthoutstruweel), ROb-5 (Oeverwal produktiebos (zachthout)/griend), RUB-3 (Uiterwaard zachthoutoibos), RUB-4 (Uiterwaard zachthoutstruweel), RUB-6 (Uiterwaard zachthout produktiebos/griend).

Voor alle deelgebieden (incl. complementaire doelen) geldt een verbeteropgave voor kwaliteit. De svi is matig ongunstig ten aanzien van dit aspect. Een belangrijke overeenkomst met de Glanshaverhooilanden is dat kwalificerend vegetatietype eenvoudig is te ontwikkelen maar dat een hoge kwaliteit (oude, dikke bomen; dood hout; wortelkluiten) heel schaars voorkomt en veel tijd vergt (Bijlsma et al., 2011). Verjonging is geen knelpunt en cyclisch beheer (Peters et al., 2006) biedt dan ook geen soelaas voor het verbeteren van kwaliteit.

Door samenvoeging kan flexibiliteit ontstaan bij het oplossen van het knelpunt van kwaliteitsverbetering door binnen de Rijntakken als geheel (dus incl. het VR-deel) te zoeken naar locaties waar langdurige bosontwikkeling kan plaatsvinden. Een betere en snellere realisatie van doelen ('blijf af' en 'pas op') is dan mogelijk. Het is ons niet bekend hoe de huidige oude zachthoutoibossen met hoge kwaliteit (zie Bijlsma et al., 2008: H91EOA tabel 'Relatief belang van terreinen in Gelderland') liggen ten opzichte van stroombanen. Deze onzekerheid en

die over de duurzaamheid van ooibos in het VR-deel van de Rijntakken maken dat samenvoeging zonder meer niet leidt tot een snellere en/of betere realisatie van doelen.

Hardhoutooibossen (*H91E0B, H91F0)

Beide habitattypen hebben een zeer ongunstige svi ten aanzien van zowel oppervlakte als kwaliteit (tabel 4.7). In feite komt het type fragmentair in Nederland voor en het riviereengebied biedt nauwelijks ruimte voor uitbreiding en langdurige ontwikkeling. Samenvoeging zal hieraan niets veranderen.

4.4.4 Doelen moerasvogels

De moerasvogels roerdomp, woudaap en grote karekiet hebben voor alle aspecten (verspreidingsgebied, populatie, leefgebied, toekomstperspectief) een zeer ongunstige svi. Binnen de Rijntakken is alleen de Gelderse Poort aangewezen voor deze soorten, en wel voor vergroting van leefgebied en verbetering van de kwaliteit. Het laag-dynamische Rijnstrangengebied fungeert hierbij als belangrijkste broedgebied. Rietmoeras komt elders in het buitendijkse riviereengebied weinig voor en de kansen op ontwikkeling van nieuw leefgebied zijn klein.

Het areaal geschikt broed- en foerageergebied in de Gelderse Poort neemt al decennia lang af waarbij ook de grote afstand tot de dichtstbijzijnde grotere roerdomppopulaties (Oostvaardersplassen, Wieden) een negatieve rol kan spelen (Sierdsema et al., 2008). Waar mogelijk, zouden 'stapstenen' tussen Gelderse Poort en andere grote populaties gemaakt moeten worden. De vanwege stuwings relatief laag-dynamische Neder-Rijn biedt wellicht mogelijkheden. In het riviereengebied westelijk van Tiel zou herstel van de getijdenwerking de vitaliteit van rietvegetaties kunnen bevorderen (Sierdsema et al., 2008). Het Beheerplan Natura 2000 Rijntakken ziet mogelijkheden in de Hurwenensche Waarden (Uiterwaarden Waal) en Amerongse Bovenpolder (Neder-Rijn) maar met welk perspectief is niet duidelijk. De financiering en uitvoering van deze en andere ook op moerasontwikkeling gerichte projecten in het riviereengebied zouden beter kunnen worden gemotiveerd als er ook uitbreidingsdoelstellingen lagen voor moerasvogels buiten de Gelderse Poort en dus baat hebben bij samenvoeging. Anderzijds kunnen dergelijke projecten nooit in sterke mate afhankelijk zijn van verwachtingen ten aanzien van moerasvogels en kunnen bij gebleken geschiktheid - als zich daadwerkelijk moerasvogels vestigen - de doelen van deelgebieden worden aangepast.

