



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Ministerie van Defensie



Beleidskader Doelwijziging Natura 2000

Ministerie van LNV, Ministerie van IenW / RWS, Ministerie van Defensie

November 2022

INHOUDSOPGAVE

1	SAMENVATTING	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Kwantificering van doelen	5
1.3	Omgaan met natuurlijke dynamiek	6
1.4	Wijzigen van doelen in bestaande Natura 2000-gebieden	6
1.5	Wijzigen van gebieden	6
1.6	Proces aanpassen aanwijzingsbesluiten	7
2	INLEIDING	8
2.1	Aanleiding Beleidskader Doelwijziging	8
2.2	Wat is het Beleidskader Doelwijziging?	9
2.3	Doel Beleidskader Doelwijziging	9
2.4	Status van het beleidskader	10
3	NADERE DUIDING VAN DOELN	11
3.1	Kwantificeren van doelen	11
3.1.1	Inleiding	11
3.1.2	Uitwerking van de kwantificering van doelen	12
3.2	Omgaan met natuurlijke dynamiek	13
3.2.1	Opties voor omgaan met natuurlijke fluctuaties	15
4	WIJZIGEN VAN DOELN IN BESTAANDE NATURA 2000-GEBIEDEN	18
4.1	Inleiding	18
4.2	Correctie van fouten of nieuwe inzichten in definities	18
4.3	Ruimte voor schuiven van verbeter- en uitbreidingsdoelen tussen gebieden ('elders meer potentie')	19
4.3.1	Wat is 'elders meer potentie'?	19
4.3.2	Situaties bij toepassen van 'elders meer potentie'	19
4.3.3	Direct formaliseren van toekomstige realisatie of parallel werken	20
4.3.4	Criteria en randvoorwaarden voor toepassing van 'elders meer potentie'	20
4.4	Ruimte voor prioriteren van doelen binnen gebieden ('ten gunste van')	21
4.4.1	Inleiding	21
4.4.2	Ecologische context	21
4.4.3	Randvoorwaarden toepassing 'ten gunste van'	22

4.5	Onhaalbare (behouds)doelen	24
4.5.1	Inleiding	24
4.5.2	Wat is een onhaalbaar gebiedsdoel en wanneer zou je een doel op kunnen geven of verlagen?	24
4.5.3	Schrappen of verlagen van behoudsdoelen	25
5	WIJZIGEN VAN GEBIEDEN	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Actualisatie aanwijzingsbesluiten voor nieuwe) Vogelrichtlijnsoorten	29
5.3	Actualisatie aanwijzingsbesluiten voor (nieuwe) Habitatrichtlijnsoorten en -typen	29
5.3.1	Inleiding	29
5.3.2	Selectie van gebieden voor (in Nederland) nieuwe habitatoorten en habitattypen	30
5.3.3	Bescherming van aanwezige habitattypen en -soorten in aangewezen gebieden	30
5.4	Wijzigen van grenzen van bestaande Natura 2000-gebieden	32
5.4.1	Inleiding	32
5.4.2	Ecologische criteria en randvoorwaarden	32
5.4.3	Voorbeeldsituaties herbegrenzing	32
6	PROCES AANPASSEN AANWIJZINGSBESLUITEN	34
6.1	Inleiding	34
6.2	Proces voor wijziging	34
6.3	Volgorde van aanpassing documenten	35
	Bijlage(n)	
I	Uitgangspunten van het Natura 2000-doelensysteem	37
II	Stappenplannen	39

1

SAMENVATTING

1.1 Inleiding

Voor de instandhouding van Europees beschermde habitattypen en leefgebieden van soorten (dieren, planten, vogels) heeft Nederland 162 Natura 2000-gebieden aangewezen. Hiermee voldoet Nederland aan de Europese verplichtingen voor gebiedsbescherming in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (hierna: VHR). De natuurbeschermingsdoelstellingen zijn vastgelegd in het Natura 2000 Doelendocument (2006) en het Doelendocument mariene Natura 2000-gebieden (2014). Gedurende de periode 2020-2023 vindt er een actualisatie plaats van het Natura 2000 doelensysteem.

In het kader van de actualisatie worden drie producten ontwikkeld:

- Beleidskader Natura 2000-habitattypen en -soorten;
- Beleidskader Doelwijziging; en
- Strategisch Plan.

Onderliggend document betreft het Beleidskader Doelwijziging.

Doel van de actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem

Het Natura 2000 doelensysteem is geen statisch gegeven, maar een dynamisch geheel. In de loop van de tijd kan het noodzakelijk zijn om natuurdoelen aan te scherpen, zodat habitattypen en leefgebieden van soorten beter worden beschermd. Ook kan het zijn dat beschermde soorten in het ene gebied beter gedijen dan in het andere of dat zich in (delen van) Nederland nieuwe soorten vestigen waarvoor gebieden moeten worden aangewezen.

De overkoepelende doelstelling van de actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem is een effectievere, meer efficiënte en flexibeler implementatie van de natuurrichtlijnen door doelen te concretiseren: wat is een gunstige staat van instandhouding (gSvl) en wat vraagt dat van gebieden (binnen en buiten Natura 2000); kansen te benutten in relatie tot andere maatschappelijke opgaven; en doelen te kunnen wijzigen aan de hand van heldere criteria en procedures.

Doel van het Beleidskader Doelwijziging

Het Beleidskader Doelwijziging geeft op hoofdlijnen weer hoe instandhoudingsdoelstellingen van gebieden kunnen worden geactualiseerd, schept duidelijkheid over de mogelijkheden en onmogelijkheden om instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden aan te passen en beheerplannen te wijzigen, welke criteria en randvoorwaarden daarvoor gelden, en welke procedures daarvoor doorlopen moeten worden.

Wat zijn de belangrijkste wijzigingen?

Met het Beleidskader Doelwijziging wordt het Natura 2000-doelensysteem als volgt aangepast:

- Instandhoudingsdoelstellingen worden zo veel mogelijk gekwantificeerd en er zijn opties voor het omgaan met natuurlijke dynamiek;
- Er komen meer mogelijkheden om instandhoudingsdoelen aan te passen aan nieuwe inzichten, bijvoorbeeld over hoe een gebied optimaal kan bijdragen aan natuurbehoud of doelbereik;
- Er wordt een procedure ingesteld om aanwijzingsbesluiten aan te passen, zodat doelwijzigingen op voorspelbare momenten worden doorgevoerd in samenhang met het beheerplan.

1.2 Kwantificering van doelen

In de huidige aanwijzingsbesluiten zijn de doelen voor habitattypen en soorten van de Habitatrichtlijn veelal kwalitatief omschreven als: behoud dan wel uitbreiding en/of verbetering. Het toekomstige beleid is erop gericht om waar mogelijk landelijke en gebiedsdoelstellingen kwantitatief te formuleren (omvang/aantallen/kwaliteit). Dit biedt optimale duidelijkheid aan overheden, beheerders en gebruikers van het betreffende gebied. Ook verschaft dit helderheid dat met de optelsom van gebiedsdoelen de landelijk

gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt. Daarmee draagt kwantificering van doelen bij aan een effectiever en efficiënter Natura 2000-doelensysteem. Niet alle elementen van instandhoudingsdoelstellingen zullen al te kwantificeren zijn; dit hangt mede af van de beschikbare (gebieds)kennis en wijze van monitoring.

1.3 Omgaan met natuurlijke dynamiek

Met name in dynamische Natura 2000-gebieden¹ kunnen soorten en habitattypen (grote) fluctuaties laten zien in aantallen en oppervlakte als gevolg van wisselende omstandigheden. Vogels kunnen bijvoorbeeld een aantal jaren allemaal in het ene Natura 2000-gebied zitten en vervolgens weer in een ander Natura 2000-gebied. Habitattypen kunnen overgaan van het ene naar het andere successiestadium², waardoor het ene habitatype (tijdelijk) toeneemt en het andere (tijdelijk) afneemt. Het Beleidskader Doelwijziging geeft mogelijkheden om instandhoudingsdoelen per Natura 2000-gebied of regio aan te passen aan de natuurlijke dynamiek.

1.4 Wijzigen van doelen in bestaande Natura 2000-gebieden

Hoewel de instandhoudingsdoelstellingen langjarig richting geven, staan ze niet voor eeuwig vast. In het kader van het verslechteringsverbod conform de VHR-richtlijn, is behoud het minimum. Echter, in situaties waarbij noodzakelijkerwijs gekozen moet worden tussen twee instandhoudingsdoelen, is enige achteruitgang ten opzichte van een van de behoudsdoelen toegestaan 'ten gunste van' het andere instandhoudingsdoel. Onder strikte voorwaarden zijn er vanuit de (evaluatie van de) beheerplannen, en de potenties voor natuurontwikkeling mogelijk meer situaties waarvoor het toepassen van 'ten gunste van' een oplossing kan zijn.

Ook kunnen gebieden belangrijker worden voor bepaalde soorten of habitattypen en minder belangrijk voor andere soorten of habitattypen. Door te schuiven met verbeter- of uitbreidingsdoelen ('elders meer potentie') kan het doelensysteem efficiënter en effectiever worden vormgegeven. Het Beleidskader Doelwijziging geeft hiervoor de spelregels op basis van de strikte voorwaarden die de VHR daaraan stelt.

1.5 Wijzigen van gebieden³

Voor vrijwel alle Natura 2000-gebieden zijn aanwijzingsbesluiten genomen. Daarmee is vastgelegd welke gebieden worden beschermd als Natura 2000-gebied, voor welke waarden deze gebieden zijn aangewezen en welke doelen er gelden voor deze waarden. Vanwege het dynamische karakter van de natuur kunnen in de toekomst reeds aangewezen soorten en habitattypen binnen de gebieden zich verder ontwikkelen of nieuwe soorten en habitattypen zich vestigen in gebieden die daar nu nog niet voor zijn aangewezen. Dit kan ook soorten en habitattypen betreffen die eerder niet in Nederland voorkwamen, zoals de otter. Voor de soorten en habitattypen die eerder niet en nu wel relevant zijn voor een gebied moet het aanwijzingsbesluit worden gewijzigd. Voor soorten en habitattypen die nieuw zijn voor Nederland moeten gebieden worden geselecteerd en aangewezen. Het Beleidskader Doelwijziging geeft een nadere uitwerking van de criteria voor selectie en begrenzing van gebieden voor nieuwe soorten en habitattypen, waarbij wordt aangesloten bij de criteria voor selectie en begrenzing die bij de initiële implementatie van de Habitatrictlijn zijn gehanteerd.

Het wijzigen van de begrenzing van bestaande Natura 2000-gebieden is mogelijk op strikt ecologische gronden. Dit kan door verruiming van de grenzen, omdat beschermde habitattypen en soorten door veranderende omstandigheden net buiten het Natura 2000-gebied voorkomen, of door verkleining van het gebied omdat een deelgebied definitief niet meer kan bijdragen aan het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen.

-
1. In dynamische natuur hebben natuurlijke processen een bepalende invloed op het landschap, zoals bij de Waddenzee of in uiterwaarden. Hierdoor zijn jonge successiestadia zoals kale grond, open water of grasland aanwezig, maar ook oude successiestadia zoals bossen of venen. Voor een uitgebreidere definitie, zie: BIJ12 "N01 Grootchalige, dynamische natuur", online: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/natuurtypen/n01-grootchalige-dynamische-natuur/>.
 2. Successie is het ecologische proces waarbij de soortensamenstelling over langere tijd verandert. De soortensamenstelling begint in een leeg habitat met pioniersoorten en wordt met de tijd complexer totdat een situatie wordt bereikt die zichzelf in stand houdt, ofwel het climaxstadium.
 3. De actualisatie van Vogelrichtlijngebieden wordt momenteel in een apart traject uitgewerkt en zodra gereed ingevoegd in het Beleidskader Doelwijziging.

1.6 Proces aanpassen aanwijzingsbesluiten

Tot slot worden in het Beleidskader Doelwijziging de procedures beschreven om aanwijzingsbesluiten aan te passen vanwege wijziging van de instandhoudingsdoelen. De wijzigingen kunnen zowel door de bevoegde gezagen als LNV worden voorgesteld.

CONCEPT

2

INLEIDING

2.1 Aanleiding Beleidskader Doelwijziging

Aanleiding actualisatie Natura 2000-doelensysteem

Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden met als doel de achteruitgang van de biodiversiteit in Europa te stoppen en ervoor te zorgen dat soorten en habitattypen duurzaam kunnen voortbestaan. Nederland heeft 162 Natura 2000-gebieden aangewezen die wettelijk zijn beschermd onder de Europese Vogelrichtlijn (VR) en/of Habitatrichtlijn (HR). Voor deze gebieden zijn instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld in aanwijzingsbesluiten en beheerplannen, die richting geven aan de bescherming en het beheer van de gebieden en het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding (gSvl)¹. Het Natura 2000-doelensysteem geeft een beschrijving van de instandhoudingsdoelstellingen en de wijze waarop Nederland tot een landelijk gunstige staat van instandhouding komt voor beschermde habitattypen en soorten. Dit doelensysteem wordt in de periode 2020-2023 geactualiseerd. Het huidige Natura 2000-doelensysteem is door het Ministerie van LNV vastgelegd in het Natura 2000-doelendocument (2006) en in het mariene doelendocument (2014). Het systeem is de afgelopen jaren onder de loep genomen, onder meer naar aanleiding van de in het Natura 2000-doelendocument aangekondigde evaluatie en daarnaast de Europese Fitness Check van de beide natuurrichtlijnen (2015/2016)². De uitkomst van de Fitness Check was dat de Vogel- en Habitatrichtlijn 'fit for purpose' is en dat de lidstaten vooral de uitvoering moeten verbeteren. Dit betekent voor Nederland dat een gewenste verbetering moet worden gezocht in actualisatie van het doelensysteem, gebaseerd op de ervaringen met de werking van het systeem sinds de start ervan in 2006.

Fasering actualisatie Natura 2000-doelensysteem

De actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem bestaat uit drie fasen:

1. Evaluatie en advisering

In de eerste fase (2018-2020) van de actualisatie van het doelensysteem is gewerkt aan verbetervoorstellen om knelpunten die worden ervaren met de bestaande doelensystematiek op te lossen. Ook zijn onbenutte kansen voor verbetering van het doelensysteem verkend.³ Daaruit bleek onder andere dat er behoefte is aan meer duidelijkheid over de mogelijkheden en procedures om gebiedsdoelen te kunnen wijzigen en zo meer flexibiliteit in het doelensysteem te brengen.

2. Actualisatie Natura 2000-doelensysteem

In de tweede fase (2020-) wordt opvolging gegeven aan de adviezen in fase 1.

In het kader van de actualisatie worden drie producten ontwikkeld:

1. Beleidskader Natura 2000-habitattypen en -soorten

Het Beleidskader Natura 2000-habitattypen en -soorten bevat de algemene principes en kaders van het rijksbeleid, waarmee het Rijk wil toewerken naar een landelijk gunstige staat van instandhouding (gSvl) voor de habitattypen van bijlage I en de soorten van bijlage II van de Habitatrichtlijn en de vogelsoorten van bijlage I van de Vogelrichtlijn en overige trekkende vogels waarvoor gebieden worden aangewezen.

1. Zie Artikel 1 Habitatrichtlijn: "De "staat van instandhouding" van een natuurlijke habitat wordt als "gunstig" beschouwd wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is" (i.e. de som van invloeden die het habitat beïnvloeden zijn niet bedreigend voor het voortbestaan ervan).

2. European Commission (2016) *Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)* Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds and Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, Belgium/Brussels.

3. Ministerie van LNV, IenW/RWS en IPO/Provincies (2020) *Natura 2000. Adviesrapport actualisatie doelensysteem*.

2. Beleidskader Doelwijziging

Het Beleidskader Doelwijziging is een uitwerkingsdocument van het Beleidskader Natura 2000-habitattypen en -soorten. Het document schept heldere criteria en voorwaarden waaronder instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden in Nederland geactualiseerd kunnen worden.

