



Kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Zestien Nederlandse casussen in het licht van de Fitness Check en de ambities uit de Rijksnatuurvisie

Mirjam Broekmeyer en Marcel Pleijte



ALTERRA
WAGENINGENUR

Kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn

Zestien Nederlandse casussen in het licht van de Fitness Check en de ambities uit de Rijksnatuurvisie

Mirjam Broekmeyer en Marcel Pleijte

Met medewerking van Rienk-Jan Bijlsma, Alwin Gerritsen, Carla Grashof-Bokdam, René Henkens, Anne Schmidt en Fred Kistenkas

Dit onderzoek is uitgevoerd door Alterra Wageningen UR in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoekthema 'Natuur en Regio/Biodiversiteit terrestrisch' (projectnummer BO-11-019-01-007).

Alterra Wageningen UR
Wageningen, februari 2016

Alterra-rapport 2705
ISSN 1566-7197

Broekmeyer, M.E.A en M. Pleijte, 2016. *Kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn; Zestien Nederlandse casussen in het licht van de Fitness Check en de ambities uit de Rijksnatuurvisie*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2705. 172 blz.; 1 fig.; 5 tab.; 124 ref.

In dit rapport staan zestien casussen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn centraal. Deze casussen moeten een antwoord geven op de vraag welke kansen en knelpunten stakeholders ervaren op de weg naar de doelen van de Europese richtlijnen (en niet of deze doelen gehaald worden). Daarbij zijn casussen geselecteerd die kansen en knelpunten illustreren die samenhangen met de criteria van de Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn én die het gedachtegoed van de ambities van de Rijksnatuurvisie illustreren. Onderzocht is of de kansen en knelpunten voortkomen uit de juridische vereisten van de Vogel- en Habitatrichtlijn of dat zij samenhangen met de Nederlandse situatie en/of wijzen van uitvoering van de richtlijnen.

Een groot deel van de knelpunten die stakeholders ervaren, hangt samen met het uitvoeren van maatregelen voor het beheer van Natura 2000-gebieden en met het toetsen en vergunnen van handelingen en projecten binnen het gebiedenbeleid.

Veel knelpunten hangen samen met de slechte staat van instandhouding van soorten en habitattypen. In veel Natura 2000-gebieden worden de instandhoudingsdoelen nog niet gehaald. Er is in Nederland sprake van een grote ruimte- en milieudruk. Dit leidt ertoe dat ingrijpende beheermaatregelen moeten worden getroffen om een goede staat van instandhouding te realiseren. Een ander gevolg is dat hierdoor bij plannen en projecten snel sprake is van een kans op negatieve effecten (zogenaamde significante gevolgen) op de beschermde natuur. Daarnaast ontbreekt het soms aan kennis om effecten van ingrepen en herstelmaatregelen goed te kunnen beschrijven. Door deze ecologische knelpunten stuit men bij de uitvoering van plannen en projecten al snel op de juridische vereisten van de richtlijnen.

Trefwoorden: Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Fitness Check, Natura 2000, gebiedsbescherming, soortbescherming, Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet, Rijksnatuurvisie, natuurbeleid

Voorliggend rapport is inhoudelijk gereviewd door Irene Bouwma, senior onderzoeker bij Alterra Wageningen Universiteit en Research. Het rapport is op de juridische aspecten gereviewd door Annemarie Drahmman, advocaat bij Stibbe.

Dit rapport is gratis te downloaden van www.wageningenUR.nl/alterra (ga naar 'Alterra-rapporten' in de grijze balk onderaan). Alterra Wageningen UR verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2016 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E info.alterra@wur.nl, www.wageningenUR.nl/alterra. Alterra is onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre).

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

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

Alterra-rapport 2705 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Een sfeerbeeld van Natura2000-gebied Loevenstein, Pompveld en Kornsche Boezem. Op de foto staat een deelgebied van Pompveld afgebeeld. Foto Fabrice Ottburg.

Inhoud

	Woord vooraf	7
	Samenvatting	9
	Summary	21
1	Inleiding	33
	1.1 Aanleiding en doel	33
	1.1.1 Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn	33
	1.1.2 Nederlandse uitvoering van de Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn	33
	1.2 Achtergrond	34
	1.2.1 De Vogel- en Habitatrichtlijn	34
	1.2.2 Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk verder'	35
	1.2.3 Stand van zaken Europees beschermde natuur in Nederland	36
2	Aanpak project	37
	2.1 Toelichting vraagstelling onderzoek	37
	2.2 Inkadering onderdelen project	37
	2.3 Fasering project	38
3	Resultaten casusselectie en casusbeschrijving	45
	3.1 Casusselectie	45
	3.2 Casusbeschrijving	49
4	Analyse kansen en knelpunten: Effectiviteit	53
	4.1 De (on)mogelijkheden om bij de inrichting en het beheer van Natura 2000-gebieden in te spelen op natuurlijke dynamiek	53
	4.1.1 Beschrijving en illustratie	53
	4.1.2 Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn	53
	4.1.3 Kwantificering	55
	4.1.4 Wensen voor oplossingsrichtingen	55
	4.1.5 Conclusie oorzaken en oplossingen	56
	4.2 De (on)mogelijkheden om robuuste ecosystemen te ontwikkelen in (en rondom) Natura 2000-gebieden	56
	4.2.1 Beschrijving en illustratie	56
	4.2.2 Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn	57
	4.2.3 Kwantificering	57
	4.2.4 Wensen voor oplossingsrichtingen	58
	4.2.5 Conclusie oorzaken en oplossingen	58
5	Analyse kansen en knelpunten: Coherentie	64
	5.1 De (on)mogelijkheid om natuurbeheer en natuurontwikkeling te combineren met bestaand gebruik	64
	5.1.1 Beschrijving en illustratie	64
	5.1.2 Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn	64
	5.1.3 Kwantificering	65
	5.1.4 Wensen voor oplossingsrichtingen	66
	5.1.5 Conclusie oorzaken en oplossingen	66

5.2	De (on)mogelijkheid natuuropgaven te koppelen aan integrale beleidsopgaven of groen ondernemerschap	67
5.2.1	Beschrijving en illustratie	67
5.2.2	Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn	69
5.2.3	Kwantificering	70
5.2.4	Wensen voor oplossingsrichtingen	71
5.2.5	Conclusie oorzaken en oplossingen	71
5.3	De (on)mogelijkheid om synergie tussen de VHR en overige Europese regelgeving te benutten	73
5.3.1	Beschrijving en illustratie	73
5.3.2	Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn	74
5.3.3	Kwantificering	74
5.3.4	Wensen voor oplossingsrichtingen	74
5.3.5	Conclusie oorzaken en oplossingen	75
6	Analyse kansen en knelpunten: Efficiëntie	78
6.1	(Ecologische) bewijslast bij het doorlopen van vergunningprocedures Natuurbeschermingswet	78
6.1.1	Beschrijving en illustratie	78
6.1.2	Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn	78
6.1.3	Kwantificering	79
6.1.4	Wensen voor oplossingsrichtingen	80
6.1.5	Conclusie oorzaken en oplossingen	80
6.2	Uitvoeringslast bij behoud van (algemeen voorkomende) soorten	81
6.2.1	Beschrijving en illustratie	81
6.2.2	Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn	82
6.2.3	Kwantificering	83
6.2.4	Wensen voor oplossingsrichtingen	84
6.2.5	Conclusie oorzaken en oplossingen	84
6.3	Kosteneffectiviteit bij het treffen van beheermaatregelen	86
6.3.1	Beschrijving en illustratie	86
6.3.2	Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn	87
6.3.3	Kwantificering	87
6.3.4	Wensen voor oplossingsrichtingen	89
6.3.5	Conclusie oorzaken en oplossingen	89
7	Analyse casussen in relatie tot de ambities uit de Rijksnatuurvisie	92
7.1	Inleiding	92
7.2	Effectiviteit en relatie met ambitie 'toekomstbestendige natuur'	92
7.3	Coherentie en relatie met ambitie 'natuurinclusieve planvorming'	93
7.4	Efficiëntie en relatie met ambitie 'verlaging van de uitvoeringslast'	95
8	Conclusie en bevindingen juridische en beleidsmatige oorzaken voor knelpunten	97
8.1	Hoofdconclusie	97
8.2	Bevindingen	98
8.2.1	Salderen tussen en binnen doelen in een Natura 2000-gebied	98
8.2.2	Formulering instandhoudingsdoelen	99
8.2.3	Nederlandse doelensystematiek	100
8.2.4	Besluitvorming bij uitvoering van de richtlijnen	100
8.2.5	Coherentie van beleid	101
8.2.6	Draagvlak stakeholders bij uitvoering richtlijnen	102
8.2.7	Juridische status instrumenten	103
8.2.8	Jurisprudentie	103
8.2.9	Kennisniveau bij motivering van besluiten	104
8.2.10	Toezicht, handhaving en monitoring	104

8.3	Slotbeschouwing	105
	Literatuur	107
Bijlage 1	Leden Projectgroep en Klankbordgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn	113
Bijlage 2	Format voor casus-onderzoek	114
Bijlage 3	Stakeholders per casus	115
Bijlage 4	Samenvatting casusbeschrijvingen	117
Bijlage 5	Deelnemers workshop Stakeholders en Juristen	170

Woord vooraf

Voor u ligt een rapport over de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn in Nederland. Alterra heeft de opdracht gekregen om kansen en knelpunten te inventariseren die stakeholders in de praktijk ervaren. Inzichten hierin zijn van belang voor de Nederlandse inbreng in de Europese Fitness Check van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De inzet van het Nederlandse kabinet in de Fitness Check is gericht op het verbeteren van de uitvoering van de richtlijnen, zodat de natuurdoelen sneller gerealiseerd worden. Bijzondere aandacht ligt hierbij op het inspelen op natuurlijke dynamiek en het combineren van natuuropgaven met andere maatschappelijke opgaven en economische ontwikkeling zoals verwoord in de Rijksnatuurvisie.

Om goed inzicht te krijgen in uitvoeringsdilemma's is gewerkt met een aanpak waarin in samenspraak met de onderzoekers en na advies van de klankbordgroep een aantal casussen is geselecteerd vanwege hun verwachte representativiteit voor breder voorkomende situaties. De bevindingen en conclusies van dit rapport betreffen dan ook in eerste instantie de issues die in de geselecteerde casussen en vergelijkbare situaties spelen. De analyse van deze casussen geeft inzicht in de kansen en knelpunten en de door de stakeholders gewenste oplossingsrichtingen. Tijdens het onderzoek bleek dat daar verschillende inzichten over zijn. In het rapport zijn die verschillende zienswijzen zo veel mogelijk bijeengebracht.

We hebben tussenresultaten van dit onderzoek in een eerdere fase gebruikt bij de invulling van de questionnaire van de Fitness Check VHR. We zullen dit rapport ook gebruiken in ons vervolgtraject dat is gericht op het zoeken naar verbeteringen van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Daarbij maken we ook gebruik van de input van andere onderzoeken en de nationale publieke consultatie over de Fitness Check op natuurinuitvoering.nl. Het vervolgtraject is mede afhankelijk van uitkomsten van de Europese Fitness Check VHR.

Voorliggend rapport had niet tot stand kunnen komen zonder het meedenken van de betrokken stakeholders en de leden van de klankbordgroep. Ik wil hen zeer bedanken voor hun inbreng en inzet, die vaak getuigde van grote betrokkenheid.

Drs. R. Feringa
Directeur Natuur & Biodiversiteit

Samenvatting

Fitness Check van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Europese Commissie voert in 2015 een Fitness Check uit van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Fitness Checks worden door de Europese Commissie gebruikt om regelgeving door te lichten op criteria zoals effectiviteit, efficiëntie en coherentie. Hiertoe heeft de Europese Commissie vragenlijsten uitgezet bij de lidstaten. De antwoorden stellen de commissie in staat om oordeel te vormen over de drie criteria.

Het doel van de Vogelrichtlijn is instandhouding en bescherming van alle vogelsoorten op de lange termijn. Het doel van de Habitatrichtlijn is het behoud en herstel van natuurlijke habitats en van flora en fauna. Beide richtlijnen moeten bijdragen aan het waarborgen van de biologische diversiteit. Dit gebeurt via het aanwijzen van Natura 2000-gebieden en het beschermen van soorten. Lidstaten hebben een resultaatverplichting om habitattypen en soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen, al stellen de richtlijnen geen termijn waarbinnen dit doel gerealiseerd moet zijn.

Praktijkvoorbeelden gevraagd

De Europese Commissie heeft aangegeven dat zij de antwoorden op de vragenlijst onderbouwd wil zien met voorbeelden uit de praktijk. Het ministerie van Economische Zaken wil daarom weten welke kansen en knelpunten stakeholders ervaren bij de uitvoering van de Europese natuurrichtlijnen. In het bijzonder wil het ministerie weten hoe deze kansen en knelpunten samenhangen met de natuurambities uit de in 2014 uitgebrachte Rijkswaardvisie 'Natuurlijk Verder'.

Op grond daarvan heeft het ministerie van Economische Zaken de volgende opdracht gegeven: *"Inventariseer de kansen en knelpunten die zich in Nederland voordoen bij de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Leg hierbij ook een focus op kansen en knelpunten in relatie tot ambities en wensen van het Nederlandse natuurbeleid, zoals opgenomen in de Rijkswaardvisie. Breng deze kansen/knelpunten in beeld aan de hand van een of meerdere relevante casussen."*

Feitelijk zijn daarmee een onderzoeksvraag geformuleerd met twee lagen.

Dit rapport vormt de weerslag van deze opdracht. Op basis van zestien casussen zijn kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn geïnventariseerd, zoals stakeholders die ervaren. Binnen stakeholders is onderscheid gemaakt tussen het bevoegd gezag, grondeigenaren (gebruikers en beheerders), initiatiefnemers van projecten en natuurorganisaties. Daarbij is gezocht naar casussen die de veronderstelde of ervaren kansen en knelpunten illustreren die samenhangen met de criteria van de Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn én die het gedachtegoed van de ambities van de Rijkswaardvisie illustreren. Hoewel er gestreefd is naar een breed spectrum van praktijksituaties, is het mogelijk dat met deze selectie niet alle kansen en knelpunten aan bod komen. Onderzocht is of de kansen en knelpunten voortkomen uit de juridische vereisten van de Vogel- en Habitatrichtlijn of dat zij samenhangen met de Nederlandse situatie en/of wijzen van uitvoering van de richtlijnen.

Conclusie ervaringen stakeholders

Vrijwel alle casussen tonen een complex beeld van door stakeholders ervaren kansen en knelpunten. Hierbij gaat het soms om meningen of belevingen in plaats van feiten. De diversiteit van de onderzochte casussen maakt generalisatie lastig. Stakeholders ervaren verschillende kansen en knelpunten, afhankelijk van hun belang. Wat voor de één een knelpunt is, kan bovendien voor de ander een kans zijn. De casussen tonen aan dat er in een aantal gevallen geen consensus is onder stakeholders over de ervaren knelpunten en/of oplossingsrichtingen. Er is een juridische check gedaan op genoemde kansen en knelpunten. Zie Tabel 1 voor alle ervaren kansen en knelpunten uit de casussen.

Tabel 1

Overzicht van kansen en knelpunten zoals stakeholders die ervaren bij de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, gebaseerd op het casuonderzoek. Er zijn meer casussen aangedragen voor knelpunten dan voor kansen, waardoor de verhouding binnen de casuselectie mogelijk geen recht doet aan de praktijk.

Ervaren knelpunt	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relatie met VHR	Relatie met uitvoering Nederland	Vindplaats rapport / Casus illustratie	Oplossingsrichtingen	Conclusie
Natuurlijke dynamiek leidt tot verslechtering natuurlijke habitats of habitats van soorten en verplicht tot keuze voor proces- of patroonbeheer	bevoegde gezagen	Effectiviteit / artikel 6.2 Habitatrichtlijn en definitie verslechtering	Opstellen aanwijzingsbesluit en maatregelen beheerplan	Paragraaf 4.1 / Loevestein	Formuleren instandhoudingsdoelen gericht op natuurlijk systeem en prioriteren in maatregelen voor beheer	Ervaren knelpunt lijkt oplosbaar binnen uitleg EHJV en Nederlandse uitvoering. Meer toelichting EC is gewenst.
Plannen ter verbetering van ecologie gebied kunnen niet vergund als zij afbreuk doen aan instandhoudingsdoel	bevoegde gezagen	Effectiviteit / artikel 6.3 Habitatrichtlijn en definitie afbreuk natuurlijke kenmerken gebied	Opstellen aanwijzingsbesluit en toetsing van plannen en projecten	Paragraaf 4.2/ Marker Wadden; Vismigratierivier	Formuleren instandhoudingsdoelen in licht van natuurlijk kenmerken gebied en prioriteren in doelen per gebied	Knelpunt lijkt zich vooralsnog niet voor te doen in Nederlandse uitvoering; plannen in casussen zijn vergund. Meer toelichting EC kan behulpzaam zijn
Integrale planvorming met salderen van natuureffecten is alleen mogelijk via de ADC-toets; niet voldoen aan vereisten toets kan leiden tot missen van kansen voor versneld verbeteren instandhoudingsdoelen.	initiatiefnemers en bevoegde gezagen	Coherentie / artikel 6.3 Habitatrichtlijn en definitie afbreuk natuurlijke kenmerken gebied; Arrest Briels en verschil tussen mitigatie en compensatie	Toetsen van plannen en projecten	Paragraaf 5.2 / A2-Vlijmens Ven; Stroomlijn; Loevestein; Marker Wadden;	Vooraf investeren in natuur; doorlopen ADC-toets via artikel 6.4 Habitatrichtlijn; opname ontwikkelingen in beheerplan of programmatische aanpak	Zonder nieuwe jurisprudentie zal knelpunt blijven bestaan al zijn in praktijk Nederland diverse oplossingen mogelijk om natuurinclusieve plannen te vergunnen
Afstemmingsproblemen met gebruikers en beheerders in gebieden door stapeling van Europese richtlijnen en zo moeilijker behalen instandhoudingsdoelen	gebruikers en beheerders; natuurorganisaties	Coherentie / artikel 2 Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn; verplichting tot behoud of herstel van natuurlijke habitas en flora en fauna	Divers, bij opstellen en uitvoeren beheerplannen, en toetsen van plannen en projecten	Paragraaf 5.3 / Friese Front; VIBEG; Weidevogels; ANT-IJsselmeer	Harmonisatie van Europese regelgeving en doorwerking doelen	Knelpunt vereist aandacht op Europees niveau in de vorm van uitvoeringsregelingen en afstemming tussen richtlijnen
Hoge bewijslast bij het doorlopen van vergunningprocedures bij plannen en projecten in en nabij Natura 2000-gebieden	initiatiefnemers	Efficiëntie / artikel 6.3 en 16 Habitatrichtlijn en artikel 9 Vogelrichtlijn; Kokkelvisserij-Arrest en zekerheid dat negatieve effecten zich niet zullen voordoen	Toetsen van plannen en projecten; reguleren bestaand gebruik	Paragraaf 6.1 / Enkhuizen Compagniehaven; Hondbossche Zeewering	Verbeteren kennis dosis-effect relatie en bepalen cumulatieve effecten; monitoren van effecten; toetsen bestaand gebruik in beheerplannen	Knelpunt vereist op peil brengen wetenschappelijke kennis en omgang met onzekerheden in besluitvorming bij voorzorg.
Afwijking van bescherming is lastig in geval van schadebestrijding of ruimtelijke ontwikkelingen met gevolgen voor algemeen voorkomende soorten, hetgeen leidt tot een hoge uitvoeringslast	initiatiefnemers en grondeigenaren	Efficiëntie / artikel 12 en 16 Habitatrichtlijn en artikel 5 en 9 Vogelrichtlijn. Bescherming op individuniveau en toetsing effect op populatieniveau	Verlenen van derogaties bij strikte soortbescherming	Paragraaf 6.2 / Gewone dwergvleermuis; Ganzen	Toepassen generieke instrumenten zoals akkoorden of programmatische aanpak.	Vereist aandacht doelmatigheid maatregelen; meer duidelijkheid vanuit Europa nodig over juridische houdbaarheid van toepassen van nationale instrumenten

Ervaren knelpunt	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relatie met VHR	Relatie met uitvoering Nederland	Vindplaats rapport / Casus illustratie	Oplossingsrichtingen	Conclusie
Maatregelen om soorten en habitattypen te behouden worden als buitenproportioneel ervaren en hebben grote maatschappelijke gevolgen	beheerders en grondeigenaren	Efficiëntie / artikel 6.1 Habitatrichtlijn en artikel 4 Vogelrichtlijn en het rekening houden met anderen vereisten ingevolgen artikel 2 Habitatrichtlijn/Vogelrichtlijn	Vaststellen beheerplan en uitvoeren maatregelen beheerplan in licht sociaal-economische vereisten en lokale bijzonderheden	Paragraaf 6.3 / Engbertsdijkvenen; Korhoen; VIBEG	Realiseren gunstige staat van instandhouding via verdelen van doelen over gebieden; daarna uitvoeren maatregelen per gebied, en eventueel compenseren grondeigenaren	Nederlandse doelensystematiek houdt al rekening met haalbaarheid en betaalbaarheid doelen; aanpassen SDF is mogelijk onder richtlijn als aangetoond kan worden dat genomen maatregelen niet tot gewenste resultaat leiden
Ervaren kans	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relatie met VHR	Relatie met uitvoering Nederland	Casus	Oplossingsrichtingen	Conclusie
Doelen VHR kunnen worden ingepast in bedrijfsvoering landbouw of visserij	grondeigenaar/ gebruiker	Coherentie / artikel 6.1 Habitatrichtlijn treffen instandhoudingsmaatregelen en artikel 6.2 treffen passende maatregelen	Uitvoeren maatregelen beheerplan	Paragraaf 5.1 / Olde Maten; VIBEG	Grondeigenaren vroegtijdig betrekken bij opstellen beheerplannen en opstellen akkoorden met sectoren	Communicatie en zoeken naar draagvlak met partijen in vroeg stadium leidt tot kansen bij treffen beheermaatregelen
De KRW draagt bij aan realisatie gunstige staat van instandhouding VHR-waarden	bevoegd gezag; natuurorganisaties	Effectiviteit en Coherentie / artikel 6.1 Habitatrichtlijn treffen instandhoudingsmaatregelen	Uitvoeren maatregelen beheerplan	Paragraaf 4.2 en 5.3 / Vismigratierivier; Marker Wadden	Zoeken naar synergie tussen KRW en VHR leidt tot kansen bij afstemmen maatregelen in beheer en verbeteren natuur- en waterkwaliteit	Beheerplan speelt een belangrijke rol bij afstemmen natuurbeleid met overig (sectoraal) beleid
De KRM draagt bij aan bescherming ecosysteem	bevoegd gezag	Coherentie / artikel 2 Habitatrichtlijn behoud of herstel van natuurlijke habitas en flora en fauna in een gunstige staat van instandhouding; artikel 2 Vogelrichtlijn	Divers, bij opstellen en uitvoeren beheerplannen, en toetsen van plannen en projecten	Paragraaf 5.3 / Friese Front	Bij stapeling van Europese richtlijnen zoeken naar harmonisatie doelen zodat er meer kansen in beeld voor ecosysteemgerichte benaderingen in Natura 2000-gebieden	Afstemming en prioritering van Europese regelgeving kan leiden tot versneld halen gunstige staat van instandhouding en robuuste bescherming gebieden

Veel knelpunten ervaren, vooral bij uitvoeren Natura 2000-beleid

Een groot deel van de knelpunten die stakeholders ervaren, hangt samen met het uitvoeren van maatregelen voor het beheer van Natura 2000-gebieden en met het toetsen en vergunnen van handelingen en projecten binnen het gebiedenbeleid. Daarmee suggereren we geen consensus tussen de stakeholders over de knelpunten, de meningen hierover blijven tussen de stakeholders verschillen. Zo wordt bijvoorbeeld ervaren dat soms buitenproportionele maatregelen moeten worden genomen voor het behoud van natuurwaarden die er zeer slecht voorstaan in ons land. Ook ervaart men dat het uitvoeren van integrale plannen met een netto positief effect voor natuur zeer moeilijk kunnen worden vergund.

Vanuit de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn is pas sprake van een knelpunt als deze zaken ertoe leiden dat een effectieve, coherente en efficiënte uitvoering van de richtlijnen niet mogelijk is. Zo kunnen integrale plannen ertoe bijdragen dat instandhoudingsdoelen versneld behaald worden. Het is een probleem als de richtlijnen het vergunnen van deze plannen bemoeilijken.

Ook binnen het soortenbeleid worden knelpunten ervaren, bijvoorbeeld bij de wijze waarop individuen van algemeen voorkomende soorten moeten worden beschermd.

Stakeholders ervaren ook kansen, al zijn hiervoor minder casussen aangedragen. Binnen de richtlijnen is veel ruimte om beheermaatregelen te treffen en instrumenten slim toe te passen. Hierdoor kan op lange termijn aan de natuurdoelen worden voldaan en tegelijk rekening worden gehouden met sociaaleconomische vereisten en lokale of regionale bijzonderheden.

Verkeerde aannamen bemoeilijken discussie over oorzaken kansen en knelpunten

Uit het onderzoek blijkt dat stakeholders soms uitgaan van verkeerde aannamen of feiten. Dit beïnvloedt niet alleen de discussie over de oorzaak en het belang van knelpunten, maar kan ook het zoeken naar goede oplossingsrichtingen belemmeren. Zo menen sommige grondeigenaren, maar ook bevoegde gezagen, dat natuurwaarden die het in ons land slecht doen, er beter voorstaan in de omringende lidstaten. Daarom menen zij dat beter in herstel van gebieden over de grens kan worden geïnvesteerd dan in behoud van de waarden – zoals het korhoen en hoogvenen – in ons land.

Onderzoek wijst echter uit dat dergelijke soorten en habitattypen het vaak slecht doen in de hele Europese regio.

Analyse van de casussen toont aan dat het niet eenvoudig is om een eenduidige oorzaak aan te wijzen voor de kansen en knelpunten. Veel knelpunten lijken voort te komen uit de toepassing van de huidige artikelen en jurisprudentie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, maar hebben primair een ecologische of bestuurlijke achtergrond.

Slechte staat natuur beperkt ruimte voor economische ontwikkelingen

Veel knelpunten hangen samen met de slechte staat van instandhouding van soorten en habitattypen. In veel Natura 2000-gebieden worden de instandhoudingsdoelen nog niet gehaald. Er is in Nederland sprake van een grote ruimte- en milieudruk. Dit leidt ertoe dat ingrijpende beheermaatregelen moeten worden getroffen om een goede staat van instandhouding te realiseren. Een ander gevolg is dat hierdoor bij plannen en projecten snel sprake is van een kans op negatieve effecten (zogenaamde significante gevolgen) op de beschermde natuur. Daarnaast ontbreekt het soms aan kennis om effecten van ingrepen en herstelmaatregelen goed te kunnen beschrijven. Door deze ecologische knelpunten stuit men bij de uitvoering van plannen en projecten al snel op de juridische vereisten van de richtlijnen.

Europese jurisprudentie verzwaart uitvoering

Het knelpunt dat de bewijslast voor initiatiefnemer hoog is bij het aanvragen van vergunningen, hangt samen met het Europese Kokkelvisserij-arrest. Deze uitspraak van het Europese Hof van Justitie maakt duidelijk dat alleen toestemming voor projecten en plannen met een kans op negatieve effecten op de instandhoudingsdoelen van een Natura 2000-gebied mag worden gegeven, als er "wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat een activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied". Omdat de staat van de natuur slecht is, is al snel sprake van een kans op significante gevolgen. Door de slechte ecologische situatie stuit men dus op juridische vereisten.

Een ander voorbeeld betreft het Europese Arrest-Briels. Dit arrest lijkt een juridische belemmering te vormen voor het toestaan van natuurinclusieve projecten die per saldo geen negatieve gevolgen voorzien in een Natura 2000-gebied. Oplossingen voor het toestaan van dergelijke projecten zijn

veelal mogelijk onder de richtlijnen, maar vereisen een zware inspanning op strategisch planniveau en afstemming met partijen. Duidelijk is dat het tijdig nemen van herstelmaatregelen een belangrijk rol speelt bij het vergunnen van activiteiten.

Bestuurlijke uitvoering richtlijnen complex

De uitvoering van de richtlijnen vindt plaats in een driehoek waarbij sprake is van een politiek circuit van besluitvorming, een interactief circuit van besluitvorming en een juridisch circuit van besluitvorming. In de praktijk verloopt deze besluitvorming via een zich herhalend, cyclisch proces. Elk proces kent zijn eigen stakeholders en tijdpaden. Wanneer keuzes binnen één circuit van besluitvorming een stakeholder niet bevallen, kan hij zich wenden tot een ander circuit en bijvoorbeeld een juridische procedure beginnen. Dit heeft negatieve gevolgen voor een efficiënte uitvoering van plannen en projecten en een effectieve realisatie van de Europese doelen. In die zin illustreren casussen dat er ook (meer) bestuurlijke aandacht nodig is om knelpunten bij de uitvoering van beheermaatregelen en nieuwe plannen en projecten te voorkomen.

Top drie grootste knelpunten bij uitvoering

Een overallbeeld van de in de casussen ervaren kansen en knelpunten bij uitvoering van de richtlijnen leidt tot drie belangrijke onderwerpen:

1. *effectiviteit*: het risico dat natuurlijke dynamiek of plannen ter verbetering van het ecosysteem leiden tot verslechtering van de instandhoudingsdoelen en zodoende in strijd zijn met de richtlijnen;
2. *coherentie*: het feit dat bij integrale projecten met een win voor natuur en een win voor economie of andere maatschappelijke opgaven negatieve effecten niet gesaldeerd mogen worden zonder extra vereisten, zoals alternatievenonderzoek en een geldig belang;
3. *efficiëntie*: de grote inspanningen en hoge kosten die nodig zijn bij het treffen van beheermaatregelen en het onderbouwen van vergunning- en ontheffingsaanvragen in het algemeen en specifiek in het geval van activiteiten die effect hebben op individuen van algemeen voorkomende beschermde soorten.

Volledigheidshalve merken we op dat deze onderwerpen niet door de alle afzonderlijke stakeholders als meest urgent worden beschouwd. In de paragrafen hieronder gaan we dieper in op deze ervaren knelpunten, hun achtergrond, de wensen voor oplossingen en de relatie met de ambities van de Rijksnatuurvisie.

Knelpunt toestaan natuurlijke dynamiek en streven naar robuuste systemen

Relatie natuurlijke processen en verslechtering gebied

De wens van met name de rijksoverheid en sommige beheerders is om voor bepaalde typen landschappen meer natuurlijke dynamiek te kunnen toestaan of integrale herstelprojecten te kunnen realiseren, zonder dat men vastloopt op de vereisten uit de Habitatrichtlijn. De Habitatrichtlijn vereist dat verslechtering wordt voorkomen en dat geen afbreuk wordt gedaan aan de natuurlijke kenmerken van een gebied. Dergelijke dynamiek of geplande ontwikkelingen zouden kunnen leiden tot verlies van bepaalde habitattypen of leefgebieden van soorten. Vooral bevoegde gezagen vrezen dat zij hierdoor gedwongen zijn het gebied te behouden in de staat op het moment van aanmelding. De wens van de voornoemde stakeholders is dat de bescherming van het gebied als geheel, in het licht van de natuurlijke kenmerken van het gebied, voorop moet staan en niet de relatieve af- of toename van specifieke soorten of habitattypen.

Definitie natuurlijke kenmerken gebied

Binnen de rechtsliteratuur wordt in dit verband gesproken van 'statische instandhoudingsdoelen'. Europese jurisprudentie (het Sweetman-Arrest) concludeert dat er aantasting is van de natuurlijke kenmerken van een gebied, als duurzaam behoud van de bepalende kenmerken niet mogelijk is. Deze bepalende kenmerken houden verband met de aanwezigheid van habitattypen (of soorten) die ertoe hebben geleid dat het gebied is aangewezen. Natuurlijke kenmerken betreffen dus minimaal de waarden in het gebied waarvoor instandhoudingdoelen moeten worden geformuleerd. Diezelfde jurisprudentie maakt duidelijk dat permanente verslechtering van habitattypen of leefgebieden binnen Natura 2000-gebieden niet is toegestaan.

Het knelpunt doet zich in de praktijk van de onderzochte casussen vooralsnog niet voor. Beheerders geven aan voldoende mogelijkheden te zien om in te spelen op natuurlijke processen. In de praktijk hebben bevoegde gezagen in twee andere onderzochte casussen vergunning verleend voor herstelprojecten. Een guidance van de Europese Commissie zou meer licht kunnen werpen op de interpretatie van verslechtering in het licht van ecosysteemherstel.

Aanpassing doelformulering is mogelijk...

Om te zorgen dat ook in de toekomst geen knelpunten optreden – en een toetsing van effecten op alleen de lijst van kwalificerende habitattypen of soorten plaatsvindt –, kan meer ecologische en bestuurlijke ruimte worden gezocht in de formulering van instandhoudingsdoelen per gebied. Europese jurisprudentie maakt duidelijk dat lidstaten hierbij een grote mate van vrijheid hebben. Voorgesteld wordt om instandhoudingsdoelen meer te richten op het gebied als geheel en te prioriteren binnen specifieke en algemene doelen. Hierdoor is een ecosysteembenadering makkelijker toe te passen en kan in bepaalde gevallen het ene doel voor het andere ingewisseld worden. Dit biedt ook ruimte voor fluctuaties in het gebied door natuurlijke dynamiek en bij gevolgen voor natuur door klimaatverandering. Ook bij projecten die gericht zijn op herstel van het gebied kan binnen vergunningverlening zo fluctuatie van kwaliteit of kwantiteit geaccepteerd worden, als het geen verslechtering is in termen van ecologisch functioneren van het gebied.

...en oplossing past bij de ambitie voor toekomstbestendige natuur

Deze oplossing past binnen de ambitie van de rijksoverheid om te streven naar toekomstbestendige natuur, waarbij een zwaarder accent komt te liggen op natuurlijke dynamiek. Naast sturen op soorten en habitats op specifieke plekken, wil het rijk meer ruimte creëren voor natuurlijke processen in de dynamische delta. Ook wil men sturen op een hoger schaalniveau op het bereiken van de Natura 2000-doelen.

Kansen voor natuurlijke processen verschillen sterk tussen diverse fysisch-geografische landschappen en dus per Natura 2000-gebied. Meer natuurlijkheid betekent niet automatisch minder beheer, maar wel altijd een grotere robuustheid of veerkracht. Er liggen met name kansen bij het inbedden van de Natura 2000-gebieden in ecologisch duurzame landschappen.

...maar vraagt mogelijk om herziening van aanwijzingsbesluiten

Het toepassen van een ecosysteembenadering in Natura 2000-gebieden kan wel betekenen dat instandhoudingsdoelen soms moeten worden herzien. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het formuleren van meer kwalitatieve doelen per regio of ecosysteem. Het kan ook gaan om tevens algemene doelen te formuleren, die gericht zijn op het ecologisch functioneren van het systeem. Een gevolg kán ook zijn dat begrenzingsdoelen voor Natura 2000-gebieden moeten worden aangepast. Een beleidsmatig aandachtspunt is dat het herzien van aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden (waarin de begrenzing en de doelen zijn vastgelegd) een lastige bestuurlijke opgave is. Zo zijn in het recente verleden de 'nationale koppen', ofwel Nederlandse doelen bovenop wat minimaal Europees is vereist, juist uit de aanwijzingsbesluiten gehaald. Nieuwe aanwijzingsbesluiten zullen leiden tot het opnieuw doorlopen van alle circuits van besluitvorming. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met het feit dat de landelijke gunstige staat van instandhouding niet in het geding komt. Dit kan beperkingen opleggen aan de mate waarin dit mogelijk is.

Knelpunten bij uitvoeren integrale projecten

Initiatiefnemers bereid tot natuurinclusieve plannen...

In Nederland vinden veel plannen en projecten in of nabij Natura 2000-gebieden plaats op grond van (nationale) beleidsopgaven, bijvoorbeeld in het licht van waterveiligheid, uitbreiding infrastructuur of realisatie van woningbouw. Kansen voor natuur doen zich voor als integrale plannen worden ontwikkeld, met een plus voor de Europese natuurwaarden. Bijvoorbeeld doordat meer natuur of natuur van betere kwaliteit kan worden gerealiseerd, waardoor de instandhoudingsdoelen eerder bereikt worden. Verschillende initiatiefnemers, met name overheden, willen natuurinclusieve projecten uitvoeren waarmee een win-winsituatie kan worden bereikt: én economische ontwikkeling én minimaal behoud van de aanwezige natuurwaarden.

Dergelijke projecten moeten altijd beoordeeld worden op significante gevolgen, ofwel of zij afbreuk doen aan de instandhoudingsdoelen van het gebied. Die 'passende beoordeling' vindt plaats binnen

een vergunningprocedure Natuurbeschermingswet. Als na de passende beoordeling blijkt dat significante gevolgen niet kunnen worden voorkomen, moet een ADC-toets worden uitgevoerd: daarbij moet bewezen worden dat er geen reële alternatieven (A) zijn voor het project, dat het project voldoet aan een dwingende (D) reden van groot openbaar belang en dat adequate compensatie (C) van de aangetaste natuurwaarden is verzekerd.

...maar willen kunnen salderen

Het Europese Arrest Briels vormt mogelijk een juridische belemmering voor het toestaan van natuurinclusieve projecten. Het arrest heeft het verschil tussen mitigerende en compenserende maatregelen bevestigd. Mitigerende maatregelen verzachten de gevolgen van het project en moeten tijdig en op de plek van de ingreep plaatsvinden. Zij mogen deel uitmaken van de passende beoordeling en kunnen zo voorkomen dat er sprake is van significante gevolgen. Als maatregelen om significantie te voorkomen in een ander deel van het gebied plaatsvinden, is sprake van compenserende maatregelen. Compenserende maatregelen herstellen de gevolgen van een ingreep. In beide gevallen is per saldo, als de maatregelen juist en tijdig worden uitgevoerd, geen sprake van negatieve effecten. In sommige gevallen kunnen herstelmaatregelen in een ander deel van het gebied zelfs effectiever en efficiënter worden uitgevoerd dan op de plek van de ingreep. Het salderen van effecten in de ruimte is dus mogelijk via compenserende maatregelen, maar dan gelden de aanvullende vereisten van de ADC-toets.

...en vrezen de ADC-toets

Stakeholders (zowel initiatiefnemers als bevoegd gezag) vrezen dat juridische risico's bij het doorlopen van de extra vereisten ertoe zullen leiden dat minder snel in integrale plannen zal worden geïnvesteerd. Een risico kan zijn dat een geldig belang ontbreekt. Een ander risico is dat er alternatieven zijn, waardoor een status quo in het gebied behouden blijft. Bij de toetsing van plannen moet het bevoegd gezag immers kiezen voor het alternatief dat de beste bescherming aan het Natura 2000-gebied biedt én voldoet aan het belang van het project. Voor initiatiefnemers is het een knelpunt dat integrale plannen hierdoor moeilijker vergund kunnen worden. Vanuit de doelen van de richtlijn treedt een knelpunt op als natuurinclusieve plannen met een 'plus' voor natuur (welke dus verder gaan dan vereiste mitigatie of compensatie) niet door kunnen gaan.

Nog geen duidelijk bewijs voor juridische belemmeringen

De onderzochte casussen geven (nog) geen onderbouwing voor het stuklopen van natuurinclusieve projecten op de aanvullende vereisten. Het leidt er wel toe dat de procedurele afhandeling en de bewijslast verzaamd worden: het doorlopen van een ADC-toets vereist extra onderzoek. Uit de casussen blijkt dat niet iedereen het gedachtegoed uit de Rijksnatuurvisie van het rijk en provincies omtrent natuurinclusieve ontwikkeling deelt. Verschillende (natuur)organisaties menen dat het door toedoen van de economie al slecht gaat met natuur. Natuurorganisaties zien in nieuwe combinaties van natuur en economie een knelpunt ontstaan, zeker als de effectiviteit en tijdigheid van herstelmaatregelen niet gegarandeerd zijn. Het is hun wens om eerst te investeren in natuur en zo ruimte te scheppen voor economische ontwikkelingen. Door deze volgtijdelijkheid kunnen juridische belemmeringen voorkomen worden.

Volgtijdelijk of gelijktijdig investeren in natuur en economie?

Stakeholders, zoals sommige provincies en grondgebruikers, willen niet wachten op deze volgtijdelijkheid, maar wensen gelijktijdig te kunnen investeren in natuur en ruimtelijke ontwikkelingen. Dit zien we ook terug in de ambities van de rijksoverheid: men wil natuurinclusieve projecten stimuleren en meer inzetten op functiecombinaties in en nabij Natura 2000-gebieden. Functiecombinaties kunnen leiden tot nieuwe verdienmodellen voor de natuur. Zo wil men ook groen ondernemerschap stimuleren vanuit bijvoorbeeld de landbouwsector en de visserijsector. Hiervoor is overigens nog wel een betere afstemming tussen de doelen en maatregelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) gewenst. Via dergelijke investeringen hoopt men sneller de instandhoudingsdoelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn te behalen.

Oplossingen voor natuurinclusieve projecten mogelijk

Het is mogelijk om gelijktijdigheid te realiseren door ruimtelijke ontwikkelingen te reguleren via bestaande instrumenten, zoals het beheerplan, een programmatische aanpak of Koepelvergunningen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat bij een dergelijke aanpak altijd een passende beoordeling nodig is, en als significante gevolgen niet kunnen worden voorkomen door mitigerende maatregelen, is ook een ADC-toets nodig. Een dergelijke ADC-toets zal minder juridische risico's kennen als hij plaatsvindt op het niveau van meerdere projecten binnen een koepelvergunning, op gebiedsniveau binnen een beheerplan of op programmaniveau binnen een programmatische aanpak. In alle gevallen is een gedegen ecologische onderbouwing noodzakelijk, waaruit moet blijken dat herstelmaatregelen bewezen effectief zijn en tijdig zullen worden gerealiseerd.

Stakeholders hebben behoefte aan nieuwe Europese Guidances, die ingaan op termen als 'natuurlijke kenmerken gebied' en 'voorzorgbeginsel' waardoor duidelijker wordt of deze aanpakken in lijn zijn met de richtlijnen.

Knelpunten bij een doelmatige uitvoering van maatregelen en toetsing van projecten

Verschillende stakeholders zoals grondeigenaren en initiatiefnemers ervaren knelpunten bij de hoge uitvoeringslast van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Deze uitvoeringslast betreft zowel te nemen maatregelen in het kader van een beheerplan als het benodigd onderzoek bij het toetsen van projecten.

Verplichting tot nemen beheermaatregelen én rekening houden met omgeving

De richtlijnen verplichten tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen gericht op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied. Daarnaast verplichten zij tot het treffen van passende maatregelen om te voorkomen dat (intussen) verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen en soorten in dat gebied plaatsvindt. Daarnaast willen we in ons land ook ruimte geven aan andere gebruiksfuncties, zoals de landbouw en industrie. Dit is in lijn met de richtlijnen, die aangeven dat bij te nemen beheermaatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dit leidt wel tot een hoge druk op natuurgebieden en bedreigde en kwetsbare soorten (bijvoorbeeld weidevogels).

Grote inspanningen voor beheer nodig bij natuurwaarden die er slecht voorstaan

Veel natuur verkeert in een slechte staat van instandhouding. De oorzaken voor de verslechterde kwaliteit kunnen lang niet altijd aan de bron worden aangepakt. Hierdoor zijn de kosten voor beheer in sommige Natura 2000-gebieden hoog: er zijn grote inspanningen vereist om verslechtering te voorkomen en ook om de instandhoudingsdoelen te halen. Sommige grondeigenaren ervaren dat in hun ogen buitenproportionele maatregelen moeten worden genomen, zeker bij soorten of habitattypen, waarbij de vooruitzichten voor behoud als zeer slecht worden ingeschat. Ook bevoegde gezagen vragen zich soms af of behoud niet efficiënter kan geschieden. Bovendien wordt soms de effectiviteit van de te nemen maatregelen betwist.

Lokale weerstand... maar kan omgebogen worden

Alle aspecten samen leiden ertoe dat weerstand kan ontstaan bij stakeholders ten aanzien van de instandhoudingsdoelen en maatregelen. Het knelpunt lijkt specifiek voor de aangedragen casussen en is niet breed herkend in een workshop met stakeholders. Of maatregelen überhaupt als buitenproportioneel worden gezien door grondeigenaren, hangt af van de ambitie van beleid en beheer en de framing van het knelpunt. Er zijn wel meer voorbeelden waarbij het opstellen en uitvoeren van beheermaatregelen lastig verloopt, maar in veel gevallen is maatschappelijke weerstand te voorkomen door maatregelen slim in te passen in lopende processen. De casus Olde Maten is hier een voorbeeld van, waarbij een kans is ontstaan om maatregelen voor natuurbeheer in te passen in de agrarische bedrijfsvoering.

Draagvlak verkrijgen kost tijd

Niet onderschat moet worden dat discussies over beheerplannen (en dus doelen en maatregelen) tot een heel bewustwordingsproces bij stakeholders leiden. Voor het draagvlak van het Natura 2000-beleid is het noodzakelijk om ook helder te maken wanneer bepaalde maatregelen ook voor andere

soorten of habitattypen gunstig zijn. Duidelijk is dat in alle casussen het proces van het opstellen van het beheerplan (en het uitvoeren van de hier vastgelegde maatregelen) veel overleg met en betrokkenheid van stakeholders vraagt, maar nergens direct vastloopt op de vereisten van de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn.

Schaalniveau gunstige staat van instandhouding

De Europese natuurrichtlijnen vereisen dat een gunstige staat van instandhouding wordt gerealiseerd voor habitattypen en soorten. Volgens uitleg van de Europese Commissie wordt deze eis gerelateerd aan het Natura 2000-netwerk. Het Europees netwerk kent verschillende biogeografische regio's. Nederland hoort met (een deel van) de omringende landen tot de Atlantische regio: een gebied dat gekenmerkt wordt door een specifieke samenstelling van soorten en habitattypen. De ecologische samenhang van dit netwerk hangt af van de bijdragen van de individuele Natura 2000-gebieden. Daartoe moeten per gebied instandhoudingsdoelen worden vastgesteld. De gunstige staat van instandhouding moet uiteindelijk op biogeografisch én landelijk niveau bereikt worden.

Efficiënter behoud soorten en habitattypen op biogeografisch niveau?

De Rijksnatuurvisie spreekt uit dat winst wordt verwacht bij de formulering van doelen op biogeografisch niveau. Zo zou beter bepaald kunnen worden welke maatregelen waar het best ingezet kunnen worden om op Europese schaal de natuur op orde te brengen. Hiermee zouden de buitenproportionele maatregelen voor waarden met een slechte toekomst in Nederland vermeden kunnen worden. Twee casussen tonen aan dat deze verwachting niet realistisch is. De betreffende soorten en habitattypen die in Nederland in een ongunstige staat van instandhouding verkeren, staan er in de rest van de Atlantische regio niet veel beter voor dan in Nederland.

Nederlandse doelensystematiek doordacht en gedetailleerd

De vaststelling van instandhoudingsdoelen per Natura 2000-gebied is gebaseerd op de Nederlandse doelensystematiek. In deze systematiek is reeds een afweging gemaakt over het belang van Nederland voor de biogeografische regio binnen het Natura 2000-netwerk. Vervolgens zijn gebiedsdoelen vastgesteld op grond van een toedeling van kernopgaven per type landschap en de bijdragen van gebieden aan deze kernopgaven. In de bijdrage van elk gebied is tevens een inschatting van de zwaarte van opgaven en haalbaarheid meegenomen. Hierdoor zijn de instandhoudingsdoelen per gebied zó geformuleerd dat ze gezamenlijk bijdragen aan een gunstige staat van instandhouding op biogeografisch niveau. Ook is hiermee al rekening gehouden met overige functies en gebruik van het gebied. Voor het uitwisselen van herstelopgaven tussen gebieden lijkt dus weinig ruimte.

Hoge uitvoeringslast door benodigd onderzoek bij toetsen van projecten

Het tweede knelpunt bij de uitvoeringslast betreft de bewijslast bij het aanvragen van vergunningen Natuurbeschermingswet en ontheffingen Flora- en faunawet. Zodra er kans is op een negatief effect, moet een initiatiefnemer aantonen dat een project geen negatieve gevolgen zal hebben voor Natura 2000-gebieden of strikt beschermde soorten. Het bevoegd gezag mag alleen toestemming geven voor het project als zij zekerheid heeft dat een activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Binnen het gebiedenbeleid heeft de jurisprudentie van het Europese Hof (onder meer het Kokkelvisserij-arrest) flink druk gelegd op deze bewijslast. Het Europese Hof heeft daarin uitgemaakt dat alleen toestemming voor projecten en plannen met mogelijk negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelen mag worden gegeven als er "*wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat een activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied*".

Ontbreken kennis leidt tot ruimte voor discussie over effect en tot juridische procedures

In veel gevallen ontbreekt voldoende wetenschappelijke kennis, bijvoorbeeld over dosis-effectrelaties of de effecten van herstelmaatregelen. Hierdoor kan de vereiste zekerheid vrijwel nooit worden gegeven en ontstaat ruimte voor discussie tussen belanghebbenden. Dit leidt tot een hoge bewijslast in de vorm van effectstudies en rapporten en bemoeilijkt de toestemmingverlening voor veel projecten. Initiatiefnemers en bevoegde gezagen ervaren dit als een knelpunt bij de uitvoering. De interpretatie van gegevens en kennis kan niet alleen betwist worden door partijen in bezwaar- en beroepsprocedures tegen (niet) verleende vergunningen, maar ook tegen aanwijzingsbesluiten en

beheerplannen. Dit leidt tot (langdurige) juridische procedures en draagt niet bij aan een efficiënte uitvoering van de richtlijnen.

Oplossingen zijn monitoren en een effectboekhouding

Als een belangrijke oplossing zien alle stakeholders het ontsluiten van kennis over ingreep-effect-relaties. Ook is behoefte aan een effectboekhouding bij ingrepen en herstelmaatregelen. Hierdoor kan eerder en beter inzicht verkregen worden in gestapelde (cumulatieve) effecten en beter beoordeeld worden of instandhoudingsdoelen bij gebieden of de staat van instandhouding bij soorten in het geding is. Door in specifieke gevallen activiteiten en effecten te monitoren, kan ecologische kennis uitgebreid worden. Met meer kennis moet het eenvoudiger worden om aanvragen te onderbouwen en te beoordelen. Ook door bestaand gebruik op te nemen in beheerplannen zal de bewijslast voor initiatiefnemers afnemen. Bij resterende onzekerheid kan de oplossing gezocht worden in een goede beleidsmatige omgang met onzekerheid bij toetsing, bijvoorbeeld door een systeem van monitoring en bijsturing (het hand-aan-de-kraanprincipe).

Knelpunt soortbescherming op individu-niveau

Bij soortbescherming treden met name problemen op bij activiteiten die effect hebben op algemeen voorkomende soorten. Soorten worden beschermd via verbodsbepalingen. Bij overtreding hiervan is een ontheffing nodig, waarbij de activiteit aan diverse vereisten moet voldoen. In de praktijk worden deze ontheffingen altijd verleend, maar telkens moet daarbij veel onderbouwende informatie worden aangeleverd. Dit komt omdat de bescherming van de soort plaatsvindt op individu-niveau, terwijl het toestaan van een ingreep afgewogen wordt op het effect op de populatie. De ingreep mag geen afbreuk doen aan de staat van instandhouding van deze populatie, en er moet sprake zijn van een geldig belang waarvoor alternatieven ontbreken. Europese jurisprudentie (Commissie vs. Spanje) toont aan dat het aantal exemplaren van een beschermde inheemse soort waarvoor de verbodsbepalingen worden overtreden niet relevant is, ook niet als er geen afbreuk wordt gedaan aan de staat van instandhouding van de soort. Dit is ook een probleem bij overlast en schade door algemeen voorkomende soorten, zoals meeuwen en ganzen. Het verlenen van ontheffingen of vrijstelling voor schadebestrijding stuit bij algemene soorten in een gezonde staat van instandhouding vaak op de voorwaarden dat er geen alternatieven mogen zijn en dat er een belang in het geding moet zijn dat in de richtlijn wordt genoemd.

Opschalen activiteiten biedt oplossing

Een oplossing is om op een hoger schaalniveau dan individuele ingrepen plannen op te stellen, die kunnen dienen als basis voor een generieke ontheffing. Hierdoor hoeft niet meer elke individuele ingreep getoetst te worden. De Habitatrichtlijn biedt ruimte voor het opstellen van gebiedsgerichte plannen voor soortbescherming. Dit zou vorm kunnen krijgen via een programmatische aanpak. In een programmatische aanpak worden één maatregelen voor natuurbescherming én voor ruimtelijke ontwikkelingen beschreven. Om als onderbouwing te kunnen dienen bij een ontheffing, moet zo'n aanpak voldoen aan drie criteria: er moet sprake zijn van een geldig belang, er bestaat geen andere bevredigende oplossing voor dit belang en er wordt geen afbreuk gedaan aan de gunstige staat van instandhouding. Door ruimtelijke opschaling kan zo mogelijk worden voldaan aan een geldig belang.

Ambitie Rijksnatuurvisie mogelijk met slimme instrumenten

De ambitie van de Rijksnatuurvisie is te streven naar effectieve natuurbescherming en tegelijk burgers en bedrijven te ontzorgen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in dit onderzoek niet is nagegaan in hoeverre het instrument Natuurvisie bijdraagt aan een sneller en effectiever bereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn-doelen.

Uit de casussen blijkt dat bedrijven en burgers gedeeltelijk ontzorgd kunnen worden binnen de huidige instrumenten onder de nationale wet- en regelgeving, zoals beheerplannen, gedragscodes, soortenstandaards of programmatische aanpakken. Deze ambitie van de Rijksnatuurvisie kan dus gerealiseerd worden onder de huidige richtlijnen. Dat toepassing van de instrumenten niet altijd even eenvoudig is, heeft eerder te maken met de staat van instandhouding in combinatie met ruimte- en milieudruk en met de vigerende circuits van besluitvorming, maar waarschijnlijk niet met de artikelen van de richtlijnen zelf.

Het toepassen van voornoemde instrumenten kost tijd, maar levert op termijn draagvlak op. Een actieve en positieve communicatie over de successen van de Vogel- en Habitatrichtlijn levert ook

draagvlak op. Actualisatie van Europese handreikingen in het licht van recente jurisprudentie is wenselijk, om vast te kunnen stellen dat (nieuwe) instrumenten voor het Europese Hof juridisch houdbaar zijn. Zo is er nog geen jurisprudentie die bevestigt of een programmatische aanpak voor soortbescherming houdbaar is.

Slotbeschouwing

Dilemma: sectorale wetgeving en integrale aanpak gebieden

Een terugkerend achterliggend knelpunt is dat de Vogel- en Habitatrichtlijn een sectorale insteek vanuit natuur kent. Het kan daarmee een integrale aanpak op regionaal schaalniveau in de weg staan. Afstemming van de Vogel- en Habitatrichtlijn met milieubeleid en overige ruimtelijk beleid – ook op andere bestuursniveaus – is noodzakelijk om de doelen te bereiken. De uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn kent een eigen proces, met eigen actoren, eigen tijdslijnen en eigen begrotingen die allemaal weer anders zijn bij gebiedsontwikkeling op basis van bijvoorbeeld het Nationaal natuurnetwerk, de Kaderrichtlijn Water, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid etc. De effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn heeft zo soms te lijden aan een gebrek aan coherentie met ander beleid en andere regelgeving. Dit dient op Europees niveau afgestemd te worden, zodat op nationaal niveau in beheerplannen beleid zo goed mogelijk integraal kan worden vormgegeven.

Afstemming Europese richtlijnen noodzakelijk voor effectieve en efficiënte uitvoering

In Natura 2000-gebieden met veel landbouw- en visserijactiviteiten is bijvoorbeeld sprake van planomkering: eerst wordt nagegaan welke maatregelen haalbaar zijn. Zo moeten visserijmaatregelen op zee – ook die ter uitvoering van de doelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn – via het Gemeenschappelijk Visserijbeleid geregeld worden. Pas als er een akkoord is over deze maatregelen kan tot aanwijzing worden overgegaan. Vervolgens worden instandhoudingsdoelen geformuleerd en vindt de aanwijzing plaats. Bij zowel aanwijzing van gebieden op land als op zee is hierdoor vertraging ontstaan (zie de casussen VIBEG-akkoord en Engbertsdijkvenen).

Stapeling van beleid in gebieden leidt tot nieuwe beslissingen met gevolgen voor gebruikers en eigenaren. Een voorbeeld betreft de afstemming tussen de Europese natuurrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Inhoudelijk kunnen beide richtlijnen elkaar versterken, hetgeen kansen biedt voor een robuuste bescherming van het ecosysteem. De stapeling van richtlijnen leidt er evenwel toe dat te nemen maatregelen opnieuw afgestemd moeten worden met de gebruikers, waaronder vissers.

Landbouwbeleid vermag meer inzet voor natuur

Ook de vergroening van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid beïnvloedt de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Betaalde ecosysteemdiensten kunnen maatregelen van agrariërs opeens haalbaar maken, waarmee zij zich makkelijker kunnen committeren aan de instandhoudingsdoelen van het aanwijzingsbesluit. Op dit moment zetten de beoogde groene diensten van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid nog onvoldoende aan tot het bijdragen de instandhoudingsdoelen. Met name weidevogels hebben hiervan te leiden. Daarnaast maakt de agrarische sector geen gebruik van een gedragscode voor bestendig beheer en gebruik om soorten te beschermen. Hierdoor worden binnen het landbouwbeleid beschikbare maatregelen voor het uitvoeren van de doelen van de Europese natuurrichtlijnen onvoldoende benut.

Circuits van besluitvorming leiden tot langdurig proces bij uitvoering

Een ander beleidsmatig aandachtspunt bij uitvoering van de VHR vormen de drie voornoemde circuits van besluitvorming: het politieke circuit, het interactieve circuit en het juridisch circuit. Met het interactiever, integraler en daarmee complexer worden van vraagstukken zijn meerdere bevoegde gezagen betrokken bij het besluiten over de aanwijzing, het beheerplan en ontheffingen en vergunningen. Het opereren in meerdere circuits van besluitvorming betekent vertraging voor het vaststellen van beheerplannen met gevolgen voor de effectiviteit, efficiëntie en coherentie.