4.4.5 Conclusies

1. De Rijntakken als geheel (HR- en VR-gebieden)vormen een ecologisch samenhangend systeem waarbinnen elke riviertak eigen kenmerken heeft voor rivierdynamiek, hoogteligging en landschappelijke context. Er zijn ten opzichte van het Doelendocument geen nieuwe ecologische overwegingen op grond waarvan een betere of snellere realisatie van instandhoudingsdoelen kan worden verwacht in een samengevoegd riviereengebied.
2. Een samenvoeging van de HR-gebieden binnen de Rijntakken in combinatie met het schrappen van complementaire doelen leidt tot een sterk versnipperd HR-gebied met onvoldoende ecologische samenhang.
3. Zachthoutooibossen vormen een knelpunt bij de inrichting van het riviereengebied vanuit oogpunt van rivierveiligheid en de ontwikkeling van oud ooibos met hoge kwaliteit ('blijf af'). Er liggen kansen dit knelpunt te verlichten door beter dan nu het geval is onderscheid te maken tussen enerzijds 'blijf-af'-ooibossen en anderzijds kwalificerende bossages, struwelen en grienden met een matige kwaliteit ten aanzien van structuur en typische soorten. De eerste categorie garandeert blijvend hoge kwaliteit, de tweede categorie kan wisselen van plaats en grootte, door toedoen van cyclisch beheer. Zo'n heroverweging kan ook interessant zijn vanuit rivierveiligheidsoverwegingen: oud(er) ooibos heeft een aanzienlijk

lagere stromingsweerstand dan struweel en jonge bossages (Makaske et al., 2011). Samenvoeging van de Rijntakken als geheel (zie 1) biedt perspectief voor zachthoutoibossen omdat er meer mogelijkheden ontstaan de behoudsopgave te lokaliseren onder voorwaarde van behoud van de verspreiding.

4. Een risico van samenvoeging is dat door een eventuele herverdeling van instandhoudingsdoelen de geografische diversiteit van habitattypen (als gevolg van historische en geomorfologische verschillen tussen de takken) onomkeerbaar afneemt. Dit geldt in hoge mate voor de droge graslanden. Dit risico kan worden ondervangen door in het nieuwe aanwijzingsbesluit het verspreidingsdoel expliciet op te nemen.

4.5 Regio Laag-Holland

Gezien de specifieke problematiek in Laag-Holland (zie 1.4.3) is alleen het perspectief voor veenmosrietland nader onderzocht.

4.5.1 Doel deelgebieden en samenvoeging

Het relatief belang binnen Europa en de (landelijke) staat van instandhouding van veenmosrietlanden zijn gegeven in tabel 4.9, alsook de bijdrage van de gebieden aan de landelijke oppervlakte.

Tabel 4.9

Veenmosrietlanden in Laag-Holland. Relatief belang van Nederlandse habitattypen voor Europa (A: zeer groot; B; groot; C: aanzienlijk; bron: profielendocument 2008), de staat van instandhouding van habitattypen (rood: zeer ongunstig; oranje: matig ongunstig; groen: gunstig; bron: profielendocument 2008) en de relatieve bijdrage van gebieden aan de oppervlakte van habitatype in Nederland (A1 = 15-30%, A2 = 30-50%, A3 = 50-75% en A4 = >75%, B1 = 2-6% en B2 = 6-15%, C = <2%. bron: ministerie van EL&I).

		Relatief belang binnen Europa	Staat van instandhouding 2007 (SVI)	SVI Verspreiding	SVI Oppervlakte	SVI Kwaliteit	SVI Toekomstperspectief	Bijdrage van gebieden			
								89 Eilandspolder	90 Wormer- en Jisperveld e.o.	91 Polder Westzaan	92 IJperveld e.o.
H7140B	veenmosrietlanden	A						C	C	C	B1

De instandhoudingsdoelstellingen voor veenmosrietlanden met betrekking tot oppervlakte en kwaliteit staan in tabel 4.10. In de kolom Samengevoegd staan de doelstellingen voor de samenvoeging Laag-Holland.

Tabel 4.10

Instandhoudingsdoelstellingen voor oppervlakte en kwaliteit van veenmosrietlanden van deelgebieden in Laag-Holland volgens 95%-versies van aanwijzingsbesluiten (doelen ongewijzigd ten opzichte van 2008). O: oppervlakte; K: kwaliteit; >: vergroting/verbetering, =: behoud.

		89 Eilandspolder		90 Wormer- en Jisperveld e.o.		91 Polder Westzaan		92 IJperveld e.o.		Samengevoegd	
		O	K	O	K	O	K	O	K	O	K
H7140B	veenmosrietlanden	=	=	=	=	=	=	>	=	>	=

Tabel 4.11

Oppervlakten (in ha) van veenmosrietlanden in de Natura 2000-deelgebieden van Laag-Holland (bron: Aeries).