3. Strategisch plan Natura 2000

In het kader van het Strategisch plan worden concrete(re) voorstellen gedaan voor het zo veel mogelijk kwantificeren van regionale opgaven voor het bereiken van de landelijke gunstige staat van instandhouding. In het Strategisch Plan wordt op basis van de spelregels uit voorliggend Beleidskader Doelwijziging, de principes uit het Beleidskader Natura 2000-habitattypen en -soorten en op basis van diverse wetenschappelijke onderzoeken richting gegeven aan bijstelling van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen: welke instandhoudingsdoelstellingen worden geprioriteerd; wat zijn de ambitieniveaus; et cetera.

3. Uitvoeringsfase

In de derde fase van de Actualisatie Natura 2000 (2023-) worden de beleidslijnen van fase 2 vertaald in concrete (herziening van) aanwijzingsbesluiten en daarna uitgewerkt en uitgevoerd in Natura 2000-beheerplannen.

2.2 Wat is het Beleidskader Doelwijziging?

Als gevolg van de VHR kunnen instandhoudingsdoelen alleen worden gewijzigd op basis van ecologische criteria of wanneer bij de aanwijzing sprake is geweest van een wetenschappelijke fout. Het Beleidskader Doelwijziging schetst op ecologisch inhoudelijke gronden of de bestaande instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden in Nederland kunnen worden aangepast (bijvoorbeeld wat betreft formulering, prioriteitstelling, kwantificering of ambitieniveau) en schetst, indien wijzigingen ecologisch noodzakelijk zijn, welke criteria daarbij worden gehanteerd en welke procedures hierbij moeten/kunnen worden gevolgd.

Het Beleidskader Doelwijziging omvat de volgende elementen:

- Opties om in de aanwijzingsbesluiten de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden te wijzigen en mogelijkheden om deze in de beheerplannen uit te werken;
- Criteria en randvoorwaarden voor deze wijzigingen;
- Proces op hoofdlijnen voor actualisatie van instandhoudingsdoelstellingen van gebieden.

Daarnaast is een nadere duiding van de uitgangspunten van het doelensysteem¹ ten behoeve van uitvoering van het Natura 2000-beleid opgenomen in bijlage 6.3I:

Met het Beleidskader Doelwijziging wordt het Natura 2000-doelensysteem als volgt aangepast:

- Instandhoudingsdoelstellingen worden zo veel mogelijk gekwantificeerd en er zijn opties voor het omgaan met natuurlijke dynamiek;
- Er komen meer mogelijkheden om instandhoudingsdoelen aan te passen aan nieuwe inzichten, bijvoorbeeld over hoe een gebied optimaal kan bijdragen aan natuurbehoud of doelbereik;
- Er wordt een procedure ingesteld om aanwijzingsbesluiten aan te passen, zodat doelwijzigingen op voorspelbare momenten worden doorgevoerd in samenhang met het beheerplan.

2.3 Doel Beleidskader Doelwijziging

Het doel van het Beleidskader Doelwijziging is duidelijkheid te geven over de wijze waarop instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden kunnen worden aangepast:

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

Het Beleidskader Doelwijziging geeft aan op welke wijze het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) het wijzigen van instandhoudingsdoelstellingen en (in samenhang daarmee) eventueel die van Natura 2000-gebieden inhoudelijk onderbouwt en procesmatig vastlegt. Het is bedoeld voor de direct betrokkenen bij de concrete beleidskeuzes en de uitvoering van Natura 2000, waaronder de provincies, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW/Rijkswaterstaat), het Ministerie van Defensie en de (andere) beheerders van natuurgebieden, zoals de terreinbeherende organisaties

1. Het doelensysteem omvat het landelijke beleid, de aanwijzingsbesluiten en beheerplannen voor Natura 2000-gebieden.

Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Het Beleidskader Doelwijziging is daarmee een belangrijke basis voor de beleidsbeslissingen in het Strategisch Plan, voor de bijstelling van aanwijzingsbesluiten en voor de uitwerking in en uitvoering van Natura 2000-beheerplannen.

2.4 Status van het beleidskader

Het Beleidskader Doelwijziging is een beleidsnotitie van het Ministerie van LNV. De Minister voor Natuur & Stikstof is eerste verantwoordelijke voor het Natura 2000-beleid. De definitieve versie wordt mede geaccordeerd door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Staatssecretaris van Defensie.

Deze beleidsnotitie geeft aan welke ecologisch-inhoudelijke en procesmatige kaders het Ministerie van LNV hanteert bij het bepalen van doelen en de begrenzing van Natura 2000-gebieden. De kaders zijn onder meer gebaseerd op de juridische ruimte vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn, jurisprudentie en het adviesrapport actualisatie doelensysteem (2020)¹.

Het beleidskader is opgesteld in samenwerking met de provincies, en mede tot stand gekomen door inbreng van experts, en maatschappelijke organisaties.

CONCEPT

1. Ministerie van LNV, IenW/RWS en IPO/Provincies (2020) *Natura 2000. Adviesrapport actualisatie doelensysteem*.

3

NADERE DUIDING VAN DOELEN

3.1 Kwantificeren van doelen

3.1.1 Inleiding

De actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem is erop gericht om waar mogelijk landelijke en gebiedsdoelstellingen kwantitatief te formuleren (in omvang van areaal/populatieaantallen/kwaliteit¹). Dit heeft als doel om optimale duidelijkheid te verschaffen aan overheden, beheerders en gebruikers van het betreffende gebied en om tot een efficiënte inzet van middelen te komen.

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

Het ontbreken van voldoende betrouwbare en kwantitatieve gegevens over het voorkomen van habitattypen en soorten in specifieke Natura 2000-gebieden is een van de redenen geweest voor het niet kwantificeren van de doelen voor habitattypen en soorten onder de Habitatrichtlijn. Dit is voor veel habitattypen en soorten nu minder het geval. Daarnaast ontbraken voor een deel van de leefgebieden duidelijke definities. Een andere reden is dat, zoals beschreven in het Natura 2000-doelendocument, ruimte is gegeven voor een nadere uitwerking van de doelen in omvang, ruimte en tijd in de beheerplannen (met inachtneming van het in kwantitatieve zin niet onderschrijden van het behoudsniveau).

Het is mogelijk om kwantitatieve doelstellingen (in zowel aanwijzingsbesluiten als beheerplannen) verder uit te werken.² Deze kwantitatieve doelstellingen zijn bedoeld als 'gemiddelden over een bepaalde periode, die in overeenstemming zijn met de aantallen of de oppervlakte die het gebied gezien de natuurlijke processen of door beheermaatregelen op de langere termijn gemiddeld genomen kan dragen'³. Kwantitatieve doelen kunnen hele getallen zijn, maar ze kunnen ook bandbreedtes bevatten die de onder- en bovengrens van het doel aangeven.

In veel Natura 2000-beheerplannen is, weliswaar op verschillende wijze en met verschillende precisie, invulling gegeven aan de nadere uitwerking van de doelen in omvang, ruimte en tijd. Ook wordt (onder andere ten behoeve van beheerplannen) in toenemende mate de nulmeting vastgesteld van habitattypen en soorten, in de vorm van habitattypenkaarten en populatietellingen per gebied, zodat in ieder geval duidelijk is wat met het behoudsniveau in de aanwijzingsbesluiten wordt bedoeld. Ook zijn er intensieve studies gaande om het uiteindelijk wenselijke en haalbare doelbereik op ecologische gronden nauwkeuriger te bepalen en te koppelen aan een tijdsverloop of relevante tussenstadia; daarmee wordt 'de stip-op-de-horizon' nauwkeurig(er) en beter onderbouwd in beeld gebracht.

Het kwantificeren en nader duiden van doelen verschaft maximale duidelijkheid aan overheden, beheerders en gebruikers van het betreffende gebied, zodat zij hiermee rekening kunnen houden bij hun afwegingen en investeringsbeslissingen. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van het Beleidskader Natura 2000- habitattypen en -soorten (zie bijlage 6.3I):

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

2. Artikel 2.19, vijfde lid, onder a, onder 2°, van de Ow, als gewijzigd bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet regelt bij de taken van de M LNV: 2°. het voor zover mogelijk opstellen van een kwantificering van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden te beschermen habitattypen en soorten.

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

- Kwantificeren maakt duidelijk wat de bijdrage is van gebiedsdoelstellingen aan het bereiken van de landelijk gSvl en dat de landelijk gSvl wordt bereikt met de gebieden gezamenlijk en met de bijdrage buiten Natura 2000, in plaats van per gebied afzonderlijk;
- Kwantificeren maakt strategisch lokaliseren van doelen in gebieden gemakkelijker, om het bereik van de landelijk gSvl te optimaliseren. Kwantificeren maakt het mogelijk om verbeterambities tussen gebieden te verschuiven wanneer daarmee de landelijk gSvl beter kan worden gerealiseerd. Kwantificering laat zien dat de landelijk gSvl dan nog steeds wordt bereikt. Deze landelijke benadering biedt ruimte om herstellingsopgaven voor soorten en habitattypen neer te leggen in de gebieden waar zij niet alleen ecologisch, maar ook gezien de menselijke activiteiten in en rond de gebieden, het beste kunnen worden gerealiseerd. Dat is in een klein land met veel ruimtelijke opgaven van groot belang. Het kwantificeren van de Natura 2000-opgave ondersteunt daarmee de flexibiliteit in het doelensysteem;
- Kwantificeren biedt duidelijkheid voor het treffen van de nodige beheermaatregelen. Om voor elk Natura 2000-gebied te voldoen aan de ecologische vereisten van de aanwezige habitattypen en soorten, moet helder zijn hoeveel uitbreiding of verbetering in een gebied wordt beoogd;
- Kwantificering van behoudsdoelen geeft impliciet uitwerking aan de referentiesituatie (de nulmeting), wat duidelijkheid biedt voor beheer en vergunningverlening;
- Gekwantificeerde doelen zijn beter te relateren aan de gunstige referentiewaarden (FRV's)¹ die de basis vormen voor het ambitieniveau op landelijk niveau.

Verschil behoud-, verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen

Instandhoudingsdoelstellingen omvatten behoud-, verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen. Behoud van de oppervlakte en kwaliteit van een habitatype of de oppervlakte en kwaliteit van leefgebieden van soorten betreft in principe een ondergrens voor de bescherming van alle habitattypen en soorten. Om de landelijk gSvl te bereiken, zijn verbeterdoelstellingen voor verbetering van de kwaliteit en uitbreidingsdoelstellingen voor uitbreiding van de oppervlakte van habitattypen en (leefgebieden van) soorten aangewezen.

In de volgende paragraaf wordt beschreven op welke wijze deze instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden gekwantificeerd.

3.1.2 Uitwerking van de kwantificering van doelen

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

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

Zowel behouds- als verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen zullen worden gekwantificeerd. Voor behoudsdoelen betreft dit de omvang van een specifieke referentiesituatie in een specifiek gebied. Voor verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen moet worden bepaald wat in elk gebied nodig is voor het bereiken van de landelijk gSvl. Dit betreft een wisselwerking tussen wat landelijk nodig is voor het bereiken van de landelijk gSvl en de mogelijkheden in de verschillende gebieden die voor het habitatype of de soort zijn aangewezen (op basis van gebiedskennis, systeemanalyse en samenhang met maatschappelijke opgaven). Het Strategisch Plan geeft invulling aan deze wisselwerking.

Een instandhoudingsdoel kan worden gekwantificeerd in termen van:

- populatieaantallen van soorten;
- oppervlakte areaal van een habitatype;
- oppervlakte van het leefgebied van een soort;
- kwaliteit van een habitatype;
- kwaliteit van het leefgebied van een soort;
- te realiseren condities (ruimtelijke en milieucondities, ecologische vereisten).

1. FRV = Favourable Reference Value, in de Nederlandse vertaling 'gunstige referentiewaarden'. Gunstige referentiewaarden zijn ecologische drempelwaarden die een voorwaarde zijn voor het bereiken van de landelijk gSvl voor habitattypen of soorten.

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

Tabel 3.1 Kwantificering van instandhoudingsdoelen op het schaalniveau van een Natura 2000-gebied

Kwantitatief doel	Wijze van kwantificeren	Bijzonderheden
populatieaantallen van een soort	kwantificeren voor alle soorten	Voor sommige soorten ontbreken nog gegevens. Voor lastig telbare soorten, zoals nauwe korflak is maatwerk nodig, bijvoorbeeld uitwerking op het niveau van een kilometerhok.
oppervlakte van een habitatype	kwantificeren voor alle habitatypen	Voor natuurlijk fluctuerende habitatypen is maatwerk nodig, Verandering van karteringmethode maakt vergelijkingen over tijd lastig. Daarnaast is de overgang tussen habitatypen in dynamische en/of natuurlijk(e) (beheerde) gebieden vaak gradueel, waarmee een harde begrenzing lastig is.
oppervlakte van het leefgebied van een soort	kwantificeren voor alle soorten, maar eerst haalbaarheid onderzoeken	Ontwikkeling van methoden en definities voor het vaststellen van wat per soort als leefgebied wordt beschouwd. Gegevens zijn slechts deels beschikbaar en betreft veelal een globale schatting. Het is nog niet zeker in hoeverre kwantificering voor alle soorten praktisch haalbaar is.
kwaliteit van een habitatype	ontwikkeling van methode voor kwantificering en vervolgens kwantificeren voor alle habitatypen. Ook hier eerst haalbaarheid onderzoeken	De behoefte aan kwantificering van kwaliteit is groot. Er wordt eerst een eenduidige methode ontwikkeld voordat tot kwantificering kan worden overgegaan. Het is nog niet zeker in hoeverre kwantificering voor alle habitatypen praktisch haalbaar is.
kwaliteit van het leefgebied van een soort	ontwikkeling van methode voor kwantificering en vervolgens kwantificeren voor alle leefgebieden. Ook hier eerst haalbaarheid onderzoeken	De behoefte aan kwantificering van kwaliteit is groot. Er wordt eerst een eenduidige methode ontwikkeld voordat tot kwantificering kan worden overgegaan. Het is nog niet zeker in hoeverre kwantificering voor alle soorten praktisch haalbaar is.

Het is op basis van de Wet natuurbescherming mogelijk om kwantitatieve doelstellingen uit te werken in zowel aanwijzingsbesluiten als in beheerplannen. Ook bieden beide besluiten/instrumenten houvast voor toetsing bij vergunningverlening.

Voor het vastleggen van kwantitatieve doelstellingen wordt aangesloten bij de huidige systematiek:

- De kwantificering van doelen wordt vastgelegd in het aanwijzingsbesluit;
- Een nadere uitwerking van de gekwantificeerde doelen in ruimte en tijd wordt opgenomen in het beheerplan;
- Het beheerplan, het Strategisch Plan en de periodieke evaluatie en actualisatie van deze plannen vormen de bron voor de gekwantificeerde doelen die in de aanwijzingsbesluiten worden vastgelegd.

3.2 Omgaan met natuurlijke dynamiek

Natuur is niet statisch maar aan verandering onderhevig. Bij de vaststelling van landelijke en (gekwantificeerde) gebiedsdoelstellingen en de uitwerking daarvan in beheermaatregelen dient rekening te worden gehouden met de inherente dynamiek van de natuur: de dynamiek van het habitatype, de dynamiek in het mozaïek van met elkaar verweven habitatypen en de dynamiek van de soort. Daarbij is ook de

veerkracht van natuurwaarden relevant: een tijdelijke afname door natuurlijke dynamiek is weliswaar mogelijk, maar moet er niet toe kunnen leiden dat een kritische ondergrens wordt overschreden, waardoor het doel niet meer bereikt kan worden.¹ Daarnaast is ruimte bieden aan natuurlijke dynamiek belangrijk voor het behalen van doelstellingen voor cyclisch veranderende habitattypen en leefgebieden.

In deze paragraaf worden de verschillende factoren benoemd waardoor variaties in populatieaantallen en oppervlaktes kunnen ontstaan en worden verschillende opties beschreven hoe hiermee kan worden omgegaan in het licht van de doelensystematiek.