Centrale rol beheerplan in Nederlandse uitvoering

De lange processen rond beheerplannen leiden tot een heel bewustwordingsproces bij stakeholders. Het is van belang om in dit proces aandacht te hebben voor de verschillende bestuurlijke

schaalniveaus (rijk, provincie en gemeenten) en de organisatiestructuur (verbreding en verdieping van het proces met andere actoren). Als er geen draagvlak is voor het nemen van besluiten of het uitvoeren ervan, kan dit leiden tot juridisering (de beslissing wordt niet door het bevoegd gezag genomen, maar door de rechter), tot polarisering (waarbij groepen van stakeholders verder van elkaar af komen te staan en onder druk komen te staan) of tot politisering (als de politiek beslissingen gaat nemen). Bij het ontbreken van een vastgesteld beheerplan is sprake van een hogere uitvoeringslast voor bijvoorbeeld ondernemers als het gaat om ecologische bewijslast voor cumulatieve effecten van bestaand gebruik. Ten slotte kan een beheerplan bijdragen aan de coherentie tussen het Europees natuurbeleid en overig ruimtelijk, water- en milieubeleid.

Meer Europese toelichting op goede uitvoering gewenst

Veel kernbegrippen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn niet in de richtlijnen zelf gedefinieerd. Europese en nationale jurisprudentie (via het Europese Hof van Justitie en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) zijn dan bepalend voor de uitleg van de artikelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet. De ecologische ruimte die in Europese en nationale handreikingen is omschreven, wordt niet altijd in de jurisprudentie (h)erkend.

Het is noodzakelijk om meer duidelijkheid te krijgen over de onderlinge verhoudingen van richtlijnen waarbij ruimte wordt geboden voor maatwerk per gebied, mede in het licht van duurzame gebiedsontwikkeling. Door synergie met andere richtlijnen te zoeken, komen er meer kansen in beeld voor ecosysteemgerichte benaderingen in Natura 2000-gebieden.

Om projecten te stimuleren die gericht zijn op een verbetering van de ecologie, maar die ook andere ruimtelijke componenten bevatten, zou de Europese Commissie een aanvulling op de huidige Guidances kunnen geven. Hierin zou moeten worden omschreven hoe integrale projecten met winst voor economie en maatschappelijke doelen en herstel van soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding vergund kunnen worden. Hierin zou ook duidelijk gemaakt kunnen worden in welke gevallen een (significant) verlies aan oppervlakte of kwaliteit van één instandhoudingsdoel acceptabel is indien het gebied als geheel robuuster wordt.

Door in Europese Guidances beter aan te geven wat wel en niet kan, verkrijgen lidstaten meer zekerheid of de door hen ingezette instrumenten om de doelstellingen van de richtlijnen te realiseren juridisch houdbaar zijn.

Ervaren knelpunten reëel en snelle oplossingen niet voorhanden

Makkelijke oplossingen zijn voor de ervaren knelpunten veelal niet voorhanden. Dat oplossingen veelal binnen de artikelen en jurisprudentie van de Vogel- en Habitatrichtlijn mogelijk zijn, wil niet zeggen dat zij in Nederland eenvoudig te realiseren zijn. De huidige ecologische en beleidsmatige ruimte in ons land is beperkt. De ecologische ruimte is beperkt door de veelal ongunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen en de huidige milieu- en ruimtedruk in ons land. Er zijn forse ingrepen nodig om deze trend te keren.

De beleidsmatige ruimte is beperkt door de wijze waarop de processen ter uitvoering van de richtlijnen in ons land bestuurlijk zijn vormgegeven. De procedure rond de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn is erop gericht om enerzijds ecologische kaders te stellen en anderzijds draagvlak in regionale gebiedsprocessen te verwerven. Voor dit laatste staat geen vast omschreven tijdsduur gezien de verschillende rondes in de circuits van besluitvorming. De vraag is of de bestuurlijke slagkracht bij besluiten over aanwijzing, beheerplan en vergunningverlening vergroot kan worden.

Als grenzen van gebieden moeten veranderen of doelen anders verdeeld of gedefinieerd, moet de Nederlandse implementatieprocedure worden herzien. Dat is een (zeer) lastige bestuurlijke opgave welke tot nieuwe beleidsmatige knelpunten kan leiden.

Het beleid rond de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn kristalliseert zich steeds verder uit, ook met stappen als de Programmatische Aanpak Stikstof en Europese jurisprudentie. De technische interpretatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn wordt hierdoor steeds eenduidiger. Anderzijds zal altijd sprake zijn van belangentegenstellingen, waardoor besluitvorming vertraagd kan worden. De casussen tonen opnieuw aan dat uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn een lange adem vergt en een precair evenwicht betreft tussen ecologische kennis, juridische mogelijkheden en beleidsmatige ambities.

Summary

Fitness check of the Birds and Habitats Directives

In 2015, the European Commission commenced a fitness check of the current Birds Directive and the Habitats Directive. A fitness check is an instrument to determine whether legislation remains 'fit for purpose'. Questionnaires are submitted to various stakeholder organisations in each Member State. The information they provide enables the Commission to assess the legislation against the criteria of effectiveness, efficiency and coherence. The objective of the Birds Directive is to ensure the long-term protection and conservation of all bird species naturally occurring in the EU area. The objective of the Habitats Directive is the preservation and restoration of natural habitats and flora and fauna. Both directives are concerned with safeguarding biodiversity, which is achieved by establishing an EU-wide Natura 2000 network of protected sites. Member States are required to maintain and/or restore a favourable conservation status for habitat types and species of community interest, although the directive does not set any timeline.

Case studies

The European Commission requested practical examples to support the questionnaire answers. The Ministry of Economic Affairs was therefore keen to learn about the opportunities and obstacles experienced by stakeholders when implementing the European directives in the Netherlands. In particular, the ministry wished to determine how such opportunities and obstacles could affect the attainment of the ambitions set out in its 2014 nature vision document, *The Natural Way Forward*.

The Ministry of Economic Affairs commissioned a study with the following terms of reference: *"Identify the opportunities and obstacles which will influence or affect the Netherlands' implementation of the Birds and Habitats Directives. Devote particular attention to those opportunities and obstacles in relation to the ambitions of the Dutch government's nature vision. Illustrate these opportunities and obstacles by means of one or more relevant case studies drawn from practice."*

The findings of the study are presented in the current report. Based on sixteen case studies, we describe the opportunities and obstacles which have been encountered by the various stakeholders during their implementation of the Birds and Habitats Directives. Those stakeholders fall into various categories: the competent authorities, landowners and land managers, project initiators, and nature organisations. The case studies were selected on the basis of relevance to the criteria of the fitness check, as well as their ability to illustrate the ambitions set out in the national government nature vision document. Although every attempt has been made to present a broad range of situations, it is possible that the resultant selection does not illustrate all the opportunities and obstacles that exist.

Attention has also been devoted to the underlying causes of opportunities or obstacles: do they arise from the (binding) requirements of the Birds and Habitats Directives themselves, or are they specific to the situation in the Netherlands and/or Dutch implementation of the directives?

Conclusions

Virtually all case studies reveal that stakeholders experience a complex mix of both opportunities and obstacles. In some instances the evidence is anecdotal, relying more on opinion or perception than hard facts. The diversity of the case studies examined makes any generalisation difficult. Stakeholders see different opportunities and obstacles, often depending on their own direct interests. One man's opportunity is another man's obstacle. The case studies show that there is often little or no consensus regarding obstacles or potential solutions.

Table 1 shows the opportunities and obstacles identified during the study, with references to relevant sections of the European directives and the case studies in the main body of this report.

Table 1

Opportunities and obstacles experienced by stakeholders during the implementation of the Birds and Habitats Directives within the case studies. The final selection may not be an accurate representation of practice, for the case studies used, that involve obstacles outnumber those involving opportunities.

Obstacle	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relationship with Directives	Relationship with implementation by the Netherlands	Case study (main report)	Potential solution(s)	Conclusions
Natural dynamic causing deterioration of natural habitats (or those of specific species) compelling choice between process or pattern management.	Competent authorities	Effectiveness; Habitats Directive Article 6.2 and definition of 'deterioration'	Production of Designation Decree and formulation of conservation measures	Section 4.1 / Loevestein	Establishment of conservation objectives focusing on ecosystem and management priorities	Obstacle can be overcome further to detailed rulings of European Court of Justice. More guidance from EC is desirable.
Plans for improvements to designated sites cannot be approved if they are likely to impede current conservation objectives.	Competent authorities	Effectiveness / Habitats Directive Article 6.3 and definition of 'adversely affect the integrity of the site'	Production of Designation Decree and assessment of plans and projects	Section 4.2 / Marker Wadden; Vismigratierivier	Formulation of conservation objectives based on natural characteristics of the site in combination with the priorities for each site	Obstacle does not yet seem to have arisen in Dutch implementation practice; the plans in the case studies were approved and permits issued. More guidance from EC could be useful.
Integrated planning with compensation/mitigation of impact is only possible by means of the ADC assessment; failure to meet all requirements can lead to opportunities for improvements to be missed.	Project organisations and competent authorities	Coherence / Article 6.3 Habitats Directive and definition of 'adversely affect the integrity of the site'; Briels ruling and difference between 'mitigation' and 'compensation'	Assessment of plans and projects	Section 5.2 / A2-Vlijmens Ven; Stroomblijn; Loevestein; Marker Wadden;	Investment in nature beforehand; ADC assessment procedure in line with Habitats Directive Art. 6.4; programmatic approach or management plan to make allowance for future developments.	In the absence of further jurisprudence, this obstacle will remain in place. However, various solutions exist in the Netherlands whereby nature-inclusive plans can be approved.
Difficulty of coordination with and between users and managers due to accumulated effects of European Directives, impeding reaching the conservation objectives	Users and managers; nature organisations	Coherence/ Article 2 of Habitats Directive and Birds Directive; obligation to maintain or restore natural habitats/flora and fauna	Various implications for production and implementation of management plans and the assessment of plans and projects.	Section 5.3 / Friese Front; VIBEG; Weidevogels; ANT Ijsselmeer	Harmonisation of European legislation and integration of objectives	This obstacle calls for attention at the European level in the form of implementation rules and better coordination between directives.
High burden of proof demanded by permit procedures for plans and projects in (the vicinity of) Natura 2000 sites	Project initiators	Efficiency/ Habitats Directive articles 6.3 and 16, Birds Directive Article 9; ECJ ruling on cockle fishing in the Wadden Sea; requirement for reassurances of no negative impact.	Assessment of plans and projects; regulation of ongoing activities	Section 6.1 / Enkhuizen Compagniehaven; Hondbossche Zeewering	Improved knowledge of 'dose effect' and cumulative effects; better monitoring of effects; assessment of current usage to be included in management plans.	This obstacle demands the updating of scientific knowledge and a more effective approach to uncertainties when applying the precautionary principle within planning procedures.

Obstacle	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relationship with Directives	Relationship with implementation by the Netherlands	Case study (main report)	Potential solution(s)	Conclusions
Deviation from protection requirements is difficult even when necessary for damage control or in the interests of spatial developments which will affect more common species, resulting in unnecessary (administrative) burden.	Project initiators and landowners	Efficiency/ Habitats Directive Art. 12 and 16; Birds Directive Art, 5 and 9; protection at individual level and assessment of effects at population level.	Granting of derogations allowing deviation from strict letter of species protection requirements	Section 6.2 / Gewone dwergvleermuis; Ganzen	Use of generic instruments such as covenants or a programmatic approach.	This obstacle demands attention for the effectiveness of measures. The European Commission must provide greater clarity regarding the use of national instruments. To what extent is such use deemed acceptable and for how long will this situation persist?
Measures to conserve species and habitats are regarded as excessive, with major societal impact.	Managers and landowners	Efficiency / Habitats Directive Art. 6.1 and Birds Directive Art. 4, taking account of other requirements further to Article 2 of both Directives.	Formulate the management plan and implement its measures in accordance with local circumstances and socio-economic requirements.	Section 6.3 / Engbertsdijkvenen; Korhoen; VIBEG	The required favourable conditions can be achieved by dividing the various objectives among several different sites, implementing measures on a site-by-site basis and compensating landowners as necessary and appropriate.	The Dutch system of objectives already takes practicality and financial feasibility into account. Deviations from the SDF are permitted if it can be shown that proposed measures are unlikely to produce the desired results.
Opportunity	Stakeholder	Relationship with Directives	Relationship with implementation by the Netherlands	Case	Potential solutions	Conclusions
The objectives of the Directives can be embedded within commercial practice in agriculture and fishery.	Landowner/ user	Coherence / Habitats Directive Art. 6.1 (requirement for conservation measures) and Art 6.2 (requirement for appropriate measures)	Implementation of management plans	Section 5.1 / Olde Maten; VIBEG	Landowners should be involved in the production of management plans at an early stage. Covenants and agreements with the sectors.	Communication with all parties at an early stage and with a view to creating support will maximise opportunities to arrive at effective management measures.
The EU Water Framework Directive will support the achievement of favourable conditions and values.	Competent authorities and nature organisations	Effectiveness and Coherence / Habitats Directive Art. 6.1 with regard to conservation measures.	Implementation of management plan	Sections 4.2 and 5.3 / Vismigratierivier; Marker Wadden	Pursuit of synergy between Water Framework Directive and the nature directives will have a mutually reinforcing effect in both domains.	The management plan plays an important role in the coordination of nature policy with that in other domains.
The EU Water Framework Directive will promote the protection of ecosystems.	Competent authorities	Coherence / Habitats Directive art. 2: conservation or restoration of natural habitats in a favourable condition, and protection of flora and fauna; Birds Directive, art. 2.	Various points of convergence during production and implementation of management plans and the assessment of plans and projects.	Section 5.3 / Friese Front	Where several European Directives are concurrent, seek harmonisation of objectives focusing on the ecosystems within Natura 2000 sites.	Coordination and prioritisation of European legislation is likely to accelerate the achievement of favourable conditions and robust protection of conservation areas.

Particularly obstacles experienced with Natura 2000-policy in its implementation

Many of the obstacles experienced by the stakeholders were connected with the required conservation measures in Natura 2000 sites, or were linked to the permit application procedures for activities or developments within these sites. Nevertheless, there is no clear consensus regarding the exact nature of the obstacles; stakeholders hold divergent opinions. Some, for example, regard the measures which must be taken to conserve natural values to be disproportionate or excessive. Some also experience difficulties in obtaining permits for integrated plans involving compensation or mitigation measures, even though the net effect on nature will be positive. Based on the objectives of the Birds and Habitats Directives, it is not appropriate to speak of an obstacle unless circumstances preclude effective, coherent and efficient implementation. Integrated plans can bring forward the attainment of the objectives. If the terms of the directives themselves stand in the way of such plans being approved, this can indeed be regarded as an obstacle. Further obstacles are experienced in terms of the species policy, notably the strict protection requirement for individual specimens of common species.

The stakeholders are also able to identify opportunities, although fewer case studies which illustrate this aspect were put forward. The directives allow considerable discretion to implement smart management measures, whereby the objectives can be pursued in a way which addresses local or regional circumstances and socio-economic requirements.

Misconceptions hamper discussion of underlying causes

The study reveals that some stakeholders harbour certain misconceptions. This stands in the way of a constructive discussion about the causes of opportunities or obstacles, and thus makes it even more difficult to arrive at effective solutions. Some landowners, and even the competent authorities, believe that natural values which are under severe strain in the Netherlands are actually flourishing elsewhere. They therefore regard investments in the restoration of nature areas in other countries as more important or more effective than efforts addressing for example the black grouse population or the raised bogs in the Netherlands. Research however shows such species and habitat types are actually under threat throughout the European region.

An analysis of the case studies shows that it is rarely possible to identify any clear root cause for the opportunities and obstacles. Many obstacles seem to arise from the implementation of the provisions and the jurisprudence of the Birds and Habitats Directives, but are primarily caused by ecological or administrative aspects.

Poor condition of nature limits opportunities for economic development

Many of the obstacles are either created or exacerbated by the current poor conservation status of several species and habitats. There are many Natura 2000 sites in which progress has been severely limited. Due to its size and geography, the Netherlands is under considerable spatial and environmental pressure. Far-reaching interventions are required if an favourable conservation status is to be achieved. Plans and projects in our country are more likely to have negative impact ('significant effects') than elsewhere in Europe. Moreover, the knowledge required to identify and describe the effects of ecological measures is not always on hand. The statutory requirements of the directives then become dominant and plans could be assessed in terms of their immediate permissibility rather than their long-term impact.

European jurisprudence strengthens implementation

One obstacle identified by stakeholders is that the 'burden of proof' for the initiator of a project is too high. This situation has been created by a 2004 ruling handed down by the European Court of Justice in respect of cockle-fishing activities in the Wadden Sea. It states that "the competent national authorities, taking account of the appropriate assessment of the implications of the plan or project on the site concerned in the light of the site's conservation objectives, are to authorise that plan or project only if they have made certain that it will not adversely affect the integrity of that site. That is the case where no reasonable scientific doubt remains as to the absence of such effects." Given that the integrity of many Natura 2000 sites is already compromised, the likelihood of significant effects is much greater. Another example of jurisprudence which complicates the implementation of the directives is the Briels ruling, handed down in May 2014. It seems to create an impediment to nature-

inclusive projects in Natura 2000 sites even where negative effects are to be offset by positive effects elsewhere. The directives do provide certain workarounds whereby permits can be issued for such projects, but they demand a considerable effort in strategic planning and coordination with various parties. It is clear that timely reparation measures must be seen as an important consideration in permit assessment procedures.

Implementation is complex

The Birds and Habitats Directives are implemented in a context which has three distinct decision-making circuits: the political circuit, the interactive circuit and the juridical circuit. In practice, all decision-making relies on a cyclical process and each process has its own stakeholders and timeframes. If a stakeholder does not agree with the choices made within one of the circuits, he can take his objections to one of the others, perhaps beginning a legal appeal. This detracts from the efficient implementation of plans and projects, and precludes the effective attainment of the European objectives. In this sense, the case studies demonstrate that government is in a position to resolve the obstacles to effective implementation, and must be more proactive in doing so.

Three main obstacles with implementation

If we examine the opportunities and obstacles presented by all case studies in combination, three main themes emerge:

1. *Effectiveness*: the risk that the natural dynamics or plans intended to improve the ecosystem will impede or prevent the attainment of the conservation objectives, contrary to the intent and purpose of the directives.
2. *Coherence*: the fact that in integrated projects which provide gains for both nature and the economy (or some other social interest), it is not possible to offset negative effects by compensation measures, without additional requirements such as a full alternatives study or the demonstration of imperative reasons of overriding public interest.
3. *Efficiency*: the major efforts and high costs attached to physical conservation measures and the preparation of permit applications in general, and more specifically those relating to activities likely to affect individual specimens and populations of protected species which are common.

It should be noted that not all stakeholders regard these themes as the most urgent. The perceived obstacles, their background, their relationship with the government's ambitions and potential solutions are examined in greater detail below.

Natural dynamics and the quest for robust ecosystems

Relationship between natural processes and the deterioration of a site

Some site managers, and the government itself, wish to allow natural dynamics a greater role within certain types of landscape, or wish to implement integrated restoration projects, whereby the requirements of the Habitats Directive do not create unnecessary difficulties. The Directive states that deterioration must be prevented and that the natural characteristics ('integrity') of a site must be conserved. In practice, however, these planned developments or the (restoration of) natural dynamics can cause the loss of certain habitat types or species. The competent authorities fear that they will be forced to maintain an area precisely as it was found at the time of designation. The stakeholders wish to prioritise the protection and conservation of the site as a whole, taking due account of its natural characteristics, rather than having to focus on possible change in the populations of certain species or the area of certain habitat types.

Definition of natural characteristics

The legal literature refers to 'static conservation objectives'. European jurisprudence, such as the Sweetman ruling, concludes that the natural characteristics of a site will be degraded in the absence of sustainable conservation of the defining characteristics. These defining characteristics relate to the presence of the habitat types or species which have earned the site its designation. The natural characteristics are therefore the basic values for which conservation objectives must be formulated. The jurisprudence also makes clear that the permanent deterioration of habitats within a Natura 2000 site is not permissible. This particular obstacle has not arisen within any of the case studies examined. Site managers state that they remain able to take advantage of natural processes. In two cases, the competent authorities have indeed granted permits for restoration projects. It is felt that guidance

from the European Commission would be useful in clarifying the interpretation of degradation in the context of ecosystem restoration.

Redefine conservation objectives...

To ensure that no obstacles emerge in future - and the assessment of effects is restricted to the list of qualifying habitats and species - it would be appropriate to redefine the conservation objectives for each site, thus creating more ecological and administrative 'elbow room'. The European jurisprudence already makes clear that Member States enjoy a significant degree of discretion. It is proposed that the conservation objectives should be concerned with the site as a whole, with certain priorities in terms of both specific and general objectives. This will facilitate the use of an ecosystem approach, and in some cases it will become possible to offset one objective against another. This approach will also allow for local fluctuations due to the natural dynamics, and for the effects on nature of climate change. Even in projects which are concerned with the restoration of an area (rather than mere static conservation), the permit process can allow for fluctuations in quantity or quality provided they will not undermine the ecological functioning of the site.

... a solution which is in keeping with ambitions

This solution is entirely in keeping with the government's ambition to establish future-proof nature, with greater emphasis on the natural dynamics. Alongside interventions intended to protect habitat types and species at certain locations, the government wishes to allow natural processes to take their course within much of our dynamic delta region. The government also wishes to move ecological management to a higher level of scale in order to achieve the Natura 2000 objectives.

The degree to which natural processes can be allowed varies greatly from one Natura 2000 site to another, depending on the geographic and topographical conditions. A more prominent role for nature does not necessarily entail a lesser role for human intervention, but the end result should always be greater robustness and resilience. A promising approach is to embed the Natura 2000 sites within ecologically sustainable landscapes.

... but may require revision of designation decrees

The application of an ecosystem approach within Natura 2000 sites may call for the redefinition of the conservation objectives, perhaps shifting the focus to certain qualitative goals for each region or ecosystem. It could also entail formulating more general objectives which are concerned with the ecological functioning of the system as a whole. In consequence, it may be necessary to redefine the boundaries of the Natura 2000 sites. It is important to remember that the amendment of the original designation decrees - the legislative instruments which established those boundaries and objectives - will be a very complex administrative process. Only recently, the designation decrees were amended to remove the national gold plating (objectives above those imposed at European level). If they are to be revised again, it will be necessary to undertake all three decision-making circuits anew. Moreover, it will be essential to ensure that the current favourable conservation status is not placed at risk, which restricts the degree to which revision is possible.

Obstacles to the implementation of integrated projects

Project initiators are willing to implement nature-inclusive plans...

In the Netherlands, many plans and projects within or nearby the Natura 2000 sites address areas of national policy such as water management, infrastructure or housing. Integrated planning enables such projects to include the interests of two or more policy domains in combination. This can create opportunities for nature management and hence for the European natural values. Where a greater area is given over to nature, or where nature of higher quality is established, the conservation objectives will be achieved that much sooner. Various parties, and especially public sector authorities, seek to implement nature-inclusive projects which achieve a win-win situation: economic development and at least the conservation of the existing natural values. Such projects must always be appropriately assessed to determine whether there will be significant effects: will they preclude the attainment of the conservation objectives for the area? This 'appropriate assessment' takes place within the permit procedures prescribed by the Nature Conservation Act. If the assessment reveals that there will be significant effects which cannot be avoided, it is necessary to establish that there are

no viable alternatives to the project, that the project will serve imperative reason of overriding public interests and that there will be adequate compensation of the lost natural values elsewhere.

... but want to offset nature values

The Briels ruling may form an obstacle to nature-inclusive projects. This case established the difference between mitigating measures and compensatory measures. Mitigating measures are those which reduce the adverse ecological impact of the project and must be implemented at the project location at the earliest possible opportunity. They may then be taken into consideration during the appropriate assessment avoiding that there will be significant effects. Compensatory measures are those taken at some other location in order to compensate significant effects. In either case, provided the measures are correctly and promptly implemented, there will be no overall adverse effects. In certain circumstances, restoration measures in other parts of the site can be more effective and more efficient than any measure at the scene of the intervention itself. Compensatory measures enable the advantages to be weighed against the disadvantages, but the supplementary requirements of absence of alternatives and imperative reason of overriding public interest apply in each case.

... and fear the assessment of alternative solutions and imperative reasons

Stakeholders (both project initiators and competent authorities) fear that the risks created by the additional requirements of the appropriate assessment will discourage investment in integrated project planning. One such risk is that no imperative reasons for overriding public interest can be demonstrated. Another is that there are viable alternatives to the projects which would serve to maintain the status quo in the site concerned. When assessing the plans, the competent authorities must look for the alternative that offers the greatest degree of protection to the Natura 2000 site, while also addressing the interests represented by the project. For the project initiators, this creates an obstacle in that integrated plans are less likely to be approved. Moreover, if nature-inclusive plans with a 'plus' for nature (in that they go beyond the minimum required mitigation or compensation) fail to be approved, it becomes that much more difficult to achieve the objectives of the European directives.

Insufficient evidence of juridical obstacles

The case studies do not provide any firm evidence that nature-inclusive plans have floundered due to the supplementary requirements. It is nevertheless clear that the permit procedure becomes more complex and hence more time-consuming, and that project initiators are subject to a more stringent burden of proof, whereby they must conduct additional studies.

The case studies further reveal that not everyone endorses the concept of nature-inclusive development which the government proposes. Various organisations, including nature conservation organisations, take the view that the pursuit of economic interests has already had an adverse effect on nature. They regard new combinations of nature and economic activity as undesirable, especially if it is not possible to guarantee that restoration measures will be implemented in a timely and effective manner. They call for investment in nature to be prioritised, thus creating opportunities for economic development in the longer term. This sequential approach will help to avoid any juridical impediments.

Investment in nature and economy: sequential or simultaneous?

Some stakeholders, including provincial authorities and land users, see little merit in a sequential approach. They call for simultaneous investment in nature and spatial or economic development. This desire is also reflected by the government's ambitions: it intends to encourage nature-inclusive projects and mixed-use development in and around the Natura 2000 sites. Combined functions may give rise to new revenue models for nature itself. Green enterprise on the part of the agriculture and fisheries sectors is also encouraged, although this calls for better coordination of the objectives and measures of the Birds and Habitats Directives on the one hand with those of both the Common Agricultural Policy (CAP) and the Common Fisheries Policy (CFP) on the other. It is hoped that the planned investments will serve to bring forward the attainment of the conservation objectives of the Birds and Habitats Directives.

Nature-inclusive projects: solutions are possible

It is possible to achieve the desired simultaneous investment by regulating spatial developments using the existing instruments such as the management plan, a programmatic approach and (combined)

supervisory permit. Jurisprudence handed down by the Administrative Chamber of the Council of State establishes that any such approach demands an appropriate assessment: if it cannot be shown that significant effects can be avoided through the use of mitigating measures, still the assessment of alternatives and overriding public interest must take place. This assessment will raise fewer (juridical) risks if it takes place at the level of several projects being assessed under a single supervisory permit, at the site level within a management plan, or at the programme level within the programmatic approach. In all cases, the permit applicant must be able to demonstrate that restoration measures will be implemented promptly and, based on current scientific knowledge, will be effective. Stakeholders would benefit from having new European guidances which define terms such as 'integrity of the site' and 'the precautionary principle', and thus clarify whether their proposed approaches comply with the requirements of the Birds and Habitats Directives.

Obstacles to the efficient implementation of measures and assessment of projects

Various stakeholders, including landowners and project initiators, report obstacles due to the high administrative burden and workload imposed by the Birds and Habitats Directives. They are, for example, required to take conservation measures according to a management plan and must conduct various studies and investigations in preparation for the assessment of their projects.

Dual obligations

The Directives require stakeholders to implement various measures which will result in reaching the conservation objectives for the Natura 2000 sites. The Directives also require stakeholders to implement measures to preclude the (interim) degradation of habitat types and species within that site. At the same time, the Netherlands wishes to accommodate functions other than nature, such as agriculture and industry. It can do so while remaining within the letter of the Directives, which state that management measures can and should take account of requirements in the economic, social and cultural domains, and of specific regional or local circumstances. Nevertheless, the overall result is that both the nature areas and vulnerable species (such as meadowland birds) can be placed under considerable strain.

Major efforts required where natural values have declined

Much of our nature is now in unfavourable conservation status and the causes of decline cannot always be tackled at source. In some Natura 2000 sites, the costs of nature management are high. Major efforts are needed to prevent any further deterioration and to attain the conservation objectives. Some landowners regard the measures they are required to take as excessive, particularly those addressing habitat types or species for which the prospects seem poor no matter what action is taken. The competent authorities also wonder whether management activities could be more efficient, while the effectiveness of some measures is disputed.

Local opposition ... can be overcome

All such aspects lead to potential resistance or outright opposition to the conservation objectives and measures on the part of the various stakeholders. This obstacle seems to be specific to the case studies and was not acknowledged during the workshop discussions with stakeholders. Whether a measure is seen as excessive by landowners is generally a question of the ambitions of policy and management practice, as well as one of framing. Nevertheless, there are several examples of situations in which the formulation and implementation of management measures proved extremely difficult. In the majority of cases, however, societal objections can be overcome by incorporating the measures within ongoing processes. The Olde Maten case study provides a good example in which nature management measures were assimilated into the operational processes of agricultural businesses.

Creating support is time consuming

A point which must not be overlooked is that the discussions about management plans (and hence about objectives and measures) involve increasing awareness among all stakeholders. To create adequate support for Natura 2000 policy it is necessary to establish if and when certain measures will also be useful for other species or habitat types. In all case studies, it is clear that the process of producing the management plan (and implementing the measures it contains) demands much

consultation with and between stakeholders, as well as commitment on the part of all concerned. There are no indications that this process has been impeded by the requirements of the Birds and Habitats Directives.

Level of scale of favourable conservation status

The European nature directives demand that a favourable conservation status is achieved for both habitat types and species. According to statements made by the European Commission, this requirement is related directly to the Natura 2000 network. At the European level, that network includes various biogeographical regions. The Netherlands and (part of) the neighbouring countries fall within the Atlantic region, an area characterised by specific habitat types and species. The ecological cohesion of the network as a whole depends on the contribution of each individual Natura 2000 site. Conservation objectives must therefore be formulated for each site. The intention is that an overall favourable conservation status has to be achieved at both national and biogeographic level.

More efficient nature management at the biogeographic level

According to the government's nature vision document, gains will be made by formulating the conservation objectives at the biogeographic level. This would make it easier to identify the measures needed to achieve the desired situation at the European level, and would obviate the need for disproportionate measures addressing species and habitat types which are less likely to thrive in the Netherlands, no matter what action is taken. Two case studies suggest that these arguments are unfounded. They show that the concerning species and habitat types, which are in an unfavourable conservation status in the Netherlands, are faring no better elsewhere in the Atlantic region.

Dutch system of objectives: thorough and detailed

The establishment of conservation targets for each Natura 2000 site is based on the Netherlands' own system. This system incorporates a prior assessment of our country's importance to the larger biogeographic region within the pan-European Natura 2000 network. The targets and objectives for the various sites are then determined according to an allocation of the core tasks among the various types of landscape, and the contribution which each type of landscape is able to make to those tasks, weighted according to the difficulty of the task concerned and the likelihood of success (viability). The conservation objectives for each site are therefore formulated in a way that ensures that all make a joint contribution to the desired favourable conservation status at the biogeographic level. Here too, other functions and uses of the site in question are taken into account. As a result, there is very little opportunity for any exchange of restoration tasks between the sites.

High administrative burden due to required permit applications

The second obstacle in terms of the perceived high workload and administrative burden concerns the requirement to provide evidence to support permit applications under the Nature Protection Act, or exemptions under the Flora and Fauna (Protection) Act. If there is any possibility of a negative effect, the applicant must show that the proposed project will not have any negative impact on a Natura 2000 site or on any strictly protected species. The competent authorities may only permit the project to proceed if it is certain that there will be no deleterious consequences for the natural characteristics of the area. Jurisprudence established by the European Court of Justice has increased the burden of proof for the site protection. In one ruling, for example, the Court determined that "the competent national authorities, taking account of the appropriate assessment of the implications of the plan or project on the site concerned in the light of the site's conservation objectives, are to authorise that plan or project only if they have made certain that it will not adversely affect the integrity of that site. That is the case where no reasonable scientific doubt remains as to the absence of such effects."

Incomplete knowledge creates possibility for disagreement about effects

In many cases, there is indeed scientific doubt. As yet, knowledge with regard to the relationship between interventions and effects is incomplete, as is that concerning the long-term effects of restoration measures. The certainty demanded by the European Court of Justice is therefore virtually impossible to achieve, and there is considerable room for discussion and disagreement between the stakeholders. This in turn creates a particularly high burden of proof for environmental impact studies and makes the permit application procedures both complex and lengthy. Both the competent authorities and project initiators see this situation as an obstacle to effective implementation.

Interpretation of data and knowledge can also be disputed by parties in procedures concerning the designation decrees and management plans. This gives rise to (extremely lengthy) legal procedures and does nothing to ensure the efficient implementation of the European directives.

Effects monitoring as a potential solution

All stakeholders regard the dissemination of knowledge about the relationship between interventions and effects to be an important route towards a solution. There should also be ongoing monitoring of the effects of interventions and measures. This will provide a better understanding of the cumulative effects over time, and whether the conservation objectives of a site or the conservation status of concerning habitat types or species are at stake. Scientific knowledge can be further developed by monitoring the effects of specific activities in specific circumstances. This knowledge will support both the production and assessment of permit applications. The inclusion of 'existing practices' in the management plans will reduce the burden of proof for the project initiators. Where any uncertainty remains, effective policy and practice in assessment must be sought. This may include a system of monitoring and ongoing adjustment (the 'hand on the tap' principle).

Species protection at individual level

Species protection is mostly complicated by those activities which affect common species. Species are protected by means of prohibition: it is illegal to kill, capture or displace certain animals or plants unless specific exemption has been granted. In practice, for common species exemption is almost always granted, but the applicant is required to collect and submit a substantial amount of information to explain the necessity of the planned action. The situation is complex because species protection focuses on the individual level, while the assessment of exemption applications considers the effect on the entire population of a species. An intervention must not detract from the long-term conservation of the population, there must be a valid interest, and there must be no viable alternatives. The jurisprudence (notably European Commission vs. Spain) confirms that the number of specimens of an protected indigenous species is irrelevant, even where the conservation of the overall population of that species is unaffected. This creates a problem in controlling nuisance and damage caused by common species such as gulls and geese. The applicant for an exemption permit for damage control purposes must demonstrate that there are no viable alternatives and that the control measures serve a public interest as stated in the Directive.

Upscaling of activities as a solution

A potential solution is to plan interventions at a higher level of scale whereupon it becomes possible to grant a general exemption rather than having to assess each intervention individually. The Habitats Directive allows the competent authorities to produce a species protection plan for an entire area. They may choose to do so by means of a programmatic approach which combines nature protection measures with those addressing spatial development. To qualify for exemption, the approach must meet three criteria: there must be a valid interest; there must be no satisfactory alternative solution, and the planned activities must not detract from the favourable conservation status. Spatial upscaling allows the requirement for a valid interest to be met almost automatically.

Ambitions facilitated by smart instruments

The government's primary objective is to achieve an effective system of nature protection while reducing any (administrative) burden on the business community or general public. It should be noted that the current study does not examine whether or how the Dutch Government vision on nature 'The Natural Way Forward' itself will help to achieve the objectives of the Birds and Habitats Directives. The case studies reveal that it will be possible to reduce the workload and administrative burden involved in nature management through the smart use of existing instruments: national legislation, management plans, codes of conduct, species standards, and the programmatic approach. The application of such instruments is not always straightforward, but this is more due to the current state of nature conservation, environmental and spatial pressure, and the current decision-making circuits rather than the provisions of the directives themselves.

The application of such instruments takes time, but when done properly will secure long-term support. Active and positive communication of the successes brought about by the Birds and Habitats Directives will also do much to foster support. The European guidances should now be updated in the light of recent jurisprudence, if only to establish that any (new) instruments meet with the approval of

the European Court of Justice. There is as yet no jurisprudence to confirm that a programmatic approach to species protection is tenable.

Concluding remarks

Dilemma: sectoral legislation versus the integrated approach

A recurrent obstacle is that the Birds and Habitats Directives take a sectoral approach, based on the interests of nature. As such, they can stand in the way of an integrated approach at the regional level of scale. Coordination of the directives with environmental and spatial policy – at all levels of government – is essential if the objectives are to be achieved. The implementation of the Birds and Habitats Directives has its own process, actors, timeframes and budgets, all of which differ from those of the regional development programmes based on the National Nature Network, the Framework Water Directive, the Common Agricultural Policy, and so forth. The implementation of the Birds and Habitats Directives is sometimes less efficient and effective than it could be, due the lack of coherence with other areas of policy and other legislation. This problem must be resolved at the European level so that all Member States are able to design their management plans in the most integrated manner possible.

Coordination of European guidances

In the Natura 2000 sites with significant agricultural or fisheries activities, we see a degree of reverse planning. Rather than examining requirements and how they are to be met, the process begins by determining what measures are actually possible and permissible. For example, efforts to achieve the objectives of the Birds and Habitats Directives in offshore areas must be in keeping with the Common Fisheries Policy. Measures must then be approved by the relevant authorities. Only then are the conservation goals formulated and the conservation area itself designated. This system causes significant delays both at sea and on land (see for example the VIBEG and Engbertsdijksvenen case studies). Accumulation and overlapping of policy causes new decisions to be made, with consequences for users and owners. For example, there is some overlap between the European nature directives and the Marine Strategy Framework Directive, although there are also discrepancies. It would be possible for all directives to be mutually reinforcing, which would provide robust protection for the ecosystems. The existence of various directives also requires all proposed measures to be coordinated with users.

Agricultural policy in the service of nature

The revision of the Common Agricultural Policy has implications for the Birds and Habitats Directives. Commercial ecosystem-based services can provide the income needed to implement conservation measures, whereupon farmers and landowners can commit themselves to the conservation objectives of the designation decree. The green services currently envisaged by the Common Agricultural Policy are unlikely to have the same effect. It will not, for example, be possible to implement adequate protection for meadowland birds. Moreover, the agricultural sector has yet to adopt a code of conduct for sustainable land management and usage, as required in the interests of species protection. The measures made available within agricultural policy are not being used to the desired extent.

Decision-making circuits cause delays

Implementation of the Birds and Habitats Directives is made unnecessarily complex by the presence of three separate decision-making circuits: political, interactive and juridical. Issues which are particularly complex due to the number of stakeholders involved or the degree of integration must be assessed by more competent authorities before the designation decrees, management plan and permits can be finalised. Having multiple decision-making circuits inevitably causes delays and seriously undermines effectiveness, efficiency and coherence.

Central role for the management plan

The production of management plans is a lengthy process which also serves to create focus and awareness among the various stakeholders. It is essential that this process devotes attention to all administrative levels of scale (national government, provincial authorities and municipalities), as well as the organisational structure (whereby all actors join in pursuing greater breadth and depth). If a decision or its implementation does not enjoy adequate support, the result may be polarisation (with divisions between stakeholders becoming ever wider), or it may become necessary to refer the

decision to some other authority, whether political or judicial. Where there is no finalised management plan, the administrative burden and workload for companies attempting to show the cumulative effects of current practices will be that much greater. Last but not least, a management plan can help to achieve coherence between European nature policy and other domains, such as spatial development, water and environment.

Information and guidances

Many of the key terms and concepts used in the Birds and Habitats Directives are not defined within the directives themselves. Their interpretation relies on jurisprudence: the rulings of the European Court of Justice and, at the national level, the Administrative Chamber of the Council of State. The sovereign discretion to which European and national guidance documents refer is not always acknowledged by the jurisprudence. It is crucial to create clarity regarding the precedence of the various directives and the degree to which measures may be adapted in line with local or regional circumstances, partly with a view to sustainable site development. Synergy between the various directives will create opportunities for an ecosystem-focused approach in all Natura 2000 sites. Projects which seek to improve ecology and biodiversity should be incentivised, particularly where they address one or more other spatial components. It will be useful for the European Commission to supplement the current guidance, describing how integrated projects which will serve ecological, environmental, social and spatial aims should be assessed for the purposes of permit issuance. The Commission should also set out the circumstances in which a (significant) loss of land area or quality in one specific conservation objective can be considered acceptable, assuming that the area as a whole is made more robust. New guidance documents should also expressly identify the ways in which other European directives, such as the Water Framework Directive and the Marine Framework Directive, can contribute to the aims of the Birds and Habitats Directive. Guidance documents which clearly state what is permissible and what is not will offer Member States greater certainty as to whether the instruments they apply in pursuit of the objectives will withstand any legal challenge.

No ready solutions

There are no ready 'quick fix' solutions to the obstacles experienced by the actors in our case studies. There are undoubtedly solutions which fall within the terms of the directives and relevant jurisprudence, but that does not mean that they can be implemented overnight, least of all in the Netherlands. The current ecological and policy frameworks in our country are too restrictive. In ecological terms, the current unfavourable conservation status of many species and habitats, together with ongoing environmental and spatial pressure, severely limits opportunities for effective action. Major interventions are required to halt and reverse the downwards trend.

The policy framework is too restrictive due to the way in which the processes are structured. The overall procedure for the implementation of the Birds and Habitats Directives is intended to establish the ecological frameworks, while also creating the necessary support at the regional level. There is no fixed timeframe or deadline in this respect, given the various decision-making rounds which must be undertaken within three separate circuits. It remains to be seen whether the administrative structures and processes for the designation of protected sites, the formulation of management plans and the assessment of permit applications can be made more effective and less time-consuming.

If it becomes necessary to re-draw the boundaries of protected sites or to redefine the objectives, it will also be necessary to review and revise implementation procedures. This is a very complex administrative undertaking which is likely to give rise to new obstacles.

Policy with regard to the implementation of Birds and Habitats Directives continues to crystallise, and thus far has taken due account of jurisprudence and developments such as the introduction of the *Programmatiese Aanpak Stikstof* (Integrated Approach to Nitrogen). The technical interpretation of the Birds and Habitats Directives is therefore becoming less complex by the day. On the other hand, not all conflicting interests can be reconciled, whereupon further delays to the decision-making process may be expected. As our case studies illustrate, the implementation of the Birds and Habitats Directives will require patience and persistence. It also requires all concerned to find the elusive balance between scientific knowledge, (legal) possibility and ambition.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

1.1.1 Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn

De Europese Commissie voert in 2015 en 2016 een Fitness Check uit van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Deze Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn is onderdeel van het breder regulier programma REFIT van de Europese Commissie om Europese regelgeving en Europees beleid door te lichten (Kader 1). Om de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn te kunnen beoordelen, heeft de Europese Commissie een vragenlijst uitgezet bij alle lidstaten en diverse stakeholders binnen de lidstaten zoals ngo's, private sectoren en publieke instellingen. In Nederland heeft de Europese Commissie vragenlijsten uitgezet bij het ministerie van Economische Zaken, bij Rijkswaterstaat, Vogelbescherming en VisNed (een brancheorganisatie van beroepsvissers). De Europese Commissie heeft aangegeven dat zij de beantwoording van de vragen graag onderbouwd ziet met casuïstiek.

Kader 1. Fitness Check

De Europese Commissie wil regelgeving eenvoudig houden en niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is om beleidsdoelstellingen te realiseren en overlapping van regelgevingsniveaus te voorkomen. De Europese Commissie is in 2014 een programma gestart voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving, genaamd 'Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)'. De Europese commissie streeft naar een eenvoudig, duidelijk en voorspelbaar regelgevingskader voor ondernemers, werknemers en burgers (Europese Commissie, 2013). Het programma is gericht op het verminderen van administratieve lasten, het opheffen van de regelgevingsdruk en het vereenvoudigen en verbeteren van de opzet en kwaliteit van de wetgeving, zodat "de beleidsdoelstellingen en de voordelen van de EU-wetgeving tegen de laagste kosten en met een minimum aan administratieve lasten verwezenlijkt, respectievelijk genoten worden, met volledige inachtneming van de Verdragen en met name het subsidiariteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel" (Europese Commissie, 2014).

De Europese Commissie hanteert vijf criteria ter beoordeling van de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn:

1. Effectiviteit of doeltreffendheid: zijn de doelen (zowel strategische als operationele) bereikt?
2. Efficiëntie of doelmatigheid: zijn de kosten (en inspanningen) redelijk?
3. Coherentie of samenhang: zijn de richtlijnen complementair met ander beleid of zijn er tegenstrijdigheden?
4. Relevantie: is EU-actie nog noodzakelijk?
5. EU toegevoegde waarde: kunnen vergelijkbare doelen worden bewerkstelligd op nationaal/regionaal niveau of heeft de EU-actie een duidelijk toegevoegde waarde?

1.1.2 Nederlandse uitvoering van de Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn

Het ministerie van Economische Zaken heeft voor de Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn een interbestuurlijke projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn en een klankbordgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn geformeerd (zie voor de samenstelling hiervan Bijlage 1). De

projectgroep Fitness Check was voor dit project gedelegeerd opdrachtgever en de Klankbordgroep Fitness Check heeft als begeleidingscommissie gefungeerd¹.

Omdat de Europese Commissie benadrukt heeft dat zij graag de vragenlijst onderbouwd willen zien met casuïstiek, heeft het ministerie van Economische Zaken aan Alterra, onderdeel van Wageningen UR, gevraagd om beleidsondersteunend onderzoek te verrichten met de volgende opdracht:

“Inventariseer de kansen en knelpunten die zich in Nederland voordoen bij de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Leg hierbij ook een focus op kansen en knelpunten in relatie tot ambities en wensen van het Nederlandse natuurbeleid, zoals opgenomen in de Rijksnatuurvisie. Breng deze kansen/knelpunten in beeld aan de hand van een of meerdere relevante casussen.”

Het ministerie van Economische Zaken voegt hiermee aan de opdracht van de Europese Commissie een focus op het gedachtegoed van de Rijksnatuurvisie (EZ, 2014) toe. Bij de invulling van de Fitness Check wil het ministerie van Economische Zaken meer inzicht verkrijgen in de verhouding tussen de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de ambities uit de Rijksnatuurvisie. Daarom is ook gevraagd om aan te geven hoe kansen en knelpunten samenhangen met de ambities uit deze visie. De uitvoering van deze ambities kan stuklopen op geconstateerde knelpunten. Voor de verdere uitwerking van dit natuurbeleid is het van belang of deze knelpunten voorkomen uit de richtlijnen zelf of uit de Nederlandse implementatie ervan.

Voordat we ingaan op de aanpak van deze opdracht (in hoofdstuk 2), geven we hieronder kort informatie over de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Rijksnatuurvisie ‘Natuurlijk verder’, omdat dit van belang is voor onze aanpak van het onderzoek. Deze opdracht hoeft geen antwoord te geven op de vraag of Nederland de doelen haalt, maar moet antwoord geven op de vraag welke kansen en knelpunten zich voordoen *op de weg naar de doelen toe*. Om te laten zien hoe die weg eruitziet, schetsen we ten slotte een kort beeld van de stand van zaken van de Europees beschermde natuur.

1.2 Achtergrond

1.2.1 De Vogel- en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn hebben als doel om bij te dragen aan het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats van de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten. De Vogelrichtlijn bevat Europese regels voor de bescherming, het beheer en de regulering van de in de lidstaten voorkomende vogels. De Habitatrichtlijn bevat Europese regels voor het behoud en herstel van de natuurlijke habitats en wilde dier- en plantensoorten die van Europees belang zijn.

Daartoe worden zowel Vogelrichtlijngebieden en Habitatrichtlijngebieden aangewezen, die tezamen het Europese Natura 2000-netwerk vormen. Daartoe bevat de Habitatrichtlijn een lijst van typen natuurlijke habitats (Bijlage I) en een lijst van dier- en plantensoorten (Bijlage II) waarvoor aanwijzing van speciale beschermingszones is vereist. Op Bijlage I van de Vogelrichtlijn staan vogelsoorten waarvoor speciale beschermingszones moeten worden ingesteld, naast de verplichting om dergelijke gebieden aan te wijzen voor geregeld voorkomende trekvogels (Vogelrichtlijn, artikel 4 lid 2). Daarnaast worden vanuit de Vogelrichtlijn alle vogelsoorten beschermd; de Habitatrichtlijn somt in Bijlage IV dier- en plantensoorten op die strikt beschermd moeten worden.

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn verenigen dus gebiedsbescherming en soortbescherming. Het uiteindelijke doel van de richtlijnen is om een gunstige staat van instandhouding van de natuurlijke habitattypen en soorten te realiseren.

¹ Het ministerie van Economische Zaken heeft voor de Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn overigens niet alleen bij Alterra onderzoek uitgezet, maar bijvoorbeeld ook bij Netwerk Groene Bureaus en bij communicatiebureau EMMA.

In Nederland is de gebiedsbescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijn geregeld in de Natuurbeschermingswet 1998 en de soortbescherming in de Flora- en faunawet². Bij de uitvoering in Nederland zijn (i) het opstellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en (ii) het toetsen van plannen en projecten via het verlenen van derogaties bij gebiedsbescherming (vergunningen onder de Natuurbeschermingswet) en soortbescherming (onthefingen onder de Flora- en faunawet) belangrijke instrumenten om het doel 'behoud van biodiversiteit' te realiseren.

1.2.2 Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk verder'

In de Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk verder' (EZ, 2014) zijn de uitgangspunten voor het Nederlandse natuurbeleid neergelegd. In de afgelopen jaren is het natuurbeleid gedecentraliseerd. Het rijk en de provincies hebben hierover afspraken vastgelegd in het Bestuursakkoord Natuur (2011) en het Natuurpact (2013). De provincies zijn verantwoordelijk voor het natuurbeleid, het rijk stelt de kaders en is eindverantwoordelijk voor het voldoen aan de internationale verplichtingen. De ambities voor het natuurbeleid van het rijk en de provincies hebben betrekking op het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland, het halen van de internationale natuurdoelen en het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur. De afspraken uit het Natuurpact vormen hierbij een 'plus' op het eerdere Bestuursakkoord (Folkert *et al.*, 2014).

De Rijksnatuurvisie is een strategisch document met de hoofdlijnen van het rijksbeleid, zoals dat in samenspraak met provincies en gemeenten vorm zal krijgen. De kern van de Rijksnatuurvisie is verwoord door de staatssecretaris van Economische Zaken³: "*Centraal uitgangspunt is dat de natuur er is om beleefd, beschermd en benut te worden. In deze visie wordt een omslag in denken verwoord: het gaat om het versterken van de natuur mét de samenleving in plaats van het beschermen van de natuur tegen de samenleving. Hierbij versterken natuur en economie elkaar. Het kabinet wil daarmee een effectieve invulling geven aan de natuurdoelen die Nederland internationaal heeft afgesproken en tegelijk de maatschappelijke betekenis van natuur vergroten. Deze omslag naar een natuurinclusieve samenleving komt ook tot uitdrukking in provinciale omgevings- en/of natuurvisies.*"

Inzet is om een ontwikkelingsgerichte gebiedsbenadering met ruimte voor de natuurlijke dynamiek mogelijk te maken. Kansen hiervoor doen zich voor in gebieden waar sprake is van dynamische natuurlijke processen, zoals in het Waddengebied, Rivierengebied en de duinen (EZ, 2014).

Belangrijke strategische beleidskeuzen in deze visie zijn⁴:

- Toekomstbestendige natuur
Een accentverschuiving van de bescherming van afzonderlijke soorten en gebieden naar de schaal van landschappen: meer ruimte voor natuurlijke processen en dus een zwaarder accent op natuurlijke dynamiek.
- Effectieve (uitvoering) natuurwetgeving
Een effectieve, efficiënte en doelmatige natuurwetgeving: natuur beschermen en bedrijven en burgers ontzorgen door binnen de wet en de Europese regels ruimte te zoeken om activiteiten zo uit te voeren dat deze de natuur eerder versterken dan beschadigen, en met zo min mogelijk lasten voor ondernemers en bedrijven.
- Ontwikkelen en bouwen met natuur (natuurinclusieve planvorming)
Een accentverschuiving van functiescheiding naar functiecombinaties: bevorderen van natuurinclusieve ontwerpen en kansen benutten bij ruimtelijke ontwikkelingen die bijdragen aan verbetering van de natuur.

² Deze wetten zullen naar verwachting met ingang van 1 juli 2016 worden vervangen door de Wet natuurbescherming.

³ Zie de brief van Sharon Dijksma, staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, 18/05/2015. Betreft Nederlandse inzet in de Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn.

⁴ Zie Rijksnatuurvisie paragraaf 4.3.5, 4.3.6 en 4.3.7.

1.2.3 Stand van zaken Europees beschermde natuur in Nederland

Uit het laatste rapport van de artikel 17- en 12-rapportages, over de voortgang van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn in Europa (European Commission, 2015), blijkt dat de algemene staat van soorten en habitattypen in de EU in de periode 2007–2012 grotendeels onveranderd is ten opzichte van de vorige rapportageperiode. Dat betekent dat veel habitattypen en soorten een ongunstige staat van instandhouding hebben. Met name soorten laten wel een vooruitgang zien, maar bij een deel van de habitattypen en soorten verslechtert de staat nog steeds. De boodschap van de State of Nature is 'wij zijn er nog (lang) niet, maar we zijn wel op de goede weg'. Men schrijft in deze rapportage dat *"aanzienlijke belastingen en bedreigingen door veranderingen in de bedrijfsvoering in de landbouw en voortdurende veranderingen in de hydrologische omstandigheden alsook overexploitatie en verontreiniging van het mariene milieu moeten worden aangepakt om deze trends te keren"*. Dit komt overeen met de resultaten van Wamelink *et al.* (2013), die concluderen dat twee derde van de Nederlandse Natura 2000-gebieden te lijden heeft onder een of een combinatie van de drukfactoren vermessing, verzuring, versnippering of verdroging. Zij stellen dat de huidige milieu- en omgevingscondities onvoldoende zijn om de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn te halen.

De Europese situatie komt overeen met de Nederlandse situatie (PBL, 2014a). Uit de rapportage van Nederland naar de Europese Unie uit 2013 blijkt dat driekwart van de beschermde soorten en bijna alle habitattypen vallend onder de Europese Habitatrichtlijn een zeer ongunstige tot matig ongunstige staat van instandhouding hebben. Uit een vergelijking van de rapportages over de twee perioden (periode 2000–2006 en 2007–2012) is de landelijke staat van instandhouding over alle te beschermen habitattypen en soorten bezien, ongeveer gelijk gebleven.

Centraal in het Nederlandse natuurbeleid staat het Natuurakkoord, dat een belangrijk instrument is om de verplichtingen voortvloeiend uit de Vogel- en Habitatrichtlijn te realiseren. Het Planbureau voor de Leefomgeving stelt dat door het Natuurakkoord tussen het ministerie van Economische zaken en provincies een significante verbetering van natuurkwaliteit waarschijnlijk wordt. Het berekende aantal planten- en diersoorten waarvoor de condities voor duurzame instandhouding voldoende zijn, neemt richting 2027 toe van circa 45 procent (peiljaar 2010) tot 65 procent (PBL, 2013).

De State of Nature en de evaluatie van het Natuurakkoord geven aan dat er nog het nodige moet gebeuren. De verwachting van de Nederlandse rijksoverheid is dat het streven naar beter uitvoerbare richtlijnen in combinatie met het gedachtegoed uit de Rijksnatuurvisie de Nederlandse natuur ten goede komt. In de Rijksnatuurvisie (EZ, 2014) valt te lezen dat *"modelberekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de studie 'Nederland Later' laten zien dat voor vrijwel alle Habitat- en Vogelrichtlijnsoorten een duurzame staat van instandhouding kan worden bereikt. Maar dat vraagt wel een optimaal milieubeleid en een ruimtelijk samenhangend Natuurnetwerk Nederland, inclusief beïnvloedingszones rond Natura 2000-gebieden met onder meer een hogere grondwaterstand en lage stikstofdepositie. Dat kan niet zonder dat natuur- en andere maatschappelijke functies strikt worden gescheiden. In deze Natuurvisie, die onder meer een accentverschuiving beoogt van functiescheiding naar functiecombinaties, wordt een ander perspectief gezocht om hetzelfde doel te bereiken. Inspiratie voor dat perspectief biedt onder andere de Natuurverkenning 2010–2040 van het PBL. In een van de 'kijkrichtingen' die deze verkenning nader onderzoekt (de richting 'functionele natuur'), is verweving van functies zelfs uitgangspunt en dus zo veel mogelijk doorgevoerd. De modelberekeningen voor die kijkrichting laten zien dat het streven naar natuurcombinaties positief kan uitwerken voor biodiversiteit. De natuurcombinaties moeten dan wel op duurzame wijze worden ingevuld"*.

2 Aanpak project

2.1 Toelichting vraagstelling onderzoek

Centraal in dit onderzoek en rapport staan de kansen en knelpunten die stakeholders ervaren bij de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland. Bij uitvoering wordt in dit onderzoek aandacht besteed aan drie van de vijf aspecten van de Fitness Check, te weten effectiviteit, coherentie en efficiëntie.

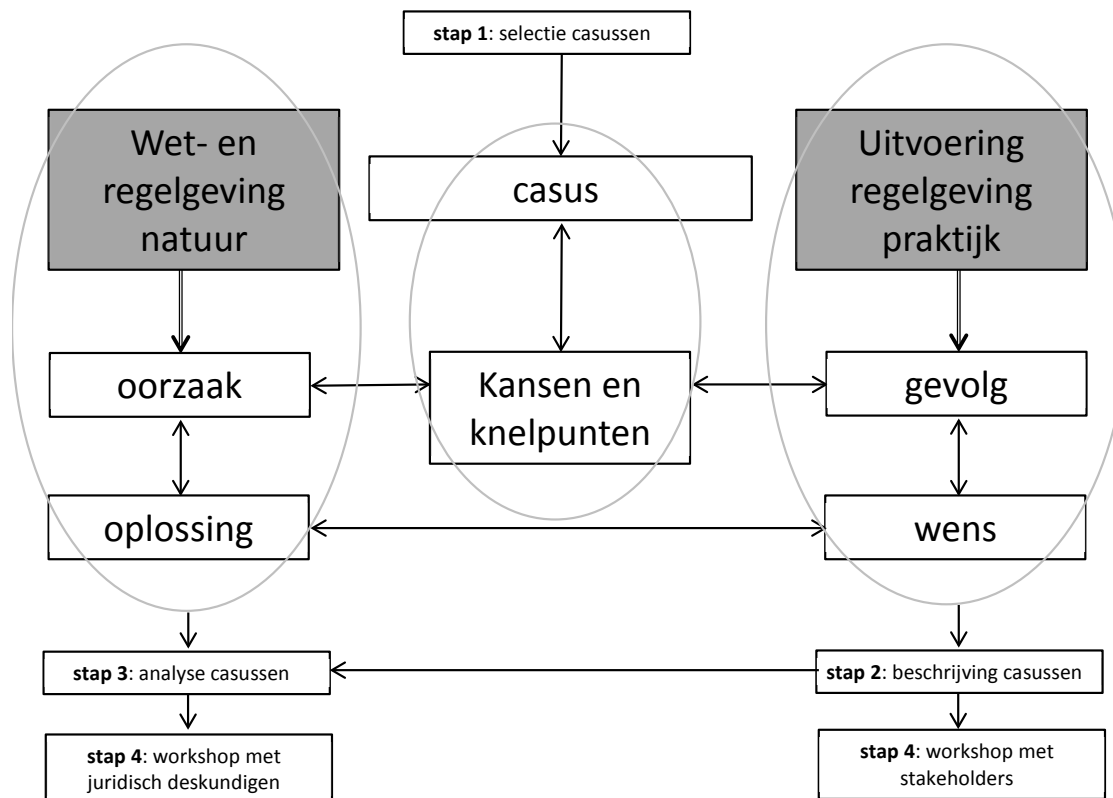
Een definitie van kansen en knelpunten is lastig, want veelal subjectief, omdat stakeholders bij de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn tegengestelde belangen kunnen hebben (Bastmeijer en Verschuuren, 2004).