		89 Eilandspolder	90 Wormer- en Jisperveld e.o.	91 Polder Westzaan	92 IJperveld e.o.	Totaal
H7140B	veenmosrietlanden	0.3	21.4	21.7	64.5	107.9

4.5.2 Ecologische eenheid

De deelgebieden in Laag-Holland zijn alle restanten van een tot laagveengebieden ontgonnen hoogveenvlakte en als zodanig zeer vergelijkbaar in historische ontwikkeling. De gebieden vertonen nu echter te weinig samenhang om ze nog als ecologische eenheid te kunnen beschouwen, zeker ten aanzien van de sterkst geïsoleerd liggend Eilandspolder. De deelgebieden verschillen ook aanzienlijk in het optreden van brakke kwel (Van 't Veer, 2009).

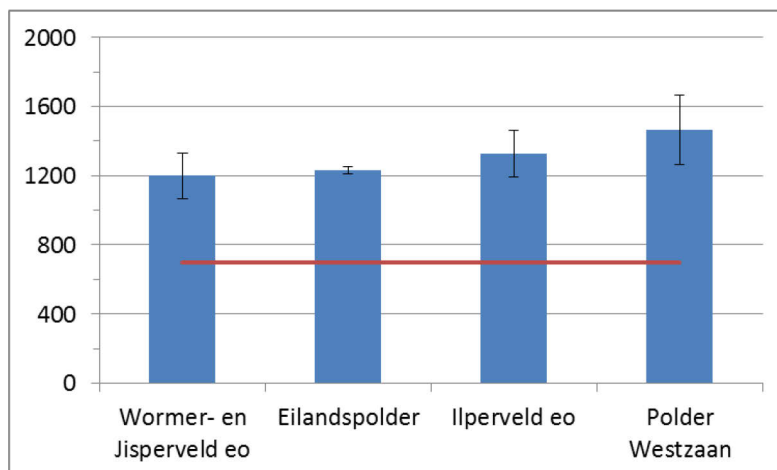
4.5.3 Analyse van doel habitatype en conclusies

De oppervlakte veenmosrietland in de Eilandspolder is zeer klein in vergelijking met de andere deelgebieden (tabel 4.11). Er geldt een behoudsdoelstelling voor oppervlakte en kwaliteit voor veenmosrietlanden in alle deelgebieden behalve het IJperveld e.o. (tabel 4.10). Een lager ambitieniveau dan behoud is gegeven de matig ongunstige svi voor zowel oppervlakte als kwaliteit (tabel 4.10) niet mogelijk. Na samenvoeging zou besloten kunnen worden veenmosrietland in de Eilandspolder ten gunste van 'rek en ruimte' op te geven en te compenseren in het IJperveld e.o. Er is echter er een landelijke verplichting voor behoud van verspreidings-

gebied waardoor het verdwijnen van veenmosrietland uit de Eilandspolder (oost en west), gelegen in de rand van het Nederlandse areaal, tot problemen met de Europese Commissie zou kunnen leiden. Dit verspreidingsdoel zou expliciet opgenomen moeten worden in het aanwijzingsbesluit voor het samengevoegde gebied.

Uit het concept beheerplan Eilandspolder (provincie Noord-Holland 2011) blijkt dat de kleine oppervlakte vooral het gevolg is van veranderingen in het beheer: sinds 1999 is in het oostelijk deel (het HR-gebied) veel verdwenen door een focus op weidevogelbeheer. In het concept beheerplan worden verbetering van de waterkwaliteit en een beter of intensiever beheer als maatregel zodanig uitgewerkt dat de komende 20 jaar de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komen. Het is daarbij niet noodzakelijk om op korte termijn de kritische depositiewaarde te bereiken ook al ligt de huidige depositie aanzienlijk boven die van de KDW (figuur 4.5). Ook de terreinbeheerders geven (volgens het concept beheerplan) aan dat uit de praktijk blijkt dat door een beter en intensiever natuurbeheer en verbetering van het waterbeheerde kwaliteit van veenmosrietland kan toenemen.

In de PAS-analyse van de Eilandspolder (Document PAS-analyse Herstelstrategieën voor de Eilandspolder, provincie Noord-Holland, 2011) wordt beargumenteerd dat vooral sterke effecten van stikstofdepositie op veenmosrietlanden worden verwacht boven de 1300 mol ha⁻¹yr⁻¹. Dit niveau wordt naar verwachting tussen 2010 en 2030 nergens overschreden waardoor dergelijke effecten niet te verwachten zijn.