1. Natuurlijke fluctuaties

Kenmerkend voor natuurlijke fluctuaties is dat een populatie of een areaal over een bepaalde periode gemiddeld genomen niet verandert ten opzichte van een referentieniveau en de fluctuatie een natuurlijke oorzaak heeft. Vaak in de zin van variabele, meestal door het weer gedreven abiotische omstandigheden, maar ook ten gevolge van autonome ecologische processen met een voorspelbaar en min of meer cyclisch karakter. De duur van de periode die als uitgangspunt moet worden genomen is niet voor alle soorten en arealen leefgebied of habitattypen hetzelfde. Deze hangt af van de ecologie en natuurlijke fluctuaties van de soort of het habitatype. Het is ook van belang om in te zien dat daarnaast het referentieniveau trendmatig kan veranderen, bijvoorbeeld door lineaire successie als het gevolg van overmatige stikstofdepositie, waardoor maatregelen nodig zijn. Er kan dus sprake zijn van een natuurlijke fluctuatie tegen de achtergrond van een positieve of negatieve trend.

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

- Intrinsieke fluctuaties van leefgebied of habitatype, door afwisselende successie en verstoring waardoor successie opnieuw kan beginnen, met afwisselende dominantie van verschillende leefgebieden en habitattypen. Het voortbestaan van deze dynamiek kan een randvoorwaarde zijn voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding (gSvI). Als dat niet meer door natuurlijke dynamiek gerealiseerd kan worden, kan het noodzakelijk zijn de natuurlijke dynamiek na te bootsen met beheeringrepen.;
- Fluctuaties veroorzaakt door grootschalige verplaatsing van soorten tussen meerdere Natura 2000-gebieden, of daarbuiten, zonder dat de regionale populatie als geheel daaronder lijdt. Dit betekent dat meerdere Natura 2000-gebieden samen blijvend moeten bijdragen aan voldoende opvangcapaciteit. De afwezigheid van de soort in een gebied is geen reden om permanente aantasting van leefgebied te accepteren, ook al komt de soort elders in voldoende mate voor. Een tijdelijke aantasting kan echter wel geaccepteerd worden, indien die aantasting hersteld is voor aanvang van de volgende voortplantingscyclus;
- Willekeurige fluctuaties door externe oorzaken, bijvoorbeeld willekeurige opeenvolging van goede en magere jaren, al dan niet aangedreven door andere natuurlijke factoren, zoals het weer. Deze soortgebonden fluctuaties zijn afhankelijk van ecologische factoren waaronder de voortplantingsstrategie van een soort.

2. Onnauwkeurigheid van meting

Vanwege onnauwkeurigheid van metingen kunnen doelen gebaseerd zijn op over- of onderschattingen. Dit kan twee oorzaken hebben:

- Als er sprake is van systematische fouten in de metingen, kan het zijn dat de historisch waargenomen waarden over- of onderschat zijn, waardoor het behoudsniveau niet goed is bepaald en mogelijk ook een uitbreidingsopgave niet juist is onderbouwd;
- Als de natuurmonitoring niet voldoende nauwkeurig is, kan geen (juist) kwantitatief doel worden bepaald. Welke nauwkeurigheid acceptabel is, hangt af van soort en habitatype. Wanneer de natuurmonitoring niet nauwkeuriger kan worden uitgevoerd zal er wellicht afgezien moeten worden van een kwantitatief doel, of kunnen in plaats van een kwantitatief instandhoudingsdoel in een beheerplan andere, wel meetbare evaluatieparameters worden gehanteerd.

3. Trend en verandering

Kenmerkend voor trend en verandering is dat deze in een bepaalde richting (niet cyclisch) optreden en aangedreven wordt door een oorzaak van buitenaf. Dit kan een natuurlijke verandering zijn, zoals de langzame verplaatsing van Waddeneilanden van west naar oost, maar ook het gevolg van menselijk

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

ingrijpen, bijvoorbeeld zandhonger¹ door de deltawerken in de Haringvliet en de Oosterschelde. Deze verandering kan ook tijdelijk zijn. Bij het kwantificeren van doelen is het van belang dat natuurlijke dynamiek wordt onderscheiden van veranderingen in populaties of arealen van leefgebied of habitattypen, die niet verklaard kunnen worden als een natuurlijke fluctuatie ten gevolge van een eigenschap van een soort of habitatype in relatie tot de natuurlijke omgeving.

Als in een gebied een trend optreedt en het in een bepaalde richting verandert, kan dit effect hebben op de doelen in het gebied. Zo kan een habitatype of soort als gevolg van deze trend dreigen te verdwijnen en zijn maatregelen verplicht om dit te voorkomen. De ondergrens waarbij een soort of habitatype nog in minder dan verwaarloosbare mate (ook wel betekenende mate) aanwezig is, staat uitgewerkt in het profielendocument.²

3.2.1 Opties voor omgaan met natuurlijke fluctuaties

In deze paragraaf worden de opties beschreven die beschikbaar zijn voor de categorie 'natuurlijke fluctuaties' als oorzaak voor het fluctueren van doelen. Met name in dynamische gebieden³ kunnen soorten en habitattypen grote fluctuaties laten zien in aantallen en oppervlakte als gevolg van wisselende omstandigheden. Vogels kunnen bijvoorbeeld een aantal jaren allemaal in het ene Natura 2000-gebied zitten en vervolgens weer in een ander Natura 2000-gebied. Habitattypen kunnen overgaan van het ene naar het andere successiestadium, waardoor het ene habitatype (tijdelijk) toeneemt en het andere afneemt.

Bij habitattypen en soorten die grote natuurlijke fluctuaties laten zien, is het van belang de vraag te beantwoorden of deze bestendig aanwezig⁴ zijn in een gebied:

- Indien soorten of typen niet bestendig aanwezig zijn in een gebied, wordt er geen instandhoudingsdoelstelling geformuleerd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan soorten en habitattypen die tijdelijk aanwezig zijn na een inrichtingsmaatregel voor het realiseren van aangewezen instandhoudingsdoelstellingen waarbij er, als bijeffect, een tijdelijke situatie ontstaat met pioniersvegetatie en -soorten die daar niet bestendig voorkomen. Niettemin dient voor deze soorten óók de gunstige staat van instandhouding worden gerealiseerd. In het Strategisch Plan wordt nader ingegaan op de gunstige staat van instandhouding voor pionierssoorten;
- Wanneer een pionierssoort of pionierssituatie van een habitatype en de daarmee gepaard gaande natuurlijke fluctuaties onderdeel zijn van de natuurlijke kenmerken van een gebied, dient er een instandhoudingsdoelstelling te worden geformuleerd. Dit geldt voor pionierssoorten en habitattypen die in een gebied voorkomen vanwege de natuurlijke dynamiek, maar ook vanwege een bepaald beheer dat wordt gevoerd. Daarbij is het van belang dat er goed wordt gekeken naar het moment van aanwijzing en dat de doelstelling niet wordt gebaseerd op een moment dat sprake is van een hoog of juist laag niveau, waardoor een onrealistisch doel wordt geformuleerd.

Dit betekent dat doelen in dynamische gebieden niet als statisch moeten worden geïnterpreteerd. Hierna worden verschillende opties beschreven die hiervoor gebruikt kunnen worden.

Voor alle hieronder beschreven opties geldt dat een tijdelijke afname door natuurlijke dynamiek mogelijk is, maar dat de tijdelijke afname er niet toe mag leiden dat een kritische ondergrens wordt overschreden, waardoor de doelstelling op gebiedsniveau of de landelijk gSvI in gevaar komt. Deze kritische ondergrens zal in de aanwijzingsbesluiten niet standaard worden gekwantificeerd. In de beheerplannen zal worden uitgewerkt wat voor de verschillende habitattypen en soorten de ondergrens is in het licht van de kenmerken van het betreffende gebied.

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

- a) instandhoudingsdoelstelling aanpassen, passend bij de termijn van de natuurlijke cyclus;
- b) regiодоelen opnemen in aanwijzingsbesluiten, aanvullend op de gebiedsdoelen;
- c) cyclische habitattypen en leefgebieden.

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

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

3. In dynamische natuur hebben natuurlijke processen een bepalende invloed op het landschap, zoals bij de Waddenzee of in uiterwaarden. Hierdoor zijn jonge successiestadia zoals open grond, open water of grasland aanwezig, maar ook oude successiestadia zoals bossen of venen. Voor een uitgebreidere definitie, zie: BIJ12 "N01 Grootchalige, dynamische natuur", online: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/natuurtypen/n01-grootchalige-dynamische-natuur/>.

4. Zie 'Definitie bestendig gebruik' in paragraaf 5.2.3.

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

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

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

- Natuurlijke kortetermijncycli: (onregelmatige) cycli die binnen een termijn van ongeveer 5-10 jaar van nature optreden. Te denken valt aan terugkerende virusuitbraken (konijnen, zeehonden), cycli van muizenpopulaties of invloed op populaties door het optreden van mastjaren¹ bij bomen, die kunnen leiden tot fluctuaties van soorten en habitattypen en die direct of indirect door zulke fenomenen worden beïnvloed. Het doelbereik kan dan over zo'n termijn worden geëvalueerd. Bij reeds gekwantificeerde doelen kan bij de huidige doelen sprake zijn van over- of onderschatting. Waar dat het geval is kan doelaanpassing aan de orde zijn;
- Natuurlijke langetermijncycli zoals bijvoorbeeld tussen pionier- en vervalstadia van bossen. Vanwege de grotere tijdsperiode wordt het bestaan van zo'n cyclus mogelijk over het hoofd gezien en wordt mogelijk een te hoge of te lage instandhoudingsdoelstelling vastgesteld.

Als onderdeel van de evaluatie van het beheerplan kan daarom door het bevoegd gezag voor het beheerplan een analyse worden toegevoegd die aangeeft over welke tijdsperiode een doel wordt geëvalueerd. In gevallen waarbij de termijn van de cyclus niet passend is bij de wijze waarop het huidige doel is vastgesteld in het aanwijzingsbesluit en waardoor in beheer en vergunningverlening knelpunten ontstaan, kan zo'n analyse onderbouwing geven voor een voorstel tot doelwijziging. Hierna zullen voor relevante gevallen de aanwijzingsbesluiten moeten worden aangepast.

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

b) Regiodoelen in aanwijzingsbesluiten

Voor bepaalde soorten en habitattypen is het mogelijk om regiodoelen te formuleren, zoals voor een aantal vogelsoorten en de gewone zeehond is gedaan in de Deltawateren. Met een regiodoelstelling kan het doelbereik van verschillende gebiedsdoelen in samenhang met elkaar worden beoordeeld. Het formuleren van een regiodoel is mogelijk als de volgende factoren van toepassing zijn:

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

Voor regiodoelen gelden de volgende vereisten:

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

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

c) Cyclisch veranderende habitattypen en leefgebieden

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

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

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

Elementen in deze beschrijving zijn onder andere essentiële elementen voor het functioneren van het landschap, de variatie in tijd en ruimte en de verhouding tussen habitattypen en in welke mate deze mogen variëren. Ook kernopgaven voor het gebied kunnen hier terugkomen. Een voorbeeld van het anders formuleren van de doelen voor dynamische waarden is te vinden in het Beheerplan Zwin en Kievittepolder (provincie Zeeland)¹, zie kader hieronder.

Beheerplan Zwin en Kievittepolder (provincie Zeeland)

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

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

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

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

4

WIJZIGEN VAN DOELEN IN BESTAANDE NATURA 2000-GEBIEDEN

4.1 Inleiding

De instandhoudingsdoelstellingen geven richting aan de beheerplannen van Natura 2000-gebieden maar staan niet voor eeuwig vast. Zo kunnen gebieden belangrijker worden voor bepaalde soorten of habitattypen en minder belangrijk voor andere soorten of habitattypen. Vanwege het verslechteringsverbod van de habitatrichtlijn kunnen behoudsdoelen alleen worden gewijzigd onder strikte voorwaarden. Voor verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen is meer flexibiliteit. Door verbeter- of uitbreidingsdoelen elders te lokaliseren kan het doelensysteem efficiënter en effectiever worden vormgegeven. Het Beleidskader Doelwijziging geeft hiervoor de spelregels o.b.v. de strikte voorwaarden die de VHR daaraan stelt.

Behoud als minimum

Behoud van de oppervlakte en kwaliteit van een habitatype of de oppervlakte en kwaliteit van leefgebieden van soorten betreft in principe een ondergrens voor de bescherming van alle habitattypen en soorten. Volgens artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn mag de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten namelijk niet verslechteren, het zogenaamde ‘verslechteringsverbod’.

Naast het criterium van minimaal behoud in de gebieden moet de landelijk gunstige staat van instandhouding (gSvl) bereikt worden, om te zorgen dat soorten en habitattypen duurzaam kunnen voortbestaan. Om de landelijke gSvl te bereiken is voor veel soorten en habitattypen verbetering van de kwaliteit van het leefgebied van soorten of van een habitatype noodzakelijk of is uitbreiding van de populatie van een soort of oppervlakte van een habitatype of het leefgebied van een soort nodig. Volgens de VHR staat het EU-lidstaten vrij om zelf invulling te geven aan hoe ze de landelijk gSvl willen bereiken¹. In Nederland zijn hiervoor verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen geformuleerd in gebieden waarvan wordt ingeschat dat er de beste kansen aanwezig zijn voor een grotere bijdrage aan het bereiken van de landelijk gSvl. De mate van verbetering of uitbreiding en het tempo daarvan is uitgewerkt in slechts een beperkt deel van de vigerende beheerplannen.

4.2 Correctie van fouten of nieuwe inzichten in definities

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

- Feitelijke onjuistheden
Wanneer sprake is van een administratieve of een wetenschappelijke fout in de gegevens over het voorkomen van soorten en habitattypen in een Natura 2000-gebied ten tijde van de aanmelding bij de Europese Commissie;
- Nieuwe inzichten in de definiëring van habitattypen
De definiëring van habitattypen is in Europees verband afgestemd in het Habitats Committee waarin alle EU-lidstaten zitting hebben en is vastgelegd in de interpretatiehandleiding van de Europese Commissie. Deze handleiding dient als wetenschappelijk referentie en kan door de lidstaten als basis worden gebruikt bij de nationale implementatie van de Habitatrichtlijn. Deze definiëring is uitgewerkt in het Profielendocument (2008), welke is vastgesteld door het Ministerie van LNV². Inzichten in de interpretatie binnen een specifieke Nederlandse situatie kunnen veranderen.

Dergelijke onjuistheden in gegevens en nieuwe inzichten in definiëring kunnen leiden tot het schrappen van instandhoudingsdoelstellingen voor soorten en habitattypen waarvan achteraf blijkt dat ze op het moment van aanmelden toch niet (in meer dan verwaarloosbare mate) of juist wel in het gebied voorkwamen.

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

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

4.3 Ruimte voor schuiven van verbeter- en uitbreidingsdoelen tussen gebieden ('elders meer potentie')

4.3.1 Wat is 'elders meer potentie'?

Uit ecologische analyse, zoals uit de evaluatie van de beheerplannen, kan blijken dat een instandhoudingsdoel in een ander Natura 2000-gebied sneller, makkelijker of beter kan worden bereikt ('elders meer potentie'). Dit kan reden zijn voor doelwijziging, waarbij een verbeter- en/of uitbreidingsdoelstelling in het aanwijzingsbesluit wijzigt naar 'behoud' in het ene Natura 2000-gebied, en een behoudsdoelstelling wijzigt naar 'verbetering of uitbreiding' in het andere Natura 2000-gebied. Ook is het mogelijk dat er (net) buiten Natura 2000-gebieden meer potentie blijkt te zijn voor het realiseren van een uitbreidings- of verbeterdoelstelling.

Het instrument 'elders meer potentie' biedt de mogelijkheid om verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen van het ene naar het andere gebied te verplaatsen om de landelijk gSvl sneller, makkelijker of beter te bereiken. Het verplaatsen van verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen kan plaatsvinden tussen bestaande Natura 2000-gebieden maar ook naar gebieden die nu nog geen Natura 2000-gebied zijn. Op voorhand is het niet de verwachting dat verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen op grote schaal verplaatst kunnen worden, omdat de ruimte in gebieden die daarvoor geschikt zijn of geschikt kan worden gemaakt naar verwachting beperkt is. Voor specifieke situaties zou 'elders meer potentie' echter een oplossing kunnen zijn, waardoor het zinvol is deze mogelijkheid in dit Beleidskader Doelwijziging op te nemen.