Daarbij dienen casussen om de zich voordoende kansen en knelpunten in beeld te brengen en te analyseren op grond van drie aspecten van de fitness check, namelijk de effectiviteit en efficiëntie van de Vogel- en Habitatrichtlijn en coherentie van deze richtlijnen met overig beleid. Daarnaast dienen de casussen ook om zicht te geven op de kansen en knelpunten die zich bij de uitvoering van de richtlijnen kunnen voordoen in relatie tot de ambities van het Nederlands natuurbeleid, zoals verwoord in de Rijksnatuurvisie. Deze natuurvisie is opgesteld om het natuurbeleid te verbeteren. Daarbij kan blijken dat men bij de uitvoering van de ambities tegen knelpunten aanloopt of dat de ambities het Europees natuurbeleid juist versterken.

Een belangrijke vervolgvraag is of deze ervaren kansen en knelpunten te relateren zijn aan de artikelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn zelf of aan de Nederlandse wijze van uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Er is sprake van een kans als uit de casus blijkt dat een effectieve, efficiënte en/of coherente uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn goed mogelijk is. Er is sprake van een knelpunt als uit de casus blijkt dat een dergelijke uitvoering niet goed mogelijk is. Indien onderbouwd kan worden dat de kansen en knelpunten direct te relateren zijn aan de Vogel- en Habitatrichtlijn is dit van belang voor de Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn. Indien onderbouwd kan worden dat de knelpunten te relateren zijn aan de Nederlandse uitvoeringspraktijk, is dit van belang voor de realisatie van de ambities van de Rijksnatuurvisie.

2.2 Inkadering onderdelen project

In samenspraak met de Projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn en de Klankbordgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn is gezocht naar casussen die de kansen en knelpunten illustreren die samenhangen met de drie aspecten 'effectiviteit', 'coherentie' en 'efficiëntie' van de Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn én die het gedachtegoed van de ambities van de Rijksnatuurvisie illustreren ten aanzien van 'toekomstbestendige natuur', 'natuurinclusieve planvorming' en 'efficiënte natuurwetgeving'. Als eerste zijn casussen geselecteerd die knelpunten en kansen kunnen illustreren in overleg met de projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn en de Klankbordgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn (zie voor de samenstelling van de projectgroep en de klankbordgroep Bijlage 1). Vervolgens is voor elke casus een aantal stakeholders bevraagd, zodat de ervaringen van hen boven tafel komen. Daarna heeft een beschrijving van de casussen plaatsgevonden. Vervolgens is geanalyseerd welke kansen en knelpunten uit de casussen voortkomen, en hoe deze kansen en knelpunten samenhangen met de Vogel- en Habitatrichtlijn dan wel met de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Daarbij wordt ook ingegaan op oplossingsrichtingen voor knelpunten die door stakeholders zijn genoemd. Ten slotte zijn in twee workshops (één workshop met stakeholders en één workshop met juristen) de conceptresultaten besproken en bediscussieerd.



Figuur 1 Samenhang onderdelen en fasering van het project. De wet- en regelgeving natuur betreft zowel de Vogel- en Habitatrichtlijn als de Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet. De uitvoering in de praktijk is de context waarbinnen deze regelgeving wordt toegepast. In stap 4 zijn via een workshop met stakeholders de resultaten van uitvoering van de regelgeving in de praktijk getoetst en in een workshop met juristen de resultaten ten aanzien van wet- en regelgeving.

2.3 Fasering project

In deze paragraaf worden de stappen in het onderzoek toegelicht.

Stap 1: Selectie van de casussen

Voor selectie van de casussen is gebruikgemaakt van een longlist van 61 casussen. Deze longlist is opgesteld door leden van de projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn (en na overleg met individuele provincies, Steden G4, RWS en het Netwerk Groene Bureaus) en daarna aangevuld door leden van de Klankbordgroep Fitness Check en projectmedewerkers van Alterra. Bij de casussen werd aangegeven welke knelpunten en kansen de casus illustreerden. Om uit deze longlist casussen voor het onderzoek te selecteren, is in overleg met de opdrachtgever een aantal selectiecriteria gebruikt. Hierbij is beoogd om bij de selectie een spreiding van casussen te bewerkstelligen over de problematiek van de casussen, waarbij tevens verschillende typen landschappen, verschillende beleidscontexten die het gebied- of de soortbescherming betreft en verschillende sectoren aan bod komen. Deze criteria kunnen mogelijk een (ecologische, juridische of beleidsmatige) verklaring vormen bij de analyse van de kansen en knelpunten. In analogie met Bouwma *et al.* (2010) zijn de volgende groepen van stakeholders onderscheiden:

- Bevoegde gezagen (verantwoordelijk voor het uitvoeren van de wettelijke taken in het kader van de Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet);
- Initiatiefnemers of ontwikkelaars (diegenen die plannen of projecten willen uitvoeren met effecten op Europees wettelijk beschermde natuurwaarden);
- Grondeigenaren, beheerders en gebruikers (zoals terreinbeherende organisaties, agrariërs, vissers etc.)

Daarnaast hebben wij ook natuurorganisaties als aparte stakeholdergroep onderscheiden (zoals Vogelbescherming en Natuurmonumenten) indien zij niet handelen vanuit een rol als initiatiefnemer of beheerder van een gebied, maar als belangenbehartiger van de natuur.

Op grond van de criteria zijn uit de longlist, in overleg met de projectgroep Fitness Check en de leden van de Klankbordgroep Fitness Check, zestien casussen gekozen. Deze casussen representeren mogelijke kansen en knelpunten van de Vogel- en Habitatrichtlijn en illustreren tevens het gedachtegoed van de ambities van de Rijksnatuurvisie. De veronderstellingen uit de Rijksnatuurvisie zijn daarmee mede vertrekpunt voor de selectie geweest: in de casussen zijn deze veronderstellingen onderzocht en uitgediept omtrent oorzaken, gevolgen, wensen en mogelijke oplossingsrichtingen.

Stap 2: Beschrijving van de casussen

Als eerste hebben de onderzoekers informatie over de casussen verzameld op grond van beschikbare documenten. Vervolgens is deze informatie bijeengezet in een format voor de casusbeschrijving (zie Bijlage 2).

De eerste beschrijving van de casus is vervolgens gecheckt met de inbrenger van de casus. Hem/haar is gevraagd welke overige stakeholders in de casus bevroegd zouden moeten worden. Vervolgens zijn (voor zover mogelijk binnen het tijdpad) deze stakeholders benaderd en hebben zij schriftelijk dan wel telefonisch aanvullingen gegeven op de casusbeschrijving (zie Bijlage 3). Daarbij stonden de volgende vragen centraal:

- Welke kansen en knelpunten zijn in deze casus aan de orde?
- Wat zijn de gevolgen voor uitvoering van de VHR in de praktijk?
- Welke wensen hebben stakeholders om de uitvoering te verbeteren?
- Wat is de mogelijke oorzaak van genoemde kansen en knelpunten?
- Wat zijn mogelijke oplossingen om de uitvoering van de richtlijnen te verbeteren?

Het definitief ingevulde format is teruggelegd bij alle stakeholders. Daarbij is gevraagd of zij – of hun organisatie – correct zijn aangehaald en of zij nog reacties (op- of aanmerkingen) hadden op a) hetgeen andere stakeholders hebben aangegeven (principe van hoor en wederhoor) en b) op de analyse van Alterra, waarin vooral de juridische knelpunten zijn geformuleerd en uitgewerkt. Op grond hiervan is per casus een samenvattende beschrijving gemaakt door Alterra. Daarbij is de informatieverzameling over de casus half mei 2015 afgesloten⁵. Ook deze samenvattingen zijn ter controle teruggelegd bij de stakeholders. Voor sommige stakeholders was dit reden om met nieuw commentaar te komen. Er is hierbij niet gezocht naar consensus tussen stakeholders, maar wel naar het zo goed mogelijk verwoorden van de beelden en standpunten van de betrokken stakeholders. Vanuit verschillende belangen of waarden kunnen stakeholders knelpunten verschillend ervaren. Door discussie tussen stakeholders kan een meer gezamenlijk beeld op een knelpunt of kans ontstaan of meer respect naar elkaar toe als knelpunten en kansen anders worden ervaren. Uiteindelijk zijn de samenvattingen definitief vastgesteld door de onderzoekers van Alterra (Wageningen UR) en het resultaat hiervan is opgenomen in dit rapport (Bijlage 4).

Stap 3: Analyse van de casussen

Bij de analyse van de casussen hebben we een analysekader gebruikt dat de kansen en knelpunten beschrijft vanuit de aspecten Effectiviteit, Coherentie en Efficiëntie (aansluitend bij de indeling van de Fitness Check Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn) en de kansen en knelpunten verklaart vanuit de vraag of zij voortkomen uit de richtlijnen zelf of uit de Nederlandse uitvoering van deze richtlijnen.

De werkwijze sluit daarmee aan op de aanpak van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek uit 2003 "Nederland op Slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien" (IBO, 2003).

Aanleiding voor dit interdepartementale beleidsonderzoek destijds was de constatering dat veel partijen knelpunten ervoeren bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. In het IBO-

⁵ In enkele gevallen gaan we wel in op nieuwe ontwikkelingen sinds 15 mei indien dit van belang is voor de analyse van de kansen en knelpunten. Dit is in de tekst aangegeven.

rapport werd een volgtijdelijk stappenplan voorgesteld waarin het kabinet zich destijds goed kon vinden:

1. Eerst zoeken naar oplossingsrichtingen binnen de nationale wet- en regelgeving (met andere woorden: knelpunten in de uitvoeringspraktijk zelf weg proberen te nemen);
2. Als dit onvoldoende soelaas biedt, vervolgens zoeken naar aanpassing van de Nederlandse wet- en regelgeving (dit kwam destijds vooral aan op de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet);
3. Als dit ook geen soelaas biedt, uiteindelijk zoeken naar aanpassing van de Vogel- en/of Habitatrichtlijn zelf.

In het voorliggende rapport zijn we uitgegaan van een vergelijkbare aanpak, maar is bij de analyse van vermeende kansen en vermeende knelpunten de omgekeerde weg in het stappenplan bewandeld:

- Eerst hebben we geanalyseerd of kansen en knelpunten voortkomen uit de Europese richtlijnen. In het licht van de Fitness Check ligt het hoofddaccent van dit onderzoek op de vraag waar de richtlijnen tot juridische belemmeringen leiden bij de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Indien oplossingen gewenst zijn, moeten zij op Europees niveau gerealiseerd worden.
- Vervolgens hebben we geanalyseerd hoe kansen en knelpunten samenhangen met de Nederlandse uitvoering van de richtlijnen. Hier geldt dat als men knelpunten wil oplossen, er ruimte moet ontstaan binnen de Nederlandse uitvoeringspraktijk.

Tabel 2

Analysekader casussen.

Indeling knelpunten →	Effectiviteit wettelijk natuurbeleid	Coherentie wettelijk natuurbeleid met overig beleid	Efficiëntie wettelijk natuurbeleid
Oorzaak knelpunten ↓			
Europese Vogel- en Habitatrichtlijn			
Nederlandse uitvoeringspraktijk			
1. implementatie in nationale wetgeving			
2. uitvoering nationale wetgeving			

Toelichting x-as analysekader

1. Effectiviteit

Effectiviteit vanuit de Fitness Check richt zich binnen dit casuonderzoek op factoren die bijdragen of juist in de weg staan bij het realiseren van de doelen vanuit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Het gaat om de wijze waarop de verschillende stakeholders (bevoegd gezag, grondeigenaren/beheerders en initiatiefnemers) kansen en knelpunten ervaren bij het uitvoeren van de deze doelen.

Vanuit de Rijksnatuurvisie is sprake van een effectief (of doeltreffend) natuurbeleid op wettelijke grondslag als dit uiteindelijk leidt tot een toekomstbestendige natuur, waarin soorten en habitattypen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn ook op lange termijn duurzaam behouden kunnen blijven. Kansen en knelpunten raken bijvoorbeeld aan de vraag of hiervoor gestuurd moet worden op natuurlijke processen in het gebied of op behoud van soorten en habitattypen. Kansen en knelpunten vanuit effectiviteit raken ook aan het schaalniveau van te beschermen (leef)gebieden. De insteek van de analyse ten aanzien van effectiviteit is niet gericht op het zoeken en analyseren van de knelpunten voor de natuurwaarden (waarom worden de doelen niet bereikt?), maar veeleer op de knelpunten voor het uitvoeren van de gewenste beleidsambities als verwoord in de natuurvisie.

2. Coherentie

De Fitness Check focust op coherentieaspecten door te achterhalen hoe de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn stimulerend of strijdig zijn bij het uitvoeren van andere Europese richtlijnen en regelgeving of nationaal beleid en regelgeving. Daarbij zoekt men ook kansen en knelpunten in het licht van duurzame ruimtelijke ontwikkelingen.

Deze aspecten raken vanuit de Rijksnatuurvisie aan de wens om via een coherent natuurbeleid wettelijk beschermde natuurwaarden duurzaam te laten samengaan met het (inter)nationaal beleid van overige sectoren. Via de ambitie natuurinclusieve planvorming streeft de overheid naar win-situaties door via ontwikkelingen in andere beleidssectoren kansen voor het (versneld) verbeteren van de natuurkwaliteit of -kwantiteit te realiseren. Kansen en knelpunten kunnen voortkomen uit integrale gebiedsopgaven, natuurinclusieve plannen etc.

3. Efficiëntie

Vanuit de Fitness Check hebben we bij efficiëntie gezocht naar casussen die zich richten op het kostenaspect, op administratieve lasten en op het kennisniveau bij de uitvoering van de richtlijnen. Een efficiënt (of doelmatig) natuurbeleid leidt tot een toekomstbestendige natuur waarbij soorten en habitattypen tegen zo min mogelijk kosten en/of administratieve inspanningen duurzaam behouden kunnen blijven. Voor een efficiënt natuurbeleid is ook voldoende (ecologische) kennis nodig voor het vaststellen van doelen en maatregelen. Deze aspecten sluiten aan bij de ambities uit de Rijksnatuurvisie om Europese natuur duurzaam te behouden tegen zo min mogelijk lasten voor ondernemers en burgers.

Toelichting y-as analysekader

1. Vogel- en Habitatrictlijn

Dit betreft de artikelen in de richtlijnen zelf, de toelichting op artikelen in Europese handreikingen en de uitleg van de artikelen in Europese jurisprudentie. De artikelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn zelf kennen belangrijke begrippen (zoals significante gevolgen, natuurlijke kenmerken van een gebied, instandhoudingsdoelstelling, opzettelijke verstoring) die in de richtlijnen zelf niet zijn uitgewerkt. Voor toepassing van de artikelen en uitleg op deze kernbegrippen, heeft de Europese Commissie diverse handreikingen (guidances en guidelines) uitgebracht. Deze handreikingen moeten meer duidelijkheid geven hoe de richtlijnen dienen te worden toegepast. Ze zijn echter niet bindend. Alleen het Europese Hof van Justitie is bevoegd te oordelen over de uitleg van de richtlijnen.

Gebruikte handreikingen zijn voor gebiedsbescherming zijn:

- Europese Commissie, 2000a. Beheer van "Natura 2000"-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrictlijn (Richtlijn 92/42/EEG).
 - European Commission, 2002. Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and 6(4) of the Habitats Directive 92/43/EEC.
 - Europese Commissie, 2007. Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de Habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG)
 - European Commission, 2012a. Commission note on the designation of special areas of conservation (SACs). Final version of 14 May 2012.
 - European Commission, 2012b. Commission note on setting conservation objectives for Natura 2000 sites. Final version 23/11/2012.
 - European Commission, 2014a. Establishing conservation measures for Natura 2000 Sites. A review of the provisions of Article 6.1 and their practical implementation in different Member States.
- Daarnaast zijn er specifiek guidances voor sectoren opgesteld⁶, waarnaar in voorkomende gevallen verwezen is.

Gebruikte handreikingen bij soortbescherming zijn:

- European Commission, 2007. Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC.
- Europese Commissie, 2008. Gidsdocument voor de jacht in het kader van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand.

⁶ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm.

Voor Europese jurisprudentie is gebruikgemaakt van de documenten:

- European Commission, 2006. Nature and Biodiversity Cases. Ruling of the European Court of Justice.
- Kerstin Sundseth and Petr Roth, 2014. Article 6 of the Habitats Directive. Rulings of the European Court of Justice.

Beide documenten zijn alleen gebruikt om jurisprudentie te achterhalen voor artikelen waarbij knelpunten zijn gesignaleerd. Daarbij is in meer detail gebruikgemaakt van de volgende jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie:

- HvJEU 7 september 2004, zaaknummer C-127/02 (Kokkelvisserij-arrest)
- HvJEU 14 oktober 2010, zaaknummer C-535/07 (Commissie/Oostenrijk)
- HvJEU 20 mei 2010, zaaknummer (C-308/08 (Commissie/Spanje)
- HvJEU 11 april 2013, zaaknummer C-258/11 (Arrest Sweetman)
- HvJEU 15 mei 2015, zaaknummer C-521/12 (Arrest Briels)

Andere zaaknummers die in het rapport genoemd worden, komen voort uit bestudeerde literatuur en zijn niet door de auteurs geraadpleegd.

2. Nederlandse uitvoeringspraktijk

Implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Nederlandse uitvoeringspraktijk is via een tweetrapsraket gerealiseerd:

- a. implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Nederlandse wetgeving;
- b. het uitvoeren van de Nederlandse wetgeving in de praktijk.

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zijn omgezet in artikelen in de Natuurbeschermingswet (die zich richten op de implementatie van Europese gebiedsbescherming, met name artikel 19 e.v. Natuurbeschermingswet) en de artikelen uit de Flora- en faunawet (die zich richten op de implementatie van de Europese soortbescherming o.a. artikel 8 t/m 11 en artikel 65, 67, 68 en 75). Deze wetten zijn nader uitgewerkt in diverse algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. Voor de toepassing van deze wetgeving heeft het ministerie van EZ diverse handreikingen en brochures uitgebracht. In een van deze brochures zijn de beschermde soorten ingedeeld in drie tabellen. In de Nederlandse uitvoeringspraktijk is het inmiddels gebruikelijk geworden om naar deze buitenwettelijke tabelindeling te verwijzen.

Na het inwerking treden van deze beide wetten zijn er diverse wijzigingen geweest, waarmee de wetgever mede heeft beoogd om nauwer aan te sluiten bij de artikelen uit de Europese richtlijnen. De nationale natuurwetgeving is momenteel volop in beweging als het gaat om het wetsvoorstel Wet Natuurbescherming en het wetsvoorstel Omgevingswet. Deze wetten zijn respectievelijk op 24 juni 2015 en 1 juli 2015 vastgesteld in de Tweede Kamer. De Wet Natuurbescherming is door de Eerste Kamer op 15 december 2015 aangenomen. Verwacht wordt dat de nieuwe Wet Natuurbescherming op zijn vroegst op 1 juli 2016 in werking zal treden en de Omgevingswet in 2018.

We hebben – als uit analyse blijkt dat de Europese richtlijnen níet ten grondslag liggen aan het knelpunt – vooral gekeken hoe de uitvoering van de wetgeving zelf tot knelpunten leidt. Om ecologische doelen te verwezenlijken (behoud biodiversiteit via gunstige staat van instandhouding soorten Vogelrichtlijn en soorten en habitattypen Habitatrichtlijn) in de uitvoeringspraktijk, zijn de wegen naar deze doelen belangrijk. Belangrijke processtappen zijn:

- het aanwijzen van Natura 2000-gebieden en vaststellen van instandhoudingsdoelen;
- het beheren van Natura 2000-gebieden en leefgebieden van soorten via het opstellen van beheerplannen en het uitvoeren van beheermaatregelen;
- het beschermen van gebieden en soorten via het toetsen van plannen en projecten voor gebieden en het verlenen van vergunningen of ontheffingen en het toezien op naleving hiervan.

Uitvoering van deze stappen hangt samen met beleidsmatige aspecten, zoals processen, schaalniveaus, tijdpaden etc. Hier hebben we een apart bestuurskundig analysekader voor opgesteld, zie Kader 2.

Kader 2. Bestuurskundig analysekader

Het bestuurskundig kader is gericht op het kunnen vaststellen van draagvlak en weerstanden rond de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Daarbij is gebruikgemaakt van het conceptueel en analytisch kader van Pleijte (2009).

Volgorde van beleidsprocessen

Een beleidsproces kan een lineair verlopend proces volgens een fasenmodel betreffen, maar het proces kan ook meer iteratief en cyclisch verlopen, als een stromenmodel of rondemodel. Volgens het fasenmodel (Hoogerwerf, 1989) verloopt beleidsvoering lineair in één reeks van opeenvolgende fasen: agendavorming, beleidsontwikkeling, beleidsvaststelling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Kritiek op dit model is onder andere dat het slechts één of enkele actoren als vertrekpunt neemt die de probleemdefinitie, de doelen en de oplossingen opstellen. Volgens het rondemodel (Koppenjan, 1993; Teisman, 1995) verloopt beleidsvoering in een aantal ronden die worden gemarkeerd door de cruciaalste besluiten in een beleidsproces. In elke ronde spelen de deelnemers een besluitvormingsspel vanuit de verschillende fasen van beleid: de een is met agendavorming bezig, de ander met beleidsontwikkeling, de ander met te nemen besluiten en weer een ander met de beleidsuitvoering. Dit gebeurt in verschillende netwerken naast elkaar. Actoren participeren in meerdere netwerken en kunnen daarin verschillende rollen spelen: initiator, supporter, criticus en bemiddelaar. Volgens het stromenmodel (March & Olsen, 1976) verloopt beleidsvoering in onafhankelijke stromen van vraagstukken, oplossingen, participanten en beslismomenten gelijktijdig naast elkaar. Wanneer stromen elkaar ontmoeten en aan elkaar gekoppeld worden, ontstaat een beslissing. Die aanknopingspunten worden ook wel *policy-windows* genoemd (Kingdon, 1984). Het rondem- en stromenmodel nemen meerdere actoren als vertrekpunt die de probleemdefinitie, doelen en oplossingen opstellen. Ook beschouwen deze modellen beleidsvoering niet als één reeks, maar als meerdere naast elkaar bestaande bewuste en toevallige reeksen van beslissingen die tot beleid leiden.

Circuits van besluitvorming

Beslissingen worden doorgaans in circuits van besluitvorming genomen (Pleijte, 2002). Voor de implementatie van beheerplannen voor Natura 2000 zijn daarbij vooral het politieke circuit, het interactieve circuit en het juridische circuit van besluitvorming van belang. Het politieke circuit van besluitvorming is de gekozen, representatieve volksvertegenwoordiging op meerdere bestuurlijke schaalniveaus (Tweede Kamer, Provinciale Staten, gemeenteraad).

Van interactieve besluitvorming is sprake wanneer overheden samen met vertegenwoordigers van bedrijven of maatschappelijke organisaties beleid voorbereiden, vaststellen, samen uitvoeren of evalueren. Met het interactiever, integraler en daarmee complexer worden van vraagstukken zijn vaak ook meerdere besluitvormers betrokken, ofwel bevoegde gezagen. De complexe praktijk is dat veel opgaven zich op regionaal niveau aandienen en daarbij tussen provincie en gemeente als bevoegd gezag kunnen in liggen. Vaak zijn er zo veel beleidsinstrumenten van toepassing op een gebied dat meerdere overheden tegelijkertijd bij een opgave als bevoegd gezag zijn betrokken. Vanuit de bestuurskunde wordt vaak geadviseerd om tot multi-level governance over te gaan: overheden op verschillende schaalniveaus stemmen dan hun beleid op elkaar af (Bache and Flinders, 2004; Jessop, 2004; Marks and Hooghe, 2004; Peters and Pierre, 2004). Wanneer deze afstemming niet goed is georganiseerd, kunnen zich weerstanden voordoen.

Wanneer keuzes binnen een circuit van besluitvorming voor een actor niet bevallen, kan deze actor zich dus tot andere circuits van besluitvorming begeven. Door deze zogenaamde *countervailing powers*, die elkaar de maat nemen, aan te spreken, probeert die actor de genomen beslissingen alsnog ongedaan te krijgen. Bij onbevredigende resultaten uit het interactieve circuit, maar soms ook direct, kunnen actoren zich tot de politiek wenden: het parlementaire circuit. Bij een toename van onderwerpen waarover de politiek beslissingen neemt, is sprake van politisering. Ook kunnen actoren zich tot de rechtsprekende of toetsende macht wenden. Wanneer sprake is van een toename van onderwerpen waarover de rechterlijke macht beslissingen neemt, is sprake van juridificering.

Stap 4: Toetsing van analyseresultaten

De conceptresultaten van de beschrijving van de casussen en de analyse van juridische en beleidsmatige oorzaken van de beschreven kansen en knelpunten zijn zowel getoetst in bijeenkomsten met leden van de Klankbordgroep als in twee aparte workshops.

De leden van de Klankbordgroep zijn op de volgende momenten geraadpleegd:

- 24 februari 2015: selectie van de casussen
- Half april 2015: eerste beschrijving van de casussen (schriftelijk)
- 2 juli 2015: eerste conceptrapport
- December 2015–januari 2016: eindconceptrapport

Op 1 september heeft er een workshop plaatsgevonden met stakeholders (zie Bijlage 5). Deze workshop had als doel om te achterhalen of de beschreven kansen en knelpunt herkenbaar zijn, of de casussen een goede illustraties zijn voor de beschreven kansen en knelpunten en of de genoemde wensen voor oplossingen herkenbaar zijn of dat er nog andere oplossingen mogelijk zijn.

Op 17 september heeft een workshop plaatsgevonden met juridisch deskundigen (zie Bijlage 5). Deze workshop was erop gericht om te controleren of de in het conceptrapport beschreven conclusies over juridische oorzaken van kansen en knelpunten (wel of niet gelegen in de Vogel- en Habitatrichtlijn) correct zijn. Ook is hier besproken of door stakeholders genoemde oplossingen mogelijk zijn binnen de artikelen en jurisprudentie van de richtlijnen.

De opmerkingen, aanvullingen en aanscherpingen naar aanleiding van deze bijeenkomsten en workshops zijn meegenomen bij het schrijven en redigeren van het voorliggende rapport.

3 Resultaten casusselectie en casusbeschrijving

3.1 Casusselectie

Aantal casussen

Op grond van de selectiecriteria en in overleg met projectgroep Fitness Check en de Klankbordgroep zijn zestien casussen geselecteerd. In Tabel 3 zijn de selectiecriteria en de reden van inbreng van de casus weergegeven, zoals die bij de start van het casusonderzoek golden.

Stikstof vormt een groot knelpunt in Nederland dat veel aandacht vraagt, wellicht reden om de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) als casus op te nemen. Met de PAS wordt mogelijk een oplossing gevonden om de instandhoudingsdoelen binnen Natura 2000-gebieden te realiseren in combinatie met ruimte voor economische ontwikkelingen. Begin 2015 waren er nog geen ervaringen met de PAS. Bovendien maakt de complexiteit en reikwijdte van de PAS het onderwerp te groot om hier als casus te bestuderen. In 2014 is door het Planbureau voor de Leefomgeving een ex ante evaluatie uitgevoerd, zie Kader 3. Daarom is in deze studie geen expliciet aandacht voor PAS als casus, al komt de PAS wel zijdelings aan bod in casussen, bijvoorbeeld de casus Engbertsdijksvenen en Olde Maten.

Kader 3. Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof

De PAS richt zich op die Natura 2000-gebieden waar stikstofgevoelige habitattypen en stikstofgevoelige leefgebieden van soorten voorkomen. In deze studie noemen we deze gebieden de PAS-natuurgebieden. Het gaat hierbij om ruim 75 procent van de Natura 2000-gebieden die verspreid over Nederland voorkomen; in oppervlakte beslaan deze circa 70 procent van het totale areaal van Natura 2000-gebieden. Binnen deze gebieden gaat het om stikstofgevoelige natuur die vooral voorkomt op droge of vochtige standplaatsen op het land. Van de 75 habitat(sub)typen, die via de Vogel- en Habitatrichtlijnen worden beschermd, blijken er 60 gevoelig te zijn voor stikstofdepositie; de overige 15 typen zijn hier minder of niet gevoelig voor. Voor de soorten die eveneens via de Vogel- en Habitatrichtlijn beschermd zijn, zijn naast de stikstofgevoelige habitattypen 14 leefgebieden onderscheiden die ook stikstofgevoelig zijn.

Recentelijk is de PAS beoordeeld op de verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening (Folkert *et al.*, 2014): *"In een dichtbevolkt land als Nederland zijn spanningen tussen natuur en economie onvermijdelijk. Het PAS-programma bevat een integrale aanpak van de stikstofproblematiek in natuurgebieden met beschermde, stikstofgevoelige natuur (PAS-natuurgebieden) waarmee deze spanning kan worden verminderd. Bij een volledige uitvoering van het programma kan de kwaliteit van de stikstofgevoelige natuur sneller verbeteren.*

Het effect van de herstelmaatregelen op de natuur is daarbij doorslaggevend. Hierdoor blijft ontwikkelingsruimte mogelijk voor economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken in PAS-natuurgebieden. De uitvoering van de PAS is echter omgeven met onzekerheden, waardoor de kans reëel is dat de overheid in een aantal PAS-natuurgebieden ontwikkelingsruimte uitgeeft, terwijl daar natuurherstel uitblijft. Om dit te voorkomen, is het van belang dat de overheid de voortgang van de PAS op de voet volgt en is het aan te raden dat de overheid voldoende ontwikkelingsruimte achter de hand houdt, omdat de mogelijkheden om tegenvallers op te vangen beperkt zijn."

Tabel 3
Casussen en hun kenmerken en selectiecriteria.

Casus naam	Natura 2000-gebied	Aspect fitness check	Wettelijke context casus	Landschap casus	Sector	Reden inbreng casus vanuit projectgroep Fitness Check VHR in licht van ambities Rijksnatuurvisie
A2- Vlijmens Ven	Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek	coherentie	Nbwet-gebiedenbeleid	terrestrisch	infrastructuur	Natuurinclusieve planvorming. Kans voor een natuurinclusief plan maar knelpunt vanuit typering herstelmaatregelen (mitigatie/compensatie) en te doorlopen stappen bij vergunningprocedure
ANT- IJsselmeer	IJsselmeer	coherentie	Nbwet-gebiedenbeleid	grote wateren	waterkwaliteit	Toekomstbestendige natuur. Knelpunt bij het halen van doelen gebied binnen instabiel ecosysteem, waarbij verbetering van de waterkwaliteit via KRW leidt tot afname foerageermogelijkheden voor N2000-soorten
Engbertsdijkvenen	Engbertsdijkvenen	efficiëntie	Nbwet-gebiedenbeleid	terrestrisch	landbouw	Uitvoering bescherming natuur. Knelpunt voor draagvlak beheerplan N2000-gebied; discussie over realiteit van instandhoudingsdoelstellingen en doelmatigheid van maatregelen in gebied en dus ook over de Toekomstbestendige natuur
Enkhuizen Compagniehaven	IJsselmeer	efficiëntie	Nbwet-gebiedenbeleid	grote wateren	recreatie	Uitvoering bescherming natuur. Knelpunt bij het opstellen van een passende beoordeling bij een project en daardoor moeizaam proces vergunningverlening van een uitbreiding jachthaven
Friese Front	Friese Front	coherentie	Nbwet-gebiedenbeleid	marien	natuurbeheer en visserij	Toekomstbestendige natuur. Knelpunt omdat VHR niet voldoende mogelijkheden biedt voor beschermen uniek zee-ecosysteem, maar kans in KRM (aanvullende richtlijnen). Tevens knelpunt voor Uitvoering bescherming natuur vanwege gebrek aan kennis over het mariene ecosysteem
GANZEN	n.v.t.	efficiëntie	Ffwet-soortenbeleid	terrestrisch	landbouw	Uitvoering bescherming natuur. Knelpunt voor beheer van een soort en samengaan met functie landbouw (schadebestrijding) voor soort die nu succesvol behouden is in ons land
Gewone dwergvleermuis	n.v.t.	efficiëntie	Ffwet-soortenbeleid	terrestrisch	o.a. woningbouw	Uitvoering bescherming natuur. Knelpunt bij uitvoeren ontheffingen voor HR Bijlage IV-soort; soort komt algemeen voor en leidt tot hoge uitvoeringslast bij ruimtelijke activiteiten
Hondsbossche Zeewering	(effect op) Waddenzee	effectiviteit	Nbwet-gebiedenbeleid	marien en terrestrisch	kustveiligheid	Uitvoering bescherming natuur. Knelpunt bij vergunnen van project onder programma Zwakke Schakels door langdurige juridische procedure, waarbij kennis over ingreep-effect relaties en effectiviteit maatregelen centraal stond
Korhoen	Sallandse Heuvelrug	efficiëntie	Nbwet-gebiedenbeleid	terrestrisch	natuurbeheer	Uitvoering bescherming natuur. Knelpunt bij nemen van beheer maatregelen ter behoud van het Korhoen. Er is een grote inspanning voor behoud van de soort vereist, terwijl behoud door sommige stakeholders als kansloos wordt aangemerkt lijkt en daardoor dan ook als knelpunt bij realiseren Toekomstbestendige natuur
Loevestein	Loevestein, Pompveld & Kornsche Boezem	effectiviteit en coherentie	Nbwet-gebiedenbeleid	grote wateren	natuurbeheer en waterveiligheid	Toekomstbestendige natuur. Knelpunt bij behoud van habitatype op locatie binnen de dynamiek van het rivierengebied
Marker-Wadden	Markemeer-Ijmeer	effectiviteit en coherentie	Nbwet-gebiedenbeleid	grote wateren	natuurbeheer	Toekomstbestendige natuur. Kans bij het opstellen van een natuurplan voor toekomstbestendige natuur en coherentie met de KRW, maar mogelijk knelpunt op huidige instandhoudingsdoelen N2000
Olde Maten	Olde Maten & Veerslootslanden	coherentie	Nbwet-gebiedenbeleid	terrestrisch	landbouw, recreatie	Natuurinclusieve planvorming. Kans voor draagvlak opstellen beheerplan via participatie van agrariërs en functiecombinaties in gebied en versneld halen instandhoudingsdoelen

Casus naam	Natura 2000-gebied	Aspect fitness check	Wettelijke context casus	Landschap casus	Sector	Reden inbreng casus vanuit projectgroep Fitness Check VHR in licht van ambities Rijksnatuurvisie
Stroomlijn- Beuningen	Rijntakken (voorheen Uiterwaarden Waal)	coherentie	Nbwet-gebiedenbeleid	grote wateren	waterveiligheid	Natuurinclusieve planvorming. Knelpunt voor het voldoen aan eisen hoogwaterveiligheid en tegelijkertijd aan behoud en ontwikkeling van voldoende oppervlakte voorkomen verslechtering van zachthoutoobossen in het rivierengebied; knelpunt voor afwegen alternatieven
VIBEG Noordzee	Noordzeekustzone en Vlakte van Raan	coherentie	Nbwet-gebiedenbeleid	marien	visserij	Natuurinclusieve planvorming. Oorspronkelijk kans bij proces naar akkoord en reguleren visserij in kustgebied, maar: Uitvoering bescherming natuur knelpunt bij draagvlak voor uitvoering akkoord in verband met discussie over significante effecten
Vismigratie-rivier	IJsselmeer en Waddenzee	effectiviteit	Nbwet-gebiedenbeleid	grote wateren en marien	natuurbeheer en waterkwaliteit	Toekomstbestendige natuur. Kans voor herstel ecosysteem binnen natuurlijke overgang met de Afsluitdijk, maar mogelijk knelpunt bij de vergunbaarheid plan in verband met verslechtering van N2000-doelen in de Waddenzee
Weidevogels	n.v.t.	coherentie	Ffwet-soortenbeleid	terrestrisch	landbouw en natuurbeheer	Natuurinclusieve planvorming. Knelpunt voor het afstemmen van VR-beleid met het Europees landbouwbeleid voor maatregelen ter behoud van weidevogels

Wettelijke context casus

De meeste casussen betreffen knelpunten of kansen die zich voordoen in het gebiedenbeleid en dus samenhangen met de gebiedsbescherming van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zoals die geïmplementeerd is in de Natuurbeschermingswet. Er zijn drie casussen die primair voortkomen uit het soortenbeleid en te maken hebben met de soortbescherming onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zoals die geïmplementeerd is in de Flora- en faunawet. Overigens hangen soortenbeleid en gebiedenbeleid nauw met elkaar samen (zie Kader 4). In de literatuur is ook zichtbaar dat de aandacht van het soortenbeleid (o.a. RLG, 2002; Backes en Rotmeijer, 2002) zich sinds circa 2000 heeft verplaatst naar het gebiedenbeleid (o.a. Arnouts en Kistenkas, 2011; Backes *et al.*, 2011; Adviescommissie VVBI, 2012). Een waarschijnlijke verklaring hiervoor is dat de Flora- en faunawet in 2002 van kracht is geworden en de (richtlijnconform gewijzigde) Natuurbeschermingswet 1998 in 2005 in gewijzigde vorm van kracht werd en ook nadien nog meerdere keren is gewijzigd. Een mogelijke verklaring kan ook liggen in het feit dat voor het gebiedenbeleid veel aandacht is, omdat voor Natura 2000-gebieden door de betrokken stakeholders beheerplannen moeten worden opgesteld. Vergelijking van het aantal ontheffingen voor de Flora- en faunawet en vergunningen voor de Natuurbeschermingswet, die jaarlijks worden aangevraagd, geven geen mogelijke verklaring voor het verschil in de aangedragen casussen.

Kader 4. Samenhang soorten- en gebiedenbeleid

Soortenbeleid en gebiedenbeleid zijn voor de ecologische effectiviteit van natuurbeleid en natuurbescherming, onlosmakelijk met elkaar verbonden.

De uitvoering van soortenbeleid heeft veelal het karakter van een leefgebiedenbenadering, inclusief planvorming van draagvlak en communicatie. Grote projecten onder de vlag (of paraplu) van soorten komen ten goede aan de ecologische kwaliteit van landschappen en gebieden. Voorbeelden zijn de succesvolle (her)introductie van de hamster en otter, en eerder al de raaf en de bever. Voor de hamster geldt dat de benodigde aanpassing van het landbouwkundig teeltsysteem (niet oogsten van bepaalde percelen, opvangstroken) een grote positieve invloed heeft gehad op het agrarisch landschap als bron van voedsel voor overwinterende akkervogels en roofvogels. De otter is symbool geworden voor een goede waterkwaliteit, ecologische samenhang van moerassen e.d. Al deze soorten zijn ambassadeurs van succesvol natuurbeleid. Omgekeerd blijkt gebiedenbeleid te leiden tot de duurzame spontane (her)vestiging van bijzondere soorten, soms vergezeld van veel media-aandacht, zoals bij de kraanvogel na uitvoerige (en omstreden) maatregelen in en rond hoogveengebieden en bij de zeearend, het symbool van grootschalige, robuuste natuur, o.a. in de Oostvaardersplassen en Biesbosch.

Landschap casus

Een relatief groot aantal casussen heeft betrekking op de Natura 2000-gebieden in het IJsselmeer (ANT-IJsselmeer, Enkhuizen Compagniehaven, Marker Wadden, Vismigratie-rivier). Dit is naar alle waarschijnlijkheid ingegeven door de aandacht die bevoegde gezagen binnen de Projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn hebben voor deze casussen.

Voor de terrestrische gebieden geldt dat de aanmelding en het proces van aanwijzen en opstellen beheerplannen verder gevorderd is dan bij de mariene Natura 2000-gebieden.

Sectorale context en stakeholderscasus

De sectoren waterwinning, energiewinning en industrie/bedrijfsleven komen in de casussen niet terug. Het is de Projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn niet gelukt om hiervoor casussen aan te dragen die reeds geschikt waren voor een analyse. Dit wil niet zeggen dat deze sectoren niet te maken hebben met kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Binnen de andere sectoren, zoals landbouw, visserij, recreatie, waterveiligheid en waterkwaliteit, waren duidelijkere casussen beschikbaar, die leidden tot nadere analyse van de kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese richtlijnen.

3.2 Casusbeschrijving

Reikwijdte casussen

Alle zestien geselecteerde casussen zijn ingebracht door leden van de Projectgroep Fitness Check vanuit de gedachte dat de casus zich goed leende als illustratie voor één bepaalde kans of knelpunt bij de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Naar aanleiding van de casusbeschrijvingen en de interviews met meerdere stakeholders, rees in vrijwel elke casus een beeld op dat veel complexer en rijker was dan de reden van inbreng. Deze brede beschrijving van de ervaringen van stakeholders in de casussen hebben we zo goed mogelijk een plek gegeven in Bijlage 4, waarin elke casus wordt ingeleid, beschreven en geduid.

In de navolgende hoofdstukken hebben we per casus het belangrijkste aspect gepakt om de casus te plaatsen binnen de indeling van Effectiviteit, Coherentie en Efficiëntie vanuit de Fitness Check. Een enkele keer hebben de casussen als illustratie opgenomen bij verschillende aspecten, zie Tabel X. Dat laat onverlet dat de drie aspecten van de Fitness Check nauw met elkaar samenhangen. We lichten dit kort toe aan de hand van twee casussen:

- De casus Friese Front is geselecteerd als casus voor coherentie van beleid, omdat stakeholders een knelpunt ervaren of in de toekomst verwachten bij het afstemmen van de Vogelrichtlijn met de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). Doordat in het gebied sprake is van deze stapeling van regimes, is ook sprake van een efficiëntieknelpunt: de afstemming van beheermaatregelen uit beide richtlijnen en (nieuwe) onderhandelingen met de visserij leiden tot een hoge uitvoeringslast. Uiteindelijk heeft de stapeling ook gevolgen voor de effectiviteit van natuurbeleid: omdat de richtlijnen elkaar aanvullen, ontstaan er kansen voor een betere, integrale, bescherming van het gebied.
- De casus Korhoen is geselecteerd als casus voor efficiëntie van beleid, omdat stakeholders de uitvoeringslast als groot ervaren. Het realiseren van de instandhoudingsdoelen vereist een zware inspanning (met ook relatief grote externe gevolgen voor derde partijen) waarbij onzeker is of de investeringen resultaat zullen opleveren voor behoud van het korhoen. De casus kan breder worden getrokken door te kijken wat de plek is van het korhoen in het heide- en hoogveenlandschap, en de vraag of we willen sturen op het behoud van soorten of het realiseren van goede milieu- en watercondities voor het (cultureel) ecosysteem (effectiviteit) en hoe dit zich verhoudt met de landbouw in het omliggende gebied (coherentie).

We hebben in de meeste gevallen knelpunten belicht die in meerdere casussen aan de orde waren. De indeling in aspecten is uiteindelijk een hulpmiddel om te achterhalen wat nu de oorzaak van het knelpunt is, en of deze oorzaak voortkomt uit de artikelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn of uit de Nederlandse implementatie van deze richtlijnen. Elke specifieke casus op zich illustreert hoe de betrokken stakeholders de kansen en knelpunten ervaren.

Vanuit een analyse van oorzaken en oplossingsrichtingen is het echter belangrijk om te achterhalen of een knelpunt terug te voeren is op de uniciteit van een casus en of representatief is voor een breder ervaren probleem.

De diversiteit van de onderzochte casussen maakt een dergelijke generalisatie echter lastig. Stakeholders ervaren ook verschillende kansen en knelpunten, afhankelijk van hun belang. Wat voor de één een knelpunt is, kan bovendien voor de ander een kans zijn. Uit het onderzoek blijkt dat stakeholders soms percepties hanteren die gebaseerd zijn op verkeerde aannamen of feiten. Het uitdragen van deze percepties beïnvloedt de discussie over knelpunten en kan het zoeken naar goede oplossingsrichtingen belemmeren. Dit maakt het lastig om eenduidig aan te geven of een kans of knelpunt een juridische, beleidsmatige of ecologische oorzaak heeft.

Om hier meer duidelijkheid over te krijgen, zijn de kansen en knelpunten begin september 2015 gecheckt in een workshop met stakeholders. Ook is middels een paragraaf 'kwantificering' in hoofdstuk 4, 5 en 6 op grond van beschikbare gegevens en literatuur, aangegeven hoe breed het knelpunt leeft en of het gekwantificeerd kan worden. Ten slotte zijn de mogelijk oorzaken en oplossingsrichtingen gecheckt in een workshop met juridisch deskundigen eind september 2015.

Opgemerkt wordt dat het aantal casussen dat zich richt op knelpunten groter is dan het aantal casussen dat zich richt op kansen. Hoewel de onderzochte casussen representatief zijn voor hetgeen speelt in de praktijk, kan niet gesteld worden dat de verhouding van de knelpunten en kansen in de

hier beschreven casussen overeenkomt met de praktijk. Voor een beschrijving van succesvolle implementatie van de Europese natuurwetgeving wordt verwezen naar Van Kreveld (2015).

Tabel 4

Indeling kansen en knelpunten zoals stakeholders die ervaren bij uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.

Ervaren knelpunt	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relatie met VHR	Vindplaats rapport / Casus illustratie
Natuurlijke dynamiek leidt tot verslechtering natuurlijke habitats of habitats van soorten en verplicht tot keuze voor proces- of patroonbeheer.	bevoegde gezagen	Effectiviteit / artikel 6.2 Habitatrichtlijn en definitie verslechtering	Paragraaf 4.1 / Loevestein
Plannen ter verbetering van ecologie gebied kunnen niet vergund als zij afbreuk doen aan instandhoudingsdoel.	bevoegde gezagen	Effectiviteit / artikel 6.3 Habitatrichtlijn en definitie afbreuk natuurlijke kenmerken gebied	Paragraaf 4.2/ Marker Wadden; Vismigratierivier
Integrale planvorming met salderen van natuureffecten is alleen mogelijk via de ADC-toets; niet voldoen aan vereisten toets kan leiden tot missen van kansen voor versneld verbeteren instandhoudingsdoelen.	initiatiefnemers en bevoegde gezagen	Coherentie / artikel 6.3 Habitatrichtlijn en definitie afbreuk natuurlijke kenmerken gebied; Arrest Briels en verschil tussen mitigatie en compensatie	Paragraaf 5.2 / A2-Vlijmens Ven; Stroomlijn; Loevestein; Marker Wadden;
Afstemmingsproblemen voor beheer en gebruik van gebieden door stapeling van Europese richtlijnen en zo moeilijker behalen instandhoudingsdoelen.	gebruikers en beheerders; natuurorganisaties	Coherentie / artikel 2 Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn; verplichting tot behoud of herstel van natuurlijke habitats en flora en fauna	Paragraaf 5.3 / Friese Front; VIBEG; Weidevogels; ANT-IJsselmeer
Hoge bewijslast bij het doorlopen van vergunningprocedures bij plannen en projecten in en nabij Natura 2000-gebieden.	initiatiefnemers	Efficiëntie / artikel 6.3 en 16 Habitatrichtlijn en artikel 9 Vogelrichtlijn; Kokkelvisserij-Arrest en zekerheid dat negatieve effecten zich niet zullen voordoen	Paragraaf 6.1 / Enkhuizen Compagniehaven; Hondsbossche Zeewering
Afwijking van bescherming is lastig in geval van schadebestrijding of ruimtelijke ontwikkelingen met gevolgen voor algemeen voorkomende soorten, hetgeen leidt tot een hoge uitvoeringslast.	initiatiefnemers en grondeigenaren	Efficiëntie / artikel 12 en 16 Habitatrichtlijn en artikel 5 en 9 Vogelrichtlijn. Bescherming op individuniveau en toetsing effect op populatieniveau	Paragraaf 6.2 / Gewone dwergvleermuis; Ganzen
Maatregelen om soorten en habitattypen te behouden worden als buitenproportioneel ervaren en hebben grote maatschappelijke gevolgen.	beheerders en grondeigenaren	Efficiëntie / artikel 6.1 Habitatrichtlijn en artikel 4 Vogelrichtlijn en het rekening houden met anderen vereisten ingevolge artikel 2 Habitatrichtlijn/Vogelrichtlijn	Paragraaf 6.3 / Engbertsdijkvenen; Korhoen; VIBEG
Ervaren kans	Stakeholder	Relatie met VHR	Casus
Doelen VHR kunnen worden ingepast in bedrijfsvoering landbouw of visserij.	grondeigenaar/ gebruiker	Coherentie / artikel 6.1 Habitatrichtlijn treffen instandhoudingsmaatregelen en artikel 6.2 treffen passende maatregelen	Paragraaf 5.1 / Olde Maten; VIBEG
De KRW draagt bij aan realisatie gunstige staat van instandhouding VHR-waarden.	bevoegd gezag; natuurorganisaties	Effectiviteit en Coherentie / artikel 6.1 Habitatrichtlijn treffen instandhoudingsmaatregelen	Paragraaf 4.2 en 5.3 / Vismigratierivier; Marker Wadden
De KRM draagt bij aan bescherming ecosysteem.	bevoegd gezag	Coherentie / artikel 2 Habitatrichtlijn behoud of herstel van natuurlijke habitats en flora en fauna in een gunstige staat van instandhouding; artikel 2 Vogelrichtlijn	Paragraaf 5.3 / Friese Front

De beschreven kansen en knelpunten in hoofdstuk 4 tot en met 6 hebben we niet geprioriteerd. Bij het bespreken van de conceptresultaten van kansen en knelpunten met stakeholders en juristen tijdens twee workshops is gevraagd of zij nog andere kansen en knelpunten kennen die voortkomen uit de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn. Ook uit de reacties van de Klankbordgroep op het conceptrapport zijn nog aanvullingen gekomen. Zie hiervoor Kader 5 'Overige kansen en knelpunten'.

Kader 5. Overige knelpunten bij uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn

Verschillende belangen voor afwijking van bescherming bij Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn

De Vogelrichtlijn kent beperktere belangen dan de Habitatrictlijn: onder de Vogelrichtlijn kan geen ontheffing worden verleend voor de strikte bescherming van soorten op grond van dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Dit verschil is gelegen in de artikelen van de richtlijnen zelf. Het verschil is in geen enkele casus geadresseerd. Het lijkt in de praktijk niet tot problemen te leiden, omdat door het treffen van mitigerende maatregelen geen ontheffingsplicht geldt als hierdoor voorkomen kan worden dat de verbodsbepalingen worden overtreden. Evenwel kan overwogen worden om de vergunningentoets voor de Vogelrichtlijn (criteria artikel 9) en Habitatrictlijn (criteria artikel 16) gelijk te trekken. De toetsingscriteria zijn gelijk; alleen de belangen die kunnen worden ingeroepen, verschillen van elkaar.

Opzettelijkheid en verstoring

Er is nu verschil tussen de Habitatrictlijn en de Flora- en faunawet ten aanzien van opzettelijkheid. De Nederlandse wetgeving wijkt op punten af van de Europese richtlijnen, waardoor bijvoorbeeld het niet-opzettelijke doden of vangen onder de Flora- en faunawet verboden is en ook, naast beschadiging en vernieling, ook verstoring van nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rustplaatsen verboden is, hetgeen de Flora- en faunawet strenger maakt dan de Habitatrictlijn. De Flora- en faunawet is ook strenger dan de Vogelrichtlijn waar dit het verbod op het verstoren/verontrusten van soorten betreft: de Vogelrichtlijn verbiedt alleen opzettelijke verstoring van vogels als deze verstoring van wezenlijke invloed is. Dit knelpunt is gelegen in de huidige implementatie van de richtlijnen in nationale wetgeving. Beide zaken worden in het wetsvoorstel Natuurbescherming gecorrigeerd door een-op-een aan te sluiten bij de artikelen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn. Vooruitlopend daarop is het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten al gewijzigd ten behoeve van windparken en hoogspanningsverbindingen op land: voor deze twee activiteiten geldt het verbod van artikel 9 van de Flora- en faunawet niet ten aanzien van het niet-opzettelijk doden, verwonden, vangen of bemachtigen van beschermde diersoorten.

Jaarrond beschermde nesten van vogels

Voor een aantal vogelsoorten geldt dat Nederland de uitleg van de verbodsbepalingen uit de Vogelrichtlijn om nesten te vernielen of weg te nemen (artikel 5 lid b) zodanig uitlegt dat nesten van vogels jaarrond beschermd zijn. Dit is bevestigd door het Europese Hof van Justitie in de zaak Commissie vs. Frankrijk C-252/85). Enkele deelnemers zien hierin een knelpunt om bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen realiseren (een agrariër kan zijn instortende schuur met nest van jaarrond beschermde vogel niet vervangen). Andere deelnemers geven aan dat hier reeds praktische oplossingen voor zijn, via maatregelen uit soortenstandaard en dat in voorkomende gevallen een belang kan worden gedaan op openbare veiligheid. Het knelpunt is gelegen in de richtlijn, maar er zijn in de uitvoering praktische oplossingen voorhanden.

Toezicht en handhaving

Maatregelen die in verleende ontheffingen en vergunningen zijn opgenomen als voorwaarden, worden in de praktijk niet altijd uitgevoerd. Een ander knelpunt is dat niet alle sectoren gebruikmaken van een gedragscode Flora- en faunawet. Gedragscodes zijn in het kader van Europees beschermde soorten inzetbaar bij bestendig beheer en gebruik in het kader van strikte soortbescherming (zo kent de landbouwsector geen gedragscode voor bestendig beheer en gebruik). Ook bij bestaande gedragscodes kan de naleving tekortschieten. In alle gevallen kan niet-naleven leiden tot het overtreden van de verbodsbepalingen. Het knelpunt heeft te maken met tekortschietend toezicht en handhaving bij de uitvoering van de richtlijnen.

Termijn behalen gunstige staat van instandhouding

De Europese richtlijnen kennen geen termijn voor het behalen van een gunstige staat van instandhouding voor de soorten en habitattypen. Aanwezigen bij de workshops gaven aan dat dit een nadeel kan zijn (omdat men achterover gaat leunen bij het treffen van benodigde maatregelen), maar ook een voordeel (omdat er geen termijn, wel een verplichting vanuit de instandhoudingsdoelstelling is, waardoor er meer onderhandelingsruimte is). Het wordt dus als zowel een kans als een knelpunt uitgelegd. Nadere afspraken over deze termijn zijn overigens altijd mogelijk op lidstaatniveau.

Dubbele toetsing

De Europese richtlijnen vereisen dat plannen en projecten op hun gevolgen voor Natura 2000-gebieden worden getoetst. In de praktijk leidt dit tot een dubbele toetsing. Zo moeten bijvoorbeeld eerst bestemmingsplannen worden getoetst op hun mogelijke gevolgen, waarna bij uitvoering van een activiteit conform het bestemmingsplan, dit opnieuw getoetst wordt. Bestemmingsplannen blijken in de praktijk echter vaak globaal, abstract en voor de lange termijn, waardoor toetsing niet altijd makkelijk is. Naast de plantoets vindt vervolgens toetsing van de afzonderlijke projecten plaats. Deze dubbele toetsing is (zowel op integraal planniveau als op projectniveau) een extra belasting bij grootschalige ruimtelijke plannen, zoals versterking van de hoogwaterveiligheid of de aanleg en ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte.

Naast deze administratieve belasting ondermijnt de dubbele toetsing ook het integrale karakter en de werkingskracht van bestemmingsplannen. Bij de toetsing van zo'n plan volgens artikel 6 Habitatrichtlijn moet een worstcasescenario worden gehanteerd, omdat met zekerheid moet worden uitgesloten dat er negatieve gevolgen zijn. In de praktijk zal slechts een deel van alle mogelijke ontwikkelingen gerealiseerd worden. Door de worstcasebenadering bij toetsing hebben gemeenten in Nederland moeite om bestemmingsplannen vast te stellen die ontwikkelingen mogelijk maken die de kwaliteiten van de VHR zouden kunnen aantasten, bijv. activiteiten die een toename van de stikstofdepositie veroorzaken. Het (ongewenste) effect hiervan is/kan zijn dat dergelijke activiteiten niet meer in het (brede, kaderstellende) bestemmingsplan opgenomen worden. Pas later, bij concrete ontwikkelingen en projecten, wordt het bestemmingsplan dan via een zogenaamd "lokaal" postzegelplan aangepast.

Beleidslijn tijdelijk natuur

De Beleidslijn Tijdelijke Natuur is op 10 september 2015 vastgesteld. De essentie van Tijdelijke Natuur is dat vooraf, voordat nieuwe natuur zich tijdelijk ontwikkelt op een terrein, een ontheffing Flora- en faunawet of vergunning Natuurbeschermingswet wordt verleend voor het weer ruimen van die Tijdelijke Natuur. De ontwikkeling van tijdelijke natuur kan externe effecten hebben voor Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld omdat de tijdelijke natuur fungeert als foerageergebied voor vogels waarvoor een instandhoudingsdoelstelling is geformuleerd. Volgens de beleidslijn heeft de tijdelijke natuur vrijwel altijd een positief of neutraal effect op de natuurontwikkeling in de omgeving. Daarom stelt de beleidslijn dat er in de praktijk geen sprake is van significant negatieve effecten. Het is nog onduidelijk of de rechtspraak hierin meegaat. Dit kan een knelpunt zijn als hierdoor toch een vergunning nodig is en verlies gecompenseerd moet worden. Dit zou een belemmering zijn voor de win-winsituatie die de beleidslijn mogelijk maakt voor natuur en ondernemer.