Figuur 4.5

Veenmosrietlanden in Laag-Holland. Gemiddelde N-depositie in 2010 (\pm std deviatie; mol ha⁻¹yr⁻¹) voor de deelgebieden geordend naar toenemende gemiddelde depositie. De rode lijn is de KDW (700) (bron: Aeries, berekend over receptors met H7140B).

Onze conclusie is dat samenvoeging geen mogelijkheid biedt tot het schrappen van habitatype veenmosrietlanden in de Eilandspolder. Uit zowel het concept beheerplan als de PAS-analyse blijkt verder dat behoud van veenmosrietlanden met een goede kwaliteit goed mogelijk is zonder dat dit landbouwkundige activiteiten in de omringende polders extra onder druk zet.

5 Samenvatting en synthese

5.1 Inleiding

Dit rapport presenteert de resultaten van onderzoek dat is uitgevoerd met als doel kansen, risico's en (on)mogelijkheden van samenvoeging van Natura 2000-gebieden in beeld te brengen, in de verwachting dat bestuurlijke knelpunten kunnen worden verzacht of opgelost en ecologisch kansrijke plekken optimaal benut.

Juridische aspecten van samenvoeging zijn onderzocht door de Universiteit Tilburg, bestuurlijke en ecologische aspecten door Alterra.

Bij samenvoeging gelden de volgende voorwaarden die als uitgangspunten voor het onderzoek fungeerden:

1. Bij samenvoeging verandert de begrenzing van Natura 2000 niet. Habitatrichtlijn- en vogelrichtlijngebieden worden elk afzonderlijk samengevoegd.
2. Voor de in de aanwijzingsbesluiten kwalitatief geformuleerde behouds- en uitbreidingsdoelen voor oppervlakte en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden geldt per habitatype en leefgebied het meest ambitieuze doel voor het samengevoegde gebied. Kwantitatief geformuleerde doelen voor de omvang van populaties worden opgeteld.

Naast onderzoek naar algemene juridische, bestuurlijke en ecologische aspecten van samenvoeging zijn regionale case studies uitgevoerd in Oost-Twente, Rijntakken en Laag-Holland. Hierbij zijn tenminste de betreffende provincies en, voor de Rijntakken, ook Rijkswaterstaat betrokken geweest.

5.2 Belangrijkste conclusies juridische aspecten

1. Samenvoegen is juridisch mogelijk. Het feit dat aanwijzingsbesluiten al zijn genomen is geen belemmering voor het aanpassen van bijvoorbeeld de begrenzing van de gebieden. De aanwijzing van gebieden is dus geen eenmalige en onveranderlijke gebeurtenis.
2. Bij aanmelding en aanwijzing van gebieden spelen alleen ecologische criteria een rol. Samenvoeging betekent een herziening van eerdere aanwijzingen. Een samenvoeging van gebieden mag niet louter gebaseerd worden op de beleidswens meer 'rek en ruimte' voor menselijke activiteiten te creëren. Samenvoeging zal een ecologische onderbouwing moeten krijgen, waarbij duidelijk wordt gemaakt dat samenvoeging het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden beter waarborgt en tegelijkertijd de meer specifieke componenten van het beschermingsregime van artikel 6 Habitatrichtlijn in acht worden genomen. Er moet sprake zijn van ecologische meerwaarde.
3. Bij samenvoeging van gebieden geldt de eis dat de afzonderlijke (samen te voegen) gebieden tot eenzelfde ecologische eenheid behoren. Hierbij speelt mee dat de ecologische meerwaarde van samenvoeging deze ecologische samenhang ook vereist.
4. Of kwalificerende waarden in een voormalig zelfstandig Natura 2000-gebied na samenvoeging achteruit mogen gaan of zelfs geheel mogen verdwijnen indien elders in het samengevoegde gebied (ander deelgebied) deze waarden worden uitgebreid, is discutabel. Uitgaande van de één-gebiedsgedachte lijkt dit mogelijk te zijn, maar hiermee zou de samenvoeging ook juist gezien kunnen worden als een ontduiking van artikel 6(2) van de Habitatrichtlijn (verslechtingsverbod).