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

Verplaatsen van behoudsdoelen

Het is niet mogelijk om de grotere potentie van een ander gebied te gebruiken als onderbouwing om behoudsdoelen anders te verdelen over de Natura 2000-gebieden. Voor alle doelen is behoud in principe de ondergrens, vanwege het verslechteringsverbod van de Habitatrictlijn. Het verplaatsen, verlagen of laten vallen van behoudsdoelen in gebieden kan alleen onder strikte voorwaarden. Deze situaties zijn beschreven in paragraaf 4.4 'ten gunste van' en paragraaf 4.5 'onhaalbare doelen'.

4.3.2 Situaties bij toepassen van 'elders meer potentie'

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

- Bestaande Natura 2000-gebieden
Hierbij kunnen ook habitatrictlijndoelen worden verplaatst naar (een deel van) een bestaand Natura 2000-gebied dat nu alleen is aangewezen onder Vogelrichtlijn, of andersom kunnen vogelrichtlijndoelen worden verplaatst naar een bestaand gebied dat is aangewezen onder de Habitatrictlijn;
- Verplaatsing naar gebieden buiten bestaande Natura 2000-gebieden.

Als een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling makkelijker, beter en/of sneller te bereiken is in een ander Natura 2000-gebied, kan in het meer kansrijke Natura 2000-gebied de behoudsdoelstelling worden verhoogd naar een verbeterdoelstelling of kan de bestaande verbeterdoelstelling (op voorwaarde dat deze gekwantificeerd is) worden verhoogd. In het oorspronkelijke gebied kan de verbeter- of uitbreidingsdoelstelling dan worden verlaagd, waarbij behoud het minimum is. Daarvoor zijn wijzigingsbesluiten noodzakelijk voor beide Natura 2000-gebieden.

Het kan ook gebeuren dat twee Natura 2000-gebieden al gekwantificeerde verbeterdoelstellingen hebben voor eenzelfde habitatype of soort en dat blijkt dat in het ene Natura 2000-gebied minder verbetering mogelijk is dan verwacht, en deze verbetering kansrijker is in het andere Natura 2000-gebied. In dat geval kan de omvang van de bijdrage tussen twee bestaande verbeterdoelstellingen worden verschoven. De nieuwe gekwantificeerde doelen worden opgenomen in de aanwijzingsbesluiten van de betreffende gebieden.

In het Strategisch Plan wordt aangegeven welke bijdrage het gebied of een regio totaal levert zodat in beide gevallen de 'optelsom' blijft kloppen.

Als een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling beter kan worden bereikt buiten de bestaande begrenzing van een Natura 2000-gebied, dan kan de begrenzing worden aangepast (zie paragraaf 5.4).

4.3.3 Direct formaliseren van toekomstige realisatie of parallel werken

Om er zeker van te zijn dat een verschuiving van doelen tussen twee gebieden ook daadwerkelijk bijdraagt aan (het beter of sneller bereiken van) de landelijk gSvl, worden twee mogelijke opties onderscheiden:

1. Direct formaliseren van verplaatsing van verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen
De eerste optie betreft het direct formaliseren van de verplaatsing van verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen (in aanwijzingsbesluiten en/of beheerplannen), nog voordat ze in het andere gebied gerealiseerd zijn. Hiervoor zal het nodig zijn voldoende zekerheid te hebben dat het andere gebied daadwerkelijk potentie heeft voor de betreffende uitbreiding of verbetering. Dit zal uit een ecologische systeemanalyse of watersysteemanalyse moeten blijken. Daarbij is het ook nodig dat alle benodigde maatregelen voor verbetering of uitbreiding zijn geïdentificeerd en voldoende op haalbaarheid zijn getoetst. Op basis hiervan moet bestuurlijk commitment en financiële borging worden verkregen om doelen te verplaatsen en de benodigde maatregelen te realiseren. Vervolgens worden de gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen in de betreffende aanwijzingsbesluiten en beheerplannen aangepast (van behoud naar verbetering in het ene gebied, en van verbetering naar behoud in het andere gebied).
2. Parallel werken: stapsgewijs formaliseren van verplaatsing van verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen
De tweede optie betreft de mogelijkheid van parallel werken. Bij parallel werken wordt de verbetering of uitbreiding eerst in het andere Natura 2000-gebied gerealiseerd en daar al dan niet geformaliseerd, nog zonder de bestaande verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen van het oorspronkelijke gebied af te halen en bijbehorende maatregelen te stoppen. Pas nadat de verbetering succesvol 'elders' is gerealiseerd worden de instandhoudingsdoelstellingen van het oorspronkelijke gebied aangepast. In dat geval wordt 'elders meer potentie' gebaseerd op praktijksucces in plaats van theoretische analyse, modellering of beleidsmatige wens, wat in specifieke situaties beter recht kan doen aan het voorzorgsbeginsel. Hiermee wordt voorkomen dat een benodigde verbetering langdurig tussen gebieden heen en weer wordt geschoven, met het risico dat de realisatie van de beoogde verbetering wordt uitgesteld. Ook wordt de robuustheid van het Natura 2000-netwerk vergroot, omdat in meer gebieden maatregelen worden genomen voor verbetering of uitbreiding. Doordat in deze optie niet direct kan worden gestopt met het nemen van (beheer)maatregelen in het oorspronkelijk gebied kan dit mogelijk leiden tot inefficiënte besteding van middelen. Het is daarom logisch om parallel werken vooral toe te passen wanneer de verbetering elders relatief onzeker is.

4.3.4 Criteria en randvoorwaarden voor toepassing van 'elders meer potentie'

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

- Elders meer potentie kan worden toegepast om redenen van:
 - Efficiëntie
Verbeterdoelen (voor oppervlakte en/of kwaliteit) kunnen in een ander gebied sneller of goedkoper gerealiseerd worden, bijvoorbeeld doordat beter wordt voldaan aan de natuurlijke voorwaarden voor de soort;
 - Robuustheid
Verbetering in het andere gebied leidt tot robuuster doelbereik, bijvoorbeeld door grotere landelijke spreiding van een habitatype of soort, waardoor bij onverwachte verslechtering in een gebied, de gSvl in meer andere gebieden alsnog bereikt kan worden;
- In het gebied waar de verbeter- of uitbreidingsdoelstelling wordt verlaagd, is vanwege het verslechteringsverbod het nieuwe doel in principe minimaal behoud;
- Voor het verplaatsen van doelen is een gedegen ecologische onderbouwing nodig op basis van:
 - De ecologische potentie van het nieuwe gebied voor het bereiken van de landelijk gSvl, op basis van (landschaps)ecologische systeemanalyse of watersysteemanalyse;
 - De mate van zekerheid dat de verbetering in het andere gebied wordt bereikt. Dit is belangrijk voor de aanpak (direct formaliseren of parallel werken) die wordt gekozen.

4.4 Ruimte voor prioriteren van doelen binnen gebieden ('ten gunste van')

4.4.1 Inleiding

De instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied dienen te gelden voor alle aanwezige VHR-habitattypen en soorten. Derhalve kan het noodzakelijk zijn dat prioriteiten worden gesteld. Dit is het geval wanneer maatregelen ter behoud of verbetering van bepaalde habitattypen en soorten noodzakelijkerwijs ten koste gaan van de instandhouding van andere habitattypen en soorten. In die gevallen moet een keuze worden gemaakt. Nederland past al een 'ten gunste van' formulering toe, waarbij het ene doel mag afnemen 'ten gunste van' een ander doel.

Vanwege het verslechteringsverbod zijn de mogelijkheden beperkter wanneer behoudsdoelen elkaar in de weg zitten, dan wanneer uitbreidingsdoelstellingen botsen met behoudsdoelen of met elkaar. Uitbreidingsdoelstellingen kunnen namelijk (in elk geval in potentie) ook in andere gebieden worden bereikt. Bij 'ten gunste van' is enige achteruitgang ten opzichte van een behoudsdoel toegestaan. Toch wordt hiermee het verslechteringsverbod niet overtreden, omdat het voor het begunstigde doel passend en vereist kan zijn om een van de behoudsdoelen af te laten nemen, mede omdat er geen andere oplossing is.¹ 'Ten gunste van' is tot nu zeer beperkt en strikt toegepast, omdat verslechtering in beginsel niet is toegestaan en de landelijk gunstige staat van instandhouding voor alle waarden bereikt moet worden.

De huidige beperkte toepassing van 'ten gunste van' houdt in dat alleen doelen met een landelijk gSvl die in het gebied ruim boven het gestelde doel zijn toegenomen mogen afnemen 'ten gunste van' doelen met een landelijk ongunstige staat van instandhouding en alleen als er geen mogelijkheid is om in het gebied de doelen op een andere manier te halen, bijvoorbeeld uitbreiding van de begrenzing van het gebied of maatregelen in H0000. In enkele speciale gevallen kan zelfs landelijk verslechtering toegestaan worden, zoals wanneer het niet-prioritaire habitatype herstellend hoogveen (H7120) door natuurherstel wordt omgezet in het prioritaire habitatype actief hoogveen (H7110).

Alhoewel de voorwaarden strikt blijven, zijn er vanuit de (evaluatie van de) beheerplannen mogelijk meer situaties denkbaar waarvoor het toepassen van 'ten gunste van' een oplossing kan zijn. De voorwaarden daarvoor worden in deze paragraaf uitgewerkt.

4.4.2 Ecologische context

Sommige habitattypen en ook leefgebieden voor bepaalde habitatsoorten of vogelrichtlijnsoorten kunnen ecologisch gezien niet tegelijkertijd op een plek voorkomen. Dit komt onder andere voor in landschappen, waar onder natuurlijke omstandigheden meerdere successiestadia² van habitat(sub)typen zijn, waarbij het landschap niet per definitie doorgroeit naar een climaxstadium, maar zichzelf ook weer verjongt. Daardoor kunnen meerdere habitat(sub)typen naast elkaar blijven bestaan, maar zullen ze in de onderlinge verhoudingen sterk in de tijd kunnen variëren. Voorbeelden zijn duinlandschappen of verlandingsvegetaties³ in moerassen. Voor dergelijke verschuivingen in de tijd kunnen de opties voor het omgaan met natuurlijke dynamiek (zie paragraaf 3.2) oplossing bieden. Het streven naar complete ecosystemen met duurzame voorkomens (over lange jaren en natuurlijke cycli gezien) van verschillende stadia kan echter ook een andere onderlinge verhouding vragen dan de voorkomens ten tijde van aanwijzing van het gebied.

Veel landschappen en ecosystemen met meerdere successiestadia van habitat(sub)typen zijn (al voor aanwijzing) door de mens beïnvloed, bijvoorbeeld door aanpassingen in de hydrologie of het beheer, zoals het geval is bij de deltawerken in de Haringvliet. Hierdoor zijn bepaalde habitattypen in grotere omvang aanwezig dan van nature het geval zou zijn en andere habitattypen juist in kleinere omvang aanwezig.

-
1. 'Gelet op de formulering van art. 6 lid 2 HRL moet ons inziens aangenomen worden dat bij een 'ten gunste van'-doelstelling, waarbij het realiseren van een landelijk gSvl voor het ene habitatype of soort ten koste van de huidige staat van instandhouding van een ander habitatype of soort kan gaan, het verslechteringsverbod van art. 6 lid 2 HRL niet wordt overtreden. De kernvraag die in dat geval, op basis van ecologische argumenten, dient te worden beantwoord, is de vraag wanneer een maatregel 'passend en vereist' is om de ISHD's te verwezenlijken, ook al zou realisatie van een ISHD 'ten gunste van' het ene habitatype of soort ten nadele van een ander habitatype of soort zijn', in: Arcadis (2020) *Doорlichting Natura 2000. Onderzoek naar mogelijkheden voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden*, rapport voor LNV, p. 22-23.
 2. Successie is het ecologische proces waarbij de soortensamenstelling over langere tijd verandert. De soortensamenstelling begint in een leeg habitat met pioniersoorten en wordt met de tijd complexer totdat een situatie wordt bereikt die zichzelf in stand houdt, ofwel het climaxstadium. Door verstoring kan successie worden teruggezet naar een eerder stadium.
 3. Verlandingsvegetaties komen voor waar open water dichtgroeit met planten en daarmee verandert in moeras en vervolgens broekbos.

Herstel naar een meer natuurlijke situatie brengt met zich mee (of sterker nog, heeft als doel) deze situatie te veranderen, waardoor de in oppervlakte afgenomen habitattypen weer kunnen toenemen. Als de ruimte in een gebied beperkt is, heeft dit als bijkomende consequentie dat de oppervlakte van door menselijk ingrijpen in oppervlakte toegenomen habitattypen, weer gaat afnemen. Het verslechteringsverbod, waardoor de oppervlakte niet zou mogen afnemen, staat deze afname echter in de weg. Voor specifieke situaties, waar geen andere oplossing is dan dat een waarde afneemt ten opzichte van behoudsniveau, is de 'ten gunste van' formulering opgesteld.

4.4.3 Randvoorwaarden toepassing 'ten gunste van'

Voor het breder (in meer gevallen) kunnen toepassen van een doelwijziging 'ten gunste van' is geen duidelijke jurisprudentie,¹ maar met behulp van een juridische denktank² zijn vier randvoorwaarden voor toepassing van 'ten gunste van' geformuleerd:

1. Er dient sprake te zijn van instandhoudingsdoelstellingen (waarvan in ieder geval één behoudsdoelstelling) die ecologisch gezien niet tegelijkertijd (volledig) gerealiseerd kunnen worden (i.e. elkaar in de weg zitten);
2. Andere maatregelen voor het behalen van het doel op gebiedsniveau zijn ecologisch gezien niet mogelijk (bijvoorbeeld herbegrenzing, maatregelen in H0000³, of zoneren in de tijd voor habitattypen die elkaar afwisselen in de tijd in een dynamisch gebied);
3. Indien bepaalde instandhoudingsdoelstellingen 'ten gunste van' andere ontwikkeld worden, moet met ecologische argumenten gemotiveerd worden dat, en hoe, voor de benadeelde soorten en habitattypen op termijn de landelijk gSvl kan worden behouden of bereikt. Het Strategisch Plan geeft hiervoor overzicht;
4. Indien 'ten gunste van-maatregelen' ertoe leiden dat aangewezen soorten en habitattypen in een Natura 2000-gebied verdwijnen en niet meer terugkomen, dan is instemming van de Europese Commissie nodig. De verwachting is echter dat in verreweg de meeste gevallen toepassing van 'ten gunste van' zal leiden tot het verlagen van de doelen en niet tot het volledig verdwijnen van bepaalde habitattypen en soorten uit een gebied.⁴ Het kan wel leiden tot extra opgaven in andere gebieden om de landelijk gSvl te bereiken.

Uitgangspunt bij een 'ten gunste van' doelwijziging is dat de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied samen de optimale bijdrage leveren van het gebied aan het bereiken van een landelijk gSvl. De optimale bijdrage wordt in beginsel bepaald door de ecologische potenties van het gebied, en is dus toekomstgericht. Als voor die optimale bijdrage systeemingenrepen nodig zijn die de omstandigheden realiseren voor habitattypen en soorten waarvoor het gebied belangrijk is, maar tot een afname leiden van habitattypen en soorten waarvoor het gebied minder belangrijk is, dan is een 'ten gunstige van' formulering op zijn plaats.

Voor het toepassen van een 'ten gunste van' doelwijziging op het niveau van habitatsubtypen (e.g. uitbreiding van H2190A ten gunste van H2190B) van hetzelfde habitatype (H2190) gelden bovenstaande randvoorwaarden niet. In deze gevallen is een degelijke ecologische onderbouwing nodig dat ondanks het laten vervallen of afnemen van de habitatsubtypen een tenminste even goede gunstige Svl bereikt kan worden (en wat die gunstige Svl dan precies is), inclusief de ecologische variatie.⁵

Nadere toelichting op toepassing van 'ten gunste van'

Voor het kunnen toepassen van 'ten gunste van' moet sprake zijn van een situatie waarin andere oplossingen om beide doelen te realiseren niet mogelijk zijn, zoals opties in tijd en ruimte. Het is nodig te onderbouwen en verzekeren dat de landelijk gSvl voor benadeelde waarden op andere wijze kan worden bereikt.