Processen casussen

Het grootste deel van de casussen betreft lopende processen. Door Alterra zijn gegevens over de casussen verzameld tot en met 15 mei 2015. Alleen in de casussen Enkhuizen Compagniehaven, Hondsbossche Zeewering en A2-Vlijmens Ven was de casus op dat moment procedureel (namelijk door het verlenen van een vergunning Natuurbeschermingswet) afgesloten. Alle andere casussen betroffen op het moment van befragen lopende processen waarbij het vaststellen of uitvoeren van het beheerplan centraal staat, waar plannen in ontwerp zijn waarvoor een Natuurbeschermingswetvergunning of Flora- en faunawet-ontheffing benodigd zal zijn of waar anderszins in het gebied ontwikkelingen gaande zijn.

Het feit dat de uitkomst van de casussen ongewis is, maakt dat de betrokkenheid van stakeholders bij de casus (zeer) groot is. Het betekent ook – omdat de casus nog niet uitgekristalliseerd is – dat de beschrijving en de door Alterra opgestelde samenvatting van de casus, bij stakeholders tot discussie kunnen leiden. Er kan immers sprake zijn van maatschappelijke of politieke druk vanwege nog te nemen besluiten. Stakeholders houden er hun eigen – en daarmee verschillende – werkelijkheden op na, ingegeven door hun belangen, normen en waarden en percepties. De door hen ervaren kansen en knelpunten zijn daarmee nadrukkelijk hun eigen werkelijkheid. Het vastleggen van de verschillende visies en ervaringen van stakeholders is een belangrijk onderdeel van dit rapport. De casusbeschrijvingen geven de meningen van de geïnterviewde stakeholders weer. In de navolgende hoofdstukken verwijst 'stakeholder' in de context van de casus naar deze partijen. Het verschil tussen ervaring en beleving en of iets juridisch of beleidsmatig een kans of knelpunt is, leidt zo tot discussie tussen stakeholders, maar kan uiteindelijk ook tot concretisering van het knelpunt leiden. Ten slotte kan uit voortschrijdend inzicht door ontwikkelingen in de casussen blijken dat de vermeende knelpunten zich (nog?) niet in de praktijk hebben voorgedaan.

4 Analyse kansen en knelpunten: Effectiviteit

In dit hoofdstuk worden twee aspecten van effectiviteit beschreven. De oorzaken en oplossingsrichtingen voor de deze aspecten sluiten nauw op elkaar aan. Daarom worden de aspecten wel eerst apart beschreven en gekwantificeerd, maar worden de aspecten bij 'Wensen voor oplossingsrichtingen' en 'Conclusie oorzaken en oplossingen' samen beschreven.

4.1 De (on)mogelijkheden om bij de inrichting en het beheer van Natura 2000-gebieden in te spelen op natuurlijke dynamiek

4.1.1 Beschrijving en illustratie

Indien natuurlijke dynamiek kan bijdragen aan het behoud van de landelijke gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen is dit een kans. Natura 2000-gebieden moeten bijdragen aan die landelijke staat van instandhouding. In een gebied mag echter geen verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de leefgebieden van soorten plaatsvinden (Habitatrichtlijn artikel 6 lid 2). Natuurlijke dynamiek kan leiden tot fluctuaties van oppervlakte of kwaliteit van habitattypen of leefgebied van soorten en zo ook tot fluctuaties in aantallen individuen aanwezig. Natuurlijke dynamiek kan ook leiden tot het ontstaan van andere stadia van successie. Er is sprake van een knelpunt als behoud op langere termijn door ontwikkeling via natuurlijke dynamiek wordt geïnterpreteerd als verslechtering, zoals bij grootschalige overstuiving van Grijze duinen of trendmatige successie van Witte naar Grijze duinen. De casus Loevestein ligt in het verlengde van dit knelpunt waarbij een laagdynamisch leefgebied mogelijk verslechtert als gevolg van herstel van natuurlijke dynamiek.

- In de casus Loevestein is sprake van een Natura 2000-gebied dat zich kwalificeert op grond van diverse habitattypen, waaronder Glanshaverhooilanden (H6510A). Voor dit type is de doelstelling uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit. Glanshaverhooilanden vereisen hooilandbeheer. Een dergelijk beheer past slecht in een beheerplan dat behoud en ontwikkeling van de overige soorten en habitats robuuster wil maken door het herstel van (meer) buitendijkse natuurlijke dynamiek en begrazing door grote herbivoren. De casus is een klassiek voorbeeld van de discussie over procesbeheer (natuurlijke dynamiek) versus patroonbeheer (maaien). De gewenste natuurlijke doorontwikkeling met behoud van Glanshaverhooilanden is wel mogelijk op landschapsschaal binnen het riviereengebied. Echter het Natura 2000-deelgebied Loevestein is relatief klein en niet opgenomen in het aanwijzingsbesluit Rijntakken. Er is dus sprake van een knelpunt ten aanzien van het realiseren van de instandhoudingsdoelstelling in een klein gebied in een dynamische omgeving.

4.1.2 Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De casus beschrijft een mogelijke verslechtering door natuurlijke dynamiek. Artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn stelt onder andere dat lidstaten passende maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het Natura 2000-gebied niet verslechtert. Bij maatregelen of beheer gericht op meer natuurlijkheid kan op enige termijn sprake zijn van verslechtering van habitattypen of leefgebieden van soorten en dus strijdigheid met artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn.

De vraag is wat precies onder verslechtering moet worden verstaan en tot welke inspanning een lidstaat verplicht is om verslechtering te voorkomen. Deze vraag naar verslechtering geldt overigens ook bij toetsing van projecten.

Het Europese Guidance-document 'Beheer van Natura 2000-gebieden' (EC, 2000) stelt dat *"het belang van een vermindering van de oppervlakte die door het habitatype in kwestie wordt ingenomen, geëvalueerd moet worden in het licht van de totale oppervlakte van dit habitatype in het gebied en overeenkomstig de staat van instandhouding van dit habitatype. Er zal bij natuurlijke dynamiek en tijdelijke verslechtering dus moeten worden aangetoond dat het natuurlijk verspreidingsgebied van het habitatype en de oppervlakte binnen het gebied stabiel zijn of toenemen. Ook de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan of zullen in de afzienbare toekomst vermoedelijk blijven bestaan"*.

Er zijn verschillende arresten van het Europese Hof van Justitie die betrekking hebben op artikel 6.2 en verslechtering. Volgens Backes *et al.* (2011)⁷ geven deze uitspraken van het Europese Hof echter geen duidelijk antwoord op de vraag hoe eng of breed verslechtering moet worden opgevat: moet elke fysieke verslechtering worden voorkomen of alleen die verslechtering die gevolgen heeft voor de staat van instandhouding voor een habitat?

Uit het Europese arrest in zaak C-6/04 blijkt dat het, in het licht van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn, noodzakelijk kan zijn om maatregelen op te stellen om te voorkomen dat door natuurlijke ontwikkelingen de staat van instandhouding van soorten en habitatypes in het Natura 2000-gebied verslechtert (Sundseth and Roth, 2014). Backes *et al.* (2011) concluderen, mede onder verwijzing naar het Arrest in zaak C-241/08, dat artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn niet elke achteruitgang van de kwaliteit van een gebied verbiedt, maar slechts een achteruitgang die significant is in het licht van de doelstellingen van de richtlijn (en dus gerelateerd aan de instandhoudingsdoelstellingen die voor het gebied zijn vastgesteld).

Dit sluit aan bij de uitleg van het Guidance-document (EC, 2000). Die uitleg biedt immers ruimte voor ecologische onderbouwingen waarbij tijdelijke verslechtering kan worden toegestaan of een verslechtering door natuurlijke successie (of klimaatverandering: zie Kader 6) waarbij voldoende oppervlakte aanwezig blijft in het Natura 2000-gebied of waarbij ruimte in het gebied is voor verschillende successie-stadia naast elkaar. Dit is uiteraard makkelijker te realiseren in een groot Natura 2000-gebied dan in een klein gebied. Omdat in Nederland in bepaalde gevallen de aangewezen Natura 2000-gebieden relatief klein zijn en de staat van instandhouding vaak ongunstig, is de kans dat het effect significant groot is, en de mogelijkheid dat elders in het gebied het habitatype kan uitbreiden, gering.

Deze uitleg richt zich ook op de wijze waarop instandhoudingsdoelen per gebied zijn vastgelegd. Bij een enge definiëring aan de hand van enkel soorten en habitatypes zal eerder sprake zijn van verslechtering dan bij een definiëring van doelen die gestoeld is op behoud van het ecosysteem.

⁷ Zie paragraaf 2.1.2 in dit rapport, waarin uitgebreid en op heldere wijze wordt ingegaan op de verplichting om kwaliteitsverlies te voorkomen.

Kader 6. Verslechtering door klimaatverandering

Klimaatverandering kan leiden tot veranderende condities in gebieden en dus een veranderde geschiktheid van het gebied om bij te dragen aan een duurzaam behoud van soorten en/of habitattypen. Dit is een knelpunt indien de verplichting om de huidige instandhoudingsdoelen te realiseren vanwege klimaatverandering als ineffectief of inefficiënt wordt beschouwd; ook dan is sprake van mogelijke strijdigheid met artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn. Uiteraard ontstaan er ook kansen door klimaatverandering voor bepaalde soorten en habitats.

Vonk *et al.* (2010) gaan in op de (te verwachten) veranderingen voor de natuur en met name de toename van extremen en de betekenis hiervan voor het Europese en nationale natuurbeleid. Zij constateren dat de gebieden in het huidige Natura 2000-netwerk te klein en versnipperd zijn en dat instandhoudingsdoelen te statisch geformuleerd zijn om voldoende klimaatadaptatie mogelijk te maken. Zo zal de soortensamenstelling van de Nederlandse natuur veranderen door opschuivende klimaatzones. Er zijn bijvoorbeeld verschuivingen in vispopulaties waargenomen die samen lijken te hangen met het warmer worden van het zeewater. Ook zijn er veranderingen in migratiepatronen van trekvogels door een samenspel van wijzigingen in het weer in broedgebieden en overwinteringsgebieden. Daarnaast zijn er door klimaatverandering effecten op standplaatscondities, waardoor bijvoorbeeld karakteristieke vegetaties van hoogvenen, vennen en natte heiden het moeilijker krijgen in Nederland. Deze effecten worden versterkt onder invloed van de hoge milieudruk, zoals de stikstofdepositie. Andere mogelijke gevolgen van klimaatverandering zijn een toenemende verdroging in laagveenmoerassen en een toenemende verzilting in met name de Zuidwestelijke Delta, de droogmakerijen en veengebieden. Behoud of herstel van soorten en habitattypen met een relatief noordelijk verspreidingsgebied die negatieve effecten ondervinden van klimaatverandering, zal daarmee extra lastig worden en een knelpunt zijn of worden bij het behalen van een gunstige staat van instandhouding. Zie hiervoor ook de casussen Korhoen en Engbertsdijksvennen, waarbij mede in het licht van klimaatverandering, sprake is van een hoge uitvoeringslast. Hierbij moet wel worden betrokken dat het leefgebied van vrijwel alle noordelijke soorten betrekkelijk voedselarm en zuur is en daarmee zeer gevoelig voor hoge N-depositie (o.a. Bijlsma & Siebel 2007).

Wat betreft (verwachte) verslechtering door klimaatverandering kunnen negatieve gevolgen in bepaalde gevallen ongedaan worden gemaakt of verminderd door maatregelen, waardoor de algehele druk op het gebied vermindert. Daarbij kan het gaan om aanpassing van het agrarisch gebruik, aanwijzing van een groter gebied, realisatie van een bufferzone of het treffen van bepaalde actieve maatregelen. Lidstaten hebben de verplichting om deze maatregelen in beginsel te nemen (Backes *et al.*, 2011). Anderzijds lijkt het ook mogelijk om de instandhoudingsdoelen aan te passen indien door klimaatverandering de bijdrage van een Natura 2000-gebied aan de gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype (sterk) vermindert. Dit lijkt met name het geval als de oorspronkelijke instandhoudingsdoelen absoluut onhaalbaar of slechts met volstrekt onredelijke middelen nog te verwezenlijken zijn (Backes *et al.*, 2011). Dit zal dan door de lidstaat overtuigend aangetoond moeten worden.

4.1.3 Kwantificering

Het knelpunt wordt wel door meerdere stakeholders herkend, waarbij is opgemerkt dat de casus Loevestein niet het beste voorbeeld is ter illustratie. In deze casus hangt het beschreven knelpunt ook samen met versnipperd eigendom van gronden en beheer van deze gebieden.

De indruk bestaat dat vooral bevoegde gezagen een conflict voorzien tussen beheer van Natura 2000-gebieden en natuurlijke dynamiek. Zij geven aan dat het knelpunt voorkomt in bepaalde gebieden, zoals de duinen en het rivierengebied, waar beheer gericht op natuurlijke processen wordt nagestreefd. Andere voorbeelden zijn de zachthoutoobossen (wilg) die zich op veel plaatsen geleidelijk ontwikkelen naar een ander habitatype (Essen-iepenbos). Dat geldt op de Veluwe ook voor eikenbossen die verbeuken, en voor stuifzanden die zich ontwikkelen tot stuifzandheiden en heiden. Er is – voor zover de auteurs bekend – geen literatuur of ander onderzoek beschikbaar waarmee dit knelpunt onderbouwd kan worden. Terreinbeheerders zien overigens volop positieve ontwikkelingen en kansen om natuurlijke dynamiek in te passen in het beheer van terreinen.

4.1.4 Wensen voor oplossingsrichtingen

Zie paragraaf 4.2.4.

4.1.5 Conclusie oorzaken en oplossingen

Zie paragraaf 4.2.5.

Ervaren knelpunt	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relatie met VHR	Oplossingsrichtingen	Conclusie
Natuurlijke dynamiek leidt tot verslechtering natuurlijke habitats of habitats van soorten en verplicht tot keuze voor proces- of patroonbeheer	bevoegde gezagen	Effectiviteit / artikel 6.2 Habitatrichtlijn en definitie verslechtering	Formuleren instandhoudingsdoelen gericht op natuurlijk systeem en prioriteren in maatregelen voor beheer	Ervaren knelpunt lijkt oplosbaar binnen uitleg EHvJ en Nederlandse uitvoering. Meer toelichting EC is gewenst

4.2 De (on)mogelijkheden om robuuste ecosystemen te ontwikkelen in (en rondom) Natura 2000-gebieden

4.2.1 Beschrijving en illustratie

De wens om robuustere ecosystemen te ontwikkelen, kan worden gerealiseerd via maatregelen die vervat kunnen zijn in nieuwe plannen. Onder ecosysteem wordt hier verstaan: de landschappelijke samenhang van habitattypen en leefgebieden binnen een Natura 2000-gebied (van voldoende grootte). Dergelijke ecosystemen zijn robuust als zij op lange termijn zowel effectief zijn qua doelstelling als efficiënt in beheer. Nieuwe plannen kunnen alleen toegestaan worden als zij de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantasten als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn. In de casussen Vismigratierivier en Marker Wadden is sprake van nieuwe plannen, die mogelijk afbreuk doen aan een bepaald instandhoudingsdoel. Hierdoor zouden de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden botsen met de wens om een robuust ecosysteem te ontwikkelen.

- In de casus Vismigratierivier is sprake van een plan dat zich richt op het ontwikkelen van een robuust ecosysteem. Het plan is in lijn met zowel het voldoen aan de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden Waddenzee en IJsselmeer als het voldoen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water. De aanleg van de nieuwe natuurgebieden gaat echter ten koste van enkele bestaande natuurwaarden, te weten habitattypen permanent overstromde zandbanken (H1110A) en slik- en zandplaten (H1140A) in de Waddenzee. Beide typen hebben als instandhoudingsdoel behoud oppervlak en verbetering kwaliteit. De vraag is of dit effect significant is. Hierdoor is op voorhand niet te zeggen of het project Vismigratierivier toelaatbaar is op grond van de habitattoets artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn. Dit juridisch risico wordt door stakeholders als een knelpunt ervaren.
- Ook in de casus Marker Wadden is sprake van een plan dat in het Natura 2000-gebied Markermeer-IJmeer de ecologische toestand van het gebied wil verbeteren. In dit gebied, dat van belang is voor vele soorten (trekkende) watervogels, is sprake van een afname van vogelaantallen. Een groot probleem in het gebied is de dikke sliblaag en het daardoor troebele water, wat een negatief effect heeft op verschillende watervogels. Het plan Marker Wadden moet ervoor zorgen dat de natuur zich kan herstellen. Voor de bevoegde gezagen, het ministerie van Economische Zaken (verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn) en het ministerie van Infrastructuur en Milieu (verantwoordelijk voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water) biedt het plan een kans om (versneld) te voldoen aan de verplichtingen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Ook hier speelt het feit dat het plan Marker Wadden (mogelijk tijdelijk) zal leiden tot verslechtering van enkele habitattypen en soorten. Indien dit het geval is, is de vraag of het plan vergunbaar is onder de Habitatrichtlijn, hetgeen als knelpunt wordt beschouwd. Sommige stakeholders vrezen dat het ontstaan van nieuwe habitats of populaties van soorten ertoe kan leiden dat deze worden toegevoegd aan de instandhoudingsdoelen voor het gebied, waardoor mogelijk de ruimte voor economische ontwikkelingen verkleind wordt.

4.2.2 Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn bepaalt dat voor nieuwe plannen en projecten (met kans op significante gevolgen) alleen toestemming kan worden verleend als op grond van de passende beoordeling blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. De vraag is dus wat onder de natuurlijke kenmerken van een gebied wordt verstaan, en wanneer sprake is van aantasting.

Recente EU-jurisprudentie (C-258/11) inzake het Arrest Sweetman expliciteert wanneer sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied: *"Artikel 6, lid 3 ... moet aldus worden uitgelegd dat een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantast indien het in de weg kan staan aan het duurzame behoud van de in deze richtlijn bedoelde bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een prioritaire natuurlijke habitat waarvan het doel van instandhouding ervan ertoe heeft geleid dat dit gebied op de lijst van GCB's is opgenomen"*. Het Arrest maakt ook duidelijk dat het moet gaan om blijvend of onherstelbaar verlies van het (geheel of gedeeltelijke) (in dit geval prioritaire type) natuurlijke habitat (r.o. 46). Het bevoegd gezag moet zekerheid hebben verkregen dat het (de ingreep) geen blijvende schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied (r.o. 40). Hieruit wordt nogmaals duidelijk dat tijdelijke verslechtering of aantasting van de natuurlijke kenmerken kan worden toegestaan, maar permanente verslechtering of aantasting niet. In het licht van de relatie tussen artikel 6 lid 2 en 3 Habitatrichtlijn zou hieruit kunnen worden afgeleid dat deze definitie van verslechtering ook geldt voor artikel 6 lid 2, omdat anders de eisen uit artikel 6 lid 2 strenger zouden zijn dan die van 6 lid 3⁸.

De Europese Guidance 'Beheer van Natura 2000-gebieden' stelt dat zowel uit de context als uit de doelstellingen van de richtlijn blijkt dat de "natuurlijke kenmerken van een gebied" moeten worden gerelateerd aan de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. Even verderop staat in dit document: *"Wat betreft de betekenis die aan de woorden 'natuurlijke kenmerken' moet worden gegeven: deze kenmerken worden geacht een gebied te karakteriseren dat gaaf en in ecologisch opzicht 'volledig' is. In een dynamisch perspectief impliceert dit ook dat het betrokken ecosysteem 'resistent' is (d.w.z. dat het zich na een verstoring kan herstellen) en het vermogen bezit, zich te ontwikkelen in een voor de instandhouding ervan gunstige zin."*

Deze uitleg komt ook terug in het bovengenoemde Arrest Sweetman. De uitleg aldaar dat de bepalende kenmerken in het gebied verband houden met de aanwezigheid van natuurwaarden waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd, biedt ruimte om de instandhoudingsdoelen ruimer te formuleren dan alleen de waarden waarvoor het gebied is aangemeld.

Daarnaast moet ook voor habitattypen en soorten die niet tot selectie van het gebied hebben geleid maar die wel in een meer dan verwaarloosbare mate voorkomen ('significantly present' volgens het Standaarddata-formulier), een instandhoudingsdoel worden geformuleerd (EC, 2012b). Dit betekent dat eventueel nieuwe ontstane waarden in een gebied tot een instandhoudingsdoelstelling kunnen leiden.

4.2.3 Kwantificering

De aangedragen casussen zijn de eerste in hun soort die zich specifiek richten op versterking van de algehele ecosysteem in Natura 2000-gebieden, waarmee kleine of tijdelijke verslechtering van instandhoudingsdoelen plaatsvindt. In de stakeholderbijeenkomst wordt voor de beschreven cases betwijfeld of het in de praktijk wezenlijke knelpunten zijn. In de juridische literatuur wordt wel gerept van 'statische' instandhoudingsdoelstellingen. Hiermee wordt bedoeld dat de focus op soorten en habitattypen in Natura 2000-gebieden zoals aanwezig op het moment van aanmelding een bredere natuurontwikkeling in en om de gebieden kan belemmeren. Juristen stellen dat de Vogel- en Habitatrichtlijn zich in hun uitwerking sterk richten op het beschermen van afzonderlijke soorten en habitattypen, zoals opgenomen in de bijlagen van de richtlijnen (o.a. Möckel en Köck, 2013; Ebbeson, 2010; Steinwall, 2013 – alle in Kistenkas 2014a). Het is echter onvoldoende duidelijk in hoeverre dit juridisch knelpunt zich ook in de praktijk voordoet en of de mogelijkheden die de huidige richtlijnen en

⁸ Zie hiervoor ook Backes *et al.*, 2011:31.

Europese handreikingen bieden niet worden onderschat. Zo zien Bastmeijer en Willems (2010) en de Reviewcommissie Natura 2000 (Van Wijmen *et al.*, 2011) wel ruimte binnen het huidige juridisch systeem om robuuste systemen te ontwikkelen en in te spelen op dynamiek door natuurlijke successie of klimaatverandering. Momenteel wordt een beoordelingssystematiek uitgewerkt die ruimtelijke samenhang en natuurlijke dynamiek in gebieden expliciet betreft bij het realiseren van instandhoudingsdoelen en eventuele 'verslechtering' ecologisch kan duiden (Bijlsma *et al.* 2015).

Door Kistenkas (2014a) is een voorbeeld aangehaald waarbij een toetsing op instandhoudingsdoelen in de weg zou staan bij duurzame gebiedsontwikkeling. In het Natura 2000-gebied Drents-Friese Wold ging het om de verplaatsing van een veehouderij vanuit het midden van het gebied naar een locatie erbuiten. De verplaatsing zou leiden tot een lagere stikstofdepositie op diverse habitattypen in het centrale deel en integraal peilbeheer mogelijk maken, waardoor de kwaliteit van de natuur zou verbeteren. Tegelijk zou verplaatsing leiden tot geringe stijging van stikstofdepositie op twee habitattypen. Hierdoor leek in theorie sprake van een rechtsblokkade, omdat het effect van het project significant was. De Raad van State⁹ heeft geoordeeld dat weliswaar sprake is van een geringe toename van de depositie, maar dat deze volgens de passende beoordeling niet van merkbare invloed is. Daarom worden de natuurlijk kenmerken van het gebied niet aangetast. Duurzame gebiedsontwikkeling is dus mogelijk gebleken en de vergunningverlening Natuurbeschermingswet heeft niet in de weg gestaan.

Uit de voortgaande processen binnen de casus Vismigratierivier en Marker Wadden blijkt dat de vermeende juridische risico's voornamelijk niet bewaarheid worden: voor de Vismigratierivier is een Natuurbeschermingswetvergunning verleend, evenals voor de eerste fase van uitvoering van de Marker Wadden; beide vergunningen zijn nog niet onherroepelijk. Dat betekent dat de Habitatrictlijn (nog) niet in de weg staat bij de uitvoering van de plannen.

Uit de workshop met stakeholders en het onderzoek van Bijlsma (2015) blijkt dat terreinbeheerders volop kansen zien voor het toestaan natuurlijke dynamiek en het streven naar robuuste natuurgebieden.

4.2.4 Wensen voor oplossingsrichtingen

De eerste wens die door veel stakeholders is geuit, is om meer ruimte te zoeken in de doelformulering en koppeling van doelen aan gebieden. Nederlandse stakeholders constateren dat de doelen vrijwel altijd beperkt zijn tot de soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangemeld bij de Europese Commissie.

De tweede wens betreft de mogelijkheid om te kunnen salderen bij verslechtering of significante gevolgen. Stakeholders willen salderen tussen dezelfde doelen in verschillende Natura 2000-gebieden of tussen instandhoudingsdoelen binnen één Natura 2000-gebied.

Ten slotte is als derde de wens geuit om integrale herstelprojecten, zoals de zoals Vismigratierivier of Marker Wadden, te kunnen beschouwen als maatregelen in de zin van artikel 6.1 van de Habitatrictlijn en niet als handelingen of projecten waarop Habitatrictlijn artikel 6.2 en/of 6.3 van toepassing zijn. Hierdoor zouden dergelijke projecten geen vergunning behoeven.

4.2.5 Conclusie oorzaken en oplossingen

Ervaren knelpunt	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relatie met VHR	Oplossingsrichtingen	Conclusie
Plannen ter verbetering van ecologie gebied kunnen niet vergund als zij afbreuk doen aan instandhoudingsdoel	bevoegde gezagen	Effectiviteit / artikel 6.3 Habitatrictlijn en definitie afbreuk natuurlijke kenmerken gebied	Formuleren instandhoudingsdoelen in licht van natuurlijk kenmerken gebied en prioriteren in doelen per gebied	Knelpunt lijkt zich voornamelijk niet voor te doen in Nederlandse uitvoering; plannen in casussen zijn vergund. Meer toelichting EC kan behulpzaam zijn

⁹ RvS ECLI:NL:RVS:2012:BX8974

De beschreven casussen tonen vooralsnog niet aan dat de Vogel- en Habitatrichtlijn in de weg staan bij het streven naar een duurzame, robuustere natuur. In de praktijk zijn geen goede voorbeelden gevonden van casussen die stuklopen op de vermeende starre instandhoudingsdoelen. Indien de soort- en habitattypenlijsten per gebied limiterend zijn of strikt worden geïnterpreteerd, zouden zij in bepaalde gevallen in de weg kunnen staan bij het duurzaam behoud van ecosystemen. Veel hangt af van de mate van detail waarop de instandhoudingsdoelen worden geformuleerd en de grootte van de aangewezen Natura 2000-gebieden. De conclusie luidt dan ook dat eventuele knelpunten voortkomen uit de Nederlandse uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, specifiek de wijze waarop gebieden zijn begrensd en doelen (kwantitatief) zijn vastgelegd in aanwijzingsbesluiten.

Kader 7. Vaststellen instandhoudingsdoelen

De primaire reden om instandhoudingsdoelen vast te stellen is gelegen in artikel 4 lid 1 Habitatrichtlijn en artikel 4 lid 4 van de Habitatrichtlijn (Backes *et al.*, 2011). Instandhoudingsdoelstellingen moeten geformuleerd worden voor alle soorten en habitattypen van communautair belang (HR) en de vogelsoorten van Bijlage I (VR) en trekkende watervogels conform artikel 4.2 (VR) die "significant aanwezig" zijn in het gebied. De informatie in het Standard Data Form (SDF) vormt het uitgangspunt voor het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau. Wanneer de representativiteit van de habitattypen en de relatieve populatieomvang van soorten aanwezig maar weinig waardevol is (code D in het SDF ofwel "niet-significant"), hoeven er geen instandhoudingsdoelstellingen voor deze habitattypen of soorten te worden geformuleerd (EC, 2012b).

De huidige lijn van de VHR is dat voor waarden met een D geen doelen gesteld worden en dat deze niet vallen onder de toetsing artikel 6 Habitatrichtlijn. Nederland neemt deze waarden daarom niet op in het aanwijzingsbesluit.

Vaststelling van instandhoudingsdoelen kan geschieden zonder goedkeuring van de Europese Commissie. De Habitatrichtlijn legt niet op hoe instandhoudingsdoelen moeten worden geformuleerd noch wanneer de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen moet worden bereikt. Er zijn verschillende documenten uitgebracht door de Europese Commissie (EC, 2012b; EC, 2014a) die toelichten hoe instandhoudingsdoelen kunnen worden vastgesteld. Van Wijmen *et al.* (2011) stelden dat het vastleggen van doelen volgens het Europese Hof (C-535/07) geen Europese verplichting is. In dit Europese Arrest van 14 oktober 2010 concludeert men dat de juridische beschermingsstatus die de Natura 2000-gebieden moeten hebben, niet betekent dat die doelstellingen voor elke beschouwde soort afzonderlijk moeten worden gespecificeerd (r.o.65). De richtlijn verplicht er alleen toe dat bij de aanwijzing van een Vogel- of Habitatrichtlijngebied duidelijk is wat de instandhoudingsdoelen van dat gebied zijn (zie ook EL&I, 2011). Van Wijmen *et al.* (2011) concluderen echter dat het vastleggen van doelen wel nodig is voor het toepassen van artikel 6 Habitatrichtlijn. Ook Bastmeijer en Willems (2010) stellen dat de instandhoudingsdoelen de kern van het juridisch systeem vormen voor de bescherming van Natura 2000-gebieden.

Instandhoudingsdoelen kunnen volgens de Habitatrichtlijn dus worden vastgelegd in bijvoorbeeld aanwijzingsbesluiten, beheerplannen of andere documenten. Nederland heeft ervoor gekozen om de instandhoudingsdoelen vast te leggen in de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden. De gebiedsdoelen zijn weergegeven in termen van behoud of uitbreiding/verbetering van de omvang en de kwaliteit van het habitatype of het leefgebied van soorten en omvang populatie (soorten). Bij Vogelrichtlijn-soorten zijn de doelen daarbij gekwantificeerd qua omvang van de populatie, als indicatie voor de draagkracht van het leefgebied.

Het bijstellen van de gebiedsdoelen kan zonder inmenging van de Europese Commissie door een lidstaat plaatsvinden, mits de (landelijke) doelstelling voor soorten en habitats niet lager wordt dan op het moment van aanwijzing. Tevens moet er garantie zijn dat de landelijke gunstige staat van instandhouding gerealiseerd kan worden, via optelling van de doelen per gebied tot een gunstige staat. Omdat veel huidige natuurwaarden (zeer) ongunstig zijn, is dit in de praktijk een reëel probleem. Het volledig verwijderen van een doel in een gebied stuit wel op juridische bezwaren (zie de casus Korhoen in paragraaf 6.3).

Doelformulering gebieden

Door stakeholders is in de workshop gepleit om algemeen de instandhoudingsdoelen per gebied in meer kwalitatieve termen per ecosysteem of regio te formuleren. De soorten en habitattypen uit het Standaarddata-formulier vormen de minimum input voor de instandhoudingsdoelen. Daarnaast kunnen aanvullend en/of meer algemene doelen geformuleerd worden die gericht zijn op het ecologisch functioneren van het gebied. Hierdoor kunnen ontwikkelingen naar robuuste ecosystemen eenvoudiger vergund worden.

Zowel de Europese Guidance 'Beheer van Natura 2000-gebieden' (EC, 2000) als de in 2013 uitgebrachte Guidance 'On the management of wilderness and wild areas in Natura 2000' (EC, 2013) bieden meer ruimte voor het inspelen op natuurlijke dynamiek en robuuste systemen. Ook de richtlijn zelf en Europese jurisprudentie bieden ruimte om instandhoudingsdoelen ruimer te formuleren dan alleen de waarden waarvoor het gebied is aangemeld bij de Europese Commissie (zie Kader 7). De wens is om in dynamische gebieden en voor zeer mobiele soorten doelen op een hoger ruimtelijk schaalniveau dan de individuele Natura 2000-gebieden te formuleren (zoals nu al gebeurt voor sommige vogelsoorten, die een regionale doelstelling kennen). Voor habitattypen in dynamische landschappen zou behoud en herstel van de karakteristieke soortenpool voorop moeten staan in plaats van locatiegebonden soortcombinaties. Daarnaast kan ook behoud of herstel van de abiotische (bijvoorbeeld hydrologische) condities vooropstaan in plaats van specifieke habitattypen. Hiermee worden de doelen minder statisch en dus dynamischer.

In de praktijk kan dit betekenen dat de instandhoudingsdoelen zich minder richten op een specifieke en gedetailleerde omschrijving van doelstellingen met daaraan toegekende oppervlaktes of streefdoelen (aantallen vogels), en meer op een generieke beschrijving van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Daarbij moet de koppeling van instandhoudingsdoelen met soorten en habitattypen niet worden losgelaten, maar worden beschouwd als een indicator van een robuust en veerkrachtig ecosysteem. Zo kan gestuurd worden op een integralere bescherming van gebied dan alleen beschermde waarden voor Natura 2000 (zie Kader 8 Integrale bescherming). In kleine, geïsoleerde gebieden zullen specifieke doelen echter niet losgelaten kunnen worden en vereisen instandhouding vaak een actief beheer en/of herstel.

De keerzijde van het ruimer formuleren van instandhoudingsdoelen is dat dergelijke 'open' doelen meer ruimte en dus ook discussie (en juridische procedures) kunnen opleveren bij het vaststellen van beheermaatregelen of het toetsen van plannen en projecten.

De huidige formulering van instandhoudingsdoelstellingen (gelijkblijvende of toenemende oppervlakte of kwaliteit) is in de praktijk vooralsnog goed bruikbaar en inzichtelijk. De verwachting van stakeholders is dat nieuwe instandhoudingsdoelen zullen leiden tot een verkleining van de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling. Het is de vraag of deze verwachting in de praktijk van toetsing bewaarheid zal worden, aangezien de waarden blijikbaar zonder al te veel inspanning ontstaan zijn.

Bij het bepalen van het belang van het gebied voor een bepaald habitatype kan het rapport van Jansen *et al.* (2014) behulpzaam zijn. In dit rapport is per Natura 2000-gebied het aandeel, de kwaliteit en het belang van de habitattypen in elk Natura 2000-gebied beschreven in het licht van de bijdrage aan de landelijke staat van instandhouding. Deze informatie kan behulpzaam zijn bij het inzetten op het voorkomen van verslechtering. Voor het vaststellen van de benodigde grootte van Natura 2000-gebieden bij het realiseren van diverse stadia van ontwikkeling (binnen de natuurlijke dynamiek van een gebied), kan verwezen worden naar het BO-onderzoek van Bijlsma *et al.* (2015). Deze resultaten zullen inzicht geven in welke Natura 2000-gebieden op basis van hun grootte en natuurlijke dynamiek een optie is en in welke gebieden niet.

Kader 8. Integrale bescherming Natura 2000-gebieden

In bepaalde gevallen is in Natura 2000-gebieden sprake van een beperkte set aan instandhoudingsdoelen, hetgeen tot twee verschillende knelpunten kan leiden: een knelpunt bij beheer (uitvoering van artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn), indien het beheer en het gebruik alleen gereguleerd worden op grond van de vereisten vanuit deze doelen; en een knelpunt bij bescherming (uitvoering van artikel 6 lid 2 en 3 Habitatrichtlijn), indien effecten alleen getoetst worden op deze doelen. Behoud van biodiversiteit loopt dan een risico als natuurkwaliteit juridisch wordt versmald tot Natura 2000-kwaliteit. Dit is dus een probleem als andere bijzondere en/of kwetsbare soorten of habitattypen als niet relevant worden beschouwd bij het afwegen van voor- en nadelen van beheer- en inrichtingsmaatregelen bij de Natura 2000-doelen. Dit kan ook tot een probleem leiden als deze waarden voor het gebied niet verwoord zijn in (generieke of aanvullende) instandhoudingsdoelen, waardoor zij geen rol spelen bij de vraag of een activiteit toelaatbaar is op grond van de kans op significante gevolgen.

Er is onder de in de workshop geraadpleegde stakeholders evenwel consensus dat de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn alleen bedoeld zijn als minimumregel en niet als een integraal beschermingsinstrument. Bij terrestrische gebieden geldt dat ruimtelijke ordening, water- en milieubeleid en overig natuurbeheer in bijvoorbeeld het kader van de NNN aanvullend zijn op de VHR-doelen; ook als deze doelen niet als extra doelen in het beheerplan zijn geformuleerd.

Mariene natuurgebieden kennen pas relatief kort een visie op integraal beheer waarin men belangrijke kaders zoals OSPAR, Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM), Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water (KRW) tracht te integreren. Beheer op algehele natuurkwaliteit vindt op zee dan ook vooral plaats via het reguleren van functies, door toetsing van de instandhoudingsdoelen via artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

Als voorbeeld is het Friese Front genoemd. Dit Natura 2000-gebied is aangewezen vanwege de aanwezigheid van de zeekoet als enige kwalificerende soort. De zeekoet is een geregeld voorkomende trekvogel in de zin van artikel 4 lid 2 Vogelrichtlijn, waarvoor Natura 2000-gebieden moeten worden aangewezen. De bodem van het Friese Front is echter een van de meest soortenrijke bodems in de Noordzee en mondiaal gezien een uniek gebied. De bodem van het Friese Front kwalificeert niet als habitatype, omdat frontsystemen en moddergebieden niet voorkomen op Annex I van de Habitatrichtlijn. Bij de bescherming wordt in dit gebied dus alleen gestuurd op het behoud van de Vogelrichtlijnsoort zeekoet. Hierdoor worden kansen om belangrijke zeebiotopen te beschermen, gemist.

Een kans is nu dat het bodemecosysteem wel kwalificeert voor aanwijzing onder de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). Via deze richtlijn kan, meer integraal en rekening houdend met het natuurlijke ecosysteem, een bredere bescherming worden gegeven aan het gebied. Een alternatief is uitbreiding van Annex I van de Habitatrichtlijn met bijvoorbeeld frontsystemen en moddergebieden. Voor integrale bescherming is dus samenhang van de Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijndoelen met overige doelen van nationaal of Europees beleid noodzakelijk. Zie hiervoor ook hoofdstuk 5.

Uitruilen doelen tussen gebieden

De wens om te mogen salderen of uitruilen van doelen tussen verschillende Natura 2000-gebieden is niet mogelijk binnen de Nederlandse wijze waarop aanwijzingsbesluiten zijn geformuleerd. De aanwijzingsbesluiten laten geen saldering tussen gebieden toe. Salderen tussen gebieden heeft namelijk al plaatsgevonden via de Nederlandse doelensystematiek (LNV, 2006). In Nederland zijn de instandhoudingsdoelen per gebied zó geformuleerd dat ze gezamenlijk bijdragen aan een gunstige staat van instandhouding op lidstaatniveau. Uiteindelijk moet dit ertoe leiden dat soorten en habitattypen (op nationaal én biogeografisch niveau) duurzaam behouden blijven. Door strategisch te lokaliseren draagt elk gebied hieraan bij.

Uitruilen van doelen kan in theorie ook meer binnen bereik komen als grotere gebieden worden aangewezen of als gebieden kunnen worden samengevoegd.

De grootte van gebieden is immers medebepalend voor de vraag of effecten optreden: als een gebied zodanig klein is dat door natuurlijke dynamiek sprake is van verslechtering van een habitatype in het gebied, hoewel het type zich buiten het gebied wel weer ontwikkelt, gaat de landelijke staat van instandhouding niet achteruit, maar is wel sprake van lokale verslechtering. Een ecologisch risico is dat bij salderen per habitattypen of leefgebieden binnen één Natura 2000-gebied, kwalitatief goede delen kunnen verdwijnen.

Het samenvoegen van huidige Natura 2000-gebieden tot één nieuw gebied is juridisch wel mogelijk (en is bijvoorbeeld gebeurd in de Rijntakken). Daarbij is essentieel dat samenvoeging van gebieden leidt tot een ecologische meerwaarde. Een risico is dat door samenvoeging verlies van de verspreiding

van het habitatype of leefgebied optreedt. In dat geval kan samenvoeging als ontduiking van artikel 6.2 van de Habitatrictlijn worden beschouwd (Bijlsma *et al.*, 2012). Salderen tussen gebieden is wel mogelijk na het doorlopen van de ADC-toets in de vorm van compenserende maatregelen die bijdragen aan de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk (Europese Commissie, 2007).

Salderen binnen één gebied

De wens om te kunnen salderen tussen instandhoudingsdoelen binnen één gebied is in sommige gebieden reeds mogelijk via een zogenaamde 'ten gunste van'-formulering. Dit betekent dat in aanwijzingsbesluiten de keuze is gemaakt om voor een bepaalde soort of habitatype enige afname toe te staan ten gunste van een andere soort of habitatype. Voor deze optie is alleen gekozen als een (zeer) ongunstige waarde zich kan ontwikkelen en een zeer gunstige waarde iets inlevert. Zo is bijvoorbeeld voor een aantal ganzensoorten aangegeven dat de omvang van het foerageergebied enigszins mag afnemen ten gunste van bijvoorbeeld vochtige alluviale bossen of stroomdalgraslanden. De optie 'ten gunste van' zou ook kunnen worden toegepast om te anticiperen op natuurlijke dynamiek of klimaatverandering.

In de literatuur is salderen binnen een gebied beschreven door onder andere Mendelts & Boerema (2012). Zij betogen dat het relateren van de natuurlijke kenmerken van een gebied aan de instandhoudingsdoelen te beperkt is indien bij vergunningverlening de toestemming afhangt van wel/geen afbreuk aan de instandhoudingsdoelen. Volgens hen dient de bescherming van het ecosysteem voorop te staan en niet de relatieve toe- of afname van bepaalde individuele doelen. Dat betekent dat geaccepteerd moet worden dat bepaalde leefgebieden of habitatypes zich door een gebied heen bewegen en dat het oppervlakte ervan kan fluctueren. Hierdoor ontstaat ruimte voor uitwisseling tussen instandhoudingsdoelen, zolang dit bijdraagt aan een robuust ecosysteem. Dergelijke doelsaldering gericht op een ecosysteembenadering is eenvoudiger als per gebied de doelen meer kwalitatief in plaats van kwantitatief zijn beschreven. De auteurs verwijzen daarbij naar de arresten van het Europees Hof, zaaknummer C-535/07 en C-374/98, waaruit blijkt dat de Habitatrictlijn niet zonder meer verplicht tot het formuleren van doelen per soort en habitatypes in een gebied.

Het principe van een ecosysteembenadering met doelsaldering wordt momenteel door het ministerie van Economische Zaken uitgewerkt in een beleidslijn 'Uitruil natuurwaarden', waarbij wordt ingegaan op zowel salderen binnen als tussen gebieden.

Herstelprojecten

In het Guidance-document 'Beheer van Natura 2000-gebieden' (EC, 2000) staat dat de formulering van artikel 6 lid 3 '*Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied ...*' juist moet garanderen dat een niet op natuurbehoud gerichte component van een plan dat gedeeltelijk op natuurbehoud is gericht, in voorkomende gevallen toch passend beoordeeld wordt. Dit is bevestigd in het Europese arrest zaaknummer C-241/08 van de Commissie tegen Frankrijk (Sundseth & Roth, 2014). De wens om integrale natuurherstelprojecten te mogen beschouwen als een beheermaatregel conform artikel 6 lid 1, waardoor geen toetsing aan artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn nodig is, lijkt onder de huidige juridische uitleg niet mogelijk. Het is wel mogelijk om dergelijke maatregelen op te nemen in een beheerplan, ter uitvoering van artikel 6 lid 1 Habitatrictlijn. In dat geval zal het beheerplan passend beoordeeld moeten worden. De andere weg is om dergelijke natuurinclusieve projecten passend te beoordelen via vergunningverlening onder artikel 6 lid 3.

Om projecten die gericht zijn op een verbetering van de ecologie, maar die ook andere ruimtelijke component bevatten, te stimuleren, zou de Europese Commissie een aanvulling op de huidige Guidances kunnen geven. Hierin zou moeten worden omschreven hoe integrale projecten met winst voor economie en maatschappelijke doelen en herstel van soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding vergund kunnen worden. Hierin zou ook duidelijk gemaakt kunnen worden in welke gevallen een (significant) verlies aan oppervlakte of kwaliteit van één instandhoudingsdoel acceptabel is, indien het gebied als geheel robuuster wordt. Een nieuwe Europese handreiking moet ook kansen en mogelijkheden om vanuit andere Europese richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM), bij te dragen aan de doelen van de Vogel- en Habitatrictlijn, nadrukkelijk benoemen (zie ook hoofdstuk 5). Door synergie met andere richtlijnen te

zoeken, komen er meer kansen in beeld voor ecosysteemgerichte benaderingen in Natura 2000-gebieden.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat in alle gevallen een gedegen ecologische onderbouwing nodig is om geplande of natuurlijk verlopende ontwikkelingen toe te laten. Daarbij kan een herbezinning op de begrenzing van gebieden en het strategisch lokaliseren van doelen gewenst zijn. Bijvoorbeeld, het sturen op landschapscondities kan makkelijker worden gerealiseerd in grotere gebieden, en het (beter) inbedden van Natura 2000-gebieden in het Natuurnetwerk Nederland biedt meer kansen voor klimaatadaptatie. Op dit moment wordt onderzocht of de huidige Natura 2000-doelensystematiek voldoet aan de voorschriften van de EC, de uitgangspunten van het rijk zoals verwoord in het Natura 2000-doelendocument en de Rijksnatuurvisie (Vreeswijk *et al.* in prep.). Vreeswijk *et al.* vragen tevens aan de voortouwnemers hoe de doelensystematiek in de praktijk uitpakt en welke verbeteringen mogelijk zijn. Wellicht komen hieruit suggesties naar voren die aansluiten op de wensen die in de casussen zijn genoemd ten aanzien van het herformuleren van doelen in Natura 2000-gebieden. Bij het vaststellen van de benodigde grootte en inbedding van Natura 2000-gebieden en bijvoorbeeld het prioriteren binnen instandhoudingsdoelen, kan het lopende onderzoek naar de beoordelingssystematiek voor gebiedsdoelen op landschapsschaal bijdragen (Bijlsma *et al.*, 2015). Dit onderzoek betreft een uitwerking van een systematiek waarbij Natura 2000-gebiedsdoelen beoordeeld worden in ruimtelijke samenhang (op landschapsschaal) en waarbij rekening wordt gehouden met natuurlijke ontwikkelingen en dynamiek.

5 Analyse kansen en knelpunten: Coherentie

5.1 De (on)mogelijkheid om natuurbeheer en natuurontwikkeling te combineren met bestaand gebruik

5.1.1 Beschrijving en illustratie

De Vogel- en Habitatrictlijn biedt kansen voor bestaande ondernemers als de ontwikkelingscondities voor zowel natuur als de economische sector gunstig zijn. Kansen doen zich voor als individuele ondernemers de natuurdoelen kunnen inpassen in hun bedrijfsvoering. Ook kan een (deel van een) sector een akkoord sluiten met overheden en natuurorganisaties om bestaand economisch gebruik en ecologie hand in hand (win-win) te laten gaan. Knelpunten kunnen optreden als bestaand gebruik niet te combineren is met het natuurbeheer in een Natura 2000-gebied.

Kansen voor groen ondernemerschap in de landbouw en de visserij worden geïllustreerd in de casus Olde Maten en de casus VIBEG.

- De casus Olde Maten illustreert hoe landbouw en natuur kunnen samengaan en zo invulling kan worden gegeven aan artikel 6.1 en 6.2 van de Habitatrictlijn. Agrariërs zagen de Habitatrictlijn-status van de Olde Maten en Veerslootlanden in eerste instantie als een bedreiging voor hun bedrijfsvoering, maar die Habitatrictlijn-status is later als een kans benut. Een deel van de agrariërs heeft de wijziging in het bestemmingsplan en dus voorbereiding op aanwijzing van het Habitatrictlijngebied aangegrepen om beheermaatregelen voor natuur in te passen in hun bedrijfsvoering. In de omgeving en het Natura 2000-gebied is vlak voor de aanwijzing een ruilverkaveling afgerond. Hiermee kwam ca. 1000 ha grond vrij voor natuurontwikkeling, terwijl voor agrariërs ook kansen zijn gecreëerd voor verdere ontwikkeling van hun bedrijven via o.a. hydrologische maatregelen. Hierdoor kunnen zij beheermaatregelen voor natuur inpassen in hun bedrijfsvoering. Dit is mogelijk via een speciale pachtconstructie en de SNL-subsidie, waardoor particulier natuurbeheer in het Natura 2000-gebied mogelijk is. Belangrijk is het om deze 'verzilverde kans' nu sociaal en bestuurlijk in te bedden én de hiermee gemoeide bedrijfstypen als economisch perspectiefvol en volwaardig aan te merken.
- De casus VIBEG is een voorbeeld hoe een (privaatrechtelijk) akkoord aanvullend kan zijn op de Vogel- en Habitatrictlijn en de uitvoering van artikel 6 lid 1 Habitatrictlijn (het treffen van instandhoudingsmaatregel en/of artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn (het treffen van passende maatregelen). Voor twee Natura 2000-gebieden in de Noordzee, te weten Vlake van de Raan en Noordzeekustzone, is tussen de overheid, vissersorganisaties en natuurbeschermingsorganisaties op 13 december 2011 een VIBEG-akkoord (Visserij in Beschermde Gebieden) gesloten om economie en ecologie hand in hand te laten gaan. Vissers gaan via vertegenwoordigende organisaties akkoord met sluiting van bepaalde gebieden. Natuurbeschermingsorganisaties ondernemen dan geen verdere juridische stappen tegen de sector. Resultaat is dat de visserij tijd en kans krijgt om nieuwe duurzame vistechnieken in te voeren. De maatregel is echter later door een deel van de achterban betwist (zie ook de casusbeschrijving in paragraaf 6.3). De casus is daarbij tegelijk een voorbeeld dat bij maatschappelijk verantwoord ondernemen knelpunten kunnen opduiken als (individuele) ondernemers zich onttrekken aan dergelijke groene akkoorden of deze zelfs juridisch bestrijden.

5.1.2 Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn

Bestaand gebruik als zodanig komt niet voor in de artikelen van de Vogel- of Habitatrictlijn. Artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn vereist dat lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en habitats van soorten niet verslechtert en er geen significant storende factoren optreden.

De term 'bestaand gebruik' komt ook niet voor in het EU Guidance-document 'Beheer van Natura 2000-gebieden'¹⁰. Dit document vermeldt wel dat de werkingssfeer van artikel 6 lid 2 ruimer is dan die van lid 3 en 4 (die uitsluitend betrekking hebben op plannen en projecten waarvoor een vergunning is vereist). Artikel 6 lid 2 is volgens het document van toepassing op de uitoefening van activiteiten waarvoor niet noodzakelijk een voorafgaande toestemming is vereist, zoals landbouw of visserij, ofwel reguliere gebruiksfuncties in of nabij de Natura 2000-gebieden. Tegelijk moet volgens artikel 2 lid 3 Habitatrictlijn bij op grond van de richtlijn genomen maatregelen rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Nederland heeft er in het begin bij de implementatie van artikel 6 lid 2 voor gekozen om verslechtering van habitattypen en leefgebieden van soorten (en verstoring van storende factoren voor soorten) te reguleren via vergunningverlening en via passende maatregelen in beheerplannen. In de Natuurbeschermingswet is in artikel 19d lid 1 sprake van projecten of andere handelingen, waarvoor bij mogelijke verslechtering of significant storende factoren een vergunningplicht geldt. In 2014 is door het ministerie van EZ een nieuwe notitie uitgebracht ter definiëring en ter regulering van bestaand gebruik (EZ, 2014b). Deze notitie maakt duidelijk dat 'andere handelingen' bestaand en nieuw gebruik betreffen, zoals het houden van dieren of exploiteren van een restaurant. Deze andere handelingen kunnen worden onderscheiden van (bestaande en nieuwe) projecten. Er zijn in Nederland meerdere wettelijke herzieningen geweest van de regulering van bestaand gebruik. Sinds 31 maart 2010 is bestaand gebruik vrijgesteld van de vergunningplicht, ongeacht of dit gebruik in het beheerplan zal worden opgenomen (zie ook Backes *et al.*, 2011).

Om invulling te geven aan artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn kan dus bestaand gebruik opgenomen worden in beheerplannen mits het de instandhoudingsdoelen niet in gevaar brengt. Nederland streeft ernaar bestaand gebruik zo veel mogelijk te reguleren in beheerplannen. In artikel 19a Natuurbeschermingswet is vastgelegd dat het beheerplan kán beschrijven welke handelingen en ontwikkelingen in het gebied en daarbuiten (eventueel onder bepaalde voorwaarden en/of beperkingen) worden opgenomen. Ook beheerplannen kunnen een passende beoordeling ondergaan. Eenmaal vastgesteld is al het gebruik dat in het plan gereguleerd is, vrijgesteld van de vergunningplicht. Zoals uit de volgende paragraaf blijkt, zijn er nog maar heel weinig beheerplannen gereed.

Noch het opstellen van beheerplannen, noch het reguleren daarin van bestaand gebruik is verplicht vanuit de Europese richtlijnen. Maar het gebruik van beheerplannen is wel in overeenstemming met de Europeesrechtelijke verplichtingen en randvoorwaarden (Backes *et al.*, 2011). Juist de wisselwerking in beheerplannen tussen instandhoudingsmaatregelen en reguleren van bestaand gebruik geeft het Nederlandse beheerplan toegevoegde waarde in de gebiedsprocessen volgens Backes *et al.* (2011). Zij concluderen dat het beheerplan het centrale instrument is om aan de verplichtingen van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn te voldoen.

5.1.3 Kwantificering

Het reguleren van bestaand gebruik is in vrijwel alle Natura 2000-gebieden nodig. In Nederland is er in of rondom Natura 2000-gebieden vrijwel altijd sprake van andere, reeds bestaande gebruiksfuncties. In discussies rondom Natura 2000 is lang sprake geweest van een overtuiging bij bepaalde stakeholders dat bestaand gebruik (of nieuwe plannen en projecten; zie hiervoor de volgende paragraaf 5.2) niet (meer) mogelijk zou zijn (Arnouts en Kistenkas, 2011; briefwisseling Balkenende 2009, Barroso 2009). De discussie spitst zich toe op de vraag of de Vogel- en Habitatrictlijn flexibiliteit bieden om een balans te vinden tussen ecologie en economie in Natura 2000-gebieden. Er zijn diverse publicaties waarin wordt aangetoond dat ecologie en economie wel degelijk kunnen samengaan bij Natura 2000-gebieden bij zowel bestaand gebruik als nieuwe plannen en projecten (Vogelaar, 2010; Adviesgroep Huys, 2009; Runhaar *et al.*, 2007; Apeldoorn *et al.*, 2011). Vogelaar (2010) noemt het opstellen van de (concept)beheerplannen voor bijvoorbeeld de Voordelta en Peelgebieden als voorbeelden van een breed gedragen oplossing om de instandhoudingsdoelstelling in een gebied te bereiken en bestaande activiteiten doorgang te verlenen, naast voorbeelden van drinkwaterwinning regulatie in de Brabantse Wal of kitesurfen in het IJsselmeergebied.

¹⁰ Ook bij andere lidstaten is geen eenduidige definitie van bestaand gebruik te vinden (Backes *et al.*, 2011).

De regulatie van bestaand gebruik vindt zo mogelijk plaats in beheerplannen. Daarbij gaat het met name om het reguleren van landbouw (vanwege met name de effecten door stikstofuitstoot en wateronttrekking), het reguleren van recreatie (vanwege met name verstoring) en vanwege visserij (vanwege met name verstoring van soorten en schade aan bodems).

Anno 2015 zijn er ca. 15 beheerplannen definitief vastgesteld van de 162 Natura 2000-gebieden op land (bron: Regiegroep Natura 2000). In circa 40 gebieden is sprake van ontwerpbeheerplannen; in de rest van de gebieden is het proces gestart. Slechts in enkele gebieden moet het beheerplanproces nog starten.

Uit onderzoek van Kole (2014) blijkt overigens dat bestaand gebruik in beheerplannen passend wordt beoordeeld en vastgelegd, soms onder de voorwaarde van mitigerende maatregelen. Zijn onderzoek richtte zich op alle (ontwerp)beheerplannen die uiterlijk 15 juli 2013 waren vastgesteld, in totaal 12 stuks. Kole (2014) geeft wel aan dat vaak onduidelijk is waar deze mitigerende maatregelen uit bestaan en hoe de uitvoering geborgd wordt.

Er zijn geen gegevens bekend over de vraag bij hoeveel beheerplannen, na inspraakprocedure en het officieel vaststellen, een beroep wordt ingesteld bij de Raad van State ten aanzien van bestaand gebruik.

5.1.4 Wensen voor oplossingsrichtingen

Er zijn bij dit item geen nieuwe oplossingsrichtingen naar voren gebracht (hetgeen ook niet nodig lijkt, aangezien de casussen kansen illustreren). De huidige oplossingsrichting van het inpassen van bestaand gebruik in beheerplannen, biedt in het algemeen voldoende mogelijkheden voor gebruikers.

5.1.5 Conclusie oorzaken en oplossingen

Ervaren kans	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relatie met VHR	Oplossingsrichtingen	Conclusie
Doelen VHR kunnen worden ingepast in bedrijfsvoering landbouw of visserij	grondeigenaar/ gebruiker	Coherentie / artikel 6.1 Habitatrictlijn treffen instandhoudingsmaatregelen en artikel 6.2 treffen passende maatregelen	Grondeigenaren vroegtijdig betrekken bij opstellen beheerplannen en opstellen akkoorden met sectoren	Communicatie en zoeken naar draagvlak met partijen in vroeg stadium leidt tot kansen bij treffen beheermaatregelen

De regulering van bestaande ondernemingen en functies in en rondom Natura 2000-gebieden moet voldoen aan artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn en artikel 2 lid 3. Op EU-niveau heeft de Europese Commissie diverse sectorhandreikingen uitgebracht, die ingaan op het combineren van bestaand gebruik binnen de Natura 2000-gebieden van de Europese Vogel- en Habitatrictlijn¹¹ (farmland, forests, aquaculture, waterway-management, port-development, wind-energy and non-energy mineral extraction). Ten behoeve van het reguleren van bestaand gebruik in beheerplannen zijn in opdracht van het ministerie van EZ zogenaamde sectornotities uitgebracht (Steunpunt Natura 2000, 2008). Nederland geeft invulling aan het reguleren van bestaand gebruik via vergunningverlening van anderen handelingen en via het opstellen van beheerplannen. Dit zijn instrumenten die flexibiliteit bieden om ecologie en economie te combineren en voldoen aan de juridische voorwaarden vanuit de richtlijnen. De Programmatische Aanpak Stikstof is daarbij van groot belang om in beheerplannen de juiste maatregelen te voorkomen van negatieve effecten van stikstofdepositie op te nemen. Omdat een stikstofkader lange tijd ontbrak, is er wel veel vertraging ontstaan bij het opstellen van beheerplannen.