5.3 Belangrijkste conclusies bestuurlijke aspecten

1. Na samenvoeging van Natura 2000-gebieden moet de effectenbepaling over het grotere oppervlak van samengevoegde Natura 2000-gebieden plaatsvinden. Dit zal er vrijwel altijd toe leiden dat de gezamenlijke effecten van veel meer activiteiten (uit een groter gebied) moeten worden beoordeeld. Hierdoor wordt de cumulatietoets en dus de passende beoordeling verzaamd.
2. Onder de aanname dat saldering toegestaan is, heeft samenvoegen van gebieden als groot voordeel dat mitigerende maatregelen ook in andere deelgebieden dan waar ze nodig zijn, genomen mogen worden. Om dergelijke maatregelen als mitigatie en niet als compensatie te beschouwen, is het waarschijnlijk nodig om ze van tevoren als zodanig aan te merken. Hierdoor kan significantie worden voorkomen.
3. Door samenvoeging van Natura 2000-gebieden ontstaan ook meer mogelijkheden voor compensatie. Vroeg in het tijdpad gerealiseerde overcompensatie of habitatbanking kan de flexibiliteit van ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied vergroten. Echter, het 'tijdigheidsprincipe' speelt een cruciale rol: de 'extra' natuur moet er al zijn, voordat negatieve effecten zich voordoen. Ook op deze wijze kan significantie worden voorkomen.
4. Het samenvoegen van Natura 2000-gebieden maakt in de meeste gevallen de vergunningprocedures aanmerkelijk ingewikkelder, vooral omdat het vaststellen van cumulatieve effecten en de mogelijke significantie ingewikkelder wordt. Onze verwachting is dat ondanks deze verzwarende, de beoordeling van significantie nauwelijks anders uit zal vallen. Het betekent dat alle partijen, zowel de initiatiefnemer als het bevoegde gezag, meer werk krijgen: de initiatiefnemers bij het opstellen van de passende beoordeling, het bevoegd gezag bij het beoordelen van de passende beoordeling.

5.4 Algemene conclusies ecologische aspecten

Samenvoeging zal op grond van ecologische meerwaarde worden beoordeeld (zie 5.2 punt 2). De meerwaarde kan zich voordoen als

- een betere waarborging van het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen,
- een versnelde realisatie van instandhoudingsdoelstellingen,
- nieuw geformuleerde doelen op een hoger ambitieniveau.

Tegelijkertijd zal aannemelijk moeten worden gemaakt dat de samenvoeging betrekking heeft op een ecologische eenheid (zie 5.2 punt 3). Dit betekent tenminste

- eenzelfde fysisch-geografische regio,
- meer ruimtelijke samenhang met een grotere kans op uitwisseling tussen populaties binnen het samengevoegde gebied.

In het geval een HR-gebied nu al bestaat uit deelgebieden (zoals bijv. Geleenbeekdal, Geuldal, Landgoederen Brummen) is het versterken van de ruimtelijke samenhang een voortdurend aandachtspunt van het bevoegd gezag en wordt zoveel mogelijk tussenliggend kwalificerend habitat en leefgebied meebegrensd. Waar haalbaar en betaalbaar wordt ook tussenliggend potentieel habitat en leefgebied ontwikkeld en aangekoppeld waardoor robuuste eenheden ontstaan.

Conclusies:

1. Voor de drie onderzochte regio's zien wij bij samenvoeging (en bij de gegeven uitgangspunten voor samenvoeging) geen goede kansen op ecologische winst (zie 5.5). Voor andere gebieden kan wel sprake zijn van winst, vooral als geïnvesteerd wordt in een goede ecologische samenhang. Te denken valt aan Weerribben-Wieden en Schoorlse Duinen-Noordhollands Duinreservaat.
2. Samenvoeging heeft het risico van afwaarderen en op termijn afvoeren van habitatype en doelen. Vooral habitatypen met een behoudsdoel en een matige kwaliteit en/of kleine oppervlakte lopen hierbij gevaar.