-
1. Arcadis (2020) *Doorlichting Natura 2000. Onderzoek naar mogelijkheden voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden*, rapport voor LNV, p. 112-114;
Witteveen + Bos i.s.m. K. Bastmeijer (2020) *Nalopen van Natura 2000 aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn*, rapport voor LNV, p. 33 en 34.
 2. Denktank met experts op het gebied van omgevingsrecht, natuurbeschermingsrecht en ecologie welke in 2020 antwoord gaf op juridische vragen over Natura 2000-wetgeving.
 3. H0000 zijn delen binnen Natura 2000-gebieden waar geen beschermd habitatype of leefgebied van soorten is.
 4. 'Ten gunste van' zal veelal leiden tot verlaging van doelen, niet tot verwijdering, waardoor instemming van de EC meestal niet nodig is', in: Arcadis (2020) *Doorlichting Natura 2000. Onderzoek naar mogelijkheden voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden*, rapport voor LNV, p. 20.
 5. Intern verslag tweede bijeenkomst juridische denktank - 29 september 2020, p. 4.

Vanwege het verslechteringsverbod zijn de mogelijkheden beperkter wanneer behoudsdoelen elkaar in de weg zitten, dan wanneer uitbreidingsdoelstellingen botsen met behoudsdoelen of met elkaar. Uitbreidingsdoelstellingen kunnen namelijk (in elk geval in potentie) ook in andere gebieden worden bereikt.

Wanneer uitbreidingsdoelstellingen worden verlaagd, maar wel boven behoudsniveau blijven, vindt er geen verslechtering ten opzichte van de referentiesituatie plaats. Een 'ten gunste van' formulering is voor deze situatie niet nodig, omdat 'ten gunste van' betrekking heeft op afname tot onder de referentiesituatie. Verbeterdoelstellingen kunnen alleen worden verlaagd, als dat de landelijk gSvl niet in gevaar brengt. Zo mogelijk zijn deze verbeteringen elders te realiseren. Dit is behandeld bij het onderdeel 'elders meer potentie'.

Wanneer verbeter- of behoudsdoelen worden ontwikkeld ten koste van behoudsdoelen waarvoor de landelijk gSvl en instandhoudingsdoelstellingen (gebiedsniveau) met ruime marge zijn behaald, is, zolang het benadeelde doel niet beneden behoudsniveau daalt, geen sprake van verslechtering. Ook voor deze situatie is 'ten gunste van' daarom niet nodig.

Een laatste situatie is dat nieuwe waarden, waarvoor nog geen doelen zijn geformuleerd in een specifiek gebied, zich ontwikkelen ten koste van (bestaande) behoudsdoelen. Bijvoorbeeld biogene riffen (H1170) die zich ontwikkelen in permanent overstroomde zandbanken (H1110). Als de nieuwe waarden in het gebied een (belangrijke) bijdrage leveren aan de landelijk gSvl van die waarde, zou dit een gunstige ontwikkeling kunnen zijn. Als deze nieuwe waarden worden aangewezen als behouds- of uitbreidingsdoelstelling, kan het relevante stappenplan worden gebruikt.

Tabel 4.1 Overzicht van situaties waarin de 'ten gunste van' formulering relevant is

Afnemende waarde	Ten gunste van	Instrument
verslechtering van waarde met behoudsdoelstelling x ten opzichte van referentie	behoudsdoel y	'ten gunste van' formulering, stappenplan 1
verslechtering van waarde met behoudsdoelstelling x ten opzichte van referentie	verbeterdoel y	'ten gunste van' formulering, stappenplan 2
afname van waarde met verbeterdoel x, waarbij waarde boven behoudsniveau blijft	behoudsdoel y	'elders meer potentie'
afname van waarde met verbeterdoel x, waarbij waarde boven behoudsniveau blijft	verbeterdoel y	'elders meer potentie'
afname van waarde met behoudsdoel x, maar waarde blijft boven de referentie en de landelijk gSvl is gegarandeerd	behoudsdoel y	geen 'ten gunste van' formulering nodig, mogelijk strategisch plan

Een hypothetische toepassing van 'ten gunste van' is hieronder uitgewerkt voor een duingebied. Bij een behoudsdoel voor kwaliteit en oppervlakte voor habitattypen H2160 Duindoornstruwelen en H2170 Kruiplwilgstruwelen, kan enige achteruitgang van oppervlakte toegestaan zijn ten gunste van verbeterdoelen voor habitattypen witte (H2120) en grijze duinen (H2130) of vochtige duinvalleien (H2190). Voor de noodzakelijke uitbreiding van habitattypen met verbeterdoelen is in het gebied geen andere locatie, zoals H0000¹, dan een locatie waar al een ander habitatype aanwezig is. Ook is het niet mogelijk duindoornstruwelen (H2160) of kruiplwilgstruwelen (H2710) te verplaatsen door grijze duinen (H2130) te ontwikkelen op een locatie met duindoornstruwelen en te voorkomen dat duindoornstruweel afneemt door dit op een H0000-locatie in het gebied te ontwikkelen. Daarmee kunnen de instandhoudingsdoelen ecologisch gezien niet tegelijkertijd gerealiseerd worden. Andere maatregelen om de verbeterdoelen te behalen zijn ecologisch gezien niet mogelijk. De landelijke gSvl voor duindoorn- en kruiplwilgstruweel is gunstig en deze verdwijnen niet uit het gebied. Daarmee wordt voldaan aan de vier randvoorwaarden voor 'ten gunste van' van de juridische denktank².

De maatregelen, die in dat geval in het beheerplan zijn opgenomen, bestaan onder andere uit het verwijderen van duindoornstruweel ten gunste van habitattypen grijze duinen en vochtige duinvalleien. Hierbij wordt vooral slecht ontwikkelde duindoornstruweel verwijderd, waardoor de maatregel niet negatief

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

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

is voor de kwaliteit van het duindoornstruweel. Aangezien duindoornstruweel mogelijk leefgebied is voor de nauwe korfslak (H1014) waar een behoudsdoel voor is, worden eilanden van struwelen behouden waaruit de korfslak weer kan uitbreiden.

4.5 Onhaalbare (behouds)doelen

4.5.1 Inleiding

Door monitoring van de doelen en inzicht in het ecologisch functioneren van de betreffende ecosystemen kan blijken dat sommige instandhoudingsdoelstellingen niet of moeilijk haalbaar zijn. In hoofdstuk 4.3 worden opties behandeld hoe er mee om te gaan als er voor het realiseren van verbeter- en/of uitbreidingsdoelstellingen 'elders meer potentie' is, anders begrenzen of instandhoudingsdoelen anders prioriteren. In hoofdstuk 4.4 wordt de situatie beschreven wanneer instandhoudingsdoelen elkaar in de weg zitten. Deze paragraaf beschrijft de uitzonderlijke situatie waarin deze opties niet werken en onhaalbare gebiedsdoelen verlaagd of geschrapt zouden kunnen worden. Op dit moment is dat voor geen van de soorten en habitattypen aan de orde. Het gaat dus vooralsnog om hypothetische situaties.

4.5.2 Wat is een onhaalbaar gebiedsdoel en wanneer zou je een doel op kunnen geven of verlagen?

Bij het beschouwen van onhaalbare doelen moet onderscheid worden gemaakt tussen behoudsdoelen enerzijds en verbeter- en/of uitbreidingsdoelstellingen anderzijds. Behoud van de oppervlakte en kwaliteit van een habitatype of de oppervlakte en kwaliteit van leefgebieden van soorten betreft in principe een ondergrens voor alle habitattypen en soorten. Dit is zo, omdat volgens artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten in een gebied niet mag verslechteren (het eerdergenoemde verslechtingsverbod). Er zijn echter situaties denkbaar waarin een behoudsdoelstelling in een gebied niet haalbaar blijkt te zijn. In de volgende paragrafen wordt beschreven wanneer sprake kan zijn van een onhaalbare behoudsdoelstelling in een gebied en welke stappen nodig zijn om een behoudsdoelstelling te kunnen wijzigen.

Doelen voor verbetering van kwaliteit en/of oppervlakte van habitattypen of leefgebieden van soorten zijn aan Natura 2000-gebieden toegekend om voor deze habitattypen en soorten op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding (gSvl) te realiseren. Hierbij is een bepaalde verdeling over de Natura 2000-gebieden gehanteerd die in het Strategisch Plan is uitgewerkt. Het is, binnen de kaders van de richtlijnen, ook mogelijk de verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen anders te verdelen over de Natura 2000-gebieden, zolang dit maar leidt tot een landelijk gSvl. In de praktijk zal verlaging van een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling in een zeker Natura 2000-gebied daarom vaak moeten samengaan met (meer) verbetering of uitbreiding in een ander gebied.¹ Als een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling wordt verlaagd, geldt voor deze soort of habitatype in het betreffende Natura 2000-gebied de behoudsdoelstelling als ondergrens, omdat verslechtering niet is toegestaan. In een ander gebied wordt dan de behoudsdoelstelling verhoogd naar een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling of wordt een bestaand verbeter- of uitbreidingsdoelstelling verhoogd. Deze optie is beschreven in paragraaf 4.3.

Om te bepalen wanneer een verhoging van een bestaande verbeter- of uitbreidingsdoelstelling 'extra' is, is een referentie nodig. Een bestaande kwantitatieve uitwerking van de verbeter- of uitbreidingsdoelstelling (in het aanwijzingsbesluit of het beheerplan) geldt daarvoor als referentie ten opzichte waarvan de 'extra' verhoging kan worden beoordeeld. In gebieden waar de verbeterdoelstelling (nog) niet kwantitatief is uitgewerkt, kan geen extra verhoging worden gerealiseerd. Verbetering of uitbreiding was daar immers al het doel, maar is niet afgebakend.

1. 'Het is mogelijk om een verbeterdoelstelling te verplaatsen van het ene naar het andere gebied, mits het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding geborgd blijft. Wel zullen dan in andere Natura 2000-gebieden ruimtelijke en ecologische mogelijkheden moeten zijn om dit op te vangen, en zal dit naar alle waarschijnlijkheid elders leiden tot een verzwaaring van de inspanning die nodig is om de landelijk gunstige staat van instandhouding te bereiken', in: Arcadis (2020) *Doorlichting Natura 2000. Onderzoek naar mogelijkheden voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden*, rapport voor LNV, p. 48.

4.5.3 Schrappen of verlagen van behoudsdoelen

Voorwaarden voor het schrappen of verlagen van een onhaalbare behoudsdoelstelling

Zoals eerder aangegeven mag volgens artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten niet verslechteren ten opzichte van de referentiesituatie¹. Het bevoegd gezag moet de nodige passende maatregelen treffen om verslechtering te voorkomen. Het als onhaalbaar beschouwen en daarmee verlagen of schrappen van een behoudsdoelstelling kan alleen in uitzonderlijke gevallen plaatsvinden, als alle mogelijke maatregelen zijn uitgeput. Het is daarom noodzakelijk dat met objectieve gegevens kan worden aangetoond, bijvoorbeeld met een systeemanalyse, dat een doel in een gebied onhaalbaar is en dat er geen alternatieve manieren zijn om het doel te behalen.

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

- De natuurwaarden waarvoor de behoudsdoelstellingen zijn opgesteld zijn (permanent) nog slechts in verwaarloosbare mate aanwezig, of geheel niet meer aanwezig, of (bij het verlagen maar niet schrappen van een behoudsdoelstelling) de natuurwaarden zijn permanent in geringere omvang of aantallen aanwezig;
- Het gebied kan voor deze natuurwaarden met zekerheid in de toekomst geen (grotere) bijdrage meer leveren aan het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding;
- Het is ecologisch niet mogelijk om de natuurwaarden te herstellen, dat wil zeggen dat er aantoonbaar geen passende maatregelen zijn en er, rekening houdend met veerkracht, geen zicht is op herstel;
- De bijdrage aan het bereiken van de gunstige staat van instandhouding wordt in andere gebieden opgevangen;
- Het verdwijnen mag niet te wijten zijn aan het niet naleven van de verplichtingen van de Habitatrichtlijn, waaronder het nemen van passende maatregelen:
 - als het verdwijnen wel te wijten is aan het niet nemen van maatregelen (nalatigheid), en de behoudsdoelstelling is nog realiseerbaar, dan blijft het doel staan en moet de schade worden hersteld;
 - als het verdwijnen wel te wijten is aan nalatigheid maar het herstellen van de schade fysiek niet meer mogelijk is (irreversibel), dan wordt het doel geschrapt en moet de schade elders worden gecompenseerd.

Een andere mogelijkheid voor het schrappen van een behoudsdoel is als het doel verdwijnt door een plan of project dat na een passende beoordeling conform artikel 6 HR is toegestaan en nadat het verdwijnen van de waarde elders conform artikel 6.4 HR gecompenseerd is. Dit is een bijzondere situatie, die verder wordt toegelicht in het Beleidskader Natura 2000-habitattypen en -soorten.

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

Doelen kunnen op termijn verdwijnen doordat specifieke omstandigheden in een gebied niet meer aanwezig zijn die aanleiding waren voor de totstandkoming van deze doelen en deze omstandigheden ook niet meer terugkomen (zoals zoutinvloed in gebieden die van de zee zijn afgesloten). Deze doelen moeten worden beheerd en beschermd totdat ze niet meer (kunnen) voorkomen. Het aanwijzingsbesluit kan in dit geval faciliteren door deze specifieke situatie te beschrijven en aan te geven dat een dergelijk doel op termijn kan verdwijnen, maar dat het tot die tijd beschermd en beheerd moet worden.

1. BIJ12 "Referentiedata Natura 2000-gebieden", online: <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/02/Overzicht-referentiedata-HR-en-VR.pdf>.

Natuurlijke ontwikkelingen en klimaatverandering als argument voor onhaalbaarheid van doelen

Natuurlijke (niet door mensen veroorzaakte) ontwikkelingen en globale ontwikkelingen als klimaatverandering die lokaal niet te beheersen zijn zouden een argument kunnen vormen voor onhaalbaarheid van doelen. Ook hier is pas sprake van onhaalbaarheid als effectieve passende maatregelen ecologisch gezien niet mogelijk zijn. Wanneer effecten van klimaatverandering, zoals zeespiegelstijging, leiden tot onhaalbare landelijke en gebiedsdoelstellingen, moet worden beoordeeld hoe de impact van deze achteruitgang gecompenseerd kan worden door het uitbreiden van gebieden of het aanwijzen van nieuwe gebieden. Binnen en buiten het Natura 2000-netwerk dienen alle mogelijkheden voor het bereiken van een (landelijk) gunstige staat van instandhouding te worden benut, voordat geconcludeerd kan worden dat een (landelijk) doel te hoog is.

Argumenten als maatschappelijke haalbaarheid, betaalbaarheid, proportionaliteit of efficiëntie (van maatregelen) spelen geen rol bij de onderbouwing van onhaalbaarheid van een behoudsdoelstelling. Voor financiële en maatschappelijke onhaalbaarheid is geen duidelijke grens, maar de eisen zijn erg hoog en het is dus erg lastig om te bepalen of een maatregel nog 'passend' is of niet. De volgende alinea gaat in op het toepassen van de ADC-benadering bij deze beoordeling.

Toepassing ADC-benadering voor beoordeling passende maatregelen of projecten

De ADC-toets¹ zou kunnen worden gebruikt om te beoordelen of het gerechtvaardigd is om toch af te zien van inzet van maatregelen die vereist zijn voor behoud, om dwingende redenen van groot openbaar belang. Hierbij moeten alternatieve maatregelen ontbreken en moet worden voorzien in adequate compensatie voor het habitatype of het leefgebied van de soort dat (mogelijk) wordt aangetast bij het achterwege laten van de maatregel. Deze benadering is nieuw en alleen de Europese rechter kan hier zekerheid over geven.

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

De ADC-toets geldt conform artikel 6 lid 4 Habitatrichtlijn voor een plan of project. Het toepassen van de ADC-toets voor de beoordeling van passende maatregelen is echter juridisch onontgonnen terrein, omdat de Habitatrichtlijn deze bepaling niet kent in het kader van passende maatregelen. Het is daardoor niet zeker of dit op deze manier kan worden toegepast.