De wijze waarop passende maatregelen conform artikel 6.2 van de Habitatrictlijn worden opgenomen in beheerplannen zoals bij Olde Maten, of in akkoorden zoals bij VIBEG, voldoet aan de richtlijnen. In de casus VIBEG staat centraal of sluiting van gebieden voor visserij beschouwd mag worden als een passende maatregel.

¹¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm.

Eventuele knelpunten bij het reguleren van bestaand gebruik en functies zijn dan ook eerder bestuurlijk/politiek van aard. Zij komen voort uit de vraag hoe men, ingevolge Habitatrichtlijn artikel 2 lid 3, met de vereisten op, in dit geval, economisch gebied, rekening moet houden bij het vaststellen van instandhoudingsmaatregelen of passende maatregelen binnen het beheerplan. Het opstellen van beheerplannen is een complex proces, waarbij de spanningen in de Natura 2000-gebieden bij elkaar komen (Pleijte, 2009). Daarbij speelt met name de stikstof- en verdrogingsproblematiek een rol, naast onzekerheid over de toepassing van de Natuurbeschermingswet en onzekerheid over het voortzetten van activiteiten in en rond de Natura 2000-gebieden (Backes *et al.*, 2011).

5.2 De (on)mogelijkheid natuuropgaven te koppelen aan integrale beleidsopgaven of groen ondernemerschap

5.2.1 Beschrijving en illustratie

In Nederland vinden veel plannen en projecten plaats op grond van (nationale) beleidsopgaven, bijvoorbeeld in het licht van waterveiligheid, uitbreiding infrastructuur, realiseren woningbouw etc. Kansen voor natuur doen zich voor als natuurinclusieve plannen ontwikkeld worden, waarbij er een duidelijke plus is voor de natuur, bijvoorbeeld omdat instandhoudingsdoelen eerder behaald worden doordat er meer natuur of natuur van betere kwaliteit kan worden gerealiseerd (zie Kader 9 Natuurinclusief). Een knelpunt voor natuur treedt op als dergelijke nieuwe plannen, ook als zij leiden tot een dergelijke 'plus' voor natuur (en dus verder gaan dan vereiste mitigatie of compensatie) belemmerd worden door de vereisten van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Daarnaast kunnen kansen voor natuur worden gemist, als privaat geld voor natuurontwikkeling niet kan worden ingezet wanneer een project niet voldoet aan artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Private belangen zijn volgens artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn geen geldig belang, waardoor groen ondernemerschap met kansen voor natuur belemmerd kan worden.

In diverse casussen loopt men aan tegen zaken die met toetsing van effecten en weging van belangen te maken hebben, binnen de toepassing van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn:

- De casus A2-Vlijmens Ven leek oorspronkelijk een succescasus, waarbij de verbreding van een snelweg kon worden gekoppeld aan het versneld realiseren van instandhoudingsdoelen in het nabijgelegen Natura 2000-gebied. Herstel van negatieve effecten (door met name stikstofdepositie) was mogelijk via verbetering van de hydrologie in het gebied en uitbreiding van blauwgraslanden. Hierdoor kon worden voorkomen dat er sprake was van significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelen. Het natuurinclusieve plan droeg zo op termijn bij aan behoud en herstel van het habitatype blauwgrasland. Het Europese Hof van Justitie heeft echter vastgesteld dat dergelijke maatregelen compenserend in plaats van mitigerend van aard zijn (zie kader Arrest Briels). Na het arrest leek het noodzakelijk dat voor de vergunningverlening ook artikel 6 lid 4 zou moeten worden doorlopen, maar dat bleek toch niet het geval, omdat een nieuwe passende beoordeling uitwees dat er geen sprake was van significante effecten. Er is evenwel onbegrip bij stakeholders, dat te nemen herstelmaatregelen alleen op de plek mogen plaatsvinden waar de aantasting plaatsvindt, en dat niet gekeken kan/mag worden naar ontwikkelkansen elders in het gebied.
- In de casus Markerwadden is de ontwikkeling van nieuwe natuur in feite de uitvoering van het natuurdeel van het integrale plan TBES (Toekomst Bestendig Ecologisch Systeem). Door het ecologisch systeem te versterken, wordt de huidige neergaande trend in biodiversiteit gekeerd. Hierdoor ontstaat ook ruimte om toekomstige veranderingen in klimaat, verstedelijking, infrastructuur en economie en recreatie op te kunnen vangen, zonder dat sprake zal zijn van significante effecten. Het gebied moet na investering voldoende veerkrachtig zijn om ook bij toenemende activiteiten te voldoen aan de natuurdoelen. De eerste fase van het project Markerwadden betreft het ontwikkelen van uiteindelijk ca. 1000 hectare aan eilanden en ondiepe randzones in het Markermeer. Het is wel mogelijk om dergelijke integrale plannen in hun geheel te vergunnen, maar risicovol: zodra één onderdeel niet gerealiseerd wordt of op een andere manier gerealiseerd wordt dan was voorzien in het plan, moet het gehele effect van het plan opnieuw beoordeeld worden om vast te stellen of deze veranderingen mogelijk een significant effect op het Natura 2000-gebied hebben (EC, 2009). Het alternatief van loskoppelen (apart plan voor natuurherstel en apart plan voor ruimtelijke ontwikkeling) heeft het nadeel dat bestuurders en/of

private partijen huiverig zijn voor investeren in een natuurplan zonder dat duidelijk is of en op welke termijn de ruimtelijke ontwikkelingscomponent door kan gaan. Hierdoor kunnen kansen voor het versneld verbeteren voor natuur gemist worden. In het geval van Markerwadden kon deze kans wél gerealiseerd worden, dankzij een sponsoring van de Postcodeloterij, die als aanjaaggeld heeft gediend.

- De casus Stroomlijn illustreert een knelpunt om de uitvoering van waterveiligheid te kunnen combineren met natuurbehoud en -ontwikkeling. Daarbij ontstaat vooral een knelpunt omdat het alternatievenonderzoek van artikel 6 lid 4 van de Habitatrictlijn op projectniveau plaatsvindt, waar vanuit integrale planvorming een alternatievenafweging op programmaniveau gewenst is. Rijkswaterstaat wil op de schaal van de riviertakken de verwijdering van zachthoutoibos binnen de stroombaan combineren met de ontwikkeling van zachthoutoibos op kansrijke plekken (boskernen) buiten de stroombaan. Onder de aanname dat de realisatie van boskernen tot duurzamer behoud van zachthoutoibossen leidt dan de huidige situatie van zachthoutoibos, zouden hierdoor kansen voor het versterken van de natuur ontstaan. Het ontwikkelen van zachthoutoibos buiten de stroombaan is uiteraard ook mogelijk zonder dat hiervoor eerst bos in de stroombaan wordt gekapt, maar de realisatie hiervan zou binnen de procedures van Programma Stroomlijn versneld kunnen worden uitgevoerd. In bijvoorbeeld het project Beuningse Waarden is op deze wijze uitvoering gerealiseerd, waarbij de maatregelen (kappen in en ontwikkelen buiten stroombaan) destijds als mitigatie waren ingestoken. Door de recente jurisprudentie (zie kader Arrest Briels) kunnen deze maatregelen niet meer worden aangemerkt als mitigerende maatregel en is het doorlopen van de ADC-toets (artikel 6 lid 4 van de Habitatrictlijn) nodig. Feit is dat op het niveau van deelprojecten binnen het programma Stroomlijn er vrijwel altijd (kostbare) alternatieven zijn te vinden voor waterveiligheid, anders dan het verwijderen van de houtige vegetatie, zoals dijkversterking, kribverlaging etc. Men vreest dat hierdoor de mogelijkheden voor het uitvoeren van integrale projecten met een 'win' voor natuur zullen afnemen.
- De casus Loevestein illustreert tevens het knelpunt dat uitvoering van waterveiligheid en natuurontwikkeling onder de huidige jurisprudentie van het Arrest Briels niet goed te combineren zijn. Loevestein was een uitvoeringsproject onder het programma Ruimte voor de Rivier waarbij – net als bij Stroomlijn – herstelmaatregelen destijds waren ingestoken als mitigerende maatregelen waardoor per saldo geen significante gevolgen waren. Ook hier geldt dus dat de indertijd gevolgde werkwijze niet meer mogelijk is. Hierdoor treedt een knelpunt op om natuurinclusieve projecten te vergunnen onder artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn.

Kader 9. Natuurinclusief

Natuurinclusief wordt tegenwoordig veel gebruikt in combinatie met plannen en ontwerpen. De definitie van natuurinclusief verschilt echter per discours en kan daardoor tot verwarring leiden.

In de Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk Verder' staat: "*Het woord natuurinclusief betekent letterlijk: natuur inbegrepen. Het duidt op een manier van denken en doen waarin natuur altijd wordt 'meegenomen'. Natuurinclusief denken en doen heeft twee kanten: die van de kans en die van de voorzorg. Door meer gebruik te maken van principes en eigenschappen van de natuur hebben we de kans om beter en goedkoper te werken. En door met voorzorg te werken kunnen we schade aan natuur verminderen of zelfs voorkomen. Voorbeelden zijn een tuinbouw die insecten gebruikt als plaagbestrijders en een melkveehouderij die door een combinatie van hoge bodembiodiversiteit en weidegang veel weidevogels aantrekt.*"

Deze definitie is goed bruikbaar in het kader van planvorming en ontwikkeling in geheel Nederland. Natuurinclusieve plannen en ontwerpen leiden zo tot een duurzamer landschap, waarbij negatieve effecten op natuur worden voorkomen door specifieke maatregelen.

Binnen de Europese richtlijnen geldt sowieso dat negatieve effecten voorkomen moeten worden. Het mitigeren of compenseren van negatieve effecten is een uitdrukkelijke vereiste vanuit de Habitatrictlijn. Als we natuurinclusief ontwerpen dan ook betrekken op plannen en projecten in of nabij Natura 2000-gebieden, biedt natuurinclusief ontwerpen of een natuurinclusief project alleen een kans voor de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn als er sprake is van een netto plus voor de natuur en dus uitstijgt boven de verplichte mitigatie of compensatie. Het gaat dan om integrale plannen waarbij een koppeling zit met groen ondernemen, nationaal of Europees beleid, die leiden tot een versneld behalen van de instandhoudingsdoelen, bijvoorbeeld door het verbeteren van de kwaliteit van habitattypen of het aanleggen van nieuw leefgebied voor soorten.

5.2.2 Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Nieuwe plannen en projecten mogen niet leiden tot significante gevolgen ingevolge Habitatrichtlijn artikel 6 lid 3. Dit artikel verplicht ertoe dat plannen en projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied, getoetst moeten worden op mogelijke significante gevolgen. Dit is toegelicht in de Europese Guidance 'Beheer van Natura 2000-gebieden' die stelt: "*De formulering van 'een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied' garandeert dat een niet op natuurbehoud gerichte component van een plan of project dat gedeeltelijk op beheer met het oog op natuurbehoud gericht is, in voorkomend geval toch beoordeeld dient te worden.*"

De uitspraak van het Europese Hof inzake het Arrest Briels (C-521/12) heeft duidelijk gemaakt dat vergunnen onder Habitatrichtlijn artikel 6 lid 3 alleen mogelijk is indien sprake is van mitigerende maatregelen bij het salderen van effecten. Salderende maatregelen die niet op de plek van de aantasting (en niet tijdig) genomen worden, worden beschouwd als compensatie; al heeft de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State recentelijk gesteld dat bij tijdigheid in het geval van vogelsoorten dergelijke maatregelen wel als mitigatie mogen worden aangemerkt (zie Kader 10). Als het gaat om compenserende maatregelen kan het plan of project alleen doorgang vinden als ook voldaan wordt aan Habitatrichtlijn artikel 6 lid 4, in de volksmond de ADC-toets genoemd. Daarbij moet ook aangetoond worden dat er geen alternatieve oplossingen mogelijk zijn, dat er is sprake van een dwingende reden van groot openbaar belang en dat compensatie van de negatieve gevolgen mogelijk is. De uitspraak heeft betekenis voor met name de locatie waar de maatregelen genomen worden, en ook de tijdigheid (en effectiviteit) van de maatregelen.

De toelichting in Guidance-documenten van de EU (EC, 2000; EC, 2002) maken (logischerwijs) duidelijk dat private belangen niet kunnen gelden als dwingende reden van groot openbaar belang¹². Dit kan een knelpunt zijn als hierdoor duurzame, ruimtelijke ontwikkelingen geblokkeerd worden (maar hiervan is geen casus gevonden). Een van de overwegingen bij de Habitatrichtlijn is "*... dat deze richtlijn bijdraagt tot het algemene doel van een duurzame ontwikkeling ... met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied*". Dit is vastgelegd in artikel 2 lid 3 Habitatrichtlijn door te stellen dat met deze vereisten rekening wordt gehouden bij op grond van de richtlijn te treffen maatregelen. Uit dezelfde Guidances wordt duidelijk dat het bevoegd gezag daarbij moet kiezen voor dát alternatief, dat de beste bescherming aan het Natura 2000-gebied biedt én voldoet aan het belang van het project. Er is de auteurs geen relevante EU-jurisprudentie over het (schaalniveau voor het) toepassen van de alternatieventoets bekend.

In Nederland zijn deze artikelen voor projecten vrijwel een-op-een overgenomen in de Natuurbeschermingswet artikel 19f lid 1 (vergunningverlening via een passende beoordeling) resp. artikel 19g lid 2 (alternatievenonderzoek en belangen) en artikel 19h (compensatie), waarbij de toestemming plaatsvindt via een te verlenen vergunning. Voor plannen is de Habitatrichtlijn vertaald in artikel 19j Natuurbeschermingswet, waarbij sprake is van een passende beoordeling binnen de besluitvorming van het plan.

¹² Overigens kunnen particuliere initiatieven soms een publiek belang dienen.

Kader 10. Het Arrest Briels en het verschil tussen mitigatie en compensatie

Het Arrest Briels handelt over een wegverbreding die leidt tot afname van het areaal en de kwaliteit van blauwgraslanden in Natura 2000-gebied, waarbij maatregelen zijn voorzien die leiden tot ontwikkeling van nieuwe blauwgraslanden elders in het gebied. In deze zaak zijn prejudiciële vragen gesteld om te achterhalen of in een dergelijk geval de natuurlijke kenmerken van het gebied worden aangetast. Het antwoord van Europese Hof verscheen op 15 mei 2015 (Arrest C-521/12), voorafgegaan door de conclusie van de Advocaat-Generaal op 27 februari 2014.

De belangrijkste overweging (r.o. 31) in het arrest luidt: "*Geconstateerd moet immers worden dat deze maatregelen er niet toe strekken om de significante negatieve gevolgen die voor dit habitattypen rechtstreeks uit het tracéproject Rijksweg A2 voortvloeien, te voorkomen of te verminderen, maar beogen deze gevolgen nadien te compenseren. In die omstandigheden kunnen die maatregelen niet garanderen dat het project de natuurlijke kenmerken van dit gebied niet zal aantasten in de zin van artikel 6 lid 3, van de habitatrichtlijn.*". "...deze maatregelen..." verwijst hierbij naar r.o. 30 waarmee wordt bedoeld op "...de toekomstige ontwikkeling van een nieuw areaal van dezelfde of een grotere omvang van dit habitattypen in een ander deel van dit gebied...".

Het Arrest wijst er ook op dat positieve gevolgen van het achteraf tot ontwikkeling brengen van een nieuw habitat in de regel onzeker zijn (r.o. 32).

Het Hof van Justitie concludeert dus dat de maatregelen compenserend zijn, en niet mitigerend, omdat zij op een andere plek en achteraf worden gerealiseerd. Alleen maatregelen die gericht zijn op het voorkomen of verminderen van de schadelijke gevolgen die rechtstreeks voortvloeien uit het project kunnen als mitigatie worden beschouwd. Door mitigatie wordt voorkomen dat het beschermd habitattypen wordt aangetast. Door compensatie wordt de aantasting tenietgedaan.

Ten slotte: Het Arrest Briels geeft alleen duidelijkheid over mitigatie van habitattypen. Het Arrest Briels biedt geen duidelijkheid hoe bij soorten van de Habitatrichtlijn en vogels het onderscheid tussen mitigatie en compensatie gemaakt moet worden. Bij uitspraak van 14 oktober 2015 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2015:3194) op basis van het arrest-Briels van het Hof van Justitie van de EU geoordeeld dat de aanleg van een nieuw leefgebied voor vogels, voorafgaand aan de uitbreiding van een recreatieterrein als "mitigerende maatregel" kan worden beschouwd.

5.2.3 Kwantificering

Er zijn de auteurs geen onderzoeksgegevens bekend over aantallen integrale, natuurinclusieve projecten in relatie tot de vergunningverlening Natuurbeschermingswet. Het is dus niet duidelijk of en hoeveel integrale projecten 'uitgekleed' worden om uiteindelijk wel een Natuurbeschermingswet-vergunning te kunnen verkrijgen, of hoeveel projecten uiteindelijk stoppen. Er zijn wel incidentele voorbeelden van andere casussen ter uitvoering van natuurinclusieve projecten die (in eerste instantie) stuiten op toepassing van artikel 6 lid 3 of 4 Habitatrichtlijn, zoals het Reevediep, de Integrale Inrichting Veluwerandmeren, de getijdencentrale Grevelingen of de dijkversterking Waddenzee (welke projecten genoemd zijn in de longlist van casussen). Bij deze casussen gaat het om publieke belangen en wordt/werd verondersteld dat vergunningaanvragen mogelijk niet gehonoreerd kunnen worden. Hierover kunnen wij geen uitspraken doen, omdat wij deze casussen niet onderzocht hebben; wel stellen we vast dat binnen de door ons onderzochte casussen de vergunningverlening Natuurbeschermingswet uiteindelijk geen bezwaar bleek te zijn (A2-Vlijmens Ven, Vismigratierivier, Markerwadden¹³). Binnen het programma Stroomlijn worden na het Arrest Briels geen maatregelen voor kap en herstel van onder de Habitatrichtlijn beschermd oobos opgenomen, waardoor Natuurbeschermingswetvergunningen toch verleend kunnen worden. Volgens Rijkswaterstaat leidt dit tot knelpunten ten aanzien van waterveiligheid.

Uit onderzoek in het Nederlands kustgebied (Royal HaskoningDHV, 2013) blijkt dat regionale actoren wel ervaren dat door de vereisten van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn moeilijk een duurzame ruimtelijke ontwikkeling mogelijk is, maar dat in de praktijk nauwelijks sprake is van natuurinclusieve plannen. Belemmeringen die men ondervindt bij het verkrijgen van een Natuurbeschermings-

¹³ De vergunningen Vismigratie en Marker Wadden zijn van september 2015 en nog niet onherroepelijk.

wetvergunning hangen vooral samen met factoren zoals samenwerking tussen partijen, draagvlak en planning (Royal HaskoningDHV, 2013). Ook uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2014c) blijkt dat burgers en bedrijven nog nauwelijks investeren in natuurinclusieve plannen.

Anderzijds tonen de zogenaamde 24-december uitspraken aan dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVs) in Nederland het Arrest Briels zeer strikt toepast (Kajaan, 2015). Het betreft uitspraken inzake de Noordwijkse Golfclub, Kustversterking Renesse en Bedrijventerrein en Oostelijke Rondweg Nunspeet. In al deze gevallen oordeelde de rechter dat als een project leidt tot aantasting van een habitatype – in de zin dat een deel van dit habitatype feitelijk verdwijnt – maatregelen die zijn verbonden aan het project en die op een andere locatie worden uitgevoerd dan waar de verdwijning van dit habitatype plaatsvindt, altijd compenserende maatregelen zijn. Positieve en negatieve gevolgen per habitatype in een Natura 2000-gebied kunnen niet verrekend worden. Dit belemmert voor ondernemers de uitvoering van natuurinclusieve projecten en is vanuit economisch perspectief een knelpunt. Het is pas een knelpunt voor de Habitatrichtlijn als hierdoor verbetering van de situatie minder snel gerealiseerd kan worden.

5.2.4 Wensen voor oplossingsrichtingen

De wensen van stakeholders zoals grondeigenaren en beheerders richten zich op het makkelijker kunnen vergunnen van integrale, natuurinclusieve plannen of programma's. Wensen die geuit zijn, betreffen het kunnen toetsen van ontwikkelingen aan de landelijke staat van instandhouding in plaats van de instandhoudingsdoelen per gebied. Dit betekent dus salderen tussen gebieden.

Ook hier is de wens om een natuurinclusief plan niet te hoeven beoordelen als plan, maar te kunnen beschouwen als beheermaatregel conform artikel 6.1 van de Habitatrichtlijn (net als bij plannen om robuuste ecosystemen te ontwikkelen, zie paragraaf 4.2).

Ten slotte wenst men dat de richtlijnen kunnen voorzien in de mogelijkheid dat op het niveau van een natuurinclusief programma een afweging van alternatieven, dwingende redenen en compensatie kan plaatsvinden, zonder dat in de concrete uitvoeringsprojecten deze toetsing opnieuw hoeft te worden doorlopen.

5.2.5 Conclusie oorzaken en oplossingen

Ervaren knelpunt	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relatie met VHR	Oplossingsrichtingen	Conclusie
Integrale planvorming met salderen van natuureffecten is alleen mogelijk via de ADC-toets; niet voldoen aan vereisten toets kan leiden tot missen van kansen voor versneld verbeteren instandhoudingsdoelen	initiatiefnemers en bevoegde gezagen	Cohherentie / artikel 6.3 Habitatrichtlijn en definitie afbreuk natuurlijke kenmerken gebied; Arrest Briels en verschil tussen mitigatie en compensatie	Vooraf investeren in natuur; doorlopen ADC-toets via artikel 6.4 Habitatrichtlijn; opname ontwikkelingen in beheerplan of programmatische aanpak	Zonder nieuwe jurisprudentie zal knelpunt blijven bestaan al zijn in praktijk Nederland diverse oplossingen mogelijk om natuurinclusieve plannen te vergunnen

Het Arrest Briels en de interpretatie door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, heeft (grote) gevolgen voor de Nederlandse praktijk van vergunningverlening. Bij diverse integrale projecten was (in het recente verleden) sprake van een vorm van salderen van negatieve effecten in de ruimte of in de tijd, waarbij herstelmaatregelen die integraal deel uitmaken van het plan en in het Natura 2000-gebied worden getroffen onder artikel 6 lid 3 konden worden vergund. Het Arrest Briels maakt, niet verassend overigens, duidelijk dat in ieder geval gelijktijdig herstel of herstel achteraf op een andere plek (binnen of buiten het Natura 2000-gebied¹⁴) compensatie is. Daarmee is een eind gekomen aan de Nederlandse praktijk waarbij effecten bij uitvoering verrekend werden en waardoor Natuurbeschermingswetvergunningen werden verleend op grond van passende beoordelingen conform artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn (Regiegroep Natura 2000, 2010).

¹⁴ Dan moet het compensatiegebied wel onderdeel gaan uitmaken van het Natura 2000-netwerk (en dus aangewezen worden als Natura 2000-gebied).

Volgtijdelijkheid of gelijktijdigheid maatregelen natuurinclusieve projecten

Het Arrest Briels leidt tot twee mogelijkheden voor integrale natuurinclusieve projecten: of alle maatregelen volgtijdelijk uitvoeren, of maatregelen gelijktijdig uitvoeren.

Een eerste alternatief is dat een dergelijk integraal plan in twee delen en volgtijdelijk wordt uitgevoerd. Eerst realisatie van de herstelmaatregelen, daarna realisatie van de ingreep. Vanuit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn is dit geen knelpunt. De oplossing om eerst te investeren in het gebied, waardoor vervolgens ruimte beschikbaar komt voor economische, duurzame ontwikkelingen, wordt ook aangegeven door de Adviescommissie VVBI (2012) en de Reviewcommissie Analyse Natura 2000 (Van Wijmen *et al.*, 2011). Beide publicaties stellen dat de staat van instandhouding van de Nederlandse natuur moet worden verbeterd om te voldoen aan de Europese verplichtingen en om ruimte te geven aan overige ontwikkelingen. Door in te zetten op veerkrachtige gebieden wordt voorkomen dat significante effecten optreden en kunnen uiteindelijk ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden zonder Natuurbeschermingswetvergunning (Broekmeyer *et al.*, 2009).

Echter, bij het alternatief om integrale plannen op te delen in een natuurplan en een ruimtelijk ontwikkelingsplan zien sommige stakeholders een nieuw knelpunt: investeerders zijn huiverig om geld in natuurplannen te steken, als nog niet duidelijk is of op termijn het ontwikkelingsdeel vergund zal worden. Immers, het plan mag niet meer leiden tot een kans op significante gevolgen. Dat betekent in principe dat de instandhoudingsdoelen gerealiseerd moeten zijn. Dit kan een langdurige weg zijn. De huiver zou wegvallen indien men al tijdens de investeringen voor natuurherstel ook ruimte voor ontwikkelingen mag uitgeven via bijvoorbeeld een programmatische aanpak.

Bij het tweede alternatief, het gelijktijdig realiseren van natuurdoelen en overige doelen (waarbij effecten worden gesaldeerd via compensatie) moet artikel 6 lid 4 worden doorlopen. Met het doorlopen van de ADC-toets uit dit artikel moet uiteraard ook voldaan worden aan de alternatieventoets en sprake zijn van een dwingende reden van groot openbaar belang. Door deze processtappen wordt de uitvoeringslast voor integrale plannen verzwaard (zie ook paragraaf 6.1). Er is alleen sprake van een juridische belemmering bij het realiseren van de doelen van de VHR als natuurinclusieve plannen niet aan een geldig belang in het licht van de richtlijnen voldoen of als voor de natuur per saldo gunstige alternatieven niet toegestaan worden. Stakeholders vrezen dat door deze juridische risico's bij het doorlopen van artikel 6 lid 4 integrale gebiedsontwikkelingen minder snel opgepakt zullen worden. Via dit casuonderzoek kan niet onderbouwd worden in hoeverre dit probleem in de praktijk werkelijkheid zal worden. Onderzoek toont aan dat in de Nederlandse praktijk zeer weinig vergunningen via een ADC-toets worden verleend (Broekmeyer *et al.*, 2008). Er zijn de auteurs geen gegevens bekend over de toepassing van de ADC-toets in andere lidstaten.

Afweging belangen en alternatieven op programmaniveau

Onder de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet zijn er al mogelijkheden om op programmaniveau alternatieven en dwingende redenen af te wegen: via zogenaamde Koepelvergunningen of via een Programmatische Aanpak.

Bij Koepelvergunningen voor strategische plannen worden projecten in één gebied in samenhang beschreven en de natuureffecten zijn geanalyseerd. De alternatieventoets vindt dan op programmaniveau plaats. Voor het uitvoeren van de aparte maatregelen per project dient dan alsnog een Natuurbeschermingswetvergunning te worden aangevraagd. Opname van de maatregelen in de Koepelvergunning moet dit echter vergemakkelijken, daar deze als passende beoordeling geldt. Een Koepelvergunning is echter ook kwetsbaar. Als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de koepelvergunning verwerpt, zijn alle deilvergunningen tegelijkertijd ook vervallen. De Raad van State heeft duidelijk gemaakt dat één Natuurbeschermingswetvergunning met een passende beoordeling voor meerdere projecten wél mogelijk is, maar dat binnen deze passende beoordeling per project een beoordeling moet worden gegeven van de gevolgen waarbij mitigerende maatregelen kunnen worden betrokken (Kajaan, 2012).

Binnen de huidige Natuurbeschermingswet is een Programmatische Aanpak mogelijk voor het toetsen van effecten van stikstof. Binnen het wetsvoorstel Wet Natuurbescherming wordt een programmatische aanpak voor andere aspecten ook mogelijk. Op programmaniveau worden dan belangen en alternatieven afgewogen. Het principe van ruimte creëren voor ruimtelijke ontwikkelingen gedurende natuurherstel wordt nu in de PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) gehanteerd. Daarbij moet wel zicht zijn op de effectiviteit van de herstelmaatregelen (zie het Arrest Briels).

Een kritische kanttekening is dat als bij integrale, natuurinclusieve plannen en projecten de aantasting en het herstel gelijk opgaan, het moeilijk kan zijn om garanties te geven dat er geen (tijdelijke) negatieve effecten optreden. In die zin is het, ook bij duurzame ruimtelijke plannen, aan te bevelen om het natuurdeel (ruim) voor ruimtelijk ontwikkelingsdeel uit te voeren, tenzij aangetoond kan worden dat de maatregelen bewezen effectief zijn. Dit was bijvoorbeeld het geval in de casus A2-Vlijmens Ven, waar dezelfde herstelmaatregelen al eerder effectief waren gebleken.

Wijze van toestaan herstelmaatregelen

Een derde alternatief dat genoemd is, is om herstelmaatregelen bij integrale projecten niet te beschouwen als compenserende maatregelen onder artikel 6 lid 4 Habitatrictlijn, maar als instandhoudingsmaatregelen onder artikel 6 lid 1. Kajaan (2015) geeft aan dat deze maatregelen alleen als generieke instandhoudingsmaatregelen kunnen worden beschouwd als zij ook zonder dat het project wordt gerealiseerd, zullen worden uitgevoerd. In dat geval mogen deze maatregelen betrokken worden bij de beoordeling of er significante gevolgen zijn van het project. Zij geeft daarbij aan dat het van de formulering van de voorgenomen herstelmaatregelen afhangt of deze route gevolgd kan worden en wijst op de grens aan geloofwaardigheid bij het betoog dat dergelijke maatregelen als beheer- en instandhoudingsmaatregelen mogen worden beschouwd. Door de herstelmaatregelen op te nemen in het beheerplan kan op grond van dit beheerplan vervolgens vergunning worden verleend. Onduidelijk is in hoeverre de uitvoering van maatregelen moet zijn gerealiseerd voordat er ontwikkeld kan worden. Aangetoond zal moeten worden dat er geen significante gevolgen zijn. Een variant is om in het beheerplan zowel de maatregelen als de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen op te nemen. In dat geval zal het beheerplan als geheel passend beoordeeld worden. In de praktijk zijn er echter (nog) geen beheerplannen die toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen regelen en zo vrijstellen van de vergunningplicht.

5.3 De (on)mogelijkheid om synergie tussen de VHR en overige Europese regelgeving te benutten

5.3.1 Beschrijving en illustratie

Er is sprake van een kans als overheden, al dan niet in combinatie met private partijen, de uitvoering van Europese natuuropgaven en andere Europese beleidsontwikkelingen, zoals uitvoering van de Kaderrichtlijn Water, het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, samen op kunnen pakken. Er is sprake van een knelpunt als de doelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn niet gerealiseerd kunnen worden door strijdigheden met andere Europese regelgeving.

- De casus ANT-IJsselmeer is een illustratie waarin het ontbreken van coherentie tussen Europese richtlijnen ertoe kan leiden dat de implementatie van de Kaderrichtlijn water afbreuk doet aan het realiseren van de doelen van de Vogel- en Habitatrictlijn. Door het succes van KRW-maatregelen tendeert het ecosysteem naar een lagere ecologische draagkracht voor vogels die foerageren op vis en bentos. Voor de meeste doelsoorten zijn de Natura 2000-instandhoudingsdoelen niet haalbaar zonder aanvullende maatregelen. De ANT-studie (Noordhuis *et al.*, 2014) bevestigt dat sommige doelen van de KRW en Natura 2000 op termijn niet of moeilijk verenigbaar zijn. Beheerders ervaren dit als een knelpunt.
- De casussen Vismigratierivier Afsluitdijk en Marker Wadden tonen hoe de Kaderrichtlijn Water uiteindelijk ook in synergie met de Vogel- en Habitatrictlijn tot een plus voor natuur kan leiden en zo uitvoering kan worden gegeven aan de instandhoudingsmaatregelen van artikel 6 lid 1 van de Habitatrictlijn. In beide plannen dragen de maatregelen zowel bij aan de uitvoering van opgaven onder de KRW als aan de realisatie van de instandhoudingsdoelen onder de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn. Initiatiefnemers en bevoegde gezagen zien dit als een kans.
- De casus Weidevogels illustreert een gebrek aan coherentie tussen de Vogel- en Habitatrictlijn en het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB-beleid). Het geliberaliseerde GLB leidt tot intensivering van de landbouw, waardoor weidevogels (nog verder) onder druk komen te staan. De vergroening van het GLB heeft weinig opgeleverd voor weidevogels, aangezien de melkveehouderij alleen hoeft te voldoen aan het behoud van het areaal permanent grasland. Hierdoor nemen de

populaties van deze soorten nog steeds af. De agrarische sector werkt niet met een gedragscode voor bestendig gebruik en beheer ter bescherming van Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten. Hierdoor schieten maatregelen om weidevogels conform de Vogelrichtlijn te beschermen, tekort.

- De casus Friese Front gaat in op de afstemming tussen de Vogelrichtlijn en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Inhoudelijk kunnen beide Europese richtlijnen elkaar versterken, waarbij de KRM zich meer richt op de bescherming op ecosysteemniveau in aanvulling op de soortbescherming vanuit de Vogelrichtlijn. Dit is een kans voor een robuuste bescherming van het ecosysteem. De stapeling van richtlijnen leidt er evenwel toe dat te nemen passende maatregelen (Habitatrichtlijn artikel 6 lid 2), opnieuw, afgestemd moeten worden met de gebruikers, waaronder vissers. Zij ervaren dit als een knelpunt.

5.3.2 Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Een gebrek aan coherentie tussen de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn en overige Europese richtlijnen kan ertoe leiden dat de gunstige staat van instandhouding niet of later dan gepland, bereikt kan worden. De samenhang tussen Europese richtlijnen raakt zo aan artikel 2 en 3 van de Vogelrichtlijn waarbij maatregelen moeten worden genomen om alle vogels te beschermen en aan artikel 4 en 5 Vogelrichtlijn, die zich richten op bescherming van vogels via het aanwijzen van speciale beschermingszones en beschermen van individuen via verbodsbepalingen. Het raakt in analogie aan met name artikel 2 en 3 en artikel 6 en 12 van de Habitatrichtlijn.

5.3.3 Kwantificering

Er zijn geen gegevens beschikbaar in hoeveel gevallen andere Europese richtlijnen tot kansen of knelpunten leiden bij de realisatie van de doelen vanuit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. In veel Natura 2000-gebieden en leefgebieden van onder de VHR beschermde soorten is ook sprake van toepassing van andere richtlijnen. Zo heeft het Gemeenschappelijk Visserijbeleid effect op alle mariene Natura 2000-gebieden. Doelen en gebieden van de Kaderrichtlijn Water overlappen met die van de VHR-soorten en de Natura 2000-gebieden. En het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid raakt via effecten van bijvoorbeeld stikstof en waterhuishouding aan heel veel Natura 2000-gebieden en aan soorten die voor hun voortbestaan goeddeels afhankelijk zijn van het agrarisch gebied. In 117 van de 166 Natura 2000-gebieden is sprake van stikstofgevoelige habitattypen of leefgebieden van soorten.

Om de Natura 2000-doelen op de Noordzee te realiseren, moeten afspraken worden gemaakt met de visserij. Hierbij speelt het FIMPAS-project (*Fisheries Measures in Protected Areas*) een belangrijke rol, omdat hierin voorstellen voor visserijmaatregelen worden bepaald.

5.3.4 Wensen voor oplossingsrichtingen

Algemeen zijn wensen geuit om richtlijnen onderling meer op elkaar af te stemmen en te betrekken. Voor de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water lijkt synergie goed mogelijk en is harmonisatie van doelen geregeld (EC, 2011). Voor een optimalisatie van noodzakelijke maatregelen voor beide beleidsvelden, zijn afspraken tussen het ministerie van EZ en I&M nodig. Deze krijgen hun beslag in de beheerplannen Natura 2000.

Voor de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie zijn wensen geuit dat de Kaderrichtlijn Mariene Strategie ook moet doorwerken in de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ook hier is door de Europese Commissie een toelichting gegeven op het afstemmen van de twee richtlijnen (EC, 2012c). Bij het vaststellen van doelen en maatregelen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn kan ook naar de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (en het Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB) worden verwezen. Dit zou in de richtlijnen, maar ook in uitvoeringsregelingen zelf opgenomen kunnen worden. Wat betreft het samengaan van de Vogel- en Habitatrichtlijn en het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid is meer synergie tussen deze twee Europese richtlijnen gewenst, waarbij geuit is dat het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid kan bijdragen aan het realiseren van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn als het zich naast de productie van voedsel ook richt op het belonen van het leveren van andere ecosystemendiensten en behoud van biodiversiteit.

5.3.5 Conclusie oorzaken en oplossingen

Ervaren knelpunt	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relatie met VHR	Oplossingsrichtingen	Conclusie
Afstemmingsproblemen met gebruikers en beheerders in gebieden door stapeling van Europese richtlijnen en zo moeilijker behalen instandhoudingsdoelen	gebruikers en beheerders; natuurorganisaties	Coherentie / artikel 2 Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn; verplichting tot behoud of herstel van natuurlijke habitas en flora en fauna	Harmonisatie van Europese regelgeving en doorwerking doelen	Knelpunt vereist aandacht op Europees niveau in de vorm van uitvoeringsregelingen en afstemming tussen richtlijnen

Ervaren kans	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relatie met VHR	Oplossingsrichtingen	Conclusie
De KRW draagt bij aan realisatie gunstige staat van instandhouding VHR-waarden	bevoegd gezag; natuurorganisaties	Effectiviteit en Coherentie / artikel 6.1 Habitatrichtlijn treffen instandhoudingsmaatregelen	Zoeken naar synergie tussen KRW en VHR leidt tot kansen bij afstemmen maatregelen in beheer en verbeteren natuur- en waterkwaliteit	Beheerplan speelt een belangrijke rol bij afstemmen natuurbeleid met overig (sectoraal) beleid
De KRM draagt bij aan bescherming ecosysteem	bevoegd gezag	Coherentie / artikel 2 Habitatrichtlijn behoud of herstel van natuurlijke habitas en flora en fauna in een gunstige staat van instandhouding; artikel 2 Vogelrichtlijn	Bij stapeling van Europese richtlijnen zoeken naar harmonisatie doelen zodat er meer kansen in beeld voor ecosysteemgerichte benaderingen in Natura 2000-gebieden	Afstemming en prioritering van Europese regelgeving kan leiden tot versneld halen gunstige staat van instandhouding en robuuste bescherming gebieden

Om overige Europese richtlijnen bij te laten dragen aan de realisatie van de doelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, is een betere afstemming tussen de doelen en maatregelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en overige Europese richtlijnen nodig.

Voor de KRM en de KRW zijn Europese documenten beschikbaar die aangeven hoe deze richtlijnen afgestemd kunnen worden met de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (European Commission 2011; European Commission 2012c). Coherentie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) ligt lastiger. Het verschillende karakter van deze Europese regels maakt het moeilijk om ze goed op elkaar te laten aansluiten.

De eenduidigste informatie is te vinden tussen de afstemming van de VHR en de Kaderrichtlijn Water. Zowel in de KRW als de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) wordt gestreefd naar duurzame, ecologisch gezonde ecosystemen. Indien er voor een Natura 2000-gebied strengere waterkwaliteitsvereisten gelden dan zijn opgenomen in de KRW, zijn de Natura 2000-vereisten leidend. Dit volgt uit artikel 4 lid 2 van de Kaderrichtlijn Water. Uit een Europese Guidance (European Commission, 2011) blijkt echter dat in bijzondere gevallen van deze prioritering kan worden afgeweken. Als door menselijk ingrijpen in een watersysteem sprake is van geen goede ecologische status – die heeft geleid tot een onnatuurlijke stand van Natura 2000-soorten – prevaleren de Kaderrichtlijn Water-doelen, dus het herstel naar een goede ecologische status. De doelen voor de Vogel- en Habitatrichtlijn moeten dan in lijn worden gebracht met de doelen van de KRW. Hierop kan weer alleen een uitzondering worden gemaakt als er geen alternatieven zijn om deze doelsoorten in andere gebieden in een gunstige staat van instandhouding te behouden of herstellen.

Uit onderzoek blijkt dat de VHR en KRW synergie kunnen opleveren, maar dat bestuurlijke afstemming aandacht vereist om maatregelen goed op elkaar aan te laten sluiten (Fellinger *et al.*, 2005; Paulissen *et al.*, 2006; Sanders *et al.*, 2012). Voor de verbetering van de milieukwaliteit is de KRW weer sterk afhankelijk van ander beleid, zoals beleid rondom meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen.

De harmonisatie van de VHR en KRM is ook toegelicht in de Mariene strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee (Ministerie van I&M en EZ (2012a). Hieruit blijkt dat de KRM aanvullend is op het lopende beleid vanuit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Dit document van I&M en EZ (2012a) stelt: "Met de bescherming van de VHR-gebieden op de Noordzee wordt echter nog onvoldoende invulling geven aan de

verplichting van de KRM (artikel 13.4) om te komen tot ruimtelijke beschermingsmaatregelen die bijdragen aan samenhangende en representatieve netwerken van beschermd mariene gebieden, waarbij de diversiteit van de samenstellende ecosystemen adequaat is gedekt. Vooral het bodemecosysteem van het diepe, slibrijke, noordelijke deel van het Nederlandse deel van de Noordzee is nog niet beschermd. Dit ecosysteem ligt in de gebieden Friese Front en Centrale Oestergronden.” Dotinga et al. (2011) geven een overzicht van de bescherming van de Noordzee en de afstemming van de KRM met de gebieds- en soortbescherming vanuit de VHR.

Uit beide publicaties blijkt de meerwaarde van de KRM bovenop de VHR vanuit het doel van bescherming van biodiversiteit. Voor stakeholders ontstaat echter een knelpunt door stapeling van beleid.

Het huidige kabinet heeft de coherentie tussen het Gemeenschappelijk Visserijbeleid en de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn in 2013 bekendgemaakt in een Kamerbrief van de staatssecretaris van Economische Zaken¹⁵. Al eerder stelde de staatssecretaris dat de ecosysteembenadering een belangrijk basisprincipe van het GVB is. In de visie van het kabinet zou de werkingssfeer verbreed moeten worden, omdat het voor het halen van de doelstellingen en het nakomen van de verplichtingen nodig kan zijn dat maatregelen ook gelden buiten de aangewezen gebieden. Tot dan was de inzet van de Europese Commissie beperkt tot bescherming van de natuur in alleen beschermd gebieden. De hervorming van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) die per 1 januari 2014 is ingegaan, biedt kansen voor een betere afstemming tussen alle richtlijnen op zee: de VHR, de KRM en het GVB. Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid moet een bijdrage leveren aan het bereiken en behouden van de goede milieutoestand (KRM) en een gunstige staat van instandhouding (VHR). Visserijmaatregelen die hiervoor nodig zijn, kunnen alleen in het kader van het GVB genomen worden. In de Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012-2020 (deel 3) (I&M, 2012b) is aangegeven hoe de doelen en maatregelen onder de verschillende richtlijnen integraal opgepakt worden.

Waar bijvoorbeeld het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid aanzet tot intensivering van de landbouw waar weidevogels minder bij gebaat zijn, beoogt de Vogel- en Habitatrichtlijn veel meer een extensieve landbouw waarbij weidevogels zijn gebaat. De beoogde groene diensten¹⁶ van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zetten nog onvoldoende aan tot de instandhoudingsdoelen van weidevogels. Ten opzichte van de voorstellen voor de hervorming zijn de vergroeningsmaatregelen in de landbouw in het definitieve GLB flink afgezwakt. Hierdoor is de bijdrage aan de VHR-doelen minimaal (Van Doorn et al., 2015). De intensivering van de landbouw is momenteel een zeer belangrijke drukfactor die leidt tot een ongunstige staat van instandhouding van soorten in het agrarisch landschap (European Commission, 2015).

Diverse literatuur gaat in op mogelijkheden voor afstemming van de VHR en agrarische bedrijfsvoering. Zo heeft het Landbouw Economisch Instituut in 2010 onderzocht welke kansen en mogelijkheden er zijn voor agrarische bedrijven in en rond Natura 2000-gebieden (Oltmer et al., 2010). Hun rapport geeft inzicht in kansrijke maatregelen waarbij (beter) voldaan wordt aan de milieueisen gericht op het tegengaan van de stikstofemissie naar lucht en water en van verdroging. Het toepassen van de maatregelen betreft maatwerk per bedrijf en gebied. Zij schrijven: “*Daardoor kunnen de kosten en dus ook de acceptatie van een bepaalde maatregel op het ene bedrijf sterk afwijken van die op een ander bedrijf*”. Recentelijk heeft de Europese Commissie een handreiking ‘Farming for Natura 2000’ uitgebracht (European Commission, 2014). Op Nederlands vlak ligt een kans voor beter behoud en bescherming (van bijvoorbeeld weidevogels) in de toepassing van het nieuwe subsidiestelsel Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (Anlb) en de rol van collectieven (Sanders en Westerink, 2015). Zij beschrijven maatregelen voor het bereiken van een duurzame landbouw, waar natuur en biodiversiteit integraal deel van uitmaken (natuurinclusieve landbouw).

¹⁵ Kamerbrief over wetsvoorstel Wijziging Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/04/17/kamerbrief-over-wetsvoorstel-wijziging-natuurbeschermingswet-1998-en-flora-en-faunawet>.

¹⁶ Prestaties die landbouwers leveren op het vlak van vergroening in ruil voor hun directe inkomenssteun van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

De hamvraag is uiteindelijk hoe de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn afgestemd moeten worden op doelen uit andere richtlijnen. Coherentie is lastig, omdat de diverse regelgeving kan leiden tot verkokering (verschillende bevoegde gezagen zijn betrokken bij de verschillende regels) en tot stapeling (meerdere doelen met hun eigen tijdspaden zijn van toepassing in eenzelfde gebied). Gebrek aan coherentie is dan ook niet toe te schrijven aan de beleidsinstrumenten, maar aan de bestuurscultuur. Daarbovenop komt dat waar sprake is van externe milieudruk of ruimtelijke druk, ander beleid medebepalend is voor de vraag of de Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijndoelstellingen gehaald kunnen worden. De Europese Strategie voor 'Green Infrastructure' is mede gericht op het halen van biodiversiteitsdoelen en zou volgens sommige stakeholders dwingender moeten worden toegepast. Meer duidelijkheid over de samenhang van de richtlijnen door de Europese Commissie is gewenst. Met name een betere afstemming tussen de VHR en het GLB is noodzakelijk.

6 Analyse kansen en knelpunten: Efficiëntie

6.1 (Ecologische) bewijslast bij het doorlopen van vergunningprocedures Natuurbeschermingswet

6.1.1 Beschrijving en illustratie

Bij dit onderdeel doen ervaren stakeholders knelpunten bij het onderbouwen van vergunningaanvragen voor nieuwe plannen en projecten. De focus ligt op de inhoudelijke vereisten en kwaliteit van onderbouwend onderzoek, met name bij het aantonen van ecologische effecten in het kader van art 6 lid 3 Habitatrictlijn en de effectiviteit van herstelmaatregelen in het licht van mitigatie of compensatie. Ook het meenemen van cumulatieve effecten kan leiden tot knelpunten bij deze onderbouwing. Vanuit de doelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn kan er een knelpunt ontstaan als door het toestaan van projecten de staat van instandhouding afneemt en/of instandhoudingsdoelen later gerealiseerd kunnen worden.

De door stakeholders ervaren knelpunten worden geïllustreerd in de casussen Enkhuizen Compagniehaven en Hondsbossche Zeewering.

- In de casus Enkhuizen Compagniehaven speelt de vraag hoe je aan- of afwezigheid van significante gevolgen kunt aantonen en bij wie je de bewijslast hiervoor kunt neerleggen: initiatiefnemer of bevoegd gezag. Formeel is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het aanleveren van de passende beoordeling. Daarbij kan het bevoegd gezag rekening houden met het proportionaliteitsbeginsel. Er is in deze casus discussie tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag over wat in redelijkheid gevraagd kan worden bij het aanleveren van een passende beoordeling.
- In de casus Hondsbossche Zeewering verschilden partijen van mening over de significantie van effecten en de effectiviteit van herstelmaatregelen. Ter discussie lagen onderliggende gegevens (zoals de tellingen van aantallen vogels, additionele sterfte door ingrepen en draagkracht voor scholekster van het gebied) en ook de oorzaak voor de huidige ongunstige staat van de scholekster in het Natura 2000-gebied Waddenzee. Verschil van inzicht hierover heeft geleid tot bezwaar- en beroepsprocedures. De in totaal negen ingestelde beroepen hebben geleid tot een lange duur van de procedure binnen de vergunningverlening en een forse inzet van mankracht.

6.1.2 Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn

Bij vergunningprocedures voor de Natuurbeschermingswet kan het toepassen van artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn tot knelpunten leiden bij de vraag wanneer sprake is van significante gevolgen van een plan of project. De Europese Commissie heeft diverse documenten uitgebracht die een toelichting geven op de toepassing van artikel 6, met name lid 3 en 4 (European Commission 2002; Europese Commissie 2007).

Belangrijke jurisprudentie in deze vormt het Kokkelvisserij-arrest uit 2004 (C-127/02). Dit Arrest maakte duidelijk(er) wanneer er sprake is van de vereiste zekerheid dat een activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit is het geval als er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn. Daarbij is dus duidelijk sprake van een 'nee, tenzij'-principe: geen toestemming, tenzij significante gevolgen uitgesloten zijn. Dit is conform het voorzorgsbeginsel. Deze uitspraak heeft flink druk gelegd op de bewijslast binnen de passende beoordeling, waarbij de best beschikbare wetenschappelijke kennis die op dat moment voorhanden is, gebruikt moet worden. Daarbij moeten onzekerheden over effecten zo veel mogelijk worden beperkt. Als dat binnen redelijk termijn door nader onderzoek kan, dan moet dat plaatsvinden.

Vanuit de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn is sprake van een knelpunt als kennislacunes ten aanzien van dosis-effectrelaties of de effectiviteit van herstelmaatregelen tekortschiet, en hierdoor de realisatie van de instandhoudingsdoelen of gunstige staat van instandhouding vertraagd wordt of zelfs verslechtert.

Artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn zijn geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet in artikel 19d t/m 19h.

6.1.3 Kwantificering

Het knelpunt van bewijslast bij vergunningaanvragen is reeds onderwerp geweest van veel discussies. Diverse sectororganisaties hebben aangegeven de vereisten binnen de Habitattoets van artikel 6 lid 3 complex te vinden omdat de uitvoering en bewijslast veel tijd en kosten met zich meebrengt en leidt tot ongewenste juridificering (HISWA/Recron, 2006; CDA 2006; VVD, 2011). Problemen bij de uitvoering van passende beoordelingen kwamen met name voort uit onduidelijkheid over begrippen, zoals instandhoudingsdoelen, significante effecten, cumulatie, externe werking etc.

De ervaringen van stakeholders zijn meer recent onderzocht door Arnouts en Kistenkas (2011), Broekmeyer en Sanders (2013) en het Netwerk Groene Bureaus (2015). In de twee eerstgenoemde onderzoeken wordt geconstateerd dat er in de beginperiode gebrek aan kennis over de procedurele en inhoudelijke vereisten bij vergunningverlening was. Dit leidde vaak tot een lange doorlooptijd bij vergunningverlening, met name door de tijd die nodig was voor het verkrijgen van de benodigde gegevens voor het opstellen van passende beoordelingen. Uit het onderzoek van het Netwerk Groene Bureaus (2015) blijkt dat ca. 75% van de vergunningaanvragen Natuurbeschermingswet aanloopt tegen maatschappelijke zaken (de afweging van belangen) of technische zaken (de interpretatie van juridische termen en onzekerheden bij effectbepalingen).

De informatieverstrekking over begrippen en de vereisten bij vergunningprocedures naar initiatiefnemers is de afgelopen periode sterk verbeterd. Zo hebben de bevoegde gezagen in Nederland (verenigd in de Regiegroep Natura 2000) vele handreikingen uitgebracht ter ondersteuning van het opstellen van passende beoordelingen. Ook de EU heeft handreikingen uitgebracht ter uitvoering van artikel 6 Habitatrichtlijn. Daarnaast zijn diverse sectorhandreikingen opgesteld om functiecombinaties en medegebruik in Natura 2000-gebieden te reguleren. Het Netwerk Groene Bureaus (2015) stelt ook vast dat veel technische aspecten in de loop van de implementatie geleidelijk zijn opgelost nu alle stakeholders meer ervaring hebben met het toepassen van de richtlijnen. Ten slotte zal de bewijslast binnen het gebiedenbeleid de komende jaren verschuiven van de initiatiefnemer naar het bevoegd gezag, via het opstellen van beheerplannen (waarin bestaand gebruik passend beoordeeld wordt) en de Programmatische Aanpak Stikstof (waarin de effecten van stikstof passende beoordeeld zijn). In beide gevallen is het bevoegd gezag verantwoordelijk geworden voor de toetsing van effecten.

Er is geen landelijk overzicht van aantallen aangevraagde vergunningen en besluiten. Hierdoor is informatie alleen beschikbaar op basis van specifieke onderzoeken. De meeste aangevraagde vergunningen Natuurbeschermingswet worden verleend (Broekmeyer *et al.*, 2008; Van Veen *et al.*, 2011). Het onderzoek van Broekmeyer *et al.* (2008) liet zien dat in de periode oktober 2005–augustus 2008 1716 vergunningaanvragen artikel 19 Natuurbeschermingswet zijn ingediend, waarvan 1087 in behandeling zijn genomen (de rest werd vooral in de voortoets afgehandeld). Van de in behandeling genomen aanvragen kende 95% een positief besluit. Apeldoorn (2011) toont aan dat het beeld dat het natuurbeleid rondom Natura 2000 een belemmering vormt voor ondernemers in diverse economische sectoren, niet in overeenstemming is met de aantallen verleende vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet. Ook onderzoek van Royal HaskoningDHV (2013) wijst uit dat de meeste plannen en projecten vergund worden, al dan niet na aanpassingen van het plan/project of de uitvoering ervan. Er is de auteurs geen onderzoek bekend naar het percentage verleende vergunningen waarbij bezwaar en beroep wordt aangetekend.

Uiteraard hangen knelpunten met het opstellen en toetsen van passende beoordelingen nauw samen met de kwaliteit van die passende beoordeling. Over de kosten en de kwaliteit van passende beoordelingen in Nederland is de auteurs geen onderzoek bekend. Op Europees niveau heeft in 2013 een onderzoek plaatsgevonden waarbij ook Nederland betrokken was (Ecosystems Ltd, 2013). Diverse lidstaten hebben in dit onderzoek aangegeven dat de kwaliteit van de passende beoordeling (appropriate assessment) in de loop der jaren verbeterd is. 89,5% van de respondenten in dit onderzoek gaf aan dat de passende beoordeling goed uitvoerbaar is. Tegelijk gaven de resultaten aan dat, gevraagd naar specifieke onderdelen van de passende beoordelingen, er nog veel verbeteringen

mogelijk en nodig zijn. Met name de kwaliteit van het cumulatieve onderzoek en de effectiviteit van mitigerende maatregelen is onvoldoende.

Van Veen *et al.* (2011) constateerden dat een zwak punt in de natuurwetgeving de naleving van compenserende en mitigerende maatregelen is. Gebrek aan toezicht en handhaving kan zo tot knelpunten voor de natuur leiden. Zij stellen dat handhavingsgegevens lastig te achterhalen zijn.

6.1.4 Wensen voor oplossingsrichtingen

Om het aantonen van aan- of afwezigheid van significante gevolgen in het kader van de Habitatrictlijn en de Natuurbeschermingswet te vergemakkelijken, is een aantal wensen geuit. Zo wordt door initiatiefnemers en bevoegd gezag geopperd om duidelijker eisen vast te stellen voor het opstellen van een passende beoordeling, om een cumulatieveboekhouding te starten (zodat duidelijk is hoe nieuwe plannen of projecten kunnen cumuleren tot significante effecten per instandhoudingsdoel), om meer kennis te vergaren over ingreep-effectrelaties en meer inzicht te vergaren in de effectiviteit van mitigerende maatregelen. Hierdoor moet het eenvoudiger worden om aanvragen in te dienen en te beoordelen.

6.1.5 Conclusie oorzaken en oplossingen

Ervaren knelpunt	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relatie met VHR	Oplossingsrichtingen	Conclusie
Hoge bewijslast bij het doorlopen van vergunningprocedures bij plannen en projecten in en nabij Natura 2000-gebieden	initiatiefnemers	Efficiëntie / artikel 6.3 en 16 Habitatrictlijn en artikel 9 Vogelrichtlijn; Kokkelvisserij-Arrest en zekerheid dat negatieve effecten zich niet zullen voordoen	Verbeteren kennis dosis-effect relatie en bepalen cumulatieve effecten; monitoren van effecten; toetsen bestaand gebruik in beheerplannen	Knelpunt vereist op peil brengen wetenschappelijke kennis en omgang met onzekerheden in besluitvorming bij voorzorg

Het knelpunt ecologische bewijslast bij het doorlopen van vergunningprocedures Natuurbeschermingswet' hangt samen met de toepassing van artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn. De uitleg van het artikel via jurisprudentie leidt tot een uitvoeringslast voor initiatiefnemers, maar ook voor het bevoegd gezag. Het is heel moeilijk voor de initiatiefnemer en het bevoegd gezag om te bewijzen dat er geen redelijke twijfel is. In die zin vormt de Habitatrictlijn een juridisch knelpunt bij het uitvoeren van economische ontwikkelingen. Het is wel zo dat deze problemen voor initiatiefnemer en bevoegd gezag in de loop van de tijd verminderd zijn: zowel de kennisontwikkeling is toegenomen als de gewenning met de vereisten en de procedures van een passende beoordeling.

Het is onduidelijk in hoeverre dit negatieve gevolgen heeft voor de doelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn. Vanuit de doelen van de richtlijn en gezien de veelal ongunstige staat van instandhouding van Europese natuurwaarden, is een op voorzorg gerichte toetsing juist verdedigbaar en gewenst.

Wat betreft vereisten en procedures is reeds vermeld dat er vanuit de Europese Commissie en het ministerie van Economische Zaken handreikingen zijn opgesteld om een goede Habitattoets uit te voeren. Er zou wel (meer) ruimte in de uitvoering gezocht kunnen worden in (geactualiseerde) toelichtende handreikingen, waarbij ook recente jurisprudentie verwerkt wordt. Met name een toelichting over de toepassing van het voorzorgbeginsel is wenselijk.

Het is aan bevoegde gezagen om bijvoorbeeld effectboekhoudingen op te stellen, zodat cumulatieve effecten beter in beeld kunnen worden gebracht. Ook hier legt de Habitatrictlijn geen belemmeringen op, maar vereist alleen dat gebruik wordt gemaakt van de best beschikbare kennis.