- Het grensgebied tussen 'aanwezig maar weinig waardevol'³⁰ en 'niet-kwalificerend' (en dus afwezig) is vaag en het extensiveren van beheer kan snel leiden tot een vegetatie die niet meer kwalificeert, bijv. een verbost veenmosrietland. Ook 'flexibiliteit' en interne saldering vereisen een ecologische onderbouwing.
3. Samenvoeging leidt tot grotere gebieden waarbij de kans op verlies van verspreidingsgebied van soorten en habitattypen toeneemt en niet meer wordt voldaan aan de eis van behoud van verspreidingsgebied als onderdeel van de landelijke staat van instandhouding. Dit en het onder 6. genoemde risico kunnen worden verkleind door verspreidingsdoelen expliciet op te nemen in het aanwijzingsbesluit van het samengevoegde gebied.
 4. Aanwijzingsbesluiten geven behalve voor vogels alleen kwalitatieve doelen (behoud, uitbreiding, verbetering). Hierbij is behoud impliciet kwantitatief, namelijk het behoud van oppervlakte zoals aanwezig op de habitatkaart. Kwalitatieve doelen kunnen als 'ruimte' worden geïnterpreteerd maar zijn een ecologisch risico bij samenvoeging. Wij stellen voor de actuele kwaliteit te koppelen aan de maatlaten die worden gebruikt voor het beoordelen van aspecten in de Standaard Data Formulieren (SDF) van het betreffende gebied³¹. Hiermee wordt direct duidelijk wat de specifieke kwaliteiten van het gebied zijn en welke ruimte er is voor verbetering. Ten aanzien van uitbreiding ligt koppeling met Favourable Reference Values (FRVs) voor de hand. Hierdoor neemt tegelijk de consistentie toe in het gebruik van (kwaliteits)termen en wordt rapportage vereenvoudigd.
 5. Er kan o.i. ecologische ruimte worden verkregen door te differentiëren naar kwaliteit op grond van ecologische criteria gekoppeld aan SDFs. Nieuwe ruimte ontstaat door na te gaan waar topkwaliteit ligt en waar praktisch gesproken geen goede kwaliteit kan worden behaald. Zo'n visie op kwaliteit vereist keuzes in de vorm van kern-, zoek-, herstel- en verbetergebieden ('blijf af', 'pas op'). Het concept van kerngebieden is van groot belang voor habitattypen met een lange ontwikkelingstijd (groot 'ecologisch geheugen') of met typische soorten waarvan bekend is dat ze zich niet meer op eigen kracht zullen hervestigen na te zijn verdwenen. Voorbeelden zijn Stroomdalgraslanden en Eiken-haagbeukenbossen.

Tot slot merken we op dat te hoog gespannen verwachtingen over natuurherstel en de maakbaarheid van natuur een risico zijn bij samenvoeging. Een voorbeeld is de als 'dynamisch' beschouwde natuur van het riviereengebied, waarmee wel wordt gesuggereerd dat natuurkwaliteit betrekkelijk eenvoudig komt en gaat. Dit is een misverstand, in ieder geval ten aanzien van grasland- en oibostypen die een lange ontwikkeltijd en beheerplanning vergen. Droge heide is een ander voorbeeld. Dit type kan inderdaad betrekkelijk eenvoudig worden ontwikkeld, bijvoorbeeld door het kappen van grove dennenbos met een ondergroei van bosbes. Dit verandert echter niets aan de zeer ongunstige staat van instandhouding ten aanzien van kwaliteit.

5.5 Conclusies case studies

Op grond van interviews met betrokkenen en analyses in de pilotgebieden zien wij bij samenvoeging van Natura 2000-gebieden weinig kansen op ecologische winst zoals bedoeld onder 5.4 punten 1 en 2. Dit heeft de volgende oorzaken:

1. De totale oppervlakte waarbinnen doelen moeten worden gerealiseerd, blijft onveranderd. Uitbreidingsdoelen zijn al goed in kaart gebracht als onderdeel van de beheerplanprocessen in de deelgebieden. Ook de ecologische condities wijzigen zich niet, althans niet als gevolg van de samenvoeging als zodanig. Dit alles betekent dat de ecologische ruimte al optimaal wordt benut of zal worden benut. Door samenvoeging zullen zich niet snel - eerder onopgemerkte - mogelijkheden voordoen voor een betere of snellere realisatie van instandhoudingsdoelen of een betere waarborging.

³⁰ SDF score D voor Representativiteit.

³¹ Zie Reference Portal for Natura 2000: bd.eionet.europa.eu/activities/Natura_2000/reference_portal

2. De ruimtelijke samenhang van de (deel)gebieden neemt niet toe. Er zijn geen extra maatregelen voorzien om meer ecologische samenhang (uitwisseling) te bereiken. Tussenliggende kwalificerende natuur wordt niet meebegrensd. Tegelijkertijd wordt de EHS herijkt en veelal kleiner begrensd. De verwachting is dat de natuurkwaliteit buiten de EHS verder zal afnemen wat zonder extra maatregelen zal leiden tot een sterkere isolatie van Natura 2000-gebieden.
3. Het aantal habitattypen waarvoor 'rek en ruimte' kan ontstaan door samenvoeging is veel kleiner dan gedacht doordat voor de eventuele herverdeling van doelen praktisch gesproken alleen typen in aanmerking komen die én in meerdere gebieden voorkomen met een uitbreidingsdoelstelling én een staat van instandhouding hebben die niet zeer ongunstig is. Tegelijkertijd moet er binnen deze beperkte mogelijkheden ook nog ecologische winst worden behaald. De externe werking van een gebied zal bij een eventuele nieuwe rangschikking van doelen naar verwachting niet sterk kunnen afnemen omdat voor de aanwezige habitattypen tenminste een behoudsdoel gehandhaafd blijft.
4. Samenvoeging leidt niet tot een efficiënter beheer omdat het reguliere beheer en de uitvoering van specifieke maatregelen al sterk is geoptimaliseerd tussen beheerders onderling en tussen beheerders en aannemers. Samenvoeging leidt evenmin tot nieuwe beheeractiviteiten.