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

- Zijn er Alternatieven voor de maatregel die maatschappelijk/financieel beter haalbaar zijn/minder impact hebben? Zo ja, dan moeten die verder worden uitgewerkt. Zo nee, ga naar de volgende stap;
- Is er een Dwingende reden van groot openbaar belang om de maatregel niet uit te voeren? Dit criterium kent een aantal aspecten waaraan het bevoegd gezag moet toetsen:
 - een reden van openbaar belang²;
 - de dwingendheid van deze reden;
 - een voldoende (zwaarwegend) groot belang;

1. De ADC-toets is de laatste stap die doorlopen kan worden nadat uit een passende beoordeling naar voren is gekomen dat significante negatieve effecten op de Natura 2000 gebieden niet (volledig) uitgesloten kunnen worden. De ADC-toets heeft een streng toetsingskader dat in de Wet Natuurbescherming (art 2.8, lid 4) is opgenomen.

Het project moeten aan 3 voorwaarden voldoen:

A: er zijn geen alternatieven

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

C: er worden de nodige compenserende maatregelen getroffen om de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen.

Zie ook BIJ12 (2019) *Handreiking ADC-toets*.

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

- een sluitende onderbouwing waaruit volgt dat de aangevoerde reden openbaar, dwingend en voldoende zwaarwegend is;
- Wanneer de maatregel niet zal worden uitgevoerd, moet met Compenserende maatregelen kunnen worden aangetoond dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft en dat de landelijk gunstige staat van instandhouding (gSvl) wordt bereikt. Dit betekent dat het doel, waar nodig voor het bereiken van een landelijk gSvl, elders gerealiseerd moet worden en de benodigde maatregelen hiervoor worden getroffen.¹ Als dit in een ander Natura 2000-gebied gebeurt, leidt dit tot doelwijziging voor dit gebied. Hierbij moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de soort of het habitatype terugkeren na verloop van tijd, afhankelijk van de omstandigheden.

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

De ADC-benadering voor passende maatregelen betekent voor instandhoudingsdoelstellingen:

- De instandhoudingsdoelstelling wordt verlaagd naar een nieuw behoudsniveau nadat verslechtering is opgetreden die alleen met niet-passende maatregelen voorkomen had kunnen worden;
- De instandhoudingsdoelstelling wordt geschrapt als de natuurwaarde definitief is verdwenen, wat alleen met niet-passende maatregelen voorkomen had kunnen worden;
- De instandhoudingsdoelstelling blijft bestaan als er alleen een risico op verslechtering is, en onzeker is of deze daadwerkelijk (of tijdelijk) optreedt.

Wat moet je doen om een behoudsdoelstelling te kunnen schrappen of verlagen?

Samengevat is het volgende nodig om een behoudsdoelstelling te kunnen schrappen of verlagen (naar minder dan behoud):

- Aantonen door middel van ecologische onderbouwing dat doelen met zekerheid niet meer gehaald kunnen worden, ook niet bij aanpassing van de begrenzing van het gebied, én er geen bijdrage meer geleverd kan worden aan de landelijk gSvl, én dat terugkeer niet meer mogelijk is, en dat veroorzaakt is door een natuurlijke ontwikkeling waar het bevoegd gezag niet voor verantwoordelijk kan worden gehouden of als sprake is van irreversibele schade door nalatigheid. Als instrument dient hiervoor een landschapsecologische systeemanalyse dan wel watersysteemanalyse te worden gebruikt;
- Daarbij dient een beschrijving te worden opgenomen van:
 - het ecologisch functioneren van het Natura 2000-gebied in de context van de betreffende soort of habitatype;
 - de monitoring die heeft plaatsgevonden in het gebied;
 - het beheer dat gevoerd is;
 - de maatregelen die genomen zijn om het effect te verminderen/doel te realiseren en in welke mate en waarom deze tekort geschoten zijn;
 - een onderbouwing waarom geen andere maatregelen mogelijk zijn (eventueel via ADC).

Tegenstrijdige doelen Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en/of Kaderrichtlijn Water

Het kan voorkomen dat er sprake is van tegengestelde belangen tussen VR-waarden en HR-waarden binnen een Natura 2000-gebied. Bij de keuze welk doel voorrang krijgt speelt de landelijk gSvl een belangrijke rol (voor de prioritering, zie paragraaf 4.4).

Ook kan sprake zijn van een tegenstelling tussen de doelen van de VHR en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Uit artikel 4 lid 2 van de KRW blijkt dat wanneer er voor een Natura 2000-gebied strengere

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

waterkwaliteitsvereisten gelden dan zijn opgenomen in de KRW, de Natura 2000-vereisten leidend zijn.¹ Een Europese Guidance² geeft aan dat het in bijzondere gevallen nodig kan zijn om hiervan af te wijken. Als door menselijk ingrijpen in een watersysteem niet langer sprake is van een goede ecologische toestand - en dat heeft geleid tot onnatuurlijke hoge aantallen van Natura 2000-soorten - dan prevaleren in principe de KRW-doelen, dus het herstel naar een goede ecologische toestand. De doelen voor de Vogel- en Habitatrichtlijn zouden dan in lijn moeten worden gebracht met de doelen van de KRW, mits deze doelsoorten landelijk in een gunstige staat van instandhouding zijn te behouden of te herstellen.

De Europese Guidance gaat zelf niet in op juridische criteria die hierbij gelden, maar andere bronnen geven wel inzicht. Om binnen de juridische vereisten van de Vogel- en Habitatrichtlijn instandhoudingsdoelen te wijzigen vanwege doelen van de KRW, bestaat de mogelijkheid om aan te sluiten bij de criteria die gelden voor een plan of project in Natura 2000-gebieden (artikel 6.3 en 6.4 van de Habitatrichtlijn)³. In de voorgaande tekst is al ingegaan op mogelijke toepassing van de ADC-toets. Voor KRW-maatregelen ten behoeve van een goede ecologische toestand zal moeten worden aangetoond dat:

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

Een uitgebreide beschrijving van deze criteria is te vinden in de handreiking ADC-toets⁴.

Voor elk gebied geldt dat beoogd wordt dat het Natura 2000-gebied een optimale bijdrage levert aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. De ecologische potenties voor verschillende natuurwaarden zijn daarin leidend. Wanneer er sprake is van conflicterende doelen kan met een 'ten gunste van' formulering een lager doel worden vastgesteld voor de ene natuurwaarde, ten gunste van een hoger doel voor een andere natuurwaarde, waardoor het gebied optimaal bijdraagt aan de gunstige staat van instandhouding. Zie ook hoofdstuk 4.4.

Een situatie waarin *mogelijk* sprake is van onhaalbare doelen is de situatie waarin instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld voor vis- en benthos-etende vogels op basis van de aantallen uit de jaren 1999-2003, een periode waarin er relatief veel nutriënten (i.e. fosfor en stikstof) in het water zaten. Daardoor was er veel voedsel voor vogels, waardoor de aantallen hoog waren⁵. Om een goede ecologische toestand te bereiken in lijn met de doelen van de KRW, zijn maatregelen getroffen waarmee de eutrofiëring omlaag is gebracht. Hierdoor zijn minder nutriënten beschikbaar voor algen en mossels. Dit heeft een positief effect gehad op o.a. habitattypen kranswierwateren (H3140) en meren met krabbenscheer en fonteinkruiden (H3150), maar een negatief effect op de voedselvoorziening voor vis- en benthos-etende vogels⁶. Vermindering van de voedselvoorziening is het belangrijkste knelpunt voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen voor dwergmeeuw en fuut, en een belangrijk knelpunt voor kuifeend, topper en zwarte stern⁷. Momenteel is nog niet duidelijk of deze doelen onhaalbaar zijn. Vooral omdat er nog mogelijkheden zijn om zonder eutrofiëring de energie- en koolstofstroom vanuit de primaire productie tot aan de toppredatoren (benthos en vis) te optimaliseren en daarmee de vogeldoelen te halen. Daarnaast is het lastig om met zekerheid van alle omgevingsfactoren één factor aan te wijzen voor uitblijvend doelbereik.

1. Artikel 4.2 Kaderrichtlijn water, zie: Helpdesk Water, "Doelstellingen", online: <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/handboek-water/themas/gebruik-water-0/doelstellingen/>.

2. DG Environment (2011) *Links between the Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC) and Nature Directives (Birds Directive 2009/147/EC and Habitats Directive 92/43/EEC)* - Frequently Asked Questions, p. 12-13.

3. Janauer, G.A., Albrecht, J., Stratmann, L. (2015) "Synergies and Conflicts Between Water Framework Directive and Natura 2000: Legal Requirements, Technical Guidance and Experiences from Practice", in: *Wetlands and Water Framework Directive*, p. 9-29.

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

5. Noordhuis, R., Groot, S., Pires, M. D., & Maarse, M. (2014) *Wetenschappelijk eindadvies ANT-IJsselmeergebied: vijf jaar studie naar kansen voor het ecosysteem van het IJsselmeer, Markermeer en IJmeer met het oog op de Natura-2000 doelen*. Deltares.

6. Leeuw, J. J., & Vrooman, J. (2020) *Spieringstand IJsselmeer en Markermeer 2019* (No. 20.005), Stichting Wageningen Research, Centrum voor Visserijonderzoek (CVO).

7. Beheerplan IJsselmeer (2017) Persoonlijke communicatie Maarten Platteeuw (IenW/RWS).

5

WIJZIGEN VAN GEBIEDEN

5.1 Inleiding

De aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden uit het Natura 2000-doelendocument (2006) en het Mariene doelendocument (2014) zijn (bijna) allemaal genomen. Daarmee is de basis gelegd voor het Natura 2000-netwerk. Maar gebiedsaanwijzing kan niet als eenmalige actie worden beschouwd. Het Natura 2000-netwerk blijft actualisatie vragen. In de toekomst zullen zich soorten en habitattypen vestigen of ontwikkelen in gebieden die daar nu nog niet voor zijn aangewezen. Dit kunnen zelfs geheel nieuwe waarden voor Nederland zijn. Andersom kunnen sommige waarden in de loop der tijd verdwijnen uit een bepaald gebied, of zelfs uit heel Nederland. Deze wijzigingen kunnen veroorzaakt worden door natuurlijke ontwikkelingen, klimaatverandering, gevoerde beheermaatregelen gericht op uitbreiding en verbetering of aanpassingen in de ruimtelijke inrichting van gebieden. De aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden zullen periodiek moeten worden aangepast aan de actuele situatie. Dit hoofdstuk gaat hoofdzakelijk over het actualiseren van aanwijzingsbesluiten ten behoeve van nieuwe waarden.

5.2 Actualisatie aanwijzingsbesluiten voor (nieuwe) Vogelrichtlijnsoorten

De actualisatie van Vogelrichtlijngebieden wordt momenteel in een apart traject uitgewerkt en zodra gereed ingevoegd in het Beleidskader Doelwijziging.

5.3 Actualisatie aanwijzingsbesluiten voor (nieuwe) Habitatrichtlijnsoorten en -typen

5.3.1 Inleiding

Wanneer in Nederland soorten of habitattypen van de bijlagen van de richtlijnen zich nieuw vestigen of ontwikkelen dan moeten daar op enig moment gebieden voor worden aangewezen. In die gevallen moet geconstateerd worden welke soorten en habitattypen nieuw gevestigd zijn en vervolgens welke gebieden de belangrijkste gebieden voor deze waarden zijn. Dit kan gaan om bestaande Natura 2000-gebieden maar ook om (deels) nieuwe gebieden. Concreet zijn de otter en brede geelrandwaterroofkever in december 2021 bij de Europese Commissie aangemeld als te beschermen soorten in een aantal bestaande Natura 2000-gebieden. Op termijn kan het voor zover nu bekend ook gaan om soorten als de houting, vermiljoenkever, Bechsteins' vleermuis, wolf en steur.

Ook kan het zijn dat soorten of habitattypen waarvoor Nederland al een verplichting heeft, nieuw verschijnen in Natura 2000-gebieden die daar nu nog niet voor zijn aangewezen. Zodra zij daar 'bestendig' aanwezig zijn, zijn EU-lidstaten volgens artikel 4 van de Habitatrichtlijn (HR) verplicht die gebieden ook voor die waarden aan te wijzen en die aan te melden bij de Europese Commissie.

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

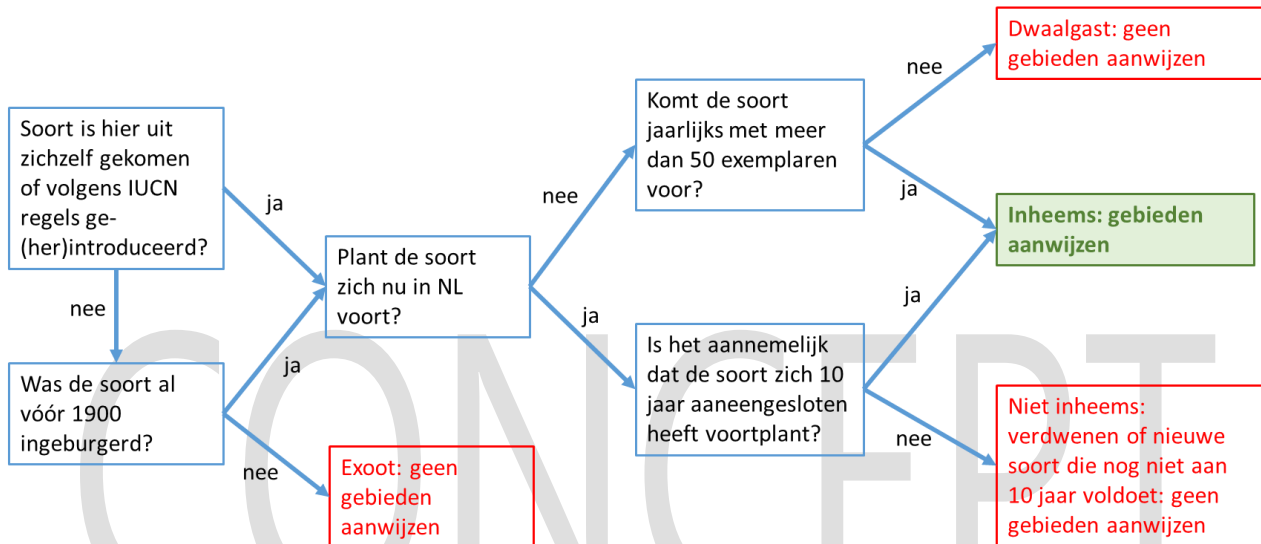
Ook voor bestaande habitattypen en soorten bestaat een actualiseringsplicht. In het licht van het statische karakter van de aanwijzingsprocedure van de Habitatrichtlijn (artikel 4, 9 en 11) is er vooralsnog geen aanleiding om de selectie en aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden algeheel te herzien.

5.3.2 Selectie van gebieden voor (in Nederland) nieuwe habitatsoorten en habitattypen

Voor alle habitattypen en soorten van de bijlagen van de HR die in Nederland voorkomen moeten HR-gebieden worden aangewezen. Dit geldt niet voor habitattypen en soorten die slechts incidenteel of sporadisch in Nederland voorkomen; gebiedsbescherming onder Natura 2000 is voor deze habitattypen en soorten geen passend instrument.

Voor alle nieuw in Nederland voorkomende habitattypen en soorten worden de criteria in onderstaand schema toegepast om te bepalen of de voorkomens als 'gevestigd' (of 'inheems') beschouwd kunnen worden en of gebieden aangewezen moeten gaan worden. Op de website [natura2000.nl](https://www.natura2000.nl) staan de nu in Nederland voorkomende habitattypen en soorten benoemd (<https://www.natura2000.nl/profielen>).

Afbeelding 5: Wanneer is een soort 'inheems'?



De selectiecriteria ten behoeve van gebieden voor (nieuwe) habitattypen en soorten zijn gebaseerd op de Nota van Antwoord (LNV, 2007)¹. Voor habitatrichtlijnsoorten of habitattypen worden de vijf² belangrijkste gebieden geselecteerd, tenzij het bestaande netwerk al voldoende dekking biedt. Daarbij wordt primair gekeken naar oppervlakte-/populatie-aandeel. Kwaliteit van het habitatype respectievelijk de omvang en/of kwaliteit van het leefgebied van de soort kan ook een rol spelen; dit wordt dan apart toegelicht in het aanwijzingsbesluit. Verder wordt gekeken naar de geografische spreiding van de gebieden (dekken ze het hele verspreidingsgebied) en waar nodig de aansluiting met Natura 2000-gebieden buiten de Nederlandse grenzen die een ecologische eenheid vormen. Voor vogelsoorten wordt uitsluitend gekeken naar ornithologische criteria, ofwel: welke gebieden voldoen aan minimale aantallen van de soort. Het Ministerie van LNV bepaalt, in overleg met het relevante bevoegd gezag, de selectie van de gebieden.