Beschikbaarheid kennis versus zekerheid effect

Feit is dat de juiste wetenschappelijke kennis niet altijd beschikbaar is. Om dit knelpunt op te lossen, kan worden verwezen naar Habitatrictlijn artikel 18, dat stelt dat lidstaten onderzoek en wetenschappelijk werk moeten bevorderen om te kunnen voldoen aan de in artikel 2 en artikel 11 gestelde verplichting. Vanuit de Vogelrichtlijn is artikel 10 hiervan de evenknie. Nederland dient hier op goede wijze uitvoering aan te geven. Nederland geeft invulling aan dit kennisvereiste via bijvoorbeeld gegevensverzameling over soorten via de Nationale Databank Flora en Fauna, via

gebiedsanalyses in het kader van de PAS, het opstellen van beheerplannen en monitoring in het kader van de NEM etc.

Echter ook bij voldoende gegevens over voorkomen, staat van instandhouding, ecologische randvoorwaarden, drukfactoren et cetera kan er onzekerheid blijven bestaan over de effectiviteit van maatregelen en de (significantie van) effecten van ingrepen (Opdam *et al.*, 2009). Daarbij ligt de oplossing niet in aanpassing van de richtlijnen, maar in een goede, beleidsmatige omgang met deze onzekerheid in planvorming en plantoetsing, bijvoorbeeld in het verbeteren van het gebruik van monitoringsgegevens en vastleggen van gegevens over cumulatieve effecten. Een aanvullende oplossing is het toepassen van het hand-aan-de-kraan-principe: hierbij is sprake van vergunningverlening onder voorwaarden, waarbij een monitoringsverplichting zicht geeft op negatieve effecten. Zodra hiervan sprake is, wordt de activiteit stilgezet. Het hand-aan-de-kraan-principe is alleen onder bepaalde omstandigheden toepasbaar: er moet immers een kraan zijn die direct dichtgedraaid kan worden, en optredende negatieve effecten moeten te herstellen zijn (Broekmeyer *et al.*, 2008).

Functie beheerplan bij toetsing

De hoge uitvoeringslast die (nog) wordt ervaren bij het aanvragen van vergunningen in het kader van de Natuurbeschermingswet, is ook een gevolg van het feit dat een groot deel van de Natura 2000-gebieden nog geen definitief vastgestelde beheerplannen heeft. Het oogmerk van het ministerie van Economische Zaken is dat in beheerplannen zo veel mogelijk bestaand gebruik wordt opgenomen. Als bestaand gebruik (nog) niet is opgenomen, dienen de effecten ervan meegenomen te worden bij de toetsing van nieuwe plannen en projecten. De onderzoekslasten van bestaand gebruik bij regulering in het beheerplan ligt bij het bevoegd gezag. Bij vergunningverlening liggen deze lasten bij de initiatiefnemer. De Nederlandse uitvoeringsstrategie met een dubbeldoelstelling voor beheerplannen kan in principe dus leiden tot een verminderde uitvoeringslast.

Er zijn in Nederland meerdere wettelijke herzieningen geweest van de regulering van bestaand gebruik, zoals de sinds 31 maart 2010¹⁷ geldende bepaling dat bestaand gebruik is vrijgesteld van de vergunningplicht, ongeacht of dit gebruik in het beheerplan zal worden opgenomen. Hierdoor is de noodzaak om bestaand gebruik op te nemen in het beheerplan verminderd.

Als echter een initiatiefnemer een nieuwe activiteit onderneemt en moet toetsen, dient hij hierin ook de gevolgen van bestaand gebruik op de natuur mee te nemen. In die gevallen is dus sprake van een extra uitvoeringslast voor initiatiefnemers.

6.2 Uitvoeringslast bij behoud van (algemeen voorkomende) soorten

6.2.1 Beschrijving en illustratie

Sommige wettelijk beschermde soorten komen wijd verspreid voor in Nederland en kennen een landelijke gunstige staat van instandhouding. Stakeholders zoals initiatiefnemers ervaren dan een knelpunt, omdat bij afwijking van de bescherming bijvoorbeeld bij ruimtelijke ingrepen of schadebestrijding de procedures moeten worden doorlopen, waarbij het vereiste onderzoek en/of de te treffen maatregelen als een hoge belasting worden ervaren. Binnen het soortenbeleid komt men al in een procedure van ontheffingsverlening op grond van de Flora- en faunawet (artikel 68 en 75), Vogelrichtlijn (artikel 9) en Habitatrichtlijn (artikel 16) terecht, zo snel als de verbodsbepalingen worden overtreden en er geen maatregelen mogelijk zijn om dit te voorkomen. De knelpunten worden geïllustreerd in de casussen Ganzen en Gewone dwergvleermuis.

- De casus Ganzen gaat in op de effectiviteit en efficiëntie van maatregelen in het kader van schadebestrijding. De casus is ingebracht door de projectgroep Fitness Check met de vraag hoe met de bescherming van een algemeen voorkomende soort om kan worden gegaan in het licht van faunabeheer en schadebestrijding. Beschermingsmaatregelen onder de Vogelrichtlijn en

¹⁷ Wijziging Natuurbeschermingswet in verband met de Crisis- en Herstelwet.

intensivering in de landbouw hebben de afgelopen decennia tot een sterke toename van aantallen ganzen, waaronder de Grauwe gans, geleid. Dit succes heeft ook een keerzijde, omdat ganzen schade veroorzaken op agrarische percelen. Omdat op grond van de Vogelrichtlijn alle vogels zijn beschermd, ook als de staat van instandhouding niet in het geding is, ontstaat een knelpunt bij het bestrijden van grauwe ganzen omdat (moeizame) ontheffingsprocedures moeten worden doorlopen om schade aan te kunnen pakken. Een procedureel knelpunt is dat het regelen van vrijstellingen bij schadebestrijding tot hoge uitvoeringslasten leidt. Een inhoudelijk knelpunt is dat de aanpak bij schadebestrijding (afschot en foerageergebieden) niet effectief is, omdat de schade niet afneemt.

- De casus Gewone dwergvleermuis gaat in op de doelmatigheid van te treffen mitigerende en compenserende maatregelen voor een soort die veelvuldig voorkomt. Ondanks hun duurzaam voorkomen moet bijvoorbeeld bij ruimtelijke ontwikkeling en inrichting elke keer aangetoond worden dat een ingreep niet leidt tot overtreding van de verbodsbepalingen. De Habitatrichtlijn kent immers geen afwijking op grond van het belang ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Dit leidt tot een hoge uitvoeringslast voor initiatiefnemers bij de aanvraag van een ontheffing in de vorm van een positieve afwijzing, maar ook bij het bevoegd gezag bij de afhandeling van deze aanvragen. Bij een ontheffingsaanvraag dienen diverse bescheiden te worden aangeleverd, waaronder een projectbeschrijving, een ecologische gebiedsinventarisatie, een effectstudie, de staat van instandhouding etc. De projectgroep Fitness Check ziet hierin ook een knelpunt voor maatschappelijk draagvlak.

6.2.2 Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Zowel de Vogelrichtlijn (artikel 5) als de Habitatrichtlijn (artikel 12) kent maatregelen ter bescherming van soorten in de vorm van verbodsbepalingen. Ook kennen beide richtlijnen artikelen (resp. artikel 9 en artikel 16) om onder voorwaarden af te wijken van deze verbodsbepalingen. De verbodsbepalingen zijn in de Flora- en faunawet omgezet in artikel 8 t/m 13, en de mogelijkheden om af te wijken van de verbodsbepalingen in artikel 65, 67, 68 (in het belang van beheer en bestrijding van schade) en in artikel 75 (voor overige belangen). De Nederlandse wetgeving wijkt op punten af van de Europese richtlijnen, waardoor bijvoorbeeld het niet-opzettelijke doden of vangen onder de Flora- en faunawet verboden is. Daarnaast is, naast beschadiging en vernieling, ook *verstoring* van nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rustplaatsen verboden, hetgeen de Flora- en faunawet strenger maakt dan de Habitatrichtlijn. De Flora- en faunawet is ook strenger dan de Vogelrichtlijn waar dit het verbod op het verstoren/verontrusten van soorten betreft: de Vogelrichtlijn verbiedt alleen opzettelijke verstoring van vogels als deze verstoring van wezenlijke invloed is¹⁸.

Voor de casussen maken deze verschillen evenwel niet uit. De oorzaak van de knelpunten in beide casussen ligt in het feit dat de bescherming van de soort plaatsvindt op individu-niveau, terwijl het toestaan van een ingreep afgewogen wordt op het effect op de staat van instandhouding van de lokale populatie. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in uitspraken bevestigd dat de verboden van de Flora- en faunawet (en ook de Vogelrichtlijn) zich richten op individuen van beschermde soorten en niet op populaties. Het aantal exemplaren van een beschermde inheemse soort dat in een bepaald geval wordt verstoord, is voor de vaststelling van de overtreding van het verbod op verstoring niet relevant, ook niet indien er geen afbreuk wordt gedaan aan de staat van instandhouding van de soort. Dit lijkt in Europese jurisprudentie ook zo opgevat te worden (zie het Europese arrest in zaaknummer C-308/08). Hierdoor moet een aanvraag artikel 68 en of 75 Flora- en faunawet (ter uitvoering van artikel 16 Habitatrichtlijn) worden gedaan, tenzij er gebruik kan worden gemaakt van een vrijstellingsregeling voor schadebestrijding. Daarbij is een inhoudelijk knelpunt dat het lastig is om aan te tonen dat mitigerende en/of compenserende maatregelen effectief zijn. Voor minder algemeen voorkomende soorten komt daarbij dat er vaak onvoldoende inzicht is op de omvang van de lokale populatie en dus ook op het effect van de ingreep.

¹⁸ Beide zaken worden in het wetsvoorstel Natuurbescherming gecorrigeerd door een-op-een aan te sluiten bij de artikelen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Overigens blijkt uit jurisprudentie van het Europees Hof dat ook voorwaardelijke opzet onder het begrip 'opzettelijk' valt. Er is sprake van handelen met voorwaardelijke opzet ten aanzien van het doden van dieren als men willens en wetens zodanig handelt dat er een geenszins te verwaarlozen kans is dat er dieren gedood worden (zaaknummer C103/00).

Uit de casus Gewone dwergvleermuis komt een ander knelpunt, dat niet specifiek genoemd is door stakeholders, naar voren. Dat betreft het punt dat het belang van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting geen geldig belang is onder de Habitatrichtlijn. Daarom moet aangetoond worden dat sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang (Onrust en Drahmman, 2014). Als hiervan geen sprake is (bijvoorbeeld bij een kleinschalig particulier initiatief) en niet voorkomen kan worden dat de verbodsbepalingen worden overtreden, is in principe geen ontheffingsverlening mogelijk. In de praktijk wordt hier vermoedelijk door particulieren nauwelijks ontheffing voor aangevraagd. Voor grotere projecten tracht men buiten de ontheffingplicht te blijven door zo veel mogelijk maatregelen als mitigerend te omschrijven: als de effecten namelijk kunnen worden gemitigeerd, wordt geen verbod overtreden en is geen ontheffing nodig. Overigens kent de Vogelrichtlijn geen afwijkingsgrond voor dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. De Vogelrichtlijn is in die zin strenger dan de Habitatrichtlijn. Dit maakt dat het beschreven knelpunt voor vogels nog complexer is.

6.2.3 Kwantificering

Er is geen bruikbaar landelijk overzicht van verleende ontheffingen en vrijstellingen onder artikel 65 t/m 68 en artikel 75 Flora- en faunawet om de knelpunten te kwantificeren. Onderzoek van Van Veen *et al.* (2011) laat zien dat er in de periode 2007–2010 per jaar gemiddeld 668 ontheffingen artikel 75 worden ingediend. Hiervan wordt 83% toegekend en 17% afgewezen. Bedacht moet worden dat deze afwijzing meestal een zogenaamde positieve afwijzing betreft (de ontheffing leidt niet tot overtreding van de verbodsbepalingen, mits de initiatiefnemer de werkzaamheden uitvoert volgens de in het projectplan vastgestelde mitigerende maatregelen). Van het totaal van 2673 aangevraagde ontheffingen die worden aangehaald in het onderzoek van Van Veen *et al.* (2011) zijn er 26 geweigerd om diverse redenen, waarbij in 2 gevallen de gunstige staat van instandhouding in het geding kwam. SIRA Consulting (2015) geeft aan dat bij RVO de laatste jaren door bedrijven gemiddeld 340 aanvragen artikel 75 Flora- en faunawet worden ingediend.

Het Netwerk Groene Bureaus (2015) schat in dat 15% de ontheffingsaanvragen Flora- en faunawet artikel 75 aanloopt tegen maatschappelijke of technische zaken: resp. de afweging van belangen en zaken zoals de interpretatie van juridische termen en onzekerheden bij effectbepalingen.

Informatie over verleende ontheffingen en vrijstellingen ex artikel 65 t/m 68 kan niet goed afgeleid worden uit de derogatierapportages Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn die aan de Europese Unie worden verzonden. Uit het regeldrukrapport van SIRA consulting (2015) blijkt dat jaarlijks ongeveer 100 losse ontheffingen artikel 68 worden aangevraagd. Het aanvragen van dergelijke ontheffingen kent een uitgebreide procedure en dit aantal losse aanvragen neemt de laatste jaren af doordat ontheffingen in toenemende mate planmatig worden geregeld. Via faunabeheerplannen worden (voor een periode van vijf jaar) per provincie gemiddeld 28 ontheffingen verleend¹⁹.

Voor soortenbescherming geldt dat in de beginperiode van de Flora- en faunawet veel commotie is geweest over toepassing van de artikelen en de uitvoering in de praktijk (zie bijvoorbeeld RLG, 2002; Backes en Rotmeijer, 2002; IBO 2003). Er hebben aanpassingen van de Flora- en faunawet plaatsgevonden en tevens is de informatieverstrekking (over begrippen, gegevens en procedures) naar initiatiefnemer sterk verbeterd. Zo zijn verspreidingsgegevens van soorten ontsloten via de Nationale Databank Flora- en Fauna. Bovendien geldt bij het soortenbeleid dat er in de loop der tijd veel creatieve en efficiënte oplossingen zijn bedacht om de bewijslast bij ontheffingsverlening te verminderen of vrij te stellen (Schoukens en Bastmeijer, 2014; Woldendorp en Slim, 2009). Daarbij wordt de ruimte gezocht die de EU-handreikingen (European Commission, 2007; Europese Commissie, 2008) ter uitvoering van de bescherming van soorten bieden. Het gaat daarbij om het instrument Gedragscodes uit 2004 (waarmee een groot aantal soorten voor een bepaald aantal handelingen kan worden vrijgesteld van een ontheffing artikel 75 Flora- en faunawet), de Beleidslijn Tijdelijke natuur en bijvoorbeeld het Rugstreppaddenmanagementplan uit Flevoland. Voor schadebestrijding van

¹⁹ Tegen de ontheffingen die de provincie via een faunabeheerplan verleent aan de faunabeheereenheid, wordt bijna altijd bezwaar en beroep aangetekend. Dit geeft met name werk voor de provincies en de faunabeheereenheden. (Bron: Sira Consulting 2015.).

ganzen is ruimte gezocht via het instrument foerageergebieden. Overigens bieden gedragscodes geen ruimte voor het vrijstellen van Europese soorten bij ruimtelijke ontwikkelingen en ingrepen. De provincies verwachten dat de overdracht van ontheffingsverlening voor soorten naar de provincie in het kader van het Wetsvoorstel Natuurbescherming geen hoge lasten met zich meebrengt. Voor een individuele partij kan de uitvoeringslast uiteraard wel groot zijn. Daarbij gaat het behalve de bewijslast ook om inzet bij het aanvragen van de ontheffing of vrijstelling en de kosten die gemoeid zijn met het treffen van maatregelen. Voor stakeholders zoals de recreatiesector leidt de lange doorlooptijd van de procedure ook tot het knelpunt dat bedrijfsmatige ontwikkelingen belemmerd kunnen worden.

6.2.4 Wensen voor oplossingsrichtingen

Door stakeholders aangedragen oplossingen betreffen het anders invullen van schadebestrijding binnen de Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld door soorten af te halen of toe te voegen aan bestaande provinciale vrijstellingslijsten of aanwijzingslijsten voor schadebestrijding en beheer. Voor algemene soorten worden ook oplossingsrichtingen gezocht binnen de mogelijkheden van de Nederlandse wetgeving via het toepassen van instrumenten, zoals een programmatische aanpak, welke kan dienen voor een generieke ontheffing of vrijstelling. Voor algemene soorten, zoals de Gewone dwergvleermuis, wordt voorgesteld om bij ruimtelijke ingrepen en ontwikkelingen gebruik te maken van een programmatische aanpak in de vorm van soortmanagementplannen. Dergelijke plannen kunnen dienen als onderbouwing voor een vrijstelling of een generieke ontheffing.

6.2.5 Conclusie oorzaken en oplossingen

Ervaren knelpunt	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relatie met VHR	Oplossingsrichtingen	Conclusie
Afwijking van bescherming is lastig in geval van schadebestrijding of ruimtelijke ontwikkelingen met gevolgen voor algemeen voorkomende soorten, hetgeen leidt tot een hoge uitvoeringslast	initiatiefnemers en grondeigenaren	Efficiëntie / artikel 12 en 16 Habitatrichtlijn en artikel 5 en 9 Vogelrichtlijn. Bescherming op individuniveau en toetsing effect op populatieniveau	Toepassen generieke instrumenten zoals akkoorden of programmatische aanpak	Vereist aandacht doelmatigheid maatregelen; meer duidelijkheid vanuit Europa nodig over juridische houdbaarheid van toepassen van nationale instrumenten

Het knelpunt uitvoeringslasten bij behoud (algemene) soorten hangt samen met de mogelijkheden voor het afwijken van de beschermingsartikelen.

Schadebestrijding

De Vogelrichtlijn biedt ruimte voor afwijking bij schadebestrijding (evenals de Habitatrichtlijn). De Grauwe gans is nu op de provinciale vrijstellingslijst opgenomen. Dat betekent dat iedere provincie voor zich kan beslissen of zij de soort vrijstelt, waarbij men kan differentiëren naar gebied, naar seizoen en naar middelen. De oorzaak is vooral bestuurlijk van aard. Voor de Grauwe gans geldt dat onderzoek uit 2009 aantoonde dat de foerageergebieden (nog) niet tot vermindering hebben geleid van schade buiten deze gebieden. Dit heeft ertoe geleid dat in 2012 een ganzenakkoord opgesteld is, waarin is afgesproken de overwinterende ganzen te beschermen en de aantallen van de zomerpopulatie terug te dringen. Wegens onvoldoende draagvlak vanuit de landbouw, is het echter niet tot een landelijk akkoord gekomen.

Nu het landelijk Ganzenakkoord er niet gekomen is, loopt men bij de bestrijding van schade door ganzen aan tegen een versnipperde uitvoering door provincies. De vraag is dus hoe verschillende stakeholders om kunnen gaan met schadebestrijding. De Grauwe gans verkeert in een gunstige staat van instandhouding, maar Nederland heeft wel verplichtingen voor de opvang van overwinterende ganzen die op gespannen voet staan met schadebestrijding. Om ganzenaantallen te reguleren, wordt voorgesteld om meer ruimte te bieden aan de vos als natuurlijke predator. Bestrijding door afschot en andere maatregelen is onvoldoende effectief gebleken, en voorgesteld wordt schade bij agrariërs overal te vergoeden.

Er ligt een bestuurlijke opgave hoe je vanuit ecologisch en maatschappelijk oogpunt de schadebestrijding wilt organiseren: hoe ga je zorgvuldig om met een soort die het goed doet en hoe coördineer je efficiënt faunabeheer tussen de bevoegde gezagen. Ook als de soort niet beschermd zou worden onder de Vogelrichtlijn, is afstemming bij schadebestrijding vereist. Schadebestrijding is zo ook een probleem ten aanzien van effectiviteit.

Ruimtelijke ontwikkelingen strikt beschermde soorten

De Habitatrictlijn biedt geen ruimte voor afwijking bij ruimtelijke ontwikkeling en ingrepen die plaatsvinden zonder dwingende reden van groot openbaar belang. Bij soorten die bescherming behoeven, is deze inperking een goede manier om te verzekeren dat de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrictlijn worden gerealiseerd.

Bij soorten die algemeen voorkomen, leidt deze manier ertoe dat initiatiefnemer en bevoegd gezag zich geconfronteerd zien met een hoge uitvoeringslast. Dit geldt specifiek voor die gevallen waarbij herstelmaatregelen kunnen voorkomen dat de functionaliteit van het leefgebied wordt aangetast. Hoewel er dan uiteindelijk geen sprake is van (kans op) afbreuk van de gunstige staat van instandhouding, kan de ingreep dan toch niet vergund worden. Ook hier kunnen gebiedsgerichte plannen een oplossing bieden omdat door het schaalniveau van het plan sprake kan zijn van een publiek belang. De Habitatrictlijn lijkt ruimte te bieden voor het opstellen van gebiedsgerichte plannen voor soortbescherming (European Commission, 2007; Broekmeyer *et al.*, 2015) als basis voor een generieke vrijstelling of ontheffing. Een dergelijke derogatie moet ecologisch goed onderbouwd zijn waarbij blijkt dat de gunstige staat van instandhouding van de populaties gegarandeerd blijft. Soortmanagementplannen (zoals het Rugstreeppaddenmanagementplan) kunnen hieraan ten grondslag liggen. Door eenmalig een onderzoek te doen in een groter gebied en preventief mitigerende en compenserende maatregelen vast te stellen, worden (particuliere) initiatiefnemers ontslagen van de bewijslast horende bij een individuele ontheffing.

Een programmatische soortenaanpak ontslaat initiatiefnemer niet van de verplichting tot een alternatieventoets en het aantonen van een geldig belang. Soortmanagementplannen voor grotere gebieden kunnen er evenwel toe leiden dat sprake is van een geldig belang onder de Habitatrictlijn, omdat een dergelijk plan een publiek in plaats van een individueel belang behartigt en zo kan voldoen aan de eis van dwingende redenen van groot openbaar belang.

Het wetsvoorstel Natuurbescherming beoogt ook voor soortbescherming een programmatische aanpak mogelijk te maken (artikel 1.11 en vrijstelling voor soorten via artikel 3.3. en 3.8 lid 7b). Een dergelijke programmatische aanpak bij soortbescherming is nog niet voorgelegd aan het Europese Hof van Justitie. Vergelijkbare innovatieve ontheffingen Flora- en faunawet die in het kader van het project Stroomversnelling zijn verleend, lijken nog onvoldoende ecologisch onderbouwd, waardoor de effecten op vleermuispopulaties onzeker zijn. Hierdoor zijn bevoegde gezagen in Nederland nog onzeker of zij in latere instantie niet juridisch alsnog worden teruggefloten. Daarbij is ook de doorvertaling van houder van gebiedsgerichte ontheffing (gemeente bijvoorbeeld) naar initiatiefnemer die gebruik wil maken van ontheffing (burger of bedrijf in gemeente) nog niet (goed) geregeld en dus nog een (juridisch en ecologisch) aandachtspunt.

Voor schadebestrijding is afstemming op een bovenregionaal schaalniveau nodig, omdat anders het probleem alleen maar verplaatst wordt. Dit vereist bestuurlijke daadkracht bij de vraag hoe je vanuit ecologisch en economisch-maatschappelijk oogpunt schadebestrijding effectief kunt organiseren. Vanuit de doelen van de richtlijn zal altijd gewaarborgd moeten worden dat de gunstige staat van instandhouding in stand blijft.

Bescherming individuniveau

Samenvattend kan gesteld worden dat de soortentoets inhoudelijk afwijkt van de habitattoets, omdat de verbodsbepalingen zich richten op individuen en niet op populaties. De Vogelrichtlijn beschermt alle in het wild van nature voorkomende vogels, de strikte bescherming geldt verder alleen voor de soorten van Bijlage IV van de Habitatrictlijn.

Zeker als de landelijk gunstige staat van instandhouding van een populatie niet in gevaar is, is het draagvlak voor de zware ontheffingstoets (waarbij ook gekeken wordt naar alternatieven en de geldige reden) laag. Vooralsnog loopt de uitvoering van soortbescherming binnen de casussen niet vast op juridische belemmeringen vanuit de richtlijn, maar is het een kwestie van implementeren van beschikbare instrumenten. In de praktijk zijn oplossingen voorhanden om op een slimme manier om

te gaan met algemeen voorkomende soorten die strikt beschermd zijn, al zal er altijd sprake blijven van de verplichting om ingrepen te toetsen en beoordelen. Instrumenten, zoals de soortenstandaard, leiden er wel toe dat de uitvoeringslast voor initiatiefnemers vermindert. Daarbij is aandacht nodig voor het decentralisatie-effect, ofwel het delen van kennis binnen provincies en ook gemeenten, bijvoorbeeld in verband met de toekomstige overdracht van taken van RVO naar de provincies bij artikel 75. Daarnaast is gewenst dat de juridische houdbaarheid van Nederlandse instrumenten verduidelijkt wordt in Europese Guidances. De uiterste oplossing is dat soorten met een gunstige staat van instandhouding op biogeografisch niveau of zelfs Europees niveau van de betreffende bijlagen van de richtlijnen worden gehaald, maar deze optie is niet uit de casussen naar voren gekomen.

6.3 Kosteneffectiviteit bij het treffen van beheermaatregelen

6.3.1 Beschrijving en illustratie

Voor een aantal soorten en habitattypen geldt dat de huidige landelijke staat van instandhouding zeer ongunstig is. Om tot een gunstige staat van instandhouding te komen, moeten veel maatregelen getroffen worden: artikel 6.1 Habitatrichtlijn verplicht tot het treffen van de benodigde instandhoudingsmaatregelen en artikel 6.2 Habitatrichtlijn tot het nemen van passende maatregelen ter voorkoming van verslechtering en significante verstoring. De vraag daarbij is of de instandhoudingsdoelen haalbaar zijn. Stakeholders ervaren dat buitenproportionele maatregelen moeten worden genomen voor een soort of habitatype, waarbij de vooruitzichten voor behoud zeer slecht zijn. Bovendien wordt soms de effectiviteit van de maatregelen betwist. Hierdoor kan er weerstand ontstaan bij stakeholders ten aanzien van de instandhoudingsdoelen en maatregelen. Dit kan leiden tot een knelpunt bij het realiseren van de doelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. De vraag is of er kansen voor efficiënter behoud ontstaan als middelen en gelden op andere plekken worden ingezet. Deze zaken worden geïllustreerd in de casussen Korhoen, Engbertsdijksvenen en VIBEG.

- In de casus Korhoen speelt de vraag naar haalbaarheid van de instandhoudingsdoelen en dus ook de efficiëntie van de te nemen beheermaatregelen bij het behoud van de soort. De korhoen komt in Nederland alleen in het Natura 2000-gebied Sallandse Heuvelrug voor. Zowel de populatie als het verspreidingsgebied kent een (sterk) negatieve trend, waardoor de staat van instandhouding zeer slecht is. Het behalen van het instandhoudingsdoel (uitbreiding omvang leefgebied en verbeteren kwaliteit leefgebied) vereist een zware inspanning. Alle investeringen tot nu toe bleken onvoldoende om de populatie-omvang te vergroten. De herstelmaatregelen die nodig zijn voor herstel van natuurwaarden van het heidelandschap inclusief het korhoen hebben gevolgen voor de omgeving van het Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld in het kader van te nemen PAS-maatregelen. De omvang en impact van de herstelmaatregelen kunnen niet overal rekenen op begrip en draagvlak, in termen van haalbaar- en betaalbaarheid. Zo worden door stakeholders vragen gesteld over de kosteneffectiviteit van de maatregelen. De beheermaatregelen voor het korhoen werken overigens ook gunstig uit of kunnen gunstig uitwerken voor andere soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen.
- De casus Engbertsdijksvenen is illustratief voor eenzelfde knelpunt, waarbij sprake is van grote impact van de maatregelen op enkele actoren, waarbij deze actoren de maatregelen ook betwisten. Engbertsdijksvenen is een restant van een groot voormalig hoogveengebied. In het conceptbeheerplan staan maatregelen voor de instandhoudingsdoelstelling uitbreiding oppervlakte en kwaliteit van actieve hoogvenen (H7110A) en behoud oppervlakte en kwaliteit van herstellende hoogvenen (H7120). Het conceptbeheerplan bevat o.a. een ruimtelijke maatregel waarbij een bufferzone rond het gebied wordt gerealiseerd om de hydrologie te herstellen. Een MKBA-studie heeft aangetoond dat de maatregelen gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van een aantal omliggende agrarische bedrijven en voor een landgoedeigenaar. De agrariërs zetten vraagtekens bij de haalbaarheid van de doelen en de positie van het gebied Engbertsdijksvenen binnen het Natura 2000-netwerk. Zij willen aanpassingen van de doelen in het gebied en bepleiten dat de ruimtelijke maatregelen vervangen worden door technische maatregelen.

-
- In de casus VIBEG (zie ook paragraaf 5.1.) is sprake van onenigheid over de te nemen maatregelen in het kader van het beheerplan en het VIBEG-akkoord. Een deel van de vissers stelt het effect van hun activiteiten op de waarden waarvoor het gebied is aangewezen ter discussie en daarmee dus ook de doelmatigheid van het afsluiten van het gebied voor visserij. De hamvraag is of de visserij leidt tot verslechtering dan wel leidt tot significant storende factoren. De casus illustreert het knelpunt dat de juiste kennis voor het vaststellen van maatregelen soms ontbreekt. De vraag is dan hoe vanuit het voorzorgbeginsel medegebruik in een Natura 2000-gebied gereguleerd kan worden.

6.3.2 Raakvlak met Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Artikel 6 lid 1 van de Habitatrichtlijn verplicht tot het treffen van de benodigde instandhoudingsmaatregelen ter realisering van de ecologische vereisten van de soorten en habitattypen waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. De Habitatrichtlijn schrijft niet voor hoe deze maatregelen moeten worden vastgelegd, maar stelt dat zij 'zo nodig passende specifieke of van ruimtelijk ordeningsplannen deel uitmakende beheerplannen' kunnen zijn of 'wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen' kunnen zijn. Beheerplannen kunnen op zichzelf staan of deel uit maken van ruimtelijke ordeningsplannen. Lidstaten moeten wel een van de drie type maatregelen (wettelijk, bestuursrechtelijk of overeenkomst) toepassen (Europese Commissie, 2000). Nederland heeft ervoor gekozen om de instandhoudingsmaatregelen op te nemen in beheerplannen per Natura 2000-gebied. Dit is wettelijk vastgelegd in artikel 19a van de Natuurbeschermingswet, waarbij artikel 1 stelt dat in het beheerplan wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen dienen te worden getroffen en op welke wijze. Bij het vaststellen van de noodzakelijke maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied alsmede met de regionale en lokale bijzonderheden (conform artikel 3.2 van de Habitatrichtlijn). Een beheerplan kan zelf geen rechtens afdwingbare verplichtingen opleggen (LNV, 2005) waardoor een generiek instrument ontbreekt om de uitvoering van positieve instandhoudingsmaatregelen te realiseren (Kole, 2014). Zoals Kole (2014) aangeeft, kan ter uitvoering van het beheerplan in de praktijk gebruik gemaakt worden van andere instrumenten in de Natuurbeschermingswet (zoals de vergunningplicht onder artikel 19d en de beoordeling van plannen via artikel 19j) en met behulp van sectorale wetten zoals de Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn verplicht tot het treffen van passende maatregelen om te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het Natura 2000-gebied niet verslechtert en dat er een significant storende factoren voor soorten optreden. Om verslechtering conform artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn te voorkomen, moet een lidstaat alle mogelijke maatregelen nemen. Als een leefgebied van een soort of habitatype in het Natura 2000-gebied op de referentiedatum voorkwam in meer dan verwaarloosbare mate, dan moeten minimaal maatregelen worden getroffen om achteruitgang te voorkomen. Bij het opstellen van maatregelen mag rekening worden gehouden met het proportionaliteitsvereiste, maar politieke, financiële of praktische moeilijkheden die het voorkomen van verslechtering belemmeren, zijn door het Europese Hof van Justitie telkens afgewezen als argument om niet aan de verplichtingen te voldoen (Backes *et al.* 2011). In artikel 19c lid 2 Natuurbeschermingswet is geregeld dat het bevoegd gezag de uitoefenaar van bestaand gebruik wel kan verplichten om verslechtering en het optreden van significant storende factoren te voorkomen (en zo passende maatregelen kan afdwingen)²⁰.

6.3.3 Kwantificering

Voor het korhoen en de hoogveengebieden geldt dat – mede onder invloed van klimaatverandering en de hoge milieudruk – de behoud- en herstelopgaven (zeer) lastig te realiseren zijn. Hierdoor worden de te nemen maatregelen als buitensporig dan wel niet-efficiënt beschouwd door stakeholders (zoals enkele grondeigenaren).

De boven beschreven knelpunten lijken specifiek voor gebieden Sallandse Heuvelrug en Engbertsdijkvenen en zijn in de workshop met stakeholders niet goed herkend in andere gebieden.

²⁰ Er zijn geen gegevens beschikbaar of hier in de praktijk gebruik van wordt gemaakt.

De casus Engberstdijksvenen krijgt in de media veel aandacht, omdat er sprake is van een actief platform waarin grondeigenaren verenigd zijn. Er zijn wel andere voorbeelden waar het opstellen en uitvoeren van beheermaatregelen lastig verloopt, maar hier heeft men de maatschappelijke weerstand voorkomen door bijvoorbeeld maatregelen slim in te passen in lopende processen (Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen) of is men al verder gevorderd in het proces bij het uitvoeren van maatregelen (Natura 2000-gebied Binnenveld).

De problematiek bij het opstellen van het beheerplan voor het Binnenveld komt kort aan bod bij Kistenkas (2014a). In het Natura 2000-gebied Binnenveld is sprake van habitattypen die sterk onder druk staan door verdroging vanwege het ontbreken van voldoende voedselarm kwelwater.

Peilverhoging zou dit kunnen verhelpen, maar leidt tot overlast en schade voor nabije bewoning, landbouw en recreatie. Een alternatief peilbesluit dat recht zou doen aan wonen en landbouw zou weer tot significante effecten leiden. Hier leek sprake van een patstelling, waarbij in de woorden van Kistenkas 'enkel toetsing aan beperkte natuurwaarden functiecombinaties in de weg staan'. In de praktijk is een oplossing gevonden door verhoging van de kweldruk te realiseren via technische maatregelen, waardoor én de natuurdoelen gerealiseerd kunnen worden én de maatregelen zijn aangepast aan de wensen van omwonenden²¹. Hieruit blijkt duurzame gebiedsontwikkeling mogelijk binnen het proces van het beheerplan (al is dit wel een langdurig proces geweest).

Voor alle Natura 2000-gebieden zijn of worden beheerplannen opgesteld. In deze beheerplannen wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden en op welke wijze. Ook kan in beheerplannen worden aangegeven hoe bestaand gebruik gereguleerd wordt.

Formeel moeten beheerplannen drie jaar na aanwijzing van een gebied worden vastgesteld. In veel Natura 2000-gebieden is sprake van omkering²²: eerst conceptbeheerplannen vaststellen en dan pas het gebied aanwijzen. Het proces van het vaststellen van beheerplannen is sterk vertraagd door de Programmatische Aanpak Stikstof. Het vaststellen van beheerplannen hangt samen met het vaststellen van aanwijzingsbesluiten. Immers, in de aanwijzingsbesluiten worden de instandhoudingsdoelen vastgesteld, waarvoor in de beheerplannen de maatregelen moeten worden opgenomen. Uit een overzicht van het ministerie van EZ van ingediende beroepen bij aanwijzingsbesluiten d.d. november 2014 blijkt dat bij 113 Natura 2000-gebieden een of meer beroepen zijn ingediend. In 13 gebieden zijn een of meer beroepen gegrond verklaard, in 8 gebieden gedeeltelijk gegrond. Dit heeft bij 7 gebieden geleid tot een herziening van het aanwijzingsbesluit. Voor het gebied Sallandse Heuvelrug (casus Korhoen) is 1 beroep ingediend bij het ontwerp aanwijzingsbesluit, bij Engberstdijksvenen 3, bij het gebied Noordzeekustzone en Vlake van Raan (casus VIBEG) zijn resp. 7 en 1 beroepen ingediend. Bij de Noordzeekustzone was 1 beroep gedeeltelijk gegrond, bij de Vlake van Raan betrof dit 2 beroepen. Alleen bij de Vlake van Raan heeft dit geleid tot een herziening van het Besluit.

In 2009 heeft het LEI een schatting gemaakt van de kosten die gemoeid zijn met het in een gunstige staat van instandhouding brengen en houden van de Natura 2000-gebieden in Nederland (Leneman *et al.*, 2009). Ze berekenden dat de totale kosten in de periode 2007–2020 naar schatting 1,9–2,3 miljard euro zullen bedragen. Ongeveer 20% hiervan betreft kosten voor beheermaatregelen; de rest betreft overige kosten om de milieukwaliteit te verbeteren. Het beheer van de Natura 2000-gebieden wordt gefinancierd uit bestaande middelen voor natuurbeheer, waterkwaliteit et cetera die afkomstig zijn van Europese fondsen, rijksmiddelen en provinciale middelen. Naast kosten leveren de Natura 2000-gebieden ook baten op, welke in 2006 in beeld zijn gebracht door het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, 2006; European Commission 2013b). Uit deze rapportage van het IVM blijkt dat de gemiddelde baten voor alle Natura 2000-gebieden circa € 4.000 per hectare per jaar bedragen. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld milieuregulering, recreatie en toerisme, verbeterde leefomgeving en voorziening van grondstoffen. Deze kosten en baten kunnen uiteraard niet eenduidig tegenover elkaar worden gezet, laat staan afgewogen.

²¹ Bron: <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/beschermde-gebieden/natura-2000-gebieden/binnenveld/beschrijving-gebied/>

²² In 2008 hebben de gezamenlijke provincies een akkoord bereikt met de minister van LNV, het zogenaamde omkeringsbesluit. Daarin heeft de minister toegezegd de gebieden niet definitief aan te wijzen, voordat de provincies conceptbeheerplannen hebben opgesteld. Provincies dienden hiervoor een bestuursovereenkomst te tekenen. Deze conceptbeheerplannen moesten oorspronkelijk 1 september 2009 klaar zijn.

In het kader van de PAS zijn recentelijk wel kosten en baten berekend (Leneman *et al.*, 2012). We citeren: "De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), onderdeel van Natura 2000, is economisch voordelig voor ons land. Van 2013 tot 2020 zijn de economische baten zo'n 100–200 mln. euro/jaar hoger dan de kosten. De baten van de PAS voor de sectoren landbouw, industrie en verkeer en vervoer bedragen in die periode naar schatting 200 tot 300 mln. euro/jaar, terwijl de economische kosten op een kleine 100 mln. euro/jaar worden geschat."

Voor de gebieden Wierdense Veld en Engbertsdijksvenen zijn aparte MKBA's opgesteld (Reinhard *et al.* 2014a; Reinhard *et al.*, 2014b). Hieruit blijkt dat voor het gebied Engbertsdijksvenen de kosten hoger zijn dan de baten. Dit omdat met name de hydrologische herstelmaatregelen in het kerngebied hoog zijn (zij vormen 60% van alle kosten). In de schil met straal van 5 kilometer om het kerngebied is het saldo weliswaar positief, maar overall niet groot genoeg om het negatieve saldo in het kerngebied te compenseren²³.

6.3.4 Wensen voor oplossingsrichtingen

Er worden verschillende oplossingsrichtingen voorgesteld. Ten eerste wordt geopperd om te verkennen of duurzaam behoud van soorten en habitattypen niet beter per biogeografische regio kan worden gerealiseerd in plaats van per lidstaat. Inzet daarbij van stakeholders is een efficiënte inzet van gelden vanuit de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Men wil dus deze doelstellingen doelmatiger aanpakken door de eis van een gunstige staat van instandhouding op te schalen naar biogeografische regio.

Ten tweede wil men verkennen onder welke voorwaarden het mogelijk is om instandhoudingsdoelen in gebieden aan te passen of te schrappen.

Vanuit de casus VIBEG wordt door gebruikers (vissers) de wens geuit om flexibeler om te gaan met randvoorwaarden bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden. Men zoekt naar een adaptieve insteek om maatregelen voor de Europese doelen te realiseren in combinatie met bestaand gebruik, zoals een geleidelijke overgang naar duurzame vistechnieken.

6.3.5 Conclusie oorzaken en oplossingen

Ervaren knelpunt	Stakeholder	Aspect Fitness Check / Relatie met VHR	Oplossingsrichtingen	Conclusie
Maatregelen om soorten en habitattypen te behouden worden als buitenproportioneel ervaren en hebben grote maatschappelijke gevolgen	beheerders en grondeigenaren	Efficiëntie / artikel 6.1 Habitatrichtlijn en artikel 4 Vogelrichtlijn en het rekening houden met anderen vereisten ingevolgen artikel 2 Habitatrichtlijn/Vogelrichtlijn	Realiseren gunstige staat van instandhouding via verdelen van doelen over gebieden; daarna uitvoeren maatregelen per gebied, en eventueel compenseren grondeigenaren	Nederlandse doelen-systematiek houdt al rekening met haalbaarheid en betaalbaarheid doelen; aanpassen SDF is mogelijk onder richtlijn als aangetoond kan worden dat genomen maatregelen niet tot gewenste resultaat leiden

In hoofdstuk 4 is reeds ingegaan op de verplichting om instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden vast te stellen. Daarbij heeft men voor het realiseren van de gunstige staat van instandhouding gewerkt vanuit landelijke doelen, die een vertaling hebben gekregen naar doelen op gebiedsniveau (LNV, 2006). De bijdrage van gebieden aan het behalen van een landelijke gunstige staat van instandhouding, bepaalt of sprake zal zijn van behoudsdoelen of uitbreidingsdoelen. Daarbij is ook rekening gehouden met de vereisten op sociaaleconomisch en cultureel gebied ('haalbaar en betaalbaar') in elk gebied. De doelformulering bepaalt welke instandhoudingsmaatregelen nodig zijn om te beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van Bijlage I en de soorten van Bijlage II die in de gebieden voorkomen. Deze Nederlandse systematiek geeft ruimte voor sociale en economische activiteiten, maar vereist door de werking van gebieden als communicerende vaten een sterke regie op landelijk niveau (Van Wijmen *et al.*, 2011). Via deze nationale doelensystematiek is ruimte ontstaan voor het alloceren van hersteldoelstellingen tussen

²³ Kamerbrief DGNR-RRE / 14050164

gebieden, door te kiezen voor die gebieden die hiervoor de beste potentie hebben. Dit gegeven is ook bevestigd in de rapportage naar aanleiding van de Motie Van der Staay (EL&I, 2011).

Bewijslast herstelmaatregelen

De verplichtingen van artikel 6 lid 1 en 2 Habitatrictlijn zijn van toepassing vanaf het moment van aanmelding. Ondertussen zijn in de Natura 2000-gebieden van de casussen de aanwijzingsbesluiten definitief. De verplichting om maatregelen (minimaal ter voorkoming van achteruitgang) in een gebied te nemen (casus Korhoen en Engbertsdijksvenen) kan alleen vervallen als wordt aangetoond dat behoud niet mogelijk is. Dat is in het geval van Engbertsdijksvenen nog niet van toepassing, omdat de maatregelen uit het beheerplan nog niet zijn uitgevoerd. Daarbij zijn de doelstellingen voor hoogvenen in dit gebied niet zwaarder dan in andere Natura 2000-hoogveengebieden²⁴. Bovendien is door een commissie van deskundigen vastgesteld dat de beheermaatregelen nodig en realistisch zijn. De impact van de maatregelen is wel groter dan in andere gebieden. Dit betekent dat de casus vooral een bestuurskundig vraagstuk is en de reden voor het knelpunt niet voorkomt uit de Europese richtlijnen of de Natuurbeschermingswet.

Voor het korhoen lijkt de bewijsvoering dat maatregelen niet leiden tot behoud van de soort wel sterker. Hier zijn het afgelopen decennium al veel maatregelen getroffen. Het voorliggende ontwerpbeheerplan zet in op maatregelen die de kwaliteit in het hele gebied versterken. Deze herstelmaatregelen²⁵ zijn gericht op het herstel van natuurwaarden in het heidelandschap, inclusief het korhoen. Mochten deze maatregelen niet baten, dan is aangetoond dat Nederland er alles aan gedaan heeft om de soort te behouden en kan ook de conclusie getrokken worden dat het korhoen niet meer levensvatbaar is in Nederland.

Meer algemeen geldt dat als ecologisch onderbouwd kan worden dat behoud van een soort of habitatype in een gebied niet mogelijk is, de doelstellingen in gebieden aangepast kunnen worden. Daarvoor dient het Standaarddata-formulier gewijzigd te worden. Wijzigingen in de doelen van de Habitatrictlijn moeten verdedigd worden bij de Europese Commissie, in tegenstelling tot wijzigingen in de doelen van de Vogelrichtlijn. De Habitatrictlijn biedt dus in theorie ruimte voor het aanpassen of schrappen van instandhoudingsdoelen; er is dus in zoverre geen sprake van een juridisch knelpunt, maar in de praktijk blijkt het aanpassen van de doelen lastig te realiseren.

Behoud natuur en biogeografisch niveau

Bij de wens om duurzaam behoud van soorten en habitattypen te realiseren op lidstaatsniveau, is relevant dat de Favourable Reference Range (FRR) het potentiële verspreidingsgebied moet omvatten dat nodig is voor het in een gunstige staat van instandhouding brengen van habitattypen en soorten²⁶. Voor Nederland zijn recentelijk de *Favourable Reference Values* voor zowel soorten (Ottburg en van Swaaij, 2015) als voor habitattypen (Bijlsma *et al.*, 2014) opgesteld. Juist populaties en voorkomen in de rand van de huidige arealen en op locaties met bijzondere condities zijn van groot belang voor het realiseren van een gunstige staat van instandhouding. Daarnaast geldt voor het korhoen en Actieve hoogvenen dat zij er overal in de Atlantische biogeografische regio slecht voor staan.

- Korhoen: De Nederlandse broedvogels maken deel uit van de op uitsterven staande broedpopulatie van de Noordwest-Europese laagvlakte. Het verspreidingsgebied van dit zogenoemde 'laaglandkorhoen' omvat België, Nederland, Nedersaksen en Denemarken. Daarbij is de soort in Denemarken eind vorige eeuw als broedvogel verdwenen. Binnen de gehele Europese Unie (dus ook andere biogeografische regio's) bestaat de populatie uit 550.000–825.000 paren²⁷. Voor het korhoen

²⁴ Voor Engbertsdijksvenen geldt dat de representativiteit van het gebied voor de habitattypen Actieve hoogvenen en Herstellende hoogvenen 'goed' is (Janssen *et al.*, 2014). Ook de behoudsstatus is voor beide typen 'goed'. De algemene beoordeling van deze auteurs is dat het gebied waardevol is. Veel hoogveengebieden liggen min of meer geïsoleerd in het landschap en Engbertsdijksvenen maakt hierop geen uitzondering. De casus Engbertsdijksvenen lijkt dus inhoudelijk niet af te wijken van andere Natura 2000-hoogveengebieden.

²⁵ Zie OBN-brochure Heidelandschap in ontwikkeling (VBNE-website).

²⁶ FRR: Taking into account physical and ecological conditions (such as climate, geology, soil, altitude)' (Evans & Arvela 2011; zie ook Bijlsma *et al.*, 2014).

²⁷ Bron: profieldocument Korhoen, zie

http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/documenten/profielen/vogels/Profiel_vogel_A107.pdf

(ondersoort tetric) is de kortetermijntrend voor populatieomvang en range negatief voor alle betreffende landen (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Nederland), behalve voor Duitsland met een stabiele populatieomvang²⁸.

- Actieve hoogvenen: Voor dit habitatype is de staat van instandhouding in alle landen van de Atlantische regio zeer ongunstig (U2), behalve in Spanje (matig ongunstig U1). Alleen in Denemarken scoort dit type gunstig op het aspect verspreiding²⁹.

Bovenstaande betekent dat het realiseren van een gunstige staat van instandhouding op biogeografisch niveau geen soelaas zal bieden. Eenzijdige besluiten vanuit Nederland om bescherming te verslappen of op te geven door te wijzen op andere gezonde populaties in andere lidstaten, is dus in de beschreven casussen niet aan de orde. Bovendien zal een dergelijk besluit volgens Bastmeijer en Willems (2010) door de Europese Commissie en het Europese Hof niet zonder meer geaccepteerd worden. Als een gebied eerst wel voor een soort of habitatype is aangewezen en daarna niet meer, zal een goede uitleg moeten worden gegeven waarom het herstel/behoud ecologisch niet meer mogelijk is. De Habitatrictlijn vereist via artikel 3.2 en 4.1 immers dat de geschiktste gebieden worden aangewezen.

Draagvlak maatregelen

Of maatregelen überhaupt als buitenproportioneel worden gezien, hangt af van de ambitie van beleid en beheer en van framing van het knelpunt: wat mag het behoud van een soort of een gebied kosten gezien de verantwoordelijkheid van de samenleving voor de achteruitgang? Daarbij speelt ook een rol hoe in maatschappelijke discussies de kosten van bijvoorbeeld de maatregelen voor het korhoen aan de soort zelf worden gerelateerd of aan andere soorten die ook profiteren van herstel van structuurrijke droge heide. Bij de casus VIBEG richt de discussie zich op de vraag hoe maatregelen in de tijd gesaldeerd kunnen worden, waardoor er voor de visserij als gebruiker ruimte ontstaat om nieuwe, duurzame vistechnieken in te voeren.

Niet onderschat moet worden dat discussies over beheerplannen (en dus doelen en maatregelen) tot een heel bewustwordingsproces bij stakeholders leiden. Voor het draagvlak van het Natura 2000-beleid is het noodzakelijk om helder te maken wanneer bepaalde maatregelen ook voor andere soorten of habitattypen gunstig zijn. De bewijsvoering (onderbouwing) voor vanuit de ecologie te nemen maatregelen dienen eenduidig uitgelegd te worden én duidelijk te maken waar nog sprake is van kennislacunes.

In het algemeen geldt dat kosten voor beheer hoog zijn, omdat we ook ruimte (willen) geven aan agrariërs, de industrie etc. Omdat niet alle oorzaken van de verslechterde kwaliteit in Natura 2000-gebieden aan de bron kunnen worden aangepakt, heeft Nederland te maken met meerkosten voor beheer (zoals bij de uitvoering van de PAS).

De casus VIBEG beschrijft hoe de zoektocht naar flexibele governance juist heeft geleid tot het VIBEG-akkoord, als kans voor het samengaan van visserij en Natura 2000-doelen. Het VIBEG-akkoord bood ruimte voor het salderen van effecten in de tijd. De uitvoering hiervan moest ook tot meer kennis van het gebied leiden, maar loopt dus spaak op weinig of geen draagvlak vanuit de achterban.

Duidelijk is dat in alle casussen het proces van het opstellen van het beheerplan (en het uitvoeren van de hier vastgelegde maatregelen) veel overleg met en betrokkenheid van stakeholders vraagt, maar nergens direct vastloopt op artikelen van de Vogelrichtlijn of Habitatrictlijn.

²⁸ Zie <http://bd.eionet.europa.eu/article12/summary>

²⁹ Zie <http://art17.eionet.europa.eu/article17/reports2012/habitat/summary/>

7 Analyse casussen in relatie tot de ambities uit de Rijksnatuurvisie

7.1 Inleiding

De Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk Verder' is in 2014 door het ministerie van Economische Zaken uitgebracht. Deze natuurvisie is een strategisch document dat de hoofdlijnen voor het Rijksbeleid bevat zoals dat in samenspraak met provincies en gemeenten vorm zal krijgen. Zoals het ministerie in het document aangeeft, is het natuurbeleid door veranderingen in de samenleving in een nieuwe fase beland. In de visie van het kabinet speelt groen ondernemerschap een centrale rol bij de toekomstige natuur in Nederland. Men streeft naar een veelzijdige natuur midden in de samenleving. Het fundament voor deze veelzijdige natuur bestaat uit vier pijlers:

1. Toekomstbestendige natuur: meer ruimte voor natuurlijke processen;
2. Effectieve wetgeving: natuur beschermen, bedrijven en burgers ontzorgen;
3. Ontwikkelen en bouwen met natuur: overheid geeft het goede voorbeeld bij o.a. natuurcombinaties;
4. Bouwen aan een open, lerend kennisnetwerk: samen meer weten.

De eerste drie fundamenten staan in dit onderzoek centraal. Zij sluiten inhoudelijk aan op de aspecten effectiviteit, efficiëntie en coherentie vanuit de Fitness Check.

Via de ambitie toekomstbestendige of robuuste natuur streeft de rijksoverheid naar een duurzaam behoud van (Vogel- en Habitatrichtlijn) soorten en habitattypen op de lange termijn. De vraag is hoe deze ambitie zich verhoudt tot de kansen en knelpunten die stakeholders ervaren bij een effectieve uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Via de ambitie natuurinclusieve planvorming streeft de rijksoverheid naar het versneld verbeteren van oppervlakte natuur en natuurkwaliteit voor (Vogel- en Habitatrichtlijn) natuurwaarden, in samenhang met de uitvoering van overig beleid. Dit streven raakt aan het aspect coherentie van de Fitness Check, waarbij relevant is hoe ervaren kansen en knelpunten deze ambitie beïnvloeden. Via de ambitie efficiënte natuurwetgeving streeft de rijksoverheid naar een verlaging van de uitvoeringslast. Een lagere uitvoeringslast kan bijdragen aan een efficiëntere uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.

7.2 Effectiviteit en relatie met ambitie 'toekomstbestendige natuur'

In de Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk verder' is een van de ambities voor het natuurbeleid om te streven naar toekomstbestendige natuur (EZ, 2014). Hiermee wordt bedoeld dat zo mogelijk in Natura 2000-gebieden, maar ook in het Nationaal Natuurnetwerk als aanvulling op Natura 2000-gebieden, zal worden ingezet op robuuste natuur: *"Naast sturen op soorten en habitats op specifieke plekken zal een zwaarder accent komen te liggen op het creëren van ruimte voor natuurlijke processen in de dynamische delta die aan de Nederlandse natuur mede zijn unieke karakter geeft. Daardoor kunnen robuuste systemen ontstaan: lage beheerlasten en haalbare doelen die op natuurlijke wijze mee kunnen bewegen met veranderende omstandigheden, zoals door het klimaat."* Robuuste systemen ontstaan door meer ruimte te bieden aan natuurlijke processen op landschapsschaal waarbij doelen niet per se betrekking hebben op de Vogel- en Habitatrichtlijn, maar veelal de ontwikkeling van het gebied zullen volgen wat resulteert in lage beheerlasten. Ook het aspect efficiëntie speelt dus een rol. Ook stelt de Rijksnatuurvisie dat dit in sommige gevallen een flexibeler aanpak bij het behalen van de VHR-doelen vergt. Men streeft naar een zwaarder accent op natuurlijke dynamiek, *"in ieder geval bij het in 2015 kwantificeren van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn"*.

In de Rijksnatuurvisie staan de Natura 2000-doelen zelf niet ter discussie, wel de wijze waarop die (beter) bereikt kunnen worden: *"Er wordt op een hoger schaalniveau gestuurd op het bereiken van Natura 2000-doelen. Verwacht mag worden dat sturen alleen op de schaal van het beschermde gebied minder natuur oplevert tegen hogere inspanningen dan wanneer dat op een hoger, bijvoorbeeld regionaal, schaalniveau gebeurt."*

De Rijksnatuurvisie geeft aan dat er meer ruimte geboden zou moeten worden aan natuurlijke processen. Nederland, in feite geheel Noordwest-Europa, is een cultuurlandschap met de daarbij behorende karakteristieke biodiversiteit, deels afkomstig uit veel natuurlijker historische landschappen, deels betrekkelijk recent gevestigd en hoe dan ook voortdurend in ontwikkeling. Kansen voor natuurlijke processen verschillen dan ook sterk tussen diverse fysisch-geografische landschappen (verschillend in geomorfologie, bodem, waterhuishouding en daarmee ook historische landgebruik) en worden uitgewerkt in het lopende BO-project Robuuste Natuur (Bijlsma *et al.*, 2015). Zo is het half-natuurlijke, overwegend intensief beheerde landschap van het Drentsche Aa-gebied alleen al robuust doordat niet alleen de midden- en benedenlopen, maar ook de inziggebieden, de bronnen en de bovenloopjes onderdeel zijn van het gebied. Deze landschappelijke samenhang binnen het stroomgebied geeft dit landschap in feite de natuurlijkheid en veerkracht die nodig is voor het behoud en de ontwikkeling van soorten en habitats. Onder de werkzaamheid van 'natuurlijke processen' moet dus vooral ook worden verstaan hoe een gebied uitwijkmogelijkheden en keuzemogelijkheden biedt aan biotische processen (soorten, vegetatiedynamiek- en successie). 'Meer natuurlijkheid' (in deze zin) betekent niet automatisch 'minder beheer', maar wel altijd een grotere robuustheid/veerkracht en daarmee efficiëntie van maatregelen gericht op meer natuurlijkheid. De ambitie van de Rijksnatuurvisie sluit goed aan bij het Natura 2000-beleid, waarbij met name kansen liggen in het inbedden van de Natura 2000-gebieden in ecologisch duurzame landschappen. Dit kan wel betekenen dat (naast het herzien van instandhoudingsdoelen per bepaalde gebieden) ook begrenzings voor Natura 2000-gebieden moeten worden aangepast. Een beleidsmatig aandachtspunt is dat het herzien van aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden (waarin de begrenzing en de doelen zijn vastgelegd) een lastige bestuurlijke opgave is. Zo zijn in het recente verleden de 'nationale koppen' juist uit de aanwijzingsbesluiten gehaald. Nieuwe aanwijzingsbesluiten zullen leiden tot het opnieuw doorlopen van circuits van besluitvorming, met alle gevolgen van dien.

De Rijksnatuurvisie spreekt ook uit dat winst wordt verwacht bij de formulering van doelen op biogeografisch niveau, en zo te bepalen welke inzet het beste kan plaatsvinden om op Europese schaal de natuur op orde te brengen.

Voor veel habitats en soorten is de staat van instandhouding buiten Nederland (in de Atlantisch biogeografische regio) niet veel beter dan in Nederland. Los daarvan zullen besluiten van lidstaten om bescherming te verslappen of op te geven – door te wijzen op gezonde populaties soorten of habitattypen in andere lidstaten – niet door de Europese Commissie en het Europees Hof geaccepteerd worden (Bastmeijer en Willems, 2010). Het verwijzen naar vitale populaties of kerngebieden in andere lidstaten, heeft ook een keerzijde. Voor soorten en habitattypen waarbij de Nederlandse bijdragen van relatief zeer groot belang is binnen Europa (bijvoorbeeld voor weidevogels, de Noorse woelmuis, vochtige heiden, kalkrijke grijze duinen en vochtige alluviale bossen) zou Nederland dan extra maatregelen moeten treffen.