5.5.1 Oost-Twente

Samenvoeging van Oost-Twente levert niet de beoogde flexibiliteit op doordat:

1. de beoogde samenvoeging niet betrekking heeft op een ecologische eenheid;
2. mogelijkheden voor het sneller of beter realiseren van instandhoudingsdoelen als gevolg van samenvoeging zonder meer zich binnen de Natura 2000-begrenzing niet voordoen;
3. de beoogde samenvoeging voor mozaïek- en gradiëntvoorkomens van habitattypen met kleine oppervlakten een groot risico vormt voor verslechtering.

5.5.2 Rijntakken

Samenvoeging van de Rijntakken tot afzonderlijke HR- en VR-gebieden heeft geen ecologische meerwaarde maar leidt wel tot meer rek en ruimte:

1. De Rijntakken als geheel vormen een ecologische eenheid. De HR-delen binnen de Rijntakken zijn echter niet als ecologisch samenhangend geheel te beschouwen. Het voornemen complementaire doelen te schrappen isoleert de HR-gebieden nog verder. Nieuwe ecologische argumenten ten opzichte van het Doelendocument voor samenvoeging van HR- en VR-gebieden afzonderlijk ontbreken.
2. Er zijn geen habitattypen en moerasvogels waarvoor concrete maatregelen in het geval van samenvoeging zouden leiden tot een betere of snellere realisatie van instandhoudingsdoelen.
3. De gewenste kwaliteitsverbetering van zachthoutoibossen hoeft geen knelpunt te zijn bij de uitvoering van maatregelen in het kader van rivierveiligheid als een visie op ooibosontwikkeling wordt opgesteld die rekening houdt met rivierveiligheid. Samenvoeging is niet nodig om dit knelpunt op te lossen, maar geeft wel meer speelruimte voor zo'n visie.
4. Samenvoeging in het rivierengebied heeft het voordeel dat er via een gezamenlijk beheerplan meer mitigatie- en compensatiemogelijkheden ingebouwd kunnen worden.

5.5.3 Laag-Holland

Samenvoeging van Laag-Holland levert niet de boogde flexibiliteit op doordat:

1. de deelgebieden in Laag-Holland te weinig samenhang vertonen om ze nog als ecologische eenheid te kunnen beschouwen. Dit geldt zeker voor de sterkst geïsoleerd liggende Eilandspolder;
2. het afwaarderen van veenmosrietland in de Eilandspolder (oost) ecologische niet kan worden onderbouwd. Ook omwille van behoud van verspreidingsgebied is hier behoud van oppervlakte gewenst;
3. in de Eilandspolder behoud van veenmosrietlanden met een goede kwaliteit mogelijk is zonder dat dit landbouwkundige activiteiten in de omringende polders extra onder druk zet.

Literatuur

Backes, C.W., M.P. van Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks, D.C.J. van der Hoek en A.L. Gerritsen, 2011. Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag.

Bijlsma, R.J., J.A.M. Janssen, R. Haveman, R.W. de Waal en E.J. Weeda (met medewerking van A.J.M. Koomen, D.R. Lammertsma, R. Loeb en G.J. Maas), 2008. Natura 2000 habitattypen in Gelderland. Alterra-rapport 1769, Wageningen.

Bijlsma, R.J., R.W. de Waal en E. Verkaik, 2009. Natuurkwaliteit dankzij extensief beheer. Nieuwe mogelijkheden voor beheer gericht op een veerkrachtig bos- en heidelandschap. Alterra-rapport 1902, Wageningen.

Bijlsma, R.J., R. Huiskes, R.H. Kemmers, W.A. Ozinga en W.C.E.P. Verberk, 2010. Complexe leefgebieden. Het belang van gradiëntecosystemen en combinaties van ecosystemen voor het behoud van biodiversiteit. Alterra-rapport 1965, Wageningen.

Bijlsma, R.J., E. Weeda, J. van der Neut en H. Sluiter, 2011. Het nieuwe Biesboschbos: van griend naar wentelwilgen en getijmoeras. Staatsbosbeheer/Alterra Wageningen UR, Tilburg/Wageningen.

Bossenbroek, A. en M. de Theije, 2006. Saldobenadering Natura 2000-gebieden: plussen en minnen - mag dat van de Habitatrichtlijn? In: Toets, Vakblad over effectrapportage 2006 jrg 13.