5.3.3 Bescherming van aanwezige habitattypen en -soorten in aangewezen gebieden

Opstellen instandhoudingsdoelstellingen voor alle aanwezige soorten en habitattypen

Voor het opstellen van instandhoudingsdoelstellingen voor alle aanwezig soorten en habitattypen wordt de geaccepteerde praktijk aangehouden. Deze sluit aan bij habitatrichtlijn. Per Natura 2000-gebied worden instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld voor habitattypen en soorten die bestendig in het Habitatrichtlijngebied voorkomen. Artikel 6 lid 1 van de Habitatrichtlijn geeft aan dat voor alle habitattypen en soorten die in deze gebieden voorkomen maatregelen moeten worden genomen om de instandhouding te waarborgen. Om de nodige maatregelen te kunnen bepalen moeten hiervoor instandhoudingsdoelstellingen worden opgesteld.

1. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2007) *Nota van Antwoord. Inspraakprocedure aanwijzing Natura 2000-gebieden*.

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

Uit de guidance van de Europese Commissie, uitspraken van het Europese Hof en uitspraken van de Raad van State¹ blijkt dat bij de bescherming van de aanwezige waarden geen onderscheid wordt gemaakt tussen de waarden waarvoor het gebied behoort bij de belangrijkste gebieden, en andere (VHR) waarden die in het gebied aanwezig zijn. Voor alle habitattypen en soorten die in een Habitatrichtlijngebied (bestendig) voorkomen moeten instandhoudingsdoelstellingen worden benoemd. Bij eerste aanwijzing is dit gebeurd voor de habitattypen en soorten die ten tijde van aanmelding (of aanwijzing) bestendig aanwezig waren. Soorten en habitattypen die zich nieuw vestigen in een gebied worden na verloop van tijd toegevoegd aan de aanwijzing en krijgen een instandhoudingsdoelstelling. Hoofdstuk 6 gaat in op de procedure en timing van het wijzigen van aanwijzingsbesluiten.

Definitie bestendig gebruik

Om een gebied aan te kunnen wijzen voor soorten van bijlage II van de HR moet het gebied voldoende geschikt leefgebied bevatten waarvan een populatie met een meer dan verwaarloosbare omvang, bestendig en meer dan toevallig gebruikmaakt, oftewel 'bestendig gebruik'².

Het minimumaantal individuen voor bestendig gebruik per soortgroep is:

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

Deze getallen zijn gebaseerd op modelstudies. Als het aannemelijk is dat er een geschikt leefgebied is en een bestendige populatie aanwezig is kan dit ook bij een lager aantal individuen. Dit dient dan wel met gegevens en een ecologische redeneerlijn te worden onderbouwd.

Soorten moeten voldoen aan vijf criteria. De gebruikte criteria worden hieronder kort toegelicht. Een uitgebreidere toelichting op de criteria is te vinden in bijlage III HR.

1. De soort moet 'gebruik maken' van een gebied: voortplanten, opgroeien van larven/juvenielen, seizoenstrek, overwinteren, foerageren (inclusief het gebruiken van vaste routes om in een foerageergebied te komen), rusten en slapen;
2. Er moet geschikt leefgebied aanwezig zijn;
3. Het gebied wordt 'bestendig' gebruikt: (in principe) jaarlijks, voor mobiele soorten met een grote homerange: minimaal zes van de tien jaar;
4. De populatie moet een minimale omvang hebben (zie bijlage III HR), tenzij aannemelijk is dat een lokale populatie kan overleven bij een lager aantal individuen;
5. Bij niet duidelijk gelokaliseerd gebruik (zoals bij foerageren en rusten het geval kan zijn) is een aanvullende eis dat het gebruik van het gebied (als geheel) van wezenlijk belang is voor het behoud van de lokale populatie van de soort in het gebied. Hierdoor wordt voorkomen dat een soort wordt aangewezen in een gebied dat slechts 'toevallig' door de soort wordt gebruikt. Anders gezegd: als het gebied niet meer gebruikt zou worden, zou dat een merkbaar effect hebben op de lokale populatie.

Voor een habitatype geldt dat het 'gevestigd' is in een gebied en behoud gegarandeerd moet worden zodra het aan de definitie voldoet en het minimum areaal wordt bereikt. Dit is 100 m² voor H6110, 10 m² voor H7220 en voor bossen (H2180, H9110 t/m H91F0) 1000 m².³ Tevens moet sprake zijn van een (bewezen of verwachte) duurzame aanwezigheid. In geval van meer dynamische habitattypen (bijvoorbeeld diverse pioniersvegetaties) moet er tevens voldoende ruimte binnen het gebied zijn voor eventuele verplaatsing van het habitatype (als onderdeel van de duurzame aanwezigheid).

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

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

3. Ministerie van LNV (2008) *Leeswijzer Natura 2000 profielendocument*, p. 15.

5.4 Wijzigen van grenzen van bestaande Natura 2000-gebieden

5.4.1 Inleiding

Aanpassing van de grenzen van een bestaand Natura 2000-gebied kan bijdragen aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in dat betreffende gebied. Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarbij (vogel)soorten aanwezig zijn (net) buiten Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe natuurontwikkelingsprojecten. Dit kan reden zijn voor uitbreiding van de begrenzing. Het kan ook voorkomen dat soorten zich verplaatsen buiten de grenzen van een gebied of zich nieuwe soorten net buiten een aangewezen gebied vestigen omdat de condities en omstandigheden daarbuiten verbeterd zijn of het belang daarvan bij de aanwijzing nog niet bekend was. Ook kan het zijn dat er sprake is van voortschrijdend inzicht en kennis over hoe soorten in metapopulatieverband leven met vestigingen op meerdere los van elkaar gelegen kerngebieden; hierbij kan worden gedacht aan de ingekorven vleermuis in Midden-Limburg waarvoor twee gebouwen zijn aangewezen, en de metapopulatie zich inmiddels over een tien-vijftiental gebouwen heeft verspreid.

5.4.2 Ecologische criteria en randvoorwaarden

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

- Voorkomens van Europees beschermde habitattypen en/of soorten betreffen, en/of;
- Essentieel zijn voor het behalen van de doelen ('cement tussen de stenen'), zoals een gebied waar (nog) geen habitatype of leefgebied aanwezig is, maar wel integraal onderdeel uitmaakt van het ecosysteem van het betreffende Natura 2000-gebied of een gebied dat nodig is voor de uitbreiding of verbetering van doelen; én
- (Ecologisch gezien) logisch samenhangen.

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

- Er is sprake van onjuistheden (zoals een administratieve of een wetenschappelijke fout) in de gegevens over de aanwezigheid van soorten en habitattypen in een Natura 2000-gebied ten tijde van de aanmelding en bijvoorbeeld vanwege nieuwe inzichten in de definiëring van habitattypen;
- Via de ADC-route¹, waarbij het verlies elders gecompenseerd is; dit wordt ondersteund door de Europese Commissie;
- Als een deel van het gebied structureel niet meer geschikt is voor het behalen van de doelstellingen.

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

5.4.3 Voorbeeldsituaties herbegrenzing

Herbegrenzing kan leiden tot oppervlaktevergroting van het aangewezen gebied en daarmee aanwijzing van alle soorten of habitattypen die daar voorkomen, en voorheen buiten de begrenzing vielen. Herbegrenzing van het Natura 2000-gebied heeft als voordeel dat het habitatype of de soort daadwerkelijk wordt beschermd en blijvend kan bijdragen aan de instandhoudingsdoelen van een Natura 2000-gebied en de landelijk gSvl.

Hieronder worden een aantal voorbeeldsituaties geschetst waarbij aanpassing - in onderstaande gevallen uitbreiding - van de begrenzing van een Natura 2000-gebied kan worden overwogen:

- De waarden binnen de gebiedsuitbreiding zijn van betekenis voor en kunnen bijdragen aan de gebiedsdoelen van het Natura 2000-gebied; dan wel is er nog geen doel voor in dat specifieke gebied, maar het kan bijdragen aan of is nodig voor de landelijk gSvl, bijvoorbeeld omdat de waarde er landelijk erg slecht voorstaat en/of de dekking in het Natura 2000-netwerk onvoldoende is;
- Andere instrumenten dan Natura 2000-gebiedsbescherming bieden onvoldoende bescherming om tot de landelijk gunstige staat van instandhouding te komen;
- De waarden liggen (net) buiten het bestaande Natura 2000-gebied, maar wel in de nabijheid van een bestaand Natura 2000-gebied.

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

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

Ontwikkeling van stroomdalgrasland buiten een Natura 2000-gebied

Het Natura 2000-gebied bestaat uit een beekdal met een aantal zijbeken en heeft o.a. een uitbreidingsdoel voor kwaliteit en oppervlakte voor H6120 stroomdalgraslanden. In totaal wordt in het gebied 45 ha. nieuwe natuur gerealiseerd, waarvan 19 ha. in het Zuiden en 26 ha. in het noorden.

Aanvankelijk was voorzien om de Natura 2000-opgaven, waaronder de uitbreidingsopgave voor stroomdalgrasland, te realiseren in een strook van 25 meter aan weerszijden van het gebied. De harde grens werd als te rigide ervaren en daarom is ervoor gekozen om de habitattypen meer geconcentreerd op een aantal plekken in een soort van kralensnoer langs het gebied te ontwikkelen. Hiermee is het ook mogelijk om de uitbreidingsopgave op gronden te realiseren die op vrijwillige basis beschikbaar zijn gekomen door het toepassen van de interventieladder (beheervergoeding, ruilen, verkoop). De verwachting is dat de kralen een betere ecologische uitgangssituatie bieden en beter te beheren zijn. Binnen de kralen kunnen ook de overige opgaven worden gerealiseerd, waardoor er per kraal sprake is van een integrale aanpak.

In het inrichtingsplan voor het Natura 2000-gebied is invulling gegeven aan deze kralenbenadering. De begrenzing ervan ligt deels buiten de begrenzing van het bestaande Natura 2000-gebied en stroomdalgrasland zal gedeeltelijk ook buiten het bestaande Natura 2000-gebied ontwikkelen. Binnen de 19 ha. nieuwe natuur in het gebied is naar verwachting ruimte voor de ontwikkeling van in totaal ongeveer 4 ha. stroomdalgrasland. Buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied is in 2021 reliëf aangebracht waarop de stroomdalgraslanden zich kunnen ontwikkelen. De ontwikkeling van het volwaardige habitatype stroomdalgrasland kan 10-15 jaar duren. Om deze hectares stroomdalgrasland mee te laten tellen voor het behalen van de uitbreidingsopgave uit het beheerplan én te voorzien van een goed beschermingsregime dienen deze te worden begrensd als Natura 2000-gebied. Met de grensaanpassing van het Natura 2000-gebied wordt in ieder geval gewacht totdat herstelmaatregelen in andere gebieden langs het gebied zijn uitgewerkt en het habitatype H6120 zich ook daadwerkelijk heeft ontwikkeld. Of deze situatie uiteindelijk wordt ingebracht voor grenswijziging en eventuele beoordeling daarvan is aan het bevoegd gezag.

6

PROCES AANPASSEN AANWIJZINGSBESLUITEN

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de inhoudelijke criteria en randvoorwaarden voor de wijziging van instandhoudingsdoelen. Dit hoofdstuk beschrijft het proces dat doorlopen moet worden voor het wijzigen van instandhoudingsdoelstellingen en/of begrenzings van Natura 2000-gebieden, als er aanleiding is om het aanwijzingsbesluit aan te passen.

Het betreft alle soorten wijzigingen in aanwijzingsbesluiten, dus het aanpassen van doelen, het aanpassen van de formulering van doelen (benoemen van ecologische functies, opnemen van een kwantificering of regio-doel, en dergelijke) en het aanpassen van begrenzings, waaronder ook het samenvoegen van meerdere Natura 2000-gebieden.

Het is de Minister voor N&S die uiteindelijk het aangepaste definitieve aanwijzingsbesluit vaststelt en publiceert. De Minister voor N&S neemt het besluit in overeenstemming met de Minister van IenW en Staatssecretaris van Defensie voor respectievelijk rijkswateren en defensie terreinen.

6.2 Proces voor wijziging

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

1. Voorbereiding wijzigingsvoorstel

LNV is het primaire loket voor verzoeken tot doelwijziging. LNV kan de voortouwnemer of het bevoegde gezag vragen om ondersteuning, bijvoorbeeld bij de onderbouwing van het verzoek. Het initiatief voor verzoeken tot wijziging kan zowel bij LNV als bij de voortouwnemer liggen.

2. Indienen en behandelen wijzigingsvoorstel door programmaoverleg Natura 2000

Als dit relevant is voor meerdere voortouwnemers, legt LNV de voorgestelde wijziging voor aan het ambtelijk programmaoverleg Natura 2000, bestaande uit ambtelijke vertegenwoordigers van de bevoegde gezagen, voortouwnemers voor de beheerplannen en LNV. Als het relevant is voor slechts één voortouwnemer kan dit bilateraal. Eventueel legt LNV het voorstel voor aan ecologische en/of juridische experts. Het programmaoverleg Natura 2000 adviseert LNV over het voorstel tot wijziging.

3. Bespreking wijzigingsvoorstel met Europese Commissie

In specifieke gevallen kan overleg met het Directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie (EC) aan de orde zijn. Dit geldt in elk geval in de volgende situaties:

- Wanneer een doel voor een habitattypen of soort of een Natura 2000-gebied wordt geschrapt;
- Wanneer een Natura 2000-gebied wordt verkleind.

Het Ministerie van LNV is in alle gevallen eerste aanspreekpunt voor de EC en alle communicatie zal primair via LNV verlopen. Voortouwnemer(s) en bevoegde gezagen worden op de hoogte gehouden van de voortgang en waar nodig actief betrokken. Bij een wijziging als gevolg van een project dat vergund is op voorwaarde van compensatie is ook overleg nodig met de EC. Hiervoor geldt een aparte procedure.¹

4. LNV besluit of wijzigingsvoorstel wordt overgenomen of niet

Op basis van het advies van het Programmaoverleg Natura 2000 en eventueel het overleg met de Europese Commissie besluit LNV of het voorstel tot wijziging wordt overgenomen (al dan niet in aangepaste vorm) of niet. Zo ja, dan wordt het voorstel een voorgenomen wijziging. Bij rijkswateren en defensie terreinen zijn respectievelijk de Minister van IenW en de Staatssecretaris van Defensie mede

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

bevoegd voor het vaststellen van een aanwijzingsbesluit. In die gevallen neemt de Minister voor N&S het besluit over het voorstel tot wijziging in overeenstemming met de andere bevoegde Ministeries.

5. Overleg met/informereren van alle direct betrokken bestuursorganen over de voorgenomen wijziging

Het is van belang dat alle direct betrokken bestuurders worden geïnformeerd over de voorgenomen wijziging. Het gaat om in ieder geval de betreffende gedeputeerde (resp. bewindspersoon) en gedeputeerden van eventuele andere provincies (resp. bewindspersoon voor rijkswateren of defensie terreinen) van de gebieden waar de wijziging ook effect op heeft. Indien noodzakelijk vindt bestuurlijk overleg over de voorgenomen wijziging plaats.

6. Formele procedure van aanwijzing

Na het informeren van alle betrokken bevoegde bestuursorganen (stap 5), start de formele procedure voor het vaststellen van besluiten volgens de Algemene wet bestuursrecht. LNV voert deze procedure uit, voor rijkswateren en defensie terreinen samen met het Ministerie van IenW respectievelijk Defensie:

1. 90 % Versie van het ontwerp aanwijzingsbesluit voor commentaar naar bevoegd gezag(en) inclusief overeenstemming binnen Rijk;
2. Ontwerp wijzigingsbesluit;
3. Ter inzagelegging;
4. Waar nodig opnieuw afstemming met bevoegd gezag inclusief overeenstemming binnen het Rijk (bij mariene gebieden is extra voorhang nodig, zie onder);
5. Definitief wijzigingsbesluit. Voor mariene gebieden geldt hierbij een (wettelijk voorgeschreven) voorhangprocedure¹ bij de Eerste en Tweede kamer;
6. Beroepsfase.