De ambitie uit de Rijksnatuurvisie om meer te sturen op doelen op biogeografisch niveau lijkt voor de casussen waarbij sprake is van knelpunten bij het behalen van de instandhoudingsdoelen (zie met name casus Korhoen en Engbertsdijksvenen in hoofdstuk 6.3) in ieder geval geen soelaas te bieden.

7.3 Coherentie en relatie met ambitie 'natuurinclusieve planvorming'

In de Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk verder' is een van de ambities om het natuurbeleid makkelijker te kunnen combineren met particuliere en maatschappelijke initiatieven. Daarbinnen is het streven om de uitvoering van de VHR – voor zover nodig – zo aan te passen dat koppeling van natuurontwikkeling aan andere maatschappelijke vraagstukken als waterveiligheid en -beheer, recreatiemogelijkheden en infrastructuur beter mogelijk wordt. Dit biedt rijk, provincies en gemeenten meer ruimte voor gebiedsgericht, natuurinclusief ontwerpen, in het bijzonder in de grote wateren. Natuurinclusief betekent volgens het ministerie van EZ letterlijk: natuur inbegrepen. Het duidt op een manier van denken en doen waarin natuur altijd wordt meegenomen.

Uit de casussen en workshops blijkt dat het gedachtegoed van het rijk en provincies omtrent natuurinclusieve ontwikkeling niet door iedereen en niet in alle gevallen gedeeld wordt. Enerzijds pleiten natuurorganisaties in bepaalde gevallen voor functiecombinaties, onder andere bij de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen voor natuur. Om vanuit bijvoorbeeld landbouw en visserij groen ondernemerschap te stimuleren, is een betere afstemming tussen de doelen en maatregelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) gewenst. De ambitie van het Kabinet om meer in te zetten op natuurcombinaties, stuit in bepaalde gevallen dus op afstemming met andere beleidsvelden. Anderzijds menen verschillende (natuur)organisaties dat het door toedoen van de economie al slecht gaat met natuur. Men ziet dat in nieuwe combinaties van natuur en economie een knelpunt ontstaat.

De discussie richt zich op de scheiding of combinatie van (planologische) functies en de kansen daarbij voor natuur. In 2007 werd in de studie 'Nederland later' gesteld dat in sommige gevallen scheiding van planologische functies in plaats van combinaties gewenst is (MNP, 2007). In de Natuurverkenning 2010–2040 (PBL, 2012) worden verschillende kijkrichtingen gekoppeld aan de opgave voor het natuurbeleid. In de kijkrichting 'Functionele natuur' geeft PBL geeft aan dat natuurcombinaties positief kunnen uitwerken op de biodiversiteit als die natuurcombinaties duurzaam zijn. Het kabinet verwacht dat burgers en bedrijven die baat hebben bij natuurlijk kapitaal, hierin zullen willen investeren om dit in stand te houden. In de praktijk blijkt dat echter nog nauwelijks te gebeuren (PBL, 2014c). Bedrijven zetten wel stappen op weg naar een duurzamer gebruik van natuurlijk kapitaal, maar richten zich vooral op het verkleinen van de negatieve neveneffecten van hun activiteiten. Dat is wat anders dan investeren in natuurlijk kapitaal. Zowel in Nederland als in de ons omringende landen blijken subsidies vooralsnog het belangrijkste instrument om bedrijven te stimuleren in natuurlijk kapitaal te investeren.

Belangrijke randvoorwaarden voor het realiseren van natuuropgaven met andere maatschappelijke ambities en opgaven op het gebied van bijvoorbeeld economie, infrastructuur en ruimtelijke inrichting en water zijn het tot stand brengen van win-winsituaties en ruimte voor maatwerk. Dit vraagt om passende beleidskaders én rechtskaders. Wat dat laatste betreft, wordt door bijvoorbeeld Borgström en Kistenkas (2014) betwijfeld of de huidige wijze van toetsing op beperkte ecologische waarden (instandhoudingsdoelstellingen) niet op gespannen voet kan komen te staan met de ambities uit de Rijksnatuurvisie en mogelijk ook het EU-duurzaamheidsbeleid zoals Green Infrastructure. De Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur (VVBI, 2012) geeft aan dat er alleen ruimte ontstaat voor economische ontwikkelingen als de ongunstige staat van instandhouding (op termijn) wordt opgeheven. Daarvoor zijn investeringen nodig, waarbij ook mogelijkheden voor publiek-private samenwerking moeten worden meegenomen. De Review-commissie 'Analyse Natura 2000' (Wijmen *et al.*, 2011) acht het zeer wel mogelijk dat het Europese Hof van Justitie openstaat voor slimme implementatiekeuzes, zoals het bereiken van de doelstellingen en gelijktijdig de knel voor ruimtelijke activiteiten te verminderen. Bij slim implementeren kan volgens hen ook rekening worden gehouden met de ecologische dynamiek welke in de toekomst vergroot kan gaan worden door de gevolgen van klimaatverandering.

Uit de casussen in de hoofdstukken Coherentie en Effectiviteit blijkt dat integrale projecten die gericht zijn op natuurcombinaties wel mogelijk zijn, maar niet meer op de manier waarop zij tot voor kort werden uitgevoerd. Het Arrest Briels heeft ertoe geleid dat integrale, natuurinclusieve projecten die per saldo in het Natura 2000-gebied tot significante gevolgen leiden, alleen vergund lijken te kunnen worden onder een ADC-toets. Het verplicht doorlopen van de ADC-toets is inefficiënt indien het resultaat voor natuur hetzelfde blijft. Bovendien is er een risico dat natuurinclusieve projecten niet voldoen aan de vereisten van deze ADC-toets. De onderzochte casussen geven (nog) geen aanwijzing voor het stuklopen op de aanvullende vereisten. Uit recente jurisprudentie blijkt dat het tijdig uitvoeren van herstelmaatregelen essentieel is voor de vraag of maatregelen mitigerend of compenserend van aard zijn³⁰. Uit literatuur blijkt dat het animo voor natuurinclusieve projecten vooralsnog gering is.

³⁰ Zie ECLI;RVS:2015;3194

Het Arrest Briels kan dus leiden tot een juridische belemmering bij het uitvoeren van natuurinclusieve projecten binnen Natura 2000-gebieden volgens de ambitie uit de Rijksnatuurvisie, als maatregelen niet tijdig kunnen worden genomen. Het kwalificeren van de ontwikkeling van een habitatype op een andere plek binnen hetzelfde Natura 2000-gebied als compenserende maatregel is vanuit het oogpunt van ondernemers een groot knelpunt. Stakeholders geven aan dat zij graag rekening houden met natuur, maar dit tegelijk met de gewenste ontwikkeling willen realiseren.

Vanuit het belang van de Vogel- en Habitatrichtlijn is het alleen een knelpunt als hierdoor kansen voor het versneld realiseren van instandhoudingsdoelen worden gemist. Dat kan een probleem zijn als bij een natuurinclusief plan geen sprake is van een geldig belang of wanneer er alternatieven zijn waardoor geen afbreuk plaatsvindt van de natuurlijke kenmerken. Beheerders en groene organisaties stellen daar tegenover dat er ook zonder economische initiatieven een verplichting is om de instandhoudingsdoelen te realiseren.

7.4 Efficiëntie en relatie met ambitie 'verlaging van de uitvoeringslast'

In de Rijksnatuurvisie (ministerie van EZ, 2014) geeft het rijk aan te streven naar een effectievere natuurwetgeving waarbij men de natuur wil beschermen en tegelijk bedrijven en burgers wil ontzorgen. De natuurwetgeving is nodig als fundament voor het natuurbeleid en om te voldoen aan de internationale verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, zo wordt gesteld. Daarnaast zijn instrumenten nodig die gebiedsontwikkeling mogelijk maken, zoals een programmatische aanpak. Op deze wijze wil de overheid invulling geven aan een effectieve en efficiënte uitvoering van het natuurbeleid. Inzet is binnen de nationale wetgeving en de Europese richtlijnen ruimte te zoeken om activiteiten zo uit te voeren dat deze de natuur eerder versterken dan beschadigen. Het rijk wil de werkbaarheid van de wetgeving (en dus ook de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn) in de praktijk verbeteren door onnodige lasten voor bedrijven en burgers te schrappen, beter aan te sluiten bij internationale afspraken, vroegtijdig het natuur- en landschapsbelang te betrekken bij gebiedsontwikkeling en grote projecten, actieve beschermingsmaatregelen beter te faciliteren en meer flexibiliteit en ruimte te bieden voor maatwerk.

De Rijksnatuurvisie gaat in op diverse instrumenten, zoals de gebiedsgerichte aanpak, gedragscodes, beleidslijnen (tijdelijke natuur), die nu al leiden tot een betere omgang met natuur en een verlaging van de uitvoeringslasten. Ook het wetsvoorstel Natuurbescherming biedt hiertoe handvatten via het instrument 'programmatische aanpak'.

Uit de casussen blijkt dat bedrijven en burgers gedeeltelijk ontzorgd kunnen worden binnen de huidige instrumenten onder de nationale wet- en regelgeving, zoals beheerplannen, gedragscodes, soortenstandaards of programmatische aanpakken. In beheerplannen kan bestaand gebruik worden opgenomen en op programmaniveau kunnen effecten passend beoordeeld worden.

Door voornoemde instrumenten wordt de bewijslast voor individuele ondernemers verlicht, bij procedures in het kader van de vergunningverlening Natuurbeschermingswet en ontheffingsverlening Flora- en faunawet. Dit zal naar verwachting bijdragen aan draagvlak voor de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het opstellen van beheerplannen heeft lang stilgelegen vanwege de onduidelijkheid ten aanzien van maatregelen ter uitvoering van de effecten van stikstofdepositie en verdroging. Het vaststellen van beheerplannen is nog steeds gaande. Het is van belang om in dit proces aandacht te hebben voor de verschillende bestuurlijke schaalniveaus (rijk, provincie en gemeenten) en de organisatiestructuur (verbreding en verdieping van het proces met andere actoren). Indien niet goed rekening wordt gehouden met het interactieve circuit kan dit leiden tot juridisering (de beslissing wordt niet door het bevoegd gezag genomen, maar door de rechter) en tot polarisering (waarbij groepen van stakeholders onder druk komen te staan).

De ambitie van de Rijksnatuurvisie om burgers en bedrijven te ontzorgen via een effectieve natuurwetgeving kan dus gerealiseerd worden onder de huidige richtlijnen. Dat toepassing van de instrumenten niet altijd even eenvoudig is, heeft eerder te maken met de staat van instandhouding in combinatie met ruimte- en milieudruk en met de vigerende circuits van besluitvorming, dan met de artikelen van de richtlijnen zelf. Zoals in de paragraaf hierboven al is aangegeven, leidt het Arrest Briels tot een verhoogde uitvoeringslast voor natuurinclusieve plannen. Daarnaast zijn er diverse

Nederlandse akkoorden, programma's of plannen die wel juridische status hebben, maar waarvan onduidelijk is of dit op EU-niveau wordt geaccepteerd. Zo beoogt het wetsvoorstel Wet Natuurbescherming een programmatische aanpak voor soortbescherming mogelijk te maken. Een actualisatie van Europese handreikingen in het licht van recente jurisprudentie is wel gewenst, om vast te kunnen stellen dat instrumenten als programmatische aanpakken ook voor het Europese Hof juridisch haalbaar zijn. Hierdoor kan een efficiënte uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn toenemen. Nu ligt de onzekerheid bij het toepassen van deze instrumenten bij de lidstaten.

8 Conclusie en bevindingen juridische en beleidsmatige oorzaken voor knelpunten

8.1 Hoofdconclusie

In de voorgaande hoofdstukken zijn op grond van de casussen conclusies getrokken over oorzaken en benoemde oplossingsrichtingen voor knelpunten als wensen van stakeholders. In een workshop met juristen is vervolgens nagegaan of deze wensen van stakeholders daadwerkelijk oplossingsrichtingen bieden. In dit hoofdstuk gaan we in op aspecten die de casuïstiek overstijgen, om meer generieke conclusies te trekken en bevindingen te formuleren.

De casussen maken duidelijk dat er op hoofdlijnen drie belangrijke dilemma's zijn die het merendeel van de stakeholders voorziet of ervaart bij een effectieve, coherente en efficiënte uitvoering van de richtlijnen:

1. het risico dat natuurlijke dynamiek of plannen ter verbetering van het ecosysteem leiden tot verslechtering of aantasting van de instandhoudingsdoelen en zodoende in strijd zijn met de richtlijnen;
2. het risico dat integrale projecten met een 'win' voor natuur niet uitgevoerd kunnen worden, omdat negatieve effecten niet gesaldeerd mogen worden in een gebied;
3. de grote inspanningen en hoge kosten die nodig zijn bij het treffen van beheermaatregelen en het onderbouwen van vergunning- en ontheffingsaanvragen in het algemeen en specifiek in het geval van algemeen voorkomende soorten.

Met name op het derde punt ervaren stakeholders veel knelpunten binnen het Natura 2000-beleid. Deze hangen samen met het opstellen van beheerplannen en uitvoeren van beheermaatregelen en met het toetsen van plannen en projecten in een vergunning- of ontheffingsprocedure. In Nederland is sprake van een grote ruimtedruk en milieudruk in en nabij natuurgebieden. Een belangrijk gegeven is dat in ons land veel VHR-waarden in een ongunstige staat van instandhouding verkeren. Een essentieel knelpunt is dat we de doelen vooralsnog niet halen. Hierdoor moeten ingrijpende beheermaatregelen worden getroffen en is bij plannen en projecten al snel sprake van een kans op significante gevolgen, hetgeen de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn bemoeilijkt. Het bevoegd gezag kan alleen toestemming geven voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. De meest voor de hand liggende oplossing is om eerst te investeren in Natura 2000-gebieden, waarna ruimte ontstaat voor economische ontwikkelingen. Deze wens wordt voorgestaan door groene organisaties. Stakeholders, zoals bevoegd gezag en diverse grondgebruikers, willen niet wachten op deze volgtijdelijkheid, maar wensen gelijktijdig te kunnen investeren in natuur en ruimtelijke ontwikkelingen.

De uitvoering van de richtlijnen vindt plaats in een driehoek waarbij sprake is van een politiek circuit van besluitvorming, een interactief circuit van besluitvorming en een juridisch circuit van besluitvorming. In de praktijk verloopt dit via een iteratief, cyclisch proces. Elk proces kent zijn eigen stakeholders en tijdpaden, hetgeen betekent dat de besluitvorming bij de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn complex is. Een ander beleidsmatig knelpunt is dat de Vogel- en Habitatrictlijn een sectorale insteek vanuit natuur kent en daarmee een integrale aanpak op regionaal schaalniveau in de weg kan staan. EU-richtlijnen zijn veelal thematisch en daarmee sectoraal van karakter en niet ruimtelijk op elkaar afgestemd. De effecten van EU-richtlijnen worden vaak in gebieden pas zichtbaar nadat zij zijn omgezet in nationale regelgeving. Gebieden kunnen het zogenaamde integratiekader zijn waar alle richtlijnen en stimulerende maatregelen vanuit de EU elkaar ontmoeten. De effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van de Vogel- en Habitatrictlijn heeft nu te lijden aan een gebrek aan coherentie met ander beleid en andere regelgeving. Het kan hierbij gaan om beleid van andere beleidsterreinen, maar ook om beleid van andere bestuursniveaus.

8.2 Bevindingen

Uit analyse van de kansen en knelpunten komen grofweg drie wensen naar voren, die voor alle drie de dilemma's een oplossing kunnen bieden. Het betreft de wensen om: 1) meer ruimte te zoeken bij het formuleren van instandhoudingsdoelen, 2) meer de instandhoudingsdoelen af te stemmen met overig beleid en 3) meer kennis te ontwikkelen over maatregelen en dosis-effectrelaties.

Alle drie oplossingsrichtingen kunnen bijdragen aan een effectiever natuurbeleid, mede gericht op de rol natuurlijke dynamiek in beschermde gebieden, een coherenter natuurbeleid, mede gericht op integrale planvorming en een efficiënter natuurbeleid, mede gericht op een verlaging van de uitvoeringslasten.

Zowel bij het risico dat herstelprojecten voor natuur als integrale natuurinclusieve projecten niet kunnen worden uitgevoerd, speelt de vraag naar saldering een rol. Bij saldering denken stakeholders aan het verrekenen van effecten binnen één Natura 2000-gebied, maar ook aan het uitruilen van doelen tussen Natura 2000-gebieden.

We starten de bevindingen in deze paragraaf dan ook met de wens van sommige stakeholders om meer ruimte te creëren voor realiseren van natuurcombinaties en robuuste ecosystemen door te salderen binnen en tussen doelen in Natura 2000-gebieden (§ 8.2.1). Dit kan mogelijk gerealiseerd worden door de instandhoudingsdoelen per gebied anders te formuleren (§ 8.2.2). Het vaststellen van instandhoudingsdoelen in Nederland is gebaseerd op een nauwkeurig uitgewerkte doelensystematiek (§ 8.2.3). Er is beperkt ruimte mogelijk om deze doelen aan te passen. Aanpassing van de doelen heeft ook gevolgen voor de besluitvorming, zoals het opstellen van aanwijzingsbesluiten en vaststellen van beheerplannen. De besluitvorming in Nederland is een complex proces en afhankelijk van verschillende circuits van besluitvorming (§ 8.2.4) en van afstemming (coherentie) met andere beleidsterreinen (§ 8.2.5). Om draagvlak te verkrijgen voor besluiten is motivering en zorgvuldigheid van belang (§ 8.2.6) en zekerheid over de juridische houdbaarheid (§ 8.2.7). Besluiten en akkoorden kunnen altijd juridisch aangevochten worden waarbij Europese en nationale jurisprudentie de slaagkans hiervan bepalen (§ 8.2.8). Voor motivering van besluiten en jurisprudentie is een goed kennisniveau van belang (§ 8.2.9). Toezicht en handhaving op de uitvoering van besluiten is ten slotte essentieel om vast te kunnen stellen of zij effectief zijn (§ 8.2.10).

8.2.1 Salderen tussen en binnen doelen in een Natura 2000-gebied

Via het Europese Arrest Sweetman is bepaald dat er sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken als een plan of project in de weg kan staan aan het duurzame behoud van de in de Habitatrictlijn (of Vogelrichtlijn) bedoelde bepalende kenmerken van het betrokken gebied. Deze kenmerken houden verband met de aanwezigheid van de habitattypen en soorten waarvan het doel van instandhouding ertoe heeft geleid dat het gebied op de lijst van gebieden van communautair belang is opgenomen. De formulering 'houden verband met' suggereert dat er juridisch ruimte is om significante gevolgen niet per se aan één enkel instandhoudingsdoel op te hangen.

Een belangrijke vorm van salderen wordt ook wel aangeduid met de term 'ecosysteembenadering'. In deze benadering kan een (gering) negatief effect op een instandhoudingsdoel worden toegestaan, als hierdoor wordt bijgedragen aan een robuust ecosysteem. De bescherming van het gebied als geheel, in het licht van de natuurlijke kenmerken van het gebied, staat voorop en niet de relatieve af- of toename van specifieke soorten of habitattypen. Deze vorm van salderen is mogelijk door ofwel de instandhoudingsdoelen in het aanwijzingsbesluit ruim(er) te formuleren en te prioriteren vanuit het functioneren van het ecosysteem, ofwel door 'ten gunste van'-formuleringen op te nemen in het besluit. Dit biedt ruimte voor fluctuaties in het gebied door natuurlijke dynamiek. Ook bij projecten die gericht zijn op herstel van het gebied kan binnen vergunningverlening zo enige verslechtering van kwaliteit of kwantiteit geaccepteerd worden, als het geen aantoonbare verslechtering is in termen van ecologisch functioneren van het gebied.

Om projecten te stimuleren die gericht zijn op een verbetering van de ecologie, maar die ook andere ruimtelijke component bevatten, zou de Europese Commissie een aanvulling op de huidige guidances kunnen geven. Hierin zou moeten worden omschreven hoe integrale projecten met winst voor economie en maatschappelijke doelen en herstel van soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding vergund kunnen worden. Hierin zou ook duidelijk gemaakt kunnen worden in welke

gevallen een (significant) verlies aan oppervlakte of kwaliteit van één instandhoudingsdoel acceptabel is, indien het gebied als geheel robuuster wordt. Een nieuwe Europese handreiking moet ook kansen en mogelijkheden om vanuit andere Europese richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM), bij te dragen aan de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, nadrukkelijk benoemen (zie ook hoofdstuk 5). Door synergie met andere richtlijnen te zoeken, komen er meer kansen in beeld voor ecosysteemgerichte benaderingen in Natura 2000-gebieden.

Een andere vorm van salderen betreft het verrekenen van effecten binnen één doel in een Natura 2000-gebied door het treffen van herstelmaatregelen. De Habitatrichtlijn is gericht op minimaal behoud van aanwezig oppervlakte habitattypen in een gebied, niet per se op behoud op de huidige locatie. De mogelijkheden tot behoud op andere plekken in het gebied zijn uiteraard afhankelijk van de biotische en abiotische kenmerken van het habitatype.

Herstelmaatregelen kunnen plaatsvinden via mitigerende maatregelen of via compenserende maatregelen na het doorlopen van de ADC-toets.

Uit het Europese Arrest Briels volgt dat mitigerende maatregelen tijdig en op de plek van de ingreep moeten plaatsvinden. In de praktijk zijn herstelmaatregelen in een ander deel van het gebied soms mogelijk die (mits tijdig uitgevoerd en effectief) ook geen afbreuk doen aan de natuurlijke kenmerken van het gebied. Als dergelijke maatregelen als compensatie worden aangemerkt, kunnen er vanuit de positie van de initiatiefnemer van natuurinclusieve plannen problemen ontstaan bij uitvoering, omdat hiervoor een ADC-toets moet worden doorlopen: mogelijk is geen sprake van een geldig belang of zijn er andere alternatieven. Vanuit de natuur kan er een probleem ontstaan als hierdoor kansen voor het versneld verbeteren van natuur (oppervlak of kwaliteit) worden gemist. Europese jurisprudentie beperkt dus de mogelijkheid om zonder ADC-toets te salderen op gebiedsniveau – via bijvoorbeeld integrale of natuurinclusieve ontwerpen –, al lijkt de uitleg van het Arrest Briels door de ABRvS bij tijdigheid (en voor vogelwaarden) hiervoor wel ruimte te bieden.

Gelijktijdigheid bij het realiseren van ecologische doelen en het toestaan van economische ontwikkelingen kan plaatsvinden door ingreep- en herstelmaatregelen te reguleren via bestaande instrumenten zoals het beheerplan, een programmatische aanpak of een koepelvergunning. Dergelijke instrumenten zullen evenwel altijd passend beoordeeld moeten worden, waarbij een toets aan de instandhoudingsdoelen centraal staat. Als hieruit blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast, hoeft de ADC-toets niet doorlopen te worden.

8.2.2 Formulering instandhoudingsdoelen

Veel knelpunten bij uitvoeren van maatregelen uit beheerplannen en het toetsen van plannen en projecten, hangen direct samen met de wijze waarop in Nederland instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd. De Habitatrichtlijn verplicht nergens tot het vastleggen van instandhoudingsdoelen, maar tegelijk is vastlegging ervan noodzakelijk voor het toepassen van artikel 6 Habitatrichtlijn. In de praktijk zullen linksom of rechtsom dan ook doelen per gebied moeten worden vastgesteld. De wijze waarop deze doelen worden geformuleerd en vastgelegd, biedt flexibiliteit bij het opstellen van beheermaatregelen en toetsing. In Nederland zijn per gebied doelen geformuleerd in termen van behoud en herstel van oppervlakte en kwaliteit. Diverse stakeholders hebben aangegeven meer ecologische en bestuurlijke ruimte te willen voor een kwalitatieve doelformulering en de koppeling van doelen aan gebieden. Voorbeelden zijn om doelen (meer) te koppelen aan draagkracht dan aan aantallen, door behoud van een soortenpool op gebiedsniveau in plaats van het expliciet vastleggen van soortcombinaties of door het functioneren van abiotische processen zwaarder te laten wegen. De soorten en habitattypen uit het Standaarddata-formulier die in significante mate voorkomen, vormen de minimum input voor de instandhoudingsdoelen. Daarnaast kunnen aanvullend en/of meer algemene doelen geformuleerd worden die gericht zijn op het ecologisch functioneren van het gebied, waarbij de SDF-waarden een indicator vormen voor het belang van het gebied. Voor habitattypen in dynamische systemen en mobiele soorten kunnen op regioniveau (dus voor meerdere Natura 2000-gebieden) instandhoudingsdoelen worden geformuleerd. Door binnen de meer specifieke doelen en algemene doelen te prioriteren, kan bij uitvoeren van beheermaatregelen en toetsing van projecten meer recht worden gedaan aan het behoud van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit kan gerealiseerd worden door meer gebruik te maken van 'ten gunste van'-formuleringen of 'als dan'-formuleringen. De huidige wijze van het formuleren van instandhoudingsdoelen is gebaseerd op de Nederlandse doelensystematiek.

8.2.3 Nederlandse doelensystematiek

De Nederlandse doelensystematiek is gebaseerd op het principe van 'strategisch lokaliseren'. Via deze systematiek zijn (kort samengevat) gebiedsdoelen vastgesteld op grond van een toedeling van kernopgaven per type landschap en de bijdragen van gebieden aan deze kernopgaven. In de bijdrage van elk gebied is tevens een inschatting van de zwaarte van opgaven en haalbaarheid meegenomen. Hierdoor zijn de instandhoudingsdoelen per gebied zó geformuleerd dat ze gezamenlijk bijdragen aan een gunstige staat van instandhouding op lidstaatniveau. Bij dit strategisch lokaliseren is dus sprake van een stelsel van communicerende vaten, gebaseerd op de huidige bijdrage en potentie per gebied. Bij de formulering van de instandhoudingsdoelen is al een afweging gemaakt over belang van Nederland binnen het Europese netwerk en de biogeografische regio. De bijdrage van ons land is dus al in Europees perspectief geplaatst voor het realiseren van de doelen, door te verwijzen naar habitattypen of populaties in andere lidstaten. Het (naar beneden) aanpassen van instandhoudingsdoelen of schrappen van doelen is alleen mogelijk als aangetoond wordt dat al het mogelijke gedaan is om te voldoen aan om de soort of het habitatype in stand te houden en dat via andere, overgebleven gebieden landelijk een gunstige staat van instandhouding mogelijk blijft. Veel soorten en gebieden die in Nederland een ongunstige staat van instandhouding hebben, hebben dit ook op biogeografisch niveau.

Het uitruilen van doelen tussen Natura 2000-gebieden kan alleen plaatsvinden indien de bijdrage van gebieden aan de landelijk gunstige staat van instandhouding wordt herzien. De bijdrage is vastgelegd in de vorm van instandhoudingsdoelstellingen in aanwijzingsbesluiten. Zonder wijziging van de aanwijzingsbesluiten kan niet tussen gebieden uitgeruild worden. Het vastleggen van instandhoudingsdoelen in aanwijzingsbesluiten is niet verplicht vanuit de Habitatrictlijn, maar betreft Nederlands beleid. Het herzien van instandhoudingsdoelstellingen per gebied in het licht van de gunstige staat van instandhouding is dus mogelijk binnen de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn, maar vergt wel een nieuwe nationale besluitvormingsprocedure.

8.2.4 Besluitvorming bij uitvoering van de richtlijnen

Belangrijke stappen bij de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn zijn het opstellen van aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden, het opstellen van beheerplannen voor deze gebieden en het toetsen van plannen en projecten in een vergunningprocedure. Deze uitvoering krijgt gestalte binnen een zogenaamde driehoek: het politieke circuit van besluitvorming, het interactieve circuit van besluitvorming en het juridisch circuit van besluitvorming. De implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn is begonnen vanuit het politieke circuit (op rijksniveau), vervolgens uitgebreid naar het interactieve circuit en het politieke circuit op het provinciale niveau en beweegt vervolgens richting het juridisch circuit. Het juridisch circuit van besluitvorming, de rechtspraak, haakt weer aan bij besluiten uit het interactieve circuit. Daarbij zijn uitspraken van de hoogste bestuursrechter, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, definitief bindend. Elk circuit wordt gekenmerkt door verschillende stakeholders en tijdspaden. Op het interactieve circuit van besluitvorming is een beroep gedaan bij de consultatierondes voor het aanwijzingsbesluit. Verder is voor het interactieve circuit vooral een rol weggelegd bij het opstellen van beheerplannen. Ook het vooroverleg over plannen of projecten tussen bevoegde gezagen en initiatiefnemers voor een vergunningprocedure gebeurt in het interactieve circuit.

In de praktijk is sprake van een complex besluitvormingsproces waarbij veel belangen en belanghebbenden betrokken zijn. De besluitvorming verloopt hierdoor vaak iteratief of cyclisch en niet lineair, omdat besluiten in verschillende circuits van besluitvorming worden genomen. Zo zijn na het aanmelden van gebieden aan de Europese Commissie de processen voor het opstellen van aanwijzingsbesluiten en opstellen van beheerplannen tegelijk gestart. Daarbij is met het Omkeringsbesluit uit 2008 door de politiek (in het parlementaire circuit) vastgelegd dat een deel van de Natura 2000-gebieden pas aangewezen zal worden als er conceptbeheerplannen zijn. Hierdoor werd een mogelijkheid geschapen om vanuit het gebied suggesties te doen voor aanpassing van instandhoudingsdoelen en begrenzing. Ook is op verzoek van het parlement het rijk met de provincies in 2009 met het uitwerken van een Programmatische Aanpak Stikstof gestart, waarbij uitwerking en onderzoek in het kader van dit programma, input moet leveren voor de beheerplannen. Zo wachten beheerplannen op de PAS, de aanwijzing op beheerplannen en kunnen zowel bij vaststelling van

aanwijzingsbesluiten als beheerplannen partijen bezwaar aantekenen tegen het besluit. Het parlementaire en juridisch circuit doorkruisen daarbij het interactieve circuit. Door tijdens de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn bijvoorbeeld de PAS of het omkeringsbesluit in te brengen in het politieke circuit is sprake van politisering: de onderwerpen worden in politieke procedures behandeld, waarop het interactieve circuit vervolgens moet wachten om bijvoorbeeld met het beheerplan verder te kunnen gaan. Behandeling in het politieke circuit maakt verder dat de politieke kleur en politieke agenda's de besluitvorming over beheerplannen kunnen beïnvloeden. Voor het vaststellen van beheerplannen is overleg met besturen van provincies, gemeenten en waterschappen vereist. Hierdoor gaan ook provinciale en gemeentelijke politieke verhoudingen en agenda's een rol spelen. Daarnaast is via een handreiking aangegeven dat het beheerplan ook wordt opgesteld na overleg met eigenaren, beheerders, gebruikers en andere belanghebbenden; via een dergelijk gebiedsproces wil men draagvlak verkrijgen. Een dergelijk veelomvattend proces gaat gepaard met hoge transactiekosten vanwege overleg. Bovenstaande maakt duidelijk hoe circuits van besluitvorming op elkaar inwerken en de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn niet alleen leidt tot het uitvoeren van eerdere beleidsbesluiten (de Natuurbeschermingswet verplicht immers tot het aanwijzen van gebieden en het opstellen van beheerplannen) maar ook tot het nemen van nieuwe beleidsbesluiten, via bijvoorbeeld uitspraken van de Raad van State over het aangewezen gebied of beheerplan. Het op deze wijze nemen van beslissingen in verschillende circuits van besluitvorming, maakt het implementatieproces van de Vogel- en Habitatrichtlijn complex en langdurig. Dat wordt versterkt doordat de natuurwetgeving sectoraal is ingestoken.

8.2.5 Coherentie van beleid

Een ander aspect dat de besluitvorming bemoeilijkt, komt voort uit het feit dat de natuurwetgeving – en dus de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn – een sectorale, thematische insteek vanuit natuur kent. Het kan daarmee een integrale aanpak op regionaal schaalniveau in de weg staan. Afstemming van de natuurrichtlijnen met milieubeleid en overige ruimtelijk beleid – ook op andere bestuursniveaus – is echter noodzakelijk om de doelen te bereiken. De uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn kent een eigen proces, eigen actoren, eigen tijdslijnen en eigen begrotingen die allemaal weer anders zijn bij gebiedsontwikkeling op grond van nationale of Europese beleidsopgaven. Europese richtlijnen kenmerken zich door duidelijk omschreven, vaststaande doelen waarop de overheden van de lidstaten kunnen worden afgerekend met boetes. Geïntegreerd gebiedsgericht beleid kenmerkt zich door beleid in een nader omschreven gebied dat differentiatie beoogt in termen van doelstellingen en/of inzet van instrumenten in ruimte en tijd. Het doel van integraal gebiedsgericht beleid is om, rekening houdend met de bijzondere potenties dan wel de problemen in dat gebied, beleidsdoelen op elkaar af te stemmen en op maat toe te snijden op het gebied.

Samenhang van VHR-beleid met overig natuurbeleid wordt verstoord als bijvoorbeeld de uitvoering van de EHS stopt, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden. Hierdoor is eerder kans op significante gevolgen en kunnen projecten geen doorgang vinden.

Ook het afstemmen van Europese richtlijnen vanuit verschillende beleidsterreinen op elkaar, zoals VHR en KRM, VHR en KRW, VHR en GVB en GLB vergen vaak veel communicatie en afstemming met Brussel. Daarbij is ook sprake van afhankelijkheden met nationaal beleid dat van invloed is op ruimtelijke planning en milieucondities. Stapeling van beleid in gebieden leidt tot nieuwe beslissingen met gevolgen voor stakeholders (gebruikers en eigenaren). Zo moeten bijvoorbeeld beheermaatregelen voor de visserij in mariene Natura 2000-gebieden via het GVB geregeld worden. Eerst wordt om een akkoord met de visserij gevraagd over maatregelen, dan pas kan worden overgegaan tot aanwijzen van Natura 2000-gebieden. Druk vanuit de visserijsector kan zo de aanwijzing van VHR-gebieden tegenhouden. Dit knelpunt komt daarmee niet voort uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, maar uit de coherentie met de GVB, waarbij VHR-maatregelen binnen het Europees visserijbeleid moeten worden ingebracht. Een ander voorbeeld betreft de bescherming van weidevogels. Bij te nemen maatregelen worden kansen voor vergroening binnen het GLB onbenut en maakt de agrarische sector geen gebruik van een gedragscode voor bestendig beheer en gebruik om soorten te beschermen. Het GLB staat in die zin nog te los van de VHR, terwijl de groene diensten mogelijkheden bieden om de bescherming van weidevogels een impuls te geven. Tot slot is het de vraag of een sector zich aan de afspraken houdt die overeengekomen zijn in akkoorden of bijvoorbeeld gedragscodes en of het bevoegd gezag hierop controleert en handhaaft. Individuele

bedrijven of ondernemers kunnen zich onttrekken aan een afgesloten akkoord door een brancheorganisatie, zoals bij het VIBEG-akkoord gebeurde. Ook kunnen bedrijven individueel rechtszaken aanspannen die ingaan tegen het gedachtegoed uit het akkoord.

Een gebrek aan coherentie tussen bestuurlijke niveaus doet zich gelden bij de programmatische aanpak. Het ministerie van Economische Zaken staat achter een programmatische aanpak, zoals bij de PAS. Onzekerheid en daarmee onduidelijkheid resteert op Europees niveau: het is de vraag of het Europese Hof van Justitie akkoord gaan met de programmatische aanpak. De verschillende circuits van besluitvorming en de afstemming van beleid bemoeilijken het verkrijgen van draagvlak bij stakeholders voor de uitvoering.

8.2.6 Draagvlak stakeholders bij uitvoering richtlijnen

Het belang van draagvlak voor besluiten, kan goed geïllustreerd worden aan de hand van het instrument beheerplannen. Het opereren in meerdere circuits van besluitvorming heeft tot veel vertraging geleid bij het vaststellen van beheerplannen. Enerzijds was het wachten op de uitwerking van programmatische aanpakken, zoals PAS, maar anderzijds is het ook inherent aan de gevolgde Nederlandse werkwijze en procedure om via beheerplannen de richtlijnen uit te voeren. Conflicten in de fase van het opstellen van beheerplannen komen vooral voort uit beperkingen in het huidige en toekomstige gebruik van de gebieden, belemmeringen in economische ontwikkeling, weinig aandacht voor bestaande lokale kennis en expertise, verschillende visies op de bescherming van natuur en op de benodigde tijdschorten voor beheermaatregelen. De vertraging heeft gevolgen voor de effectiviteit, efficiëntie en coherentie. Zo leidt het ontbreken van vastgestelde beheerplannen ertoe dat alleen het aanwijzingsbesluit als toetsingskader bij vergunningverlening dient, waar een beheerplan meer nuancering qua toetsing en prioritering binnen instandhoudingsdoelen aan kan brengen. Ook is er bij het ontbreken van een vastgesteld beheerplan sprake van een hogere uitvoeringslast voor bijvoorbeeld ondernemers als het gaat om ecologische bewijslast voor cumulatieve effecten van bestaand gebruik. Ten slotte kan een beheerplan bijdragen aan de coherentie tussen het Europees natuurbeleid en overig natuur-, water- en milieubeleid.

Interactieve circuits worden gekenmerkt door coalities van betrokkenen en buitenstaanders. Buitenstaanders van interactieve circuits, zowel organisaties als leden die een ander geluid laten horen dan de eigen organisatie, kunnen zich tot juridische circuits van besluitvorming wenden. Dit kan leiden tot een toenemende polarisering: niet alleen tussen verschillende belangen, maar bijvoorbeeld ook binnen het natuurbelang (tussen verschillende natuurorganisaties, zoals in de casus Hondsbossche zeevering). Andersom zijn er bevoegde gezagen en initiatiefnemers die veel tijd in elkaar hebben geïnvesteerd om tot afstemming te komen. Daarbij kunnen overheden en maatschappelijke organisaties elkaar vinden via bijvoorbeeld slimme financieringsconstructies (zoals in de casus Marker Wadden) en elkaar zo tot samenwerking verleiden en elkaars draagvlak winnen. Het opstellen van programma's, akkoorden of plannen kost veel tijd, maar is nodig voor het verkrijgen van draagvlak. Nederlandse akkoorden, programma's of plannen zijn vaak producten die tot stand komen na jarenlange bemiddeling tussen bevoegde gezagen, natuurorganisaties en economische sectoren. Het is een eenmalige investering waarbij gehoopt wordt dat dit op de langere termijn de uitvoeringslasten doet afnemen en het draagvlak doet toenemen.

Er is sprake van gebrek aan draagvlak of hindermacht als er partijen opstaan die projecten of besluiten bestrijden. Hierdoor wordt de uitvoering veelal vertraagd, zoals geïllustreerd wordt in de casus Engbertsdijkvenen (vertraging opstellen en uitvoeren maatregelen beheerplan) en de casus VIBEG (vertraging akkoord en uitvoeren beheermaatregelen). Een risico is dat bevoegde gezagen ertoe overgaan om dergelijke hinder machten te marginaliseren. Maar het gaat niet om het feit dat een minderheid tegen is, maar om de kracht van de argumentatie. Zorgvuldigheid en de algemene maatregelen van behoorlijk bestuur (motiveringsbeginsel etc.) zijn van belang. Eenieder heeft het recht om zich op basis van argumenten te verzetten. Uiteindelijk is rechtspraak er om uitkomst te bieden. Politici en ambtenaren tonen zich vaak geërgerd over de rechten die de burgers in het verleden hebben verworven en spreken vaak van 'hindermacht' (Duineveld *et al.*, 2010). Als reactie hierop zijn nieuwe wetten en regels geïntroduceerd (bijvoorbeeld Crisis- en Herstelwet) om de eigen bestuurlijk armslag te vergroten.

Of draagvlak in een streek voor besluiten wordt verkregen, is ook afhankelijk van de beleidsambitie van het bevoegd gezag en de maatschappelijke framing van de gevolgen van het besluit. Een goed verhaal met politieke keuzen is dus onmisbaar.

8.2.7 Juridische status instrumenten

Er zijn veel Nederlandse akkoorden, programma's of plannen die wel een juridische status hebben, maar waarvan onduidelijk is of dit op EU-niveau wordt geaccepteerd. Dit dilemma speelt bijvoorbeeld bij de PAS of het concept Uitrust Natuurwaarden. Om dergelijke instrumenten te ontwikkelen, zijn (zeer) veel inspanningen verricht en kosten gemaakt. Onduidelijk is of er goedkeuring is van de Europese Commissie voor een dergelijke aanpak welke ook op termijn zal leiden tot juridische goedkeuring van het Europese Hof van Justitie. Indachtig het Arrest Briels is de vraag welke aanpak en instrumenten je wilt voorleggen als je liever geen 'nee' wilt krijgen, ook als het gaat om instrumenten die op lidstaatniveau worden gebruikt bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het zou wenselijk zijn als door de Europese Commissie beter wordt aangegeven wat wel en niet mogelijk is onder de richtlijnen. Nu ligt de onzekerheid bij de lidstaten. Dit houdt in dat de guidances op dit punt geactualiseerd moeten worden. Daarbij moet wel bedacht worden dat de Europese Guidances en guidelines niet bindend zijn. Alleen het Europese Hof van Justitie is bevoegd te oordelen over de uitleg van de richtlijnen.

Toepassing van instrumenten als akkoorden, programma's en plannen is niet altijd eenvoudig; zo leidt de lange duur van beheerplanprocessen in bepaalde gevallen tot afname van het draagvlak in de streek. Een actualisatie van Europese handreikingen in het licht van recente jurisprudentie is wel gewenst, om vast te kunnen stellen dat instrumenten als programmatische aanpakken ook voor het Europese Hof juridisch haalbaar zijn. Onduidelijkheid kan leiden tot controverse tussen stakeholders, waarna conflictsituaties via het Nederlandse en Europese recht hun belooft krijgen. Wanneer belangrijke beslissingen in het juridisch circuit van besluitvorming worden genomen, is sprake van juridisering (Arrest Briels, Kokkelvisserij-arrest etc.).

8.2.8 Jurisprudentie

In Nederland is veelvuldig sprake van rechtsgangen door een sterk maatschappelijk middenveld, mondige burgers en goede toegang van burgers tot het rechtssysteem. Veel besluiten, zoals aanwijzingsbesluiten, het besluit tot het verlenen van vergunningen of ontheffingen of het besluit tot vaststellen van beheerplannen, worden aangevochten door appellanten. In rechtszaken spelen vaak ingewikkelde vraagstukken (bijvoorbeeld over dosis-effectrelaties). De natuurwetgeving werkt vanuit open normen waarbij deze open normen meer en meer worden ingevuld via jurisprudentie (Kajaan, 2014). De Europese en nationale jurisprudentie verduidelijken de begrippen uit artikelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn respectievelijk van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet. Met name interpretatie van het Europese Hof van Justitie moet ertoe leiden dat begrippen in de Europese Unie op uniforme wijze worden uitgelegd en toegepast. Arresten van het Europese Hof van Justitie werken dus door in de Nederlandse rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State moet in voorliggende gevallen beoordelen of aan de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt voldaan en zich daarbij mede baseren op de onderliggende rapporten, zoals geïllustreerd wordt in de casus Hondsbossche Zeewering. In een rechtszaak kunnen partijen verschillende gegevens aandragen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dient dan een mening te vormen over deze rapporten, vaak met hulp van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak. Volgens een stakeholder sneuvelen vele beroepen op voorhand doordat de appellanten onvoldoende kwantitatief ecologisch gemotiveerd kunnen opkomen tegen besluiten van het bevoegd gezag.

De ruimte die Europese Guidances en Nederlandse handreikingen (soms) lijken te bieden, wordt niet altijd door de wetgever, het bevoegd gezag of de bestuursrechter erkend. De uitvoering van de natuurwetgeving is dan ook volop in ontwikkeling op basis van jurisprudentie. Het zou behulpzaam zijn als de guidances worden geactualiseerd op grond van nieuwe jurisprudentie. Hierdoor kan bijvoorbeeld meer duidelijkheid worden gegeven over het voorzorgprincipe in relatie tot de natuurlijke kenmerken van een gebied.

De voortgaande ontwikkelingen op rechtsgebied bieden helderheid, maar kunnen tegelijk tot onzekerheid bij initiatiefnemer en bevoegd gezag leiden, hetgeen geïllustreerd wordt in de casus Enkhuizen. Maatschappelijk leidt dit in bepaalde gevallen tot weerstand, en ook tot afname van het draagvlak voor natuurbeleid. De roep om meer kennis is dan makkelijk gemaakt.

8.2.9 Kennisniveau bij motivering van besluiten

Bij de processen en besluiten rondom beheerplannen en vergunningverlening kunnen achterliggende discussies spelen rond de vraag of het (ecologisch) kennisniveau voldoende is voor een efficiënte uitvoering van de richtlijnen. Zowel de Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn verplicht tot het bevorderen van onderzoek met het oogmerk om de biologische diversiteit te waarborgen. Via het Kokkelvisserij-arrest is duidelijk geworden dat actuele en volledige kennis essentieel is bij het kunnen toestaan van plannen en projecten. Er moet immers zekerheid zijn dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast. Volgens dit Europese arrest is die zekerheid er als er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn. Deze uitleg is conform het voorzorgbeginsel en gebaseerd op het 'nee, tenzij'-principe. Al met al heeft het Kokkelvisserij-arrest veel druk gelegd op de bewijslast voor initiatiefnemer en bevoegd gezag bij aanleveren van de passende beoordeling en de toetsing van deze passende beoordeling.

Feit is dat de juiste wetenschappelijke kennis niet altijd beschikbaar is. Ook bij voldoende gegevens over het voorkomen van soorten en habitattypen, de staat van instandhouding, ecologische randvoorwaarden, drukfactoren et cetera kan onzekerheid blijven bestaan over de significante gevolgen en dus de vraag of de natuurlijke kenmerken van het gebied worden aangetast. In de VIBEG-casus wordt bijvoorbeeld de sluiting van gebieden voor visserij aangevochten, omdat men betwist dat visserij tot verslechtering van de instandhoudingsdoelen leidt. De ecologische toestand van de Noordzee wordt door een veelheid van factoren beïnvloed, hetgeen het complex maakt om eenduidige dosis-effectrelaties vast te stellen en dus causaliteit aan te tonen. In de casus Engbertsdijksvenen blijven partijen verschillen over de proportionaliteit en effectiviteit van herstelmaatregelen. De omgang met resterende (structurele) onzekerheden is bepalend voor de kwaliteit van passende beoordelingen en de toestemming van het bevoegd gezag. Zowel de kennisontwikkeling als de gewinning met de vereisten en procedures van een passende beoordeling zijn na invoering van de Natuurbeschermingswet in 2005 gestaag toegenomen.

Bij alle toetsingen gaat het om maatwerk per gebied, hetgeen het gebruik van generieke drempelwaarden bemoeilijkt. Zo is bij het voorstel voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) aan de Raad van State voorlichting gevraagd over het gebruik van drempelwaarden voor stikstof. Zij voorzagen problemen waardoor we in Nederland geen generieke grenswaarden accepteren voor stikstof. In Duitsland zijn er wel grenswaarden vastgesteld, maar zijn hierover nog geen prejudiciële vragen gesteld, dus onduidelijk is of het Europese Hof van Justitie deze ruimte toelaat. Het is wenselijk om op Europees niveau vast te stellen hoe met drempelwaarden bij toetsing moet worden omgegaan. Drempelwaarden kunnen wel behulpzaam zijn als ecologen kunnen aangeven wanneer een effect wel of niet significant is, ofwel als grenswaarden kunnen verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van een gebied niet zullen worden aangetast. Drempels wisselen echter per gebied, hetgeen het werken met generieke waarden bemoeilijkt en toch weer maatwerk vergt met gedifferentieerde drempelwaarden. Een oplossing kan zijn om voor bepaalde factoren drempelwaarden per beheerplan te onderbouwen. Daarbij moet wel duidelijk worden hoe met cumulatieve effecten wordt omgegaan. Toezicht en handhaving bij het gebruik van drempelwaarden en voorwaarden in vrijstellingen of vergunningen zijn noodzakelijk om te garanderen dat daadwerkelijk negatieve effecten op Europees beschermde natuurwaarden wordt voorkomen.

8.2.10 Toezicht, handhaving en monitoring

Toezicht en handhaving op afspraken in het kader van akkoorden, gedragscodes of beheerplannen en op voorwaarden uit vergunning- en ontheffingsverlening is het sluitstuk bij uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. De papieren werkelijkheid uit akkoorden, programma's en vergunningen moet immers in de uitvoeringspraktijk gerealiseerd worden. Dit is een belangrijke taak van het bevoegd gezag om hierop toe te zien en zo nodig handelend op te treden.

Uit onderzoek blijkt dat de naleving van compenserende en mitigerende maatregelen een zwak punt is in de natuurwetgeving. Ook de maatregelen uit instrumenten zoals gedragscodes worden niet altijd op tijd of onvoldoende uitgevoerd (Van Veen *et al.* 2011). Bij de casussen Stroomlijn en Loevestein loopt bijvoorbeeld de uitvoering van herstelmaatregelen vertraging op. Binnen Stroomlijn-Beuningen is het is (nog) niet mogelijk gebleken om de ontwikkeling van nieuwe boskernen te realiseren. Hierdoor kan het behoud van het habitatype zachthoutoibossen vooralsnog niet gegarandeerd worden. Ook in

Loevestein geldt dat het verlies van glanshaverhooilanden door uiterwaardvergraving nog niet geleid heeft tot herstel in andere delen van het gebied.

Natuurorganisaties gaven in de workshop met stakeholders aan dat een beter toezicht op naleving noodzakelijk is. Daarbij moet de aandacht zich niet alleen richten op de vraag of de maatregelen ter uitvoering van het beheerplan of ten gevolge van voorwaarden in de vergunning- en ontheffingsverlening worden uitgevoerd, maar ook op de vraag of de maatregelen effectief zijn. Een monitoringsprogramma kan behulpzaam zijn om de effectiviteit van maatregelen vast te stellen, waarbij deze programma's kunnen wisselen afhankelijk van het doel (evaluatie beheerplan of voldoen aan voorwaarden vergunning en ontheffing). Ook het verkrijgen van meer inzicht in de complexe ecologische relaties binnen leefgebieden van strikt beschermde soorten of Natura 2000-gebieden en de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen zijn gebaat bij monitoring en evaluatie van deze resultaten (Van Veen *et al.* 2011). Resultaten van monitoring kunnen behulpzaam zijn bij het specificeren van voorwaarden bij vergunning- en ontheffingsverlening en zo het lerend vermogen verbeteren. Dit draagt uiteindelijk bij aan een effectievere en efficiëntere uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.

8.3 Slotbeschouwing

Het beleid rond de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn kristalliseert zich steeds verder uit, zoals blijkt uit de ontwikkelingen na het uitkomen van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn in 2003 (IBO, 2003; Kader 11).

Uit het IBO (en diverse onderzoeken hierna) naar het implementatieproces van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn blijkt dat de belangrijkste knelpunten voortkomen uit onduidelijkheden over de wetgeving, de interpretatie en de uitwerking. Die onduidelijkheid bestond op alle bestuurlijke niveaus: decentrale overheden waren vaak niet op de hoogte van de inhoud van de richtlijnen, maar ook ontbrak eenduidigheid op Europees niveau over de uitleg van een aantal cruciale begrippen zoals 'passende beoordeling' en 'significante gevolgen' (onder andere Neven *et al.*, 2006; SER, 2006; Van Keulen, 2007; Van Rheenen *et al.*, 2005).

Opeenvolgende kabinetten hebben destijds tal van verbeteracties in gang gezet, waaronder de inwerkingtreding van de Wet Natuurbescherming 1998 in 2005, het uitbrengen van diverse nationale handreikingen, het instellen van een Gegevensautoriteit Natuur met als resultaat de Nationale Databank Flora en Fauna en het opstellen van diverse instrumenten, zoals beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en gedragscodes voor sectoren en gemeenten voor omgang met de Flora- en faunawet en de Programmatische Aanpak Stikstof. Arnouts en Kistenkas (2011) wezen erop dat door het gebrek aan overeenstemming tussen wetgeving en beheerpraktijk en de voortdurende belangenstrijd in de loop van de tijd tal van onduidelijkheden, vertragingen en complexe, dure juridische procedures ontstonden.

Tussen het verschijnen van het IBO-onderzoek in 2003 en anno 2015 is de betekenis van begrippen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, steeds duidelijker geworden, ook dankzij jurisprudentie. Op Europees niveau zijn handreikingen vastgesteld over de toepassing van de richtlijnen. Begrippen als 'significante effecten' en 'externe werking' bleven voor problemen zorgen, vooral bij stikstofdepositie door de agrarische sector.

Alhoewel niet al de knelpunten volledig zijn weggenomen, concludeert de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur dat Nederland in twaalf jaar, tussen 2003 en 2015, een behoorlijke slag heeft gemaakt (RLI, 2015): "Communicatie, informatie en kennisdeling heeft duidelijk meer aandacht gekregen in de loop van de tijd." Anno 2015 zijn de gesignaleerde knelpunten dan ook van een andere aard. De opgave vanaf 2014 lijkt volgens de Raad nu: van en met elkaar leren, proactief omgaan met wetten en regels.

Kader 11. Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De maatschappelijke onrust over de effecten van de Vogel- en Habitatrichtlijn vormde de directe aanleiding voor het instellen van een – door de minister van Financiën geleid – IBO door het kabinet. Klachten over vertraging of zelfs het niet doorgaan van maatschappelijk gewenste projecten, over extra uitvoeringskosten, en over als gevolg hiervan bij de overheid ingediende schadeclaims kwamen op sinds de in de media breed uitgemeten rechtszaken rond het grensoverschrijdend bedrijventerrein in Heerlen in het leefgebied van de hamster. 'Juridisering' was hierbij een vaak gehoord trefwoord. Het doel van het IBO was om de Nederlandse knelpunten met betrekking tot de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn volledig in kaart te brengen in combinatie met een toets op doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige toepassing in Nederland en om mogelijke oplossingsrichtingen te formuleren.

Bron: Bastmeijer en Verschuuren, 2004.

De vijftien aanbevelingen voor destijds gesignaleerde knelpunten waren volgens het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO, 2003): 1) verbeteren van de onderlinge communicatie tussen overheden, bedrijfsleven en natuurbeschermingsorganisaties; 2) verbeteren beleidsbepaling, voorlichting over en toepassing van natuurbeschermingsregelgeving; 3) opstellen van beheerplannen; 4) beperken belemmerende werking soortenbescherming; 5) protocol voor te verrichten soortenonderzoek en houdbaarheidsdatum vergunning; 6) inventariseren van bijzondere soorten; 7) verminderen bestuurlijke lasten en kosten bedrijfsleven; 8) uitwisselen ervaringen met lidstaten; 9) evaluatie verbeteringstraject 2005; 10) implementatie artikel 6 Habitatrichtlijn; 11) verbeteren coördinatie vergunningverlening; 12) concretiseren bepalingen en begrippen; 13) vereenvoudigen soortenbeschermingswetgeving en 14) aanpassen bepalingen richtlijnen.

Bron: IBO, 2003.

De ervaringen van stakeholders bij uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn laten zien dat men nog steeds aanloopt tegen knelpunten bij beheerplannen, soortbescherming en bestuurlijke lasten en kosten voor bedrijfsleven. Nieuwe knelpunten komen met name voort uit de wens tot het realiseren van integrale plannen en projecten voor natuurherstel.

Makkelijke oplossingen zijn voor de ervaren knelpunten veelal niet voorhanden: dat oplossingen veelal binnen de artikelen en jurisprudentie van de Vogel- en Habitatrichtlijn mogelijk zijn, wil niet zeggen dat zij in Nederland eenvoudig te realiseren zijn. De huidige ecologische en beleidsmatige ruimte in ons land is beperkt. De ecologische ruimte is beperkt door de veelal ongunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen en de huidige milieu- en ruimtedruk in ons land. Er zijn forse ingrepen nodig om deze trend te keren.

De beleidsmatige ruimte is beperkt door de wijze waarop de processen ter uitvoering van de richtlijnen in ons land bestuurlijk zijn vormgegeven. De procedure rond de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn is erop gericht om enerzijds ecologische kaders te stellen en anderzijds draagvlak in regionale gebiedsprocessen te verwerven. Voor dit laatste staat geen vast omschreven tijdsduur gezien de verschillende rondes in de circuits van besluitvorming. De vraag is of de bestuurlijke slagkracht bij besluiten over aanwijzing, beheerplan en vergunningverlening vergroot kan worden.

Bij de nieuwe Omgevingswet en Wet Natuurbescherming kiest Nederland voor een nauwe aansluiting bij de Europese richtlijnen. De Europese regelgeving geeft vaak een ondergrens aan voor natuur voor alle lidstaten. Lidstaten mogen altijd hogere eisen stellen gegrond op basis van specifieke omstandigheden in een lidstaat. Als grenzen van gebieden moeten veranderen of doelen anders verdeeld of gedefinieerd, moet de Nederlandse implementatieprocedure worden herzien. Dat is een (zeer) lastige bestuurlijke opgave welke tot nieuwe beleidsmatige knelpunten kan leiden.

Het beleid rond de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn kristalliseert zich steeds verder uit, ook met stappen als de Programmatische Aanpak Stikstof en Europese jurisprudentie. De technische interpretatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn wordt hierdoor steeds eenduidiger. Anderzijds zal altijd sprake zijn van belangentegenstellingen, waardoor besluitvorming vertraagd kan worden. De casussen tonen opnieuw aan dat uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn een lange adem vergt en een precair evenwicht betreft tussen ecologische kennis, juridische mogelijkheden en beleidsmatige ambities.