Broekmeyer, M.E.A. en R.J.F. Bugter, 2009. Theoretisch kader cumulatietoets Rijntakken; werkwijze voor het beoordelen van cumulatieve effecten op Natura 2000-gebieden. Wageningen, Alterra, intern werkdocument.

Broekmeyer, M.E.A., P.F.M. Opdam en F.H. Kistenkas, 2008a. Het bepalen van significante effecten: omgaan met onzekerheden. Alterra-rapport 1664, Wageningen.

Broekmeyer, M.E.A., A.J. Griffioen en D.A. Kamphorst, 2008b. Vergunningverlening Natuurbeschermingswet: een overzicht van aanvragen en besluiten art. 19D Natuurbeschermingswet 1998 sinds 1 oktober 2005 tot 31 juli 2008. Alterra-rapport 1748, Wageningen.

Bugter, R., M.-J. Bogaardt en F. Kistenkas, 2007. Wat telt mee voor Cumulatie? Werkdocument met een voorlopige handreiking voor de inventarisatie van relevante activiteiten. Alterra werkdocument.

EC, 2007. Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn.

Kramer, K. en I. Geijzendorffer (red.), 2010. Ecologische Veerkracht. Concept voor natuurbeheer en natuurbeleid. KNNV Uitgeverij, Zeist.

LNV Regiegroep Natura 2000, 2010. Verrekenen van effecten.

LNV Steunpunt Natura 2000, 2009. Leidraad bepaling significantie.

- Makaske, B., G.J. Maas, C. van den Brink en H. Wolfert, 2011. The influence of floodplain vegetation succession on hydraulic roughness: is ecosystem rehabilitation in Dutch embanked floodplains compatible with flood safety standards? *Ambio* 40:370–376.
- Pelk, M.L.H., M. Bos, B. Ebbinge, J.A.M. Janssen, J.N.D. Karssemeijer en M. Platteeuw, 2003. Strategisch kader Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Ruimte voor de Rivier en Ruimte voor Natura 2000. Projectorganisatie RvR, Den Haag.
- Peters, B., E. Kater en G. Geerling, 2006. Cyclisch beheer in uiterwaarden. Natuur en veiligheid in de praktijk. Centrum voor Water en Samenleving, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Sierdsema, H., J. van Diermen, B. Aarts, L. van den Bremer en A. van Kleunen, 2008. Factsheets van broedvogels in de Natura 2000-gebieden van Gelderland. SOVON-Onderzoeksrapport 2008/14.
- Veer, R. van 't, 2009. Eilandspolder; Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder; IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld en Twiske; Polder Westzaan. In J.H.J. Schaminée & J.A.M. Janssen (red.), *Europese Natuur in Nederland. Laag Nederland. Natura 2000-gebieden*. KNNV Uitgeverij, Zeist; 150-153; 156-161; 162-167; 168-173.
- Vogels, J., A. van den Burg, E. Remke en H. Siepel, 2011. Effectgerichte maatregelen voor het herstel en beheer van faunagemeenschappen van heideterreinen. EL&I DKI, Rapport 2011/OBN152-DZ.
- Weeda, E.J., J.H.J. Schaminée en L. van Duuren, 2002. Atlas van Plantengemeenschappen in Nederland. Deel 2. Graslanden, zomen en droge heide. KNNV Uitgeverij, Zeist.
- Weeda, E.J., C. Schuiling, Th. Jacobs en J.P.M. Willemen, 2008. Inventarisatie ruimteclaims in rivierengebied ten behoeve van Natura 2000 en de Ecologische Hoofdstructuur. Alterra-rapport 1638, Wageningen.
- Wijmen, P.C.E. van, Ch. W. Backes, C.J. Bastmeijer, A.G.A. Nijmeijer en J.H.J. Schaminée, 2011. Bijlage 6 bij de analyse 'Implementatie Natura 2000 in Nederland. Review' (www.rijksoverheid.nl).
- Woldendorp, H., 2009. Dynamische natuur in een statische rechtsorde. *Tijdschrift voor Milieu en Recht* 36: 134-143.
- Woldendorp, H. en C.J. Bastmeijer, 2006. Juridisch advies over de toepassing van natuurbeschermingsregelgeving bij het project 'Ruimte voor de Rivier'. IMI/Universiteit van Tilburg.
- Wolfert, H.P., 2001. Geomorphological change and river rehabilitation. Case studies in lowland fluvial systems in the Netherlands. *Alterra Scientific Contributions* 6. Wageningen.



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: www.alterra.wur.nl