Bij aanwijzing van een geheel nieuw Natura 2000-gebied doorloopt LNV drie stappen, voorafgaand aan de formele procedure van aanwijzing:

1. Aanmelding nieuw Natura 2000-gebied ter inzage leggen;
2. Zienswijzen verwerken;
3. Definitieve aanmelding/SDF² indienen in Brussel.

6.3 Volgorde van aanpassing documenten

Frequentie van wijzigingen

Het wijzigen van een aanwijzingsbesluit vindt plaats wanneer dat opportuun of noodzakelijk is, in overleg tussen LNV en de voortouwnemer. In principe wordt hierbij de beheerplancyclus gevolgd, tenzij er aanleiding is om hiervan af te wijken (bijvoorbeeld vanwege een rechterlijke uitspraak).

Volgorde voor wijzigingen vanuit verplichtingen van de richtlijnen

Het standaard data formulier (SDF)³ wordt gewijzigd wanneer nieuwe gegevens daar aanleiding toe geven, bij de jaarlijkse indiening van het SDF. Hierbij moet verschil gemaakt worden tussen feiten en beleid:

1. Beleidswijzigingen kunnen in principe meegenomen worden in de reguliere beheerplancyclus. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor beleidswijzigingen naar aanleiding van monitoringsresultaten bij de evaluatie van een beheerplan. Maar er kunnen ook politieke of beleidsredenen zijn om het sneller te doen, of bijvoorbeeld een rechterlijke uitspraak. In de volgende paragraaf wordt dit verder uitgewerkt;
2. Als er nieuwe feiten zijn, moeten deze zo snel mogelijk verwerkt worden zodra ze vaststaan. Het gaat dan om het verschijnen van waarden in het gebied, of om het corrigeren van fouten waarbij ontbrekend is aangegeven dat bepaalde waarden in een gebied aanwezig zijn. Als bijvoorbeeld een nieuwe waarde in een gebied verschijnt, moet worden beoordeeld of die aanwezigheid bestendig is. Uiterlijk één jaar na de vaststelling van bestendige aanwezigheid wordt de waarde opgenomen in het SDF. De aanmelding in het SDF wordt ter inzage gelegd via een Awb-procedure⁴.

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

2. Het Standaard dataformulier (SDF) is de administratie van de gebieden voor de EU. In het Beleidskader Natura 2000-habitattypen en -soorten staat uitgebreid geschreven wat de rollen van het SDF zijn en waar het wel en niet toe kan dienen.

3. Idem.

4. Awb = Algemene Wet Bestuursrecht.

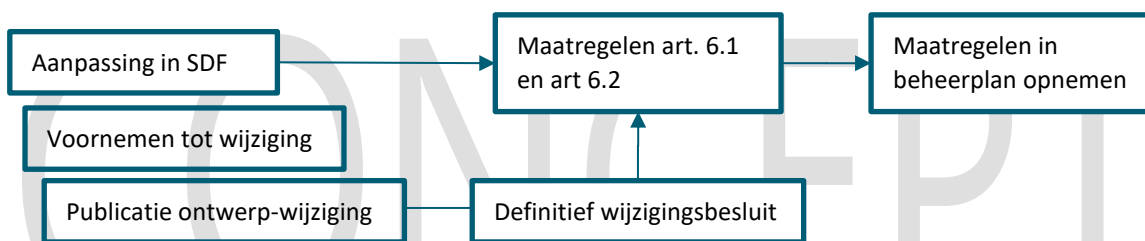
Op het opnemen van nieuwe waarden of andere wijzigingen in het SDF volgt het opstellen van een ontwerp-wijzigingsbesluit. Afhankelijk van de gewenste snelheid en het moment in de jaarlijkse cyclus van het SDF kan dit ook (ongeveer) tegelijkertijd gebeuren, of kan het ontwerpbesluit zelfs al gepubliceerd zijn vóór indiening van het SDF. Publicatie hoeft niet te wachten op het SDF.

In principe wordt het beheerplan pas aangepast nadat het wijzigingsbesluit definitief is, waarbij de consequenties van het wijzigingsbesluit in het beheerplan worden verwerkt. Er zijn echter ook situaties denkbaar waarbij in het beheerplan al rekening wordt gehouden met voorgenomen wijzigingen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om kleine wijzigingen (die bijvoorbeeld geen effect hebben op de in het beheerplan opgenomen vrijstellingen) of wijzigingen waarover reeds brede overeenstemming is bereikt, bijvoorbeeld in een gebiedsproces. Een dergelijke wijziging kan in een beheerplan voorwaardelijk (afhankelijk van definitieve besluitvorming) worden opgenomen. Ook kan een wijziging met een addendum op het bestaande beheerplan worden geregeld.

Een uitzondering hierop is een grenswijziging die niet voortkomt uit verplichtingen van de VHR. De gevolgen van een grenswijziging voor het SDF zijn pas duidelijk wanneer een definitief aanwijzings- of wijzigingsbesluit gepubliceerd is. Daarom wordt in deze situatie het SDF pas aangepast na het definitieve aanwijzings- of wijzigingsbesluit.

Doelstellingen voor de aanwezige waarden (dus behoud/uitbreiding/kwantificering) zijn (nog) niet opgenomen in het SDF, dus dit soort wijzigingen kunnen de stap voor het SDF overslaan.

Afbeelding 6.1 Aanpassing van documenten en gevolgen voor beheerplan

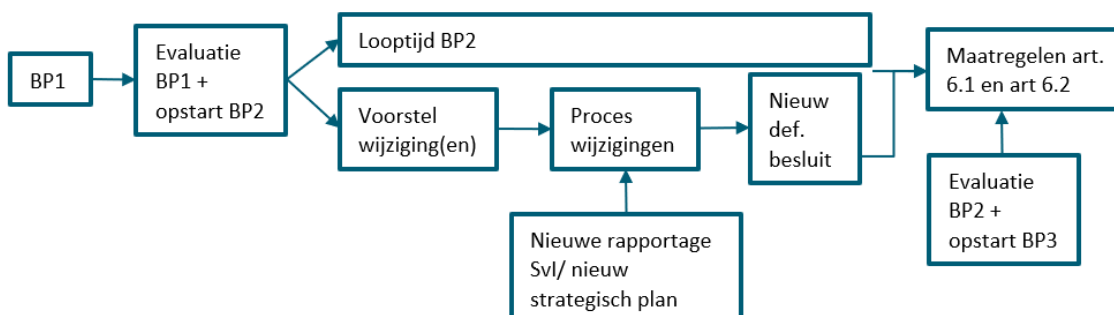


Volgorde voor wijzigingen voor beleidsmatige aanpassingen

Beleidsmatige aanpassingen worden per gebied in principe meegenomen in de reguliere beheerplancyclus van dat gebied. Dat wil zeggen dat tijdens de (tussen-)evaluatie van een beheerplan, en/of het proces naar het opstellen van een nieuw beheerplan, geconcludeerd wordt dat een bepaalde wijziging gewenst is. Deze wijziging wordt nog niet doorgevoerd in het beheerplan dat op dat moment opgesteld wordt, omdat het dan gaat interfereren met het beheerplanproces. Wel kunnen de gewenste wijzigingen voorwaardelijk worden opgenomen in het beheerplan. Aan het einde van het beheerplanproces worden gewenste wijzigingen ingediend bij LNV en wordt vervolgens het in paragraaf 6.2 beschreven proces doorlopen. Een nieuw besluit wordt vervolgens meegenomen in het beheerplanproces voor het volgende beheerplan.

Nationale rapportages over de staat van instandhouding of het opstellen van een nieuw strategisch plan kunnen ook aanleiding zijn om doelen in gebieden te wijzigingen. De processen hebben hun eigen cyclus. Wijzigingen zullen opgenomen worden in het besluit dat meegenomen kan worden in het volgende beheerplanproces (zie afbeelding 6.2), tenzij er aanleiding of noodzaak is om het eerder op te nemen in het beheerplan.

Afbeelding 6.2 Tijdlijn beheerplan evaluaties, landelijke rapportages en wijzigingen.



BIJLAGE: UITGANGSPUNTEN VAN HET NATURA 2000-DOELENSYSTEEM

Het Beleidskader Doelwijziging sluit aan op de uitgangspunten van het Natura 2000-doelensysteem. Deze zijn beschreven in het Beleidskader Natura 2000-habitattypen en -soorten. Het betreft de volgende uitgangspunten:

1. Landelijke doelstellingen zijn gericht op het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding (gSvl); gebiedsdoelstellingen dragen daar optimaal aan bij;
2. Met voorrang worden de condities op orde gebracht voor soorten en habitattypen, waarvoor Nederland binnen de Atlantische regio relatief belangrijk is en die tevens sterk onder druk staan;
3. Voor soorten en habitattypen waarvoor Nederland binnen de Atlantische regio relatief belangrijk is, is de ambitie hoger dan wanneer Nederland relatief onbelangrijk is;
4. De wijze waarop de landelijk gSvl wordt bereikt, is in ecologisch en maatschappelijk opzicht geoptimaliseerd, voor zover dat binnen de wettelijke kaders mogelijk is;
5. De landelijke en gebiedsdoelstellingen houden rekening met inherente dynamiek van de natuur;
6. Het is mogelijk om onder voorwaarden landelijke en gebiedsdoelstellingen te wijzigen;
7. De gebiedsdoelstellingen zijn voldoende sturend voor de bescherming van de gebieden, zonder dat ze ruimte voor concretisering op lokaal niveau volledig wegnemen;
8. Voorkomens buiten de Natura 2000-gebieden tellen mee voor de landelijk gSvl;
9. Het bereiken van de landelijk gSvl is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en provincies, waarin ieder zijn eigen rol heeft.



BIJLAGE: STAPPENPLANNEN

II.1 Stappenplan voor het verplaatsen van verbeterdoelstellingen naar gebieden met meer potentie

Het concreet toepassen van 'elders meer potentie' kan vanuit twee routes: vanuit het Strategisch Plan en vanuit de Natura 2000-beheerplannen. Beide routes worden hieronder uitgewerkt.

Route 1: vanuit het Strategisch Plan

Als bij het opstellen of aanpassen van het Strategisch Plan de benodigde gebiedsspecifieke informatie voldoende betrouwbaar beschikbaar is, kan in het Strategisch Plan worden aangegeven in welke Natura 2000-gebieden extra inspanningen voor verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen kansrijk en dus een optie zijn. Deze kansen kunnen, indien de voortouwnemer en de terrein beherende organisatie die ook zien, concreet worden vertaald in het aanwijzingsbesluit.

Route 2: vanuit de Natura 2000-beheerplannen

1. De voortouwnemer(s) of het bevoegd gezag voor het beheerplan doet een voorstel aan LNV om een doel in een Natura 2000-gebied op behoud te zetten en in een ander Natura 2000-gebied gebied op verbetering of uitbreiding. Hiervoor moet de voortouwnemer een overzicht hebben van de kansen en knelpunten in de verschillende gebieden. Dat beeld kan casusgewijs worden opgebouwd. Het strategisch plan is hierbij een hulpmiddel, dat de opgave per regio voor het bereiken van de landelijk gSvl aangeeft;
2. De voortouwnemer voor het beheerplan werkt voor de doelwijziging een onderbouwing uit gebaseerd op ecologische potentie. De ecologische potentie van het huidige en andere gebied volgt uit een landschapsecologische systeemanalyse of watersysteemanalyse, die aan beheerplannen ten grondslag (moeten) liggen én een visie op de samenhang van maatregelen voor een hoger doelbereik: investeringen in natuur, functiekoppeling en de omgang met drukfactoren.
De onderbouwing voor doelwijziging bevat op hoofdlijnen twee elementen, die niet allemaal noodzakelijk aanwezig hoeven te zijn:
 1. Efficiëntie: als verbeterdoelen (voor oppervlakte en/of kwaliteit) in een ander gebied sneller of goedkoper gerealiseerd kunnen worden, bijvoorbeeld doordat beter wordt voldaan aan de natuurlijke voorwaarden voor de soort;
 2. Robuustheid: wanneer verbetering in het andere gebied leidt tot robuuster doelbereik. Bijvoorbeeld door grotere landelijke spreiding van het habitatype of soort, waardoor bij onverwachte verslechtering in de gSvl in meer andere nog bereikt kan worden;
3. De voortouwnemer beschrijft in de onderbouwing wat de mate van zekerheid is dat de verbetering in het andere gebied bereikt wordt;
4. Het bevoegd gezag/de voortouwnemer geeft een onderbouwing waaruit blijkt dat de bijdrage aan de landelijk gSvl in het voorstel makkelijker/beter/snelser wordt gerealiseerd dan zonder de doelwijziging het geval zou zijn;
5. De verbeter- en/of uitbreidingsdoelstellingen worden aangepast in het aanwijzingsbesluit. Wanneer de verbetering elders buiten een bestaand Natura 2000 wordt gerealiseerd, wordt deze verbetering opgenomen in het Natura 2000-netwerk door een nieuwe aanwijzing of door grenswijziging van een bestaand gebied.

II.2 Stappenplan voor toepassing 'ten gunste van'

Toelichting op de stappenplannen

Voor het toepassen van 'ten gunste van' zijn voor verschillende situaties stappenplannen ontwikkeld (zie Tabel 4.1). De randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden zijn verwerkt in deze stappenplannen.

Stappenplan voor behoudsdoelen die moeten toenemen ten koste van andere behoudsdoelen

1. Is behoud alleen te garanderen als dit mogelijk ten koste van een ander behoudsdoelstelling gaat?
2. Is zoneren in de ruimte mogelijk? Bijvoorbeeld het uitbreiden van de grenzen van het Natura 2000-gebied. Zijn alle maatregelen (ook in H0000¹) uitgeput?
3. Is zoneren in de tijd mogelijk? Dit kan voor habitattypen die elkaar afwisselen in de tijd in een dynamisch gebied.

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

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

1. Is 'elders meer potentie' voor verbetering/uitbreiding? Als er gebieden buiten dit specifieke Natura 2000-gebied beter geschikt zijn voor verbetering/uitbreiding, ga dan naar hoofdstuk 'elders meer potentie';
2. Is zoneren in de ruimte mogelijk? Bijvoorbeeld het uitbreiden van de grenzen van het Natura 2000-gebied. Zijn alle maatregelen in H0000² al uitgeput, waar ontwikkeling haalbaar is? Bijvoorbeeld: habitatype natte duinvallei is verdwenen en vervangen door habitatype duindoornstruweel. Het heeft dan de voorkeur de natte duinvallei te ontwikkelen in H0000 in plaats van de oude locatie waar nu duindoornstruweel groeit;
3. Is zoneren in de tijd mogelijk? Dit kan voor habitattypen die elkaar afwisselen in de tijd in een dynamisch gebied. Bijvoorbeeld een aangroei kust waarbij natte duinvalleien zich gaan vormen door langzame verzoeting, zoals op west Texel.

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

3. Beoordelen van benadeelde habitatype of soort

Beoordeel hiervoor voor zover ecologisch mogelijk of het habitatype of de soort die kan worden benadeeld, de benadeling kan opvangen op basis van de volgende criteria op volgorde:

1. Habitattypen of soorten waarvoor de landelijk gSvl ruim is gehaald;
2. Habitattypen of soorten die sterk zijn uitgebreid (bijvoorbeeld door onnatuurlijke ontwikkelingen in het gebied), waarbij die uitbreiding al voor aanwijzing heeft plaatsgevonden;
3. Niet-prioritaire habitattypen of soorten boven prioritaire habitattypen of soorten;
4. Habitattypen of soorten waarvoor het gebied relatief (ten opzichte van andere gebieden) beperkt (in omvang of kwaliteit) kan bijdragen aan de landelijk gSvl.

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

1. Ecologisch onderbouwen dat en hoe voor de benadeelde soorten en habitattypen op termijn de landelijk gSvl kan worden bereikt, op basis van systeemanalyse en een integrale visie op het toewerken naar landelijk doelbereik (investerings in natuur, omgang met drukfactoren en functiecombinaties);
2. De consequenties van het benadelen verwerken in het strategisch plan.

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

2. Idem.