Literatuur

- Adviescommissie VVBI, 2012. Samenloop natuurbescherming, infrastructuur, gebiedsontwikkeling en agrarische sector. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/07/13/advies-samenloop-natuurbescherming-infrastructuur-gebiedsontwikkeling-en-agrarische-sector>.
- Adviesgroep Huys, 2009. Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving. Perspectief van een programmatische aanpak (gericht op stikstof problematiek).
- Apeldoorn, R.C. van, 2011. Natura 2000 en recreatie. Voorbeelden van activiteiten in en nabij Natura 2000-gebieden. Alterra-rapport 2160. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Apeldoorn, R.C. van, A. Klimakowksa en C.J. Smit, 2011. Eerste concept- en ontwerpbeheerplannen Natura 2000. Kinderziekten en de weg naar herstel! Alterra-rapport 2071. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas, 2011. Nederland op slot door Natura 2000: de discussie, ontrafeld. Bijlage bij WOT-paper 7 – De deur klemt, WOT-werkdocument 236. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Bache, I. and M.V. Flinders, 2004. Multi-level Governance, New York: Oxford University Press
- Backes & Rotmeijer, 2002. Soortenbescherming in Nederland.
- Backes, C.W., M.P. van Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks, D.C.J. van der Hoek en A.L. Gerritsen, 2011. Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen. Planbureau voor de Leefomgeving, Universiteit Maastricht.
- Balkenende, J.P., 2009. Letter to H.E. Mr J.M. Barroso, President of the European Commission. Den Haag, 13 juli 2009 (no. 3080107).
- Barroso, J.M., 2009. Letter to Dr. J.P. Balkenende, Prime Minister of the Kingdom of The Netherlands. Brussel, 26 oktober, 2009 (D/2375).
- Bastmeijer, C.J. en J.M. Verschuuren, 2004. Juridische knelpunten bij de bescherming van natuurgebieden. Interdepartementaal beleidsonderzoek Vogel- en Habitatrictlijn. In: Milieu en Recht 2004/3 (142-149).
- Bastmeijer C.J. & K. Willems, 2010. 'Robuust, verbonden en beschermd'. Past een klimaatbestendig natuurbeleid met aandacht voor 'wilde natuur'-beleving in het juridische Natura 2000-jasje?. In: C.W. Backes, C.J. Bastmeijer, M.E.A. Broekmeyer, I.M.A. Heitkönig, A.E.M. Ninaber, M.A. Poortinga, E. Smidt, M. van Veen, K. Willems & H.E. Woldendorp, 2010. Natuur(lijk) met recht beschermd: bouwstenen voor een effectieve en hanteerbare natuurbescherming. Publicatie van de Vereniging voor Milieurecht. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.
- Bijlsma, R.J., J.A.M. Janssen, E.J. Weeda en J.H.J. Schaminée, 2014. Gunstige referentiewaarden voor oppervlakte en verspreidingsgebied van Natura 2000-habitattypen in Nederland. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-rapport 125.
- Bijlsma, R.J. & H.N. Siebel, 2007. Mossen. In J.A.M. Janssen & A.H.P. Stumpel (red.), Internationaal belang van de nationale natuur. Ecosystemen, Vaatplanten, Mossen, Zoogdieren, Reptielen, Amfibieën en Vissen. MNP-rapport 43; 33-39.
- Bijlsma, R.J., A.J.M. Jansen, J.A.M. Janssen & P.C. Schipper, 2015. Beoordelingssystematiek Natura 2000 gebiedsdoelen op landschapsschaal. Alterra-rapport (in prep.).
- Bijlsma, R.J., C.J. Bastmeijer, M.E.A. Broekmeyer, R.J.F. Bugter, F.M. Fleurke, H.P.J. Huiskes en J.A.M. Janssen, 2012. Samenvoeging Natura 2000-gebieden: Juridische, bestuurlijk en ecologische (on)mogelijkheden, kansen en risico's.
- Borgström, S. & F.H. Kistenkas, 2014. The Compatibility of the Habitats Directive with the Novel EU Green Infrastructure Policy. European Energy and Environmental Law Review, EEELR (2014) 23: 36-44.
- Bouwma, I.M., R. van Apeldoorn, A. Çil, M. Snethlage, N. McIntosh, N. Nowicke & L.C. Braat, 2010. Natura 2000- Addressing conflicts and promoting benefits. Alterra, Wageningen, The Netherlands.
- Broekmeyer, M.E.A. & M.E. Sanders, 2013. Keten dienstverlening natuur. Kansen, knelpunten en adviezen voor uitvoering natuurwetgeving. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2416.

-
- Broekmeyer, M.E.A.; Opdam, P.F.M.; Kistenkas, F.H., 2009. Natura 2000: veerkrachtige gebieden of significante gevolgen? Wageningen UR (University & Research centre). Vakblad Natuur Bos Landschap 6 (1). - p. 14–15.
- Broekmeyer, M.E.A.; Opdam, P.F.M.; Kistenkas, F.H., 2008. Het bepalen van significante effecten; omgaan met onzekerheden. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1664.
- Broekmeyer, M.E.A., A.J. Griffioen & D.A. Kamphorst, 2008. Vergunningverlening Natuurbeschermingswet: een overzicht van aanvragen en besluiten art. 19D. Natuurbeschermingswet 1998 sinds 1 oktober 2005 tot 31 juli 2008. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1748.
- Broekmeyer, M.E.A., M.H.C. van Adrichem, R. Pouwels en R. Jochem, 2015. Soortmanagementplannen en de Habitatrichtlijn; Ruimtelijke onderbouwing duurzaamheid populaties Gewone dwergvleermuis. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2608.
- CDA, 2006. Natuurbeleid; een onnodig groeiend ongenoegen. Tweede Kamer stuk 30 690. Initiatiefnota.
- Commissie Elverding, 2008. Sneller en Beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten.
- 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 Question. Directorate-General for Environment.
- Doorn, Anne van, Dick Melman, Arjan Griffioen, 2015. Verkenning meerwaarde vergroening GLB voor doelen agrarisch natuurbeheer. Alterra-rapport 2607, Wageningen, Alterra Wageningen UR.
- Dotinga, H.M., A.H. Jonkhoff, I.C.G. Klein-Hendriks, T.J.A. Rammelt en A. Trouwborst, 2010. Het dilemma van de Noordzee: intensief gebruik én het grootste natuurgebied van Nederland. Vereniging voor Milieurecht/Boom Juridische Uitgevers.
- Duineveld, M., R. van Dam, R. During & A. van der Zande, 2010. The importance of being Nimby. Burgers en Landschap, deel 4. Wageningen, WUR.
- Ebbeson, J., 2010. The rule of law in governance of complex socio-ecological changes. Global Environmental Change 20: 414–422.
- Ecosystems Ltd, 2013. EC Study on evaluating and improving the article 6.3 permit procedure for Natura 2000 sites. Final report November 2013.
- EL&I, 2011. Implementatie Natura 2000 in Nederland. Analyse naar aanleiding van het Regeerakkoord en de motie van der Staij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000- implementatie. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, Den Haag.
- European Commission, 2002. Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and 6(4) of the Habitats Directive 92/43/EEC.
- European Commission, 2006. Nature and Biodiversity Cases. Ruling of the European Court of Justice.
- European Commission, 2007. Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC.
- European Commission, 2009. Beoordeling van een strategisch natuurinclusief projectplan voor Markermeer en IJmeer. DG-Environment, FK/D(2009).
- European Commission, 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.
- European Commission, 2012a. Commission note on the designation of special areas of conservation (SACs). Final version of 14 May 2012.
- European Commission, 2012b. Commission note on setting conservation objectives for Natura 2000 sites. Final version 23/11/2012.
- European Commission, 2012c. Links between the Marine Strategy Framework Directive (MSFD 2008/56/EC) and the Nature Directives (Birds Directive 2009/147/EEC (BD) and Habitats Directive 92/43/EEC (HD)).
- European Commission, 2013a. Guidelines on Wilderness in Natura 2000. Management of terrestrial wilderness and wild areas within the Natura 2000 Network.
- European Commission, 2013b. Factsheet The Economic Benefits of Natura 2000.
- European Commission, 2014a. Establishing conservation measures for Natura 2000 Sites. A review of the provisions of Article 6.1 and their practical implementation in different Member States.

-
- European Commission, 2014b. Farming for Natura 2000. Guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on Member States good practice experiences.
- European Commission, 2015. The State of Nature in the EU. Reporting under the EU Habitats and Birds Directives 2007–2012.
- Europese Commissie, 2000a. Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/42/EEG).
- Europese Commissie, 2007. Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)
- Europese Commissie, 2008. Gidsdocument voor de jacht in het kader van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand.
- Europese Commissie, 2013. Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): stand van zaken en vooruitzichten. Brussel, 01.08.2013, SWD 2013 401 Final.
- Europese Commissie, 2014. Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): stand van zaken en vooruitzichten. Brussel, 18.06.2014, SWD 2014 192 Final.
- Evans, D. & M. Arvela, 2011. Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive. Explanatory Notes & Guidelines for the period 2007-2012. Final Draft, July 2011. European Topic Centre on Biological Diversity, Paris. September 2013, Pages 43–53.
- EZ, 2014. Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014. Den Haag. Ministerie van Economische Zaken.
- EZ, 2014b. Notitie bestaande activiteiten in relatie tot Natura 2000. EZ/PDJNG 18-6-2014.
- Fellinger, M., T. Kok, M. Lof, V. van der Meij, 2005. Stroomlijning Kaderrichtlijn Water en de Habitatrichtlijn. Verkenning van mogelijke conflicten tussen doelstellingen van beide richtlijnen en wensen voor oplossingen. Rapport EC-LNV 2005/349. Expertise centrum LNV. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Folkert, R. *et al.*, 2014. Beoordeling programmatische Aanpak Stikstof. De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening, Den Haag: PBL.
- HaskoningDHV Nederland B.V., 2013. Natura 2000-gebieden op slot? Factoren ten aanzien van plan-of projectrealisatie onderzocht. In opdracht van Rijkswaterstaat WVL.
- Hoogerwerf, A. (red.), 1989. Overheidsbeleid. Alphen a/d Rijn: Samson.
- IBO, 2003. Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien. Eindrapportage van de werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2002–2003, nr. 7.
- I&M/EZ, 2012a. Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012–2020, Deel 1. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- I&M, 2012b. Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012–2020 (deel 3). KRM-programma van maatregelen. Bijlage 5 bij het Nationaal Waterplan 2016–2021. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IVM, 2006. Globale Batenraming van Natura 2000 gebieden. Instituut voor Milieuvraagstukken, Amsterdam.
- Janssen, J.A.M., E.J. Weeda, P. Schippers, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G.H.P. Arts, C.M. Deerenberg, G. Bos & R.G. Jak, 2014. Habitattypen in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van oppervlakte, representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDFs) Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu WOt-technical report 8.
- Jessop, B., 2004. Multi-level governance and Multi-level Meta-governance. In: I. Bache and M.V. Flinders, 2004. Multi-level Governance, New York: Oxford University Press, pp. 49–75.
- Kajaan, M., 2014. Kroniek Natuurbeschermingsrecht 2014. Bouwrecht 2014/75.
- Kajaan, M., 2012. De (on)mogelijkheid koepelvergunning Nbw. Stichting advisering. bestuurrechtspraak 2012/109. Noot onder ABRvS 15 augustus 2012 ECLI:NL:RVS:2012:BX4650
- Kajaan, M., 2015. Onderscheid mitigatie en compensatie; toepassing arrest-Briels. Milieu en Recht 2015/52-53-54.
- Kingdon, J., 1984. Agendas, alternatives and public policies. Boston: Brown.
- Kistenkas, F.H., 2014a. Juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid (Natura 2000). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 17.

-
- Kistenkas, F.H., 2014b. Reconsidering the habitats assessment. The compatibility of the habitats assessment with green infrastructure. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-paper 32.
- Kole, S.D.P., 2014. Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden: een effectief instrument voor natuurbescherming. Proefschrift Universiteit van Nijmegen.
- Koppenjan, J.F.M., 1993. Management van de beleidsvorming 1993:35. Den Haag: VUGA.
- Kreveld, A. van, 2015. Topsector natuur. Volle kracht vooruit met uitvoering Europese natuurwetgeving. Bureau Ulucus in opdracht van Vogelbescherming Nederland en Vereniging Natuurmonumenten.
- Leneman, H., M.J. Bogaardt & P. Roza, 2009. Costs of and public funds for Natura 2000 in the Netherlands, LEI-rapport 2009-073. LEI-Wageningen UR. Den Haag.
- Leneman, H., R. Michels, P. van der Wielen, D. Oudendag, J. Helming, W. van Deursen & S. Reinhard, 2012. Economisch perspectief van de PAS; Baten en kosten van de Programmatische Aanpak Stikstof in Natura 2000-gebieden. LEI-nota 12-070.
- LNV, 2005. Handreiking beheerplannen Natura 2000-gebieden. Den Haag. Ministerie van LNV.
- LNV, 2006. Natura 2000 doelendocument. Duidelijkheid bieden, richting geven en ruimte laten. Den Haag. Ministerie van LNV.
- March & Olsen (red), 1976. Ambiguity and choice in organizations. Bergen.
- Marks, G. and L. Hooghe, 2004. Contrasting Visions of Multi-level Governance. In: I. Bache and M.V. Flinders, 2004. Multi-level Governance, New York: Oxford University Press, pp. 15–31.
- Mendelts, P. & L. Boerema, 2012. Een ruimere jas voor Natura 2000? Milieu en Recht. 2012, 5, p. 310–316 7 p.
- Metz, D., 2015. AERIUS Calculator. Toelichting toepassingsbereik en beschrijving rekenmethode.
- MNP, 2007. Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland. MNP-publicatienummer 500127001/2007. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Möckel, S en W. Köck, 2013. European and German nature conservation instruments and their adaptation to climate change. A legal Law Review 31–40.
- Netwerk Groene Bureaus, 2015. Experiences of Dutch consultancies with the Birds en Habitats Directives. Network of Nature Consultancies, Odijk.
- Noordhuis, Ruurd, Simon Groot, Miguel Dionisio Pires and Maaïke Maarse, 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.
- Oltmer, K., E. Hees & C. Rougoor, 2010. Innovaties rond Natura 2000-gebieden; kansen en mogelijkheden voor agrarische bedrijven. LEI-rapport 2010-056. Wageningen UR, Den Haag.
- Onrust, F. en A. Drahmman, 2013. Flora- en faunawet: nieuwe donkere wolken boven Nederland? Tijdschrift voor Bouwrecht 2013/1.
- Onrust, F. en A. Drahmman, 2014. Dwingende redenen van groot openbaar belang in de Flora en faunawet. Tijdschrift voor Bouwrecht 2014/112.
- Opdam, P.F.M.; Broekmeyer, M.E.A.; Kistenkas, F.H., 2009. Identifying uncertainties in judging the significance of human impacts on Natura 2000 sites. Environmental Science and Policy 12 (7). - p. 912–921.
- Ottburg, F.G.W.A. en C.A.M. van Swaay, 2015. Gunstige referentiewaarden voor populatieomvang en verspreidingsgebied van soorten van Bijlage II, IV en V van de Habitatrichtlijn. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wot-rapport 124.
- Paulissen, M., F.G.W.A. Ottburg en H.P. Wolfert, 2006. Gelijktijdige implementatie van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. Deel 1: Analyse van de potenties van KRW-maatregelen voor Natura 2000-doelen; Alterra-rapport 1351.1. Alterra Wageningen UR.
- PBL, 2013. QuickScan Hoofdlijnennotitie 'Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland'. Globale toetsing van effectiviteit en doelmatigheid. PBL notitie 1101. Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, 2012. Natuurverkenning 2010–2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap. PBL-publicatienummer: 500414008. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL, 2014a. Balans van de Leefomgeving 2014. PBL publication nr. 1308. Olav-Jan van Gerwen, Nico Hoogervorst, Gert Eggink, Laurens Brandes, Guus de Hollander. Met medewerking van Martijn Eskinasi en Frank van Dam (wonen), Jan Ros (energie), Hans van Grinsven (voedsel en landbouw), Hans Nijland (mobiliteit), Willem Ligtvoet en Frank van Gaalen (water) en Joep Dirckx (natuur en natuurlijk kapitaal). Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, 2014b. Evaluatie van het Natuurpact. Een voorstel voor een Evaluatiekader. PBL-notitie 1633. Planbureau voor de Leefomgeving.

-
- PBL, 2014c. Natuurlijk kapitaal: toestand, trends en perspectief. Met medewerking van Wageningen UR. Den Haag. publication nr. 1480. Joep Dirksen. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Peters, B.G. and J. Pierre, 2004. Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In: I. Bache and M.V. Flinders, 2004. Multi-level Governance, New York: Oxford University Press, pp. 75-91.
- Pleijte, M., 2002. Maatschappelijke organisaties: 'natuurlijke' bondgenoten voor natuur(beleid). In: Kuindersma, W., 2002. Bestuurlijke trends en het natuurbeleid. Wageningen: Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Planbureaustudies nr. 3.
- Pleijte, M., 2009. Spanningsvelden bij het opstellen van beheerplannen voor Natura 2000.
- Pleijte, M., Bavel, van M.A.H.J., 2006. Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld? Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen Europees beleid en gebiedsgericht beleid. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, nr. 39.
- Regiegroep Natura 2000, 2010. Verrekenen van effecten. Versie 1.1 akkoord Regiegroep 15 juni 2010.
- Reinhard, A.J., Nieuwkamer, R., Dijkman, W., Polman, N.B.P., Ruijgrok, E., 2014b. MKBA Wierdense Veld Den Haag: LEI Wageningen UR, 2014 (LEI Rapport 14-017) - 34 p.
- Reinhard, A.J., Nieuwkamer, R., Dijkman, W., Polman, N.B.P., Ruijgrok, E., 2014a. MKBA Engbertsdijkvenen Den Haag: LEI Wageningen UR, 2014 (LEI Rapport 14-009) - 38 p.
- RLG, 2002. Voorkomen is beter Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling. Raad voor het Landelijk Gebied.
- RLI, 2015. Ruimte voor de regio in Europees beleid. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Den Haag.
- Runhaar, J., J.H.J. Schaminee, H.P.J. Huiskes, 2007. Externe werking Natura 200 gebieden: een probleem? Toekomstperspectieven van Europese natuur in Nederland. Kiwa Water Research. <http://edepot.wur.nl/121039>.
- Sanders, M.E., H.E. Keizer-Vlek en J.G.M. van der Gref-van Rossum, 2012. Watermaatregelen in Natura 2000-gebieden; Rapportage en synergie van watermaatregelen in Natura 2000-gebieden en KRW-waterlichamen. Wageningen, Alterra, Alterra-Rapport 2356.
- Sanders, M. en J. Westerink, 2015. Op weg naar een natuurinclusieve landbouw. Brochure Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Schoukens, H. and Kees Bastmeijer, 2014. Species protection in the european union: how strict is strict. Chapter in: Born C-H., Cliquet A., Schoukens H., Misonne D. & Van Hoorick G., (eds) *The habitats Directive in its EU Environment Law Context: European Nature's Best Hope?*, Routledge, Abingdon, Oxford.
- Sira Consulting B.V., 2015. Regeldrukeffecten Wetsvoorstel Natuurbescherming
- Steinwall, A., 2013. The justices and injustices of ecosystem services. Routledge London.
- Steunpunt Natura 2000, 2008. Quick scan bestaand gebruik & Natura 2000. Sectornotities. Steunpunt Natura 2000 ism Arcadis.
- Sundseth, K. and P. Roth, 2014. Article 6 of the Habitats Directive. Rulings of the European Court of Justice. Final draft september 2014. Ecosystems Ltd. (N2K group).
- Teisman, G.R., 1995. De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden. In: Hart, P. 't, *et al.* (red.), Publieke besluitvorming. Den Haag: VUGA. (p. 33-56).
- Ten Hooven, M., 2015. Het weefsel erodeert. Alex Brenninkmeijer over de verdeling van de macht., In: Groene Amsterdammer, 5 augustus, 2015.
- VBNE-website file:///C:/Users/friss001/Downloads/heidelandschap-in-ontwikkeling.pdf
- Veen, M.P. van, M.E. Sanders en M.E.A. Broekmeyer, 2011. Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving. PBL-publicatienummer 555084002. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Vogelaar, E., 2010. Ecologie vs. economie? Flexibele oplossingen binnen het Natura 2000-beleid. Afstudeerscriptie iov Natuurmonumenten.
- Vonk, M., C.C. Vos en D.C.J. van der Hoek, 2010. Adaptatiestrategie voor een klimaatbestendige natuur. PBL- publicatienummer 500078002. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven.
- Vreeswijk, T., A.M. Schmidt en A. van Kleunen (in prep.) Evaluatie van de Natura 2000-doelensystematiek. Alterra-rapport Alterra, Wageningen
- Waterrecreatie Advies, 2006. Zwartboek. (On)bedoelde gevolgen Natura 2000.

-
- Wijmen, P.C.E. van, Mr. Ch.W. Backes, C.J. Bastmeijer, A.G.A. Nijmeijer, J.H.J. Schaminée, 2011. Implementatie Natura 2000 in Nederland. Review. Bijlage 6 bij de analyse 'Implementatie Natura 2000 in Nederland. Rijksoverheid.
- VVD Tweede Kamerfractie, 2011. Klachtenbundel Natura 2000. Voorbeelden van knellende wet- en regelgeving meldpunt Natura 2000.
- Wamelink *et al.*, 2013. Considerable environmental bottlenecks for species listed in the Habitats and Birds Directives in the Netherlands. In: Biological Conservation. Volume 165.
- Woldendorp, H.E., mmv P.A. Slim, 2009. Ecologische dynamiek in een economisch dynamische omgeving. Een juridische verkenning van de mogelijkheden om ecologische en economische dynamiek in kustgebieden te combineren. Alterra-rapport 1846. Alterra Wageningen UR, Wageningen.

Bijlage 1 Leden Projectgroep en Klankbordgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn

Leden Projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn

- Herman Snijders (ministerie van Economische Zaken; voorzitter)
- Annemieke Adams (ministerie van Economische Zaken)
- Mirjam Poppe (ministerie van Economische Zaken)
- Marc de Rooij (ministerie van Infrastructuur & Milieu)
- Gerrit Valkeman (IPO/provincie Overijssel)

Leden Klankbordgroep Project Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn

- | | |
|---|--------------------------|
| • LTO Nederland | Gerbrand van 't Klooster |
| • Staatsbosbeheer | Gerard Jonkman |
| • Groene 11 | Patrick Nuvelstijn |
| • Groene 11 | Harm Dotinga |
| • Landschappen.nl | Berry Lucas |
| • Agrarisch Natuurbeheer | Jos Roemaat |
| • Federatie Particulier Grondbezit | Jakob Leidekker |
| • VNO-NCW | Jos Rijkhoff |
| • Havenbedrijf Rotterdam | Resianne Dekker |
| • Federatie van Oppervlaktedelfstofwinnende Industrieën | Leonie van der Voort |
| • VisNed | Wouter van Broekhoven |
| • Regiegroep Recreatie & Natuur | Monique Boskma |
| • RECRON | Ivo Gelsing |

Bijlage 2 Format voor casus-onderzoek

Casus

Onderzoeker Alterra

Probleemhouder/ primaire stakeholder

(van alle geïnterviewden naam, positie, organisatie, telnummer en e-mail)

Nadere omschrijving probleem:

- Welke categorie probleem* doet zich in deze casus voor:
 - Effectiviteit/doeltreffendheid VHR: zijn/worden de doelen van de VHR bereikt? *Zowel strategische doelen (gunstige svi soorten en habitattypen) als operationele doelen (ontwikkelen van een beschermingssysteem, toetsen van plannen en projecten etc.*
 - Efficiëntie/doelmatigheid VHR: zijn de kosten en inspanningen redelijk?
 - Coherentie/samenhang VHR: is er synergie of strijdigheid met ander EU-beleid of nationaal beleid?
- Welke maatregelen stuiten op onbegrip?
- Welke kansen en knelpunten deden zich voor in deze casus?

Gevolg probleem:

- Wat is gevolg maatregel voor realisatie natuur?
- Hoe heeft maatregel de realisatie van de doelen van verschillende stakeholders** beïnvloed?
- Hoe heeft maatregel de realisatie van de aanwezige functies in gebied beïnvloed?

Oorzaak probleem:

- Uit welk deel van de regelgeving komt het probleem voort?
- Licht het aan de richtlijnen van de EU zelf en/of de EU Guidelines? Artikelen *? Jurisprudentie?
- Licht het aan de wijze waarop Nederland de EU-richtlijnen geïnterpreteerd heeft en geïmplementeerd heeft in de Nederlandse natuurwetgeving? Artikelen? Jurisprudentie?
- Licht het aan de wijze waarop stakeholders de Nederlandse natuurwetgeving interpreteren of de daadwerkelijke Nederlandse implementatie (met vergunningverlening/ implementatie etc)?

Wens:

- Wat zijn gewenste zaken om maatregelen wel uit te kunnen voeren?
- Welke voorstellen/ oplossingsrichtingen zijn er om regelgeving te veranderen? Op welke perspectieven sluiten deze het meeste aan?
 - Inzet op toekomstbestendige natuur?
 - Inzet op natuurinclusieve planvorming (win-win)?
 - Inzet op vermindering van de uitvoeringslasten?
 - Andere perspectieven?

Oplossing:

- Hoe kan doeltreffendheid verbeterd worden?
- Hoe kan doelmatigheid verbeterd worden?
- Hoe kan samenhang verbeterd worden?
- Andere opmerkingen?

* De EU-questionnaire onderscheidt verschillende doelen bij de Richtlijnen (strategic objectives, specific objectives, measures/operations objectives) waarbij telkens verwezen wordt naar specifieke artikelen VR/HR.

** Stakeholders: aansluiting bij indeling Bouwma et al (2010: Natura 2000- Addressing conflicts and promoting benefits):

- competent organisations responsible for ensuring Natura 2000 conservation measures are taken
- regular site users such as forest owners, farmers, hunters, fishermen, local people, recreational users and site managers
- developers (who are planning a new project in or near a Natura 2000 site)

Bijlage 3 Stakeholders per casus

A2-Vlijmens Ven

- Wiepke Warmerdam en Roel Nijsten, Rijkswaterstaat
- Fons Mandigers en Cindy Burger, Natuurmonumenten

ANT- IJsselmeer

- Ruud Cuperus en Maarten Platteeuw, Rijkswaterstaat
- Flos Fleischer, Samenwerkingsverband het Blauwe Hart
- Barbara van Beijma, IJsselmeervereniging

Engbertsdijksvenen

- Rob Messelink, provincie Overijssel
- Wouter van Sambeek, ministerie van Economische Zaken
- Henk Ormel, Platform Engbertsdijksvenen
- Luuk Boerema, adviseur Platform Engbertsdijksvenen

Enkhuizen Compagniehaven

- Herman Hoekstra, Compagniehaven
- Martijn Harman, provincie Noord-Holland

Friese Front

- Wim van Urk, ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Mirjam Poppe, ministerie van Economische Zaken
- Joost Backx, Rijkswaterstaat

Ganzen

- Harm Dotinga, Vogelbescherming Nederland

Gewone dwergvleermuis

- Torben Mulder en Guido Verschoor, provincie Limburg
- Jeroen Ostendorf, ministerie van Economische Zaken
- Maarten Kaales, gemeente Zwolle

Hondsbossche Zeewering

- Yaron Daniel, Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier
- Luc Berris, Natuurmonumenten
- Harm Niesen, Faunabescherming

Korhoen

- Meta Rijks, Staatsbosbeheer
- Annechien Helmens, ministerie van Economische Zaken
- Fenneke van der Vegte, provincie Overijssel

Loevestein

- Jaap Ex, provincie Gelderland
- Marcel van de Leemkule, Rijkswaterstaat

Marker Wadden

- Patrick Nuvelstijn, Natuurmonumenten
- André van den Berg, provincie Flevoland
- Herman Verheij, IJsselmeervereniging
- Joost Backx, Rijkswaterstaat

Olde Maten

- Hennie Olthof, Staatsbosbeheer
- Albert Corporaal, Agrarische Natuurvereniging Horst en Maten

Stroomlijn

- Wiepke Warmerdam en Marcel van de Leemkule, Rijkswaterstaat
- Han Sluiter en Marjon Patee, Staatsbosbeheer
- Annemiek Adams, ministerie van Economische Zaken

VIBEG

- Ton IJlstra, ministerie van Economische Zaken
- Charlotte Deerenberg, Imares WUR

Vismigratierivier Afsluitdijk

- Roef Mulder, provincie Fryslan

Weidevogels

- Harm Dotinga, Vogelbescherming Nederland

Bijlage 4 Samenvatting casusbeschrijvingen

Samenvatting casus verbreding A2 - Vlijmens Ven

15-05-2015 gebaseerd op het format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus A2/Vlijmens Ven

Inbreng en reactie casus

- Rijkswaterstaat
- Natuurmonumenten

Inleiding

De casus A2/Vlijmens Ven is ingebracht door Rijkswaterstaat als illustratie van een plan waarbij meer effectiviteit voor natuur bereikt had kunnen worden. Bij de verbreding van de A2 is een integraal plan opgesteld, waarin naast maatregelen voor de verbreding ook maatregelen voor herstel van de negatieve effecten op de natuur op het Natura 2000-gebied Vlijmens Ven waren opgenomen. Door de uitspraak van het Europees Hof van Justitie in het Arrest Briels is duidelijk geworden dat een dergelijk natuurinclusief plan waarbij blauwgrasland kan uitbreiden, alleen vergund kan worden onder artikel 6.3 Habitatrichtlijn als de maatregelen worden genomen op de plaats waar de effecten zich voordoen. Als de maatregelen ergens anders in het Natura 2000-gebied worden genomen, is sprake van compensatie (in plaats van mitigatie) en moet naast artikel 6.3 ook artikel 6.4 van de Habitatrichtlijn doorlopen worden. Deze strikte uitleg van het Europees Hof gaat volgens Rijkswaterstaat voorbij aan de positieve effecten voor Natura 2000-gebieden bij natuurinclusief ontwerpen/integrale gebiedsontwikkeling en daarmee win-winsituaties voor natuur.

Beschrijving casus

De verbreding van de A2 leidde volgens de eerste passende beoordeling tot significant negatieve effecten voor blauwgraslanden in het Vlijmens Ven via aantasting van 6,7 ha van de aanwezige 13 ha blauwgrasland. Herstel van negatieve effecten was mogelijk via verbetering van de hydrologie in het gebied en hierdoor was zelfs uitbreiding van blauwgraslanden mogelijk, wat het plan natuurinclusief maakt. Na de uitspraak van het Europese Hof van Justitie, waarbij duidelijk werd dat deze herstelmaatregelen als compensatie moeten worden beschouwd in plaats van mitigatie, is een tweede passende beoordeling uitgevoerd. Op grond van deze passende beoordeling was de conclusie dat er geen nadelige gevolgen zijn voor de blauwgraslanden. De Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRVs) concludeerde dat de wegverbreding geen nadelige ecologische effecten zal hebben op de blauwgraslanden. Rijkswaterstaat handhaaft evenwel de te nemen herstelmaatregelen.

Bij Rijkswaterstaat bestaat onbegrip dat de te nemen maatregel moet plaatsvinden precies op de plaats waar (mogelijke) aantasting plaatsvindt en dat dus niet gekeken wordt naar het gehele gebied of naar ontwikkelkansen elders in het gebied. De bepalingen van de Habitatrichtlijn lijken bij de ruimtelijke beoordeling van effecten op een steeds hoger detailniveau te moeten worden toegepast. Daarbij mag niet worden gekeken naar het gehele gebied of uit een oogpunt van beheer van het Natura 2000-gebied naar ontwikkelkansen elders in het gebied, zonder dat daarvoor een zogenaamde ADC³¹-toets moet worden doorlopen.

³¹ ADC staat als afkorting voor: 'A-Alternatievenonderzoek, D-Dwingende redenen van groot openbaar belang, C-compensatie'.

Proces casus

Het proces van deze casus is te typeren als een vergunningverleningsproces (toetsing via het Tracébesluit) met een gang naar de Raad van State en het Europese Hof van Justitie. Daarbij speelt ook het proces van de EHS een rol: voor het Vlijmens Ven was kavelruil belangrijk voor het verkrijgen van gronden voor de EHS alsook onderdeel van het Natura 2000-gebied. De kavelruil was een langdurig proces, dat steeds beter ging lopen en bijna in een afrondende fase was, tot in 2011 onder toenmalig staatssecretaris Henk Bleker van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie het proces stil dreigde te vallen. Op dat moment klopte Rijkswaterstaat aan en sprong in het gat van nog 20 ha te verwerven gronden. Deze zouden als mitigatie voor mogelijke effecten verbreding A2 gelden. Hiervan zou circa 10 ha nieuw te ontwikkelen blauwgrasland betreffen als mitigatie voor het verlies van 6,7 ha. Door de bijdrage van Rijkswaterstaat kon een versnelling van de inrichting van het Vlijmens Ven plaatsvinden en ontstond één aaneengesloten gebied van 60 ha, hetgeen gunstig is voor inrichting en in de onderhavige situatie voorwaarde voor de hydrologische inrichting. Nu de inrichting van de 20 ha van Rijkswaterstaat gezien wordt als compensatie in plaats van mitigatie, kan ook het EU LIFE-project 'Blue in the marshes' niet gebruikt worden als financiering (LIFE mag geen compensatie financieren). Financiering verloopt nu via bijdragen van Rijkswaterstaat en de provincie.

Knelpunt/kans casus

Stakeholder Rijkswaterstaat ziet als belangrijkste knelpunt het onbegrip dat de te nemen maatregel plaats moet vinden precies op de plaats waar (mogelijke) aantasting plaatsvindt en dat dus niet gekeken wordt naar het gehele gebied of naar ontwikkelkansen elders in het gebied. De strikte uitleg belemmert initiatieven voor natuurinclusief ontwerpen en daarmee de win-winsituatie (surplus) voor de natuur. Integrale gebiedsontwikkelingen met winst voor de natuur zijn complexe opgaven en dreigen onmogelijk te worden, door de daaraan verbonden juridische risico's (afweging alternatieven en dwingende redenen). Grote projecten van nationaal belang kunnen in beginsel de toetsing van artikel 6 lid 4 doorlopen, echter juist in een proces van integrale gebiedsontwikkeling is op voorhand de uitkomst van deze toetsing juridisch onzeker (alternatieven, dwingende redenen voor andere, bij de gebiedsontwikkeling spelende, belangen niet aanwezig). Grote nationale programma's, zoals het Deltaprogramma, gaan vooralsnog uit van natuurinclusief ontwerpen. Concreet kan dit volgens RWS leiden tot:

- toename van kosten;
- onuitvoerbaarheid van projecten;
- noodzaak om te moeten besluiten tot een beleidsmatig ongewenst alternatief.

Voor stakeholder Natuurmonumenten speelt het knelpunt dat de EU LIFE-subsidie niet gebruikt kan worden voor inrichting van het compensatiegebied. Natuurmonumenten merkt op dat de vereiste zekerheid van het Europese Hof van Justitie over effectiviteit van natuurontwikkeling hier niet speelt, want er zijn in het gebied al voorbeelden op kleine schaal dat blauwgrasland zich ontwikkelt op voormalige landbouwgrond. Eerder is al circa 20 ha ingericht in het gebied, waarop inmiddels goede resultaten zijn geboekt. De vraag is ten slotte of het gebied en de natuur er zonder de verbreding van de A2 beter aan toe zouden zijn geweest. Voor Natuurmonumenten bood de wegverbreding een kans om verder te gaan met de inrichting van het gebied via de Rijkswaterstaatmaatregelen. Deze inrichting was stil komen te staan bij de herijking van de EHS onder toenmalig staatssecretaris Bleker.

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

Feitelijk en achteraf bezien is er geen concreet knelpunt in deze casus, omdat er uiteindelijk geen sprake is van significante effecten en dus het hele project vergund en uitgevoerd kon worden. De casus A2-Vlijmens Ven heeft via het Arrest Briels wel duidelijk gemaakt dat er een theoretisch, juridisch knelpunt is voor vergelijkbare natuurinclusieve projecten als sprake is van compensatie en hierdoor Habitatrichtlijn artikel 6.4 moet worden doorlopen. Rijkswaterstaat stelt dat de bepalingen van de Habitatrichtlijn bij de ruimtelijke beoordeling van effecten op een steeds hoger detailniveau lijken te moeten worden toegepast. Rijkswaterstaat is van mening dat meer gekeken zou moeten worden naar het gehele gebied. Het Europese Hof van Justitie staat dit niet toe op basis van de

Habitatrichtlijn. De vraag is of de richtlijn daarmee niet te beperkend is, gelet ook op de uitleg die in de guidances wordt gegeven. In de richtlijn is tot uitdrukking gebracht dat in de passende beoordeling rekening moet worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied (artikel 6 lid 3). Het plan als geheel doet immers geen afbreuk aan de natuurlijke kenmerken van het gebied. In het guidance-document bij artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn lijkt ruimte te bestaan voor deze benadering. Het Europese Hof van Justitie lijkt deze ruimte niet te vinden in artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn. Vergunnen van natuurinclusieve plannen is overigens ook onder Habitatrichtlijn 6.4 goed mogelijk, mits er voldaan is aan de vereisten van het alternatievenonderzoek en dwingende redenen van groot openbaar belang. Bij projecten zonder groot openbaar belang kunnen hierdoor kansen voor natuur gemist gaan worden.

Een achterliggende bestuurlijke oorzaak is het feit dat de uitvoering van de EHS (tijdelijk) stakte en daarmee de kwantiteit en kwaliteit van het Natura 2000-gebied achterbleef, waardoor eerder sprake is van kans op significante effecten.

Wens/oplossing

De wens van Rijkswaterstaat is dat in artikel 6 lid 3 tot uitdrukking wordt gebracht dat in de passende beoordeling rekening mag worden gehouden met het beheer van het gebied (6 lid 1 en lid 2). Wanneer een project rekening houdt met het beheer van het gebied en met zekerheid geen negatieve gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied dan wel voorziet in aanvullende afspraken over beheermaatregelen, zou toestemming kunnen worden verleend zonder dat toepassing dient te worden gegeven aan artikel 6 lid 4. In artikel 6 lid 4 kan tot uitdrukking worden gebracht dat deze bepaling alleen opgaat in situaties waarin het project – ondanks bestaand of aanvullend beheer waarmee rekening is gehouden in 6 lid 3 – leidt tot aantasting van het Natura 2000-gebied. Hiervoor is dus aanpassing van de Habitatrichtlijn nodig.

De vraag of een project leidt tot significante aantasting zou afgezet mogen worden tegen het beheer van het Natura 2000-gebied, zonder dat dit beheer per definitie ruimtelijk dekkend moet zijn met de locatie(s) waar het project effecten heeft. Wanneer een project geen gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied omdat het beheer van het gebied dan wel aanvullend beheer in het kader van het project ertoe leidt dat de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau niet in gevaar komen, zou in de passende beoordeling de conclusie moeten mogen zijn dat er geen sprake is van significante aantasting. Een ADC-toetsing van de maatregelen die bij het project worden genomen, zou in een dergelijke situatie niet nodig moeten zijn. Het al dan niet treffen van maatregelen als onderdeel van (de gebiedsgerichte aanpak van) het project zou niet per definitie over de band van mitigatie en/of compensatie moeten worden beoordeeld (artikelen 6 lid 3 en 6 lid 4). De wens is om een natuurinclusief plan dus niet te beschouwen als een plan onder HR 6.3, maar als een beheerplan onder HR 6.1. De vraag is of een natuurinclusief plan onder een ander artikel kan worden ingediend binnen de Habitatrichtlijn (waardoor aanpassing van de Habitatrichtlijn zelf niet nodig zou zijn).

Samenvatting

De casus is een illustratie van de vraag hoe een natuurinclusief plan toegestaan kan worden onder de Habitatrichtlijn. De wens is om negatieve en positieve effecten te mogen verrekenen op gebiedsniveau, zonder dat Habitatrichtlijn artikel 6.4 hoeft te worden doorlopen. Onder de huidige jurisprudentie lijkt dit niet meer mogelijk (strikt onderscheid mitigatie versus compensatie). De vraag is dan ook of op dit moment aanpassing van relevante guidance-documenten (management of sites/assessments of plans & projects) plaats kan vinden of dat nieuwe jurisprudentie het Arrest Briels kan openbreken. De Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State (ABRvS) gaat in ieder geval mee met het Arrest Briels (zie de 24 december 2014-uitspraken).

Zolang veel gebieden habitattypen of soorten hebben met een ongunstige staat van instandhouding en/of de instandhoudingsdoelen nog niet behaald zijn, zal sprake zijn van kans op significante effecten en dus de vereiste van een passende beoordeling gelden. Significantie kan pas evident uitgesloten worden als een habitatype of soort (ver) boven de doelstelling zit. Een andere oplossing is dus om vooraf te investeren in de verbetering van het gebied. De vraag is of de 'win' voor natuur lastiger te behalen is zonder een 'win' voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Samenvatting casus ANT³² IJsselmeer

15-05-2015 gebaseerd op het format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus ANT IJsselmeer

Inbreng en reactie casus

- Rijkswaterstaat
- Samenwerkingsverband Blauwe Hart
- IJsselmeervereniging

Inleiding

De casus ANT IJsselmeer is ingebracht door de projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn als illustratie van een gebrek aan coherentie tussen enerzijds de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en anderzijds de Kaderrichtlijn water (KRW). Vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) ligt er een opgave om de nutriënten in het oppervlaktewater terug te dringen; vanuit de Vogelrichtlijn ligt er een opgave voor instandhoudings-, behouds- en hersteldoelstellingen voor visetende en bodemfauna-etende watervogels.

In de loop van de recente geschiedenis is veel leefgebied voor vis- en benthosetende watervogels verloren gegaan. Dit verlies is op populatieniveau gedeeltelijk gecompenseerd geweest door de eutrofiëring die meer vogels per oppervlakte-eenheid mogelijk maakte. Als nu op het beperktere oppervlak de natuurlijke lagere dichtheid gerealiseerd wordt door het succes van de nutriëntreducties door KRW-maatregelen, dan ontstaan extra knelpunten voor de duurzame instandhouding van watervogelpopulaties.

Beschrijving casus

Het 'IJsselmeer' betreft het gehele IJsselmeergebied met daarin de deelgebieden IJsselmeer, Markermeer/IJmeer en de verschillende Randmeren. Voor het IJsselmeer en het Markermeer-IJmeer zijn in 2009 Natura 2000 instandhoudingsdoelen vastgesteld. Daarbij is in eerste instantie besloten om geen herstelopgaven te formuleren voor een tiental vogelsoorten waarvan de aantallen voorafgaand aan het formuleren van de doelen waren afgenomen (neergaande trends). Het betreft vier soorten die zich voeden met ongewervelde bodemdieren ("benthoseters") - Kuifeend, Tafeleend, Topper en Brilduiker en zes soorten viseters - Fuut, Grote Zaagbek, Nonnetje, Visdief, Zwarte Stern en Dwergmeeuw. Naar deze soorten is een Autonome Neergaande Trendstudie in het IJsselmeergebied (ANT-IJG) uitgevoerd (Noordhuis *et al.* 2014). In plaats daarvan zijn behoudsdoelen opgesteld op basis van de situatie in de periode 1999–2003. Hiertegen is echter door Vogelbescherming bezwaar gemaakt en na een uitspraak van de Raad van State is het aanwijzingsbesluit IJsselmeer gewijzigd en zijn voor de vijf soorten fuut (A005), nonnetje (A068), grote zaagbek (A070), dwergmeeuw (A177) en de zwarte stern (A197) hersteldoelen geformuleerd. Verbetering van de kwaliteit van het leefgebied is nodig voor het behalen van een landelijk gunstige staat van instandhouding voor deze soorten.

De ANT-studie toont aan dat de afname van voedingsstoffen (als gevolg van succesvolle bestrijding van eutrofiëring in de afgelopen decennia) aan de basis ligt van de neergaande trends voor de vogels. Na een periode van kunstmatige verrijking keert het systeem weer terug naar een natuurlijker stikstof- en fosfaatbalans. Daardoor is de soortensamenstelling van het fytoplankton veranderd. De "nieuwe" algen hebben echter een lagere voedselkwaliteit, waardoor de basis van het voedselweb is verslechterd. (Driehoeks)mosselen en zoöplankton (voedsel voor jonge vis) worden daardoor in conditie en/of voortplanting geremd. Benthoseters hebben gedeeltelijk moeten overstappen op ander voedsel zoals slakjes, erwtenmosseltjes en vlokreeftjes. Herstel van benthoseters als reactie op de opmars van de Quaggamossel (sinds 2007) heeft niet plaatsgevonden (de voedselkwaliteit van deze mossel is slecht). De toename van Quaggamosselen heeft wel geleid tot een toename in helderheid van het water in het voorjaar. Daardoor duikt de spiering naar dieper (minder helder) water, waardoor

³² ANT is de afkorting voor: 'Autonome Neergaande Trendstudie'.

ondiep duikende visetende vogels (Dwergmeeuw, Visdief en Zwarte Stern) in deze gebieden weinig spiering meer vinden.

Proces casus

Belangrijke stakeholders in deze casus zijn Rijkswaterstaat, de IJsselmeervereniging en het Samenwerkingsverband 'het Blauwe Hart'. De casus raakt zowel aan het aanwijzingsbesluit als het op te stellen beheerplan voor het IJsselmeergebied. De te nemen instandhoudings- en herstelmaatregelen zijn opgenomen in het conceptbeheerplan voor het IJsselmeergebied, wat binnen nu en anderhalf jaar gereed moet zijn. Het gaat onder andere om realisatie van gradiënten in diepe/ondiepe zones bij het beoogde herstel van rietmoerassen en realisatie van water-landovergangen (ook Kaderrichtlijn Water doet dat) als onderdeel van het maatregelpakket. Het pakket aan te nemen maatregelen leidt tot een robuuster IJsselmeer wat de natuurwaarde, o.a. de Vogel- en Habitatrictlijn-doelstellingen, ten goede zal komen. Het realiseren van het pakket aan maatregelen zal een hogere ecologische draagkracht tot gevolg hebben, wat ook de mogelijkheden voor de andere gebruiksfuncties vergroot. Essentieel is wel dat er bij het bestuderen van mogelijke maatregelen niet bij voorbaat maatregelen uitgesloten worden omdat ze "te duur" zouden zijn.

Knelpunt/kans casus

RWS is beheerder van het gebied en ervaart vanuit de Vogel- en Habitatrictlijn een knelpunt, omdat de verbetering van de waterkwaliteit doorzet. Door het succes van KRW-maatregelen tendert het ecosysteem naar een lagere ecologische draagkracht voor vis- en benthoseters. De ANT studie bevestigt dat sommige doelen van de KRW en Natura 2000 op termijn niet of moeilijk verenigbaar zijn. Het paradoxale in deze casus is dus dat een gunstige ontwikkeling inzake de Kaderrichtlijn Water-doelstellingen aan de basis ligt voor de ongunstige ontwikkelingen inzake de realisatie van Vogelrichtlijn-doelstellingen.

In de loop van de recente geschiedenis is veel leefgebied voor vis- en benthosetende watervogels verloren gegaan. Dit verlies is op populatieniveau gedeeltelijk gecompenseerd geweest door de eutrofiëring die meer vogels per oppervlakte-eenheid mogelijk maakte. Als nu op het beperktere oppervlak de natuurlijke lagere dichtheid gerealiseerd wordt door het succes van de nutriëntreducties door Kaderrichtlijn Water-maatregelen, krijgt RWS te maken met extra knelpunten voor de duurzame instandhouding van watervogelpopulaties.

Een ander knelpunt volgens de IJsselmeervereniging komt voort uit de vele gebruiksfuncties in het gebied. Daarbij is met name de visserij belangrijk, omdat er ook sprake is van een ernstige neerwaartse trend van schubvis in het IJsselmeer, hetgeen gevolgen heeft voor visetende watervogels. Er is sprake van overbevissing, waarmee visserij een belangrijke drukfactor in het gebied is. Tegelijk worden er ieder jaar door het ministerie van Economische Zaken visvergunningen afgegeven. Op illegale visserij wordt nauwelijks gehandhaafd. Omdat het ministerie van Economische Zaken nooit heeft aangedrongen op inzage van de visvangsten en alleen 'stuurde' op het aantal netten, is het nu veel moeilijker om adequate herstelmaatregelen te nemen.

Een kans voor de Natura 2000-gebieden IJsselmeer en Markermeer-IJmeer zijn de in het kader van ANT opgestelde adviezen aan programma's zoals het Toekomst Bestendig Ecologisch Systeem (TBES) en Natuurlijk(er) Markermeer-IJmeer (NMIJ). Voor het Markermeer-IJmeer bieden de plannen voor de Marker Wadden een kans, voor het IJsselmeer het plan Vismigratierivier. Deze twee plannen zijn ook als casus binnen dit onderzoek voor de Fitness Check VHR onderzocht.

Het IJsselmeergebied biedt plaats aan circa twintig gebruiksfuncties, waaronder, visserij, defensie, recreatie etc. Indien de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen momenteel niet worden gehaald, beperkt dit mogelijk op termijn ook de ontwikkelingsmogelijkheden van de andere gebruiksvormen. Er zal immers eerder sprake zijn van een significant effect, omdat er weinig 'rek' zit in de huidige Natura 2000-soortenpopulaties.

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

Een juridisch knelpunt is dat het aanwijzingsbesluit voor vogels specifieke aantallen vermeldt als indicatie voor de natuurlijke draagkracht van het leefgebied. Deze gebiedsdoelen zijn vastgesteld op het moment van definitieve aanwijzing. Op dat moment diende Nederland (per Bijlage I-soort en ter uitwerking van Vogelrichtlijn artikel 3 en 4) beschermingszones aan te wijzen en in te stellen. Volgens de Nederlandse systematiek zijn daarbij de vijf beste gebieden met de hoogste aantallen van de soort geselecteerd. In 2000 kon het IJsselmeergebied niet als een stabiele voedsellocatie worden aangemerkt. Het halen van deze aantallen kan dan problematisch zijn als het voedsel vermindert. Hoewel er uitvoerbare oplossingen en maatregelen mogelijk blijken, zou het gewenst zijn dat er meer op robuustheid/natuurlijke draagkracht van het natuurlijk systeem kan worden gestuurd.

Centraal in de casus staat het feit dat op het gebied twee EU-richtlijnen gelijktijdig van toepassing zijn: de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). De KRW-doelstellingen zijn de verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). De verantwoordelijkheid van de VHR-doelstellingen ligt bij het ministerie van Economische Zaken (EZ). De KRW is feitelijk flexibeler, systeemgerichter. Het creëert de ecologische randvoorwaarden voor de verschillende soorten en sluit daarbij aan bij het dynamische karakter van de natuur. De soortgerichte benadering van de Vogel- en Habitatrichtlijn is daarentegen minder flexibel. Nederland heeft kwantitatieve doelen gesteld voor de soorten van de Vogelrichtlijn, maar het opnemen van aantallen in het aanwijzingsbesluit is echter een Nederlandse uitwerking van de Vogelrichtlijn. De doelen doen geen recht aan de dynamiek als gevolg van natuurlijke processen, klimaatverandering en autonome ontwikkelingen. Zo waren de autonome ontwikkelingen in het IJsselmeer vooraf niet goed te voorzien. De Vogelrichtlijn-doelstellingen lijken daarmee onvoldoende afgestemd op de ecologische draagkracht van het IJsselmeer. Een Europese Guidance over afstemming tussen de KRW en de VHR maakt duidelijk dat in principe Natura 2000-doelen leidend zijn in gebieden waar de VHR en KRW van toepassing zijn. Maar als sprake is van een slechte ecologische status door menselijk ingrijpen die tot een onnatuurlijke stand van VHR-soorten heeft geleid, prevaleert het hersteldoel van de KRW.

Wens/oplossing

De wens van alle stakeholders is meer afstemming tussen de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en Kaderrichtlijn Water (KRW) doelstellingen. Sturing op natuurlijke processen en ecologische randvoorwaarden (KRW) ten behoeve van Natura 2000-doelsoorten doet meer recht aan de Vogel- en Habitatrichtlijn-verplichtingen dan het sturen op soorten aantallen. Er zou meer overleg moeten zijn tussen de ministeries van I&M en EZ om de doelstellingen voor respectievelijk de KRW en VHR beter op elkaar af te stemmen. Er lopen nu diverse projecten die positief kunnen werken op de Natura 2000-doelen: moratorium op de visserij, vismigratierivier, Hoornse Hop, Markerwadden, versterking Houtribdijk etc. Hierdoor lijkt synergie tussen de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) wel goed mogelijk, omdat hierdoor voedselrijke delen worden ontwikkeld, die gunstig uitwerken op de foerageermogelijkheden voor vogels. Aandacht voor de visstand in het IJsselmeergebied is essentieel: vissen vormen een belangrijke factor in het ecosysteem, voor met name visetende watervogels. Voor vissen zijn geen Natura 2000-doelstellingen geformuleerd. Een aantal vissoorten is beschermd onder de Flora- en faunawet (en bijvoorbeeld spiering is als belangrijke prooi-soort voor vogels indirect beschermd onder de Natuurbeschermingswet). De wens van RWS is om te komen tot een strategie hoe in de tweede beheerplanperiode om te gaan met maatregelen in het gebied, als blijkt dat neergaande trends onomkeerbaar zijn. Ook wil RWS duidelijk krijgen hoe dan eventueel in overleg te treden met de Europese Commissie als maatregelen niet mogelijk of te duur blijken.

Samenvatting

De casus is een illustratie waarin het ontbreken van coherentie tussen Europese richtlijnen ertoe kan leiden dat de implementatie van de Kaderrichtlijn water (KRW) afbreuk doet aan het kunnen realiseren van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). De oorzaak achter het knelpunt ligt in afstemming van Europese richtlijnen. Daarbij geeft een handreiking van de Europese Commissie aan dat in bepaalde gevallen KRW-doelen mogen prevaleren boven VHR-doelen. Dit Europese

beleidsstandpunt heeft geen juridische verankering gekregen, waardoor in het Natura 2000-gebied IJsselmeer frictie is tussen de doelstellingen van beide richtlijnen. De vraag is of op bestuurlijk niveau (bij het aanwijzingsbesluit en het ontwerp-beheerplan) de synergie tussen beide richtlijnen geoptimaliseerd is. Een ecologisch inhoudelijk knelpunt is de slechte staat van instandhouding van de visetende watervogels. De vraag is welke bijdrage het IJsselmeergebied hieraan kan leveren. Het IJsselmeer is nu (nog) te veel in gericht als "een bak met water" waardoor voedsel ontbreekt. Door het gebied meer in te richten met land-waterovergangen, vindt ook verrijking plaats voor voedsel (zie ook de casus Vismigratierivier en casus Marker Wadden). Stakeholders verschillen van mening over de bijdrage van deze plannen aan het behalen van de Natura 2000-doelen. Omdat het IJsselmeergebied een groot gebied is, met vele bevoegde gezagen en gebruikers, speelt communicatie bij doelstelling en planvorming een essentiële rol. Dit betekent een bestuurlijke opgave.

Samenvatting casus Engbertsdijksvenen

15-05-2015 gebaseerd op format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn Engbertsdijksvenen

Inbreng en reactie casus

- provincie Overijssel
- ministerie van Economische Zaken
- Platform Engbertsdijksvenen

Inleiding casus

De casus Engbertsdijksvenen is ingebracht door de Projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn en de provincie Overijssel in het licht van efficiëntie van maatregelen. De casus illustreert dat de uitvoeringslasten voor de te nemen beheermaatregelen en passende maatregelen als te hoog worden ervaren door agrariërs uit de directe omgeving (verenigd in het Platform Engbertsdijksvenen). Dit platform stelt dat het Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen een relatief klein gebied is en geïsoleerd ligt ten opzichte van andere Natura 2000-hoogveengebieden. Agrariërs verenigd in het Platform Engbertsdijksvenen vinden het daardoor niet logisch dat veel inspanning wordt verricht voor het behoud en herstel van dit hoogveengebied.

Beschrijving casus

Het Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen kent als instandhoudingsdoel onder andere het uitbreiden van het oppervlak en verbeteren van de kwaliteit van het habitatype Actieve hoogvenen. Rijk en provincie geven aan dat de doelen voor het Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen ecologisch gezien gerealiseerd worden met een bufferzone; het Platform Engbertsdijksvenen trekt dit in twijfel. In het kader van de PAS³³ is er ontwikkelingsruimte voor veel bedrijven in de omgeving van het Natura 2000-gebied bepaald. Een aantal ondernemers kan hun bedrijf niet voortzetten vanwege de opgave uit het conceptbeheerplan om nattere omstandigheden te realiseren en beperkingen aan de ammoniakuitstoot. In een studie van Reinhard *et al.* (2014) is geconcludeerd dat bij uitvoering van de maatregelen de maatschappelijke kosten hoger zijn dan de maatschappelijke baten.

De belangrijkste stakeholders in deze casus zijn het ministerie van Economische Zaken (als verantwoordelijke voor aanwijzing van het gebied (doelen en begrenzing) en het opstellen van de PAS-gebiedsanalyse, de provincie Overijssel (als uitvoerder van PAS-maatregelen), de gemeente Twenterand en het Platform Engbertsdijksvenen (bestaande uit acht agrariërs en een landgoed gelegen aan de oostzijde van het Natura 2000-gebied).

Proces casus

In deze casus is de planvormingsfase, het vaststellen van het beheerplan voor het Natura 2000-gebied, nog in afronding. Essentieel voor een definitief beheerplan is het vaststellen van de PAS. Op de achtergrond spelen ook de instandhoudingsdoelen uit het aanwijzingsbesluit een rol, omdat zij het herstellenniveau en dus de noodzakelijke beheermaatregelen bepalen. Het gebied is echter al geruime tijd definitief aangewezen als Natura 2000-gebied, waardoor de instandhoudingsdoelen beleidsmatig niet (meer) ter discussie staan. Vanuit het rijk en provincies is geprobeerd de discussie te sluiten, maar dat lukt niet. In december 2014 is een motie in de Tweede Kamer aangenomen, waarin de regering verzocht wordt (opgeroepen hiertoe vanuit Platform Engbertsdijksvenen en organisaties die hun bezwaren delen) te verkennen of via een zogenaamd omwisselbesluit andere maatregelen mogelijk zijn die de huidige voorgestelde maatregelen vervangen.

³³ PAS staat als afkorting voor 'Programmatische Aanpak Stikstof'.

Knelpunt/kans casus

Het probleem is primair dat er sprake is van een groot maatschappelijk/sociaaleconomisch effect, waar regionaal/lokaal onvoldoende draagvlak voor bestaat. Dit is in vrijwel alle gebieden (in Overijssel) het geval, maar in Engbertsdijksvenen zijn de kosten van maatregelen het hoogst en is naar verhouding veel landbouwgrond nodig om de PAS-maatregelen uit te kunnen voeren. De daar gevestigde boeren willen niet weg en benaderen bestuurders (gemeente, provincie, rijk) en andere politici met hun bezwaren.

Op hoger niveau speelt de vraag of hoogvenen misschien beter kostenefficiënt elders behouden kunnen worden dan in Nederland (vraagstuk van biografische regio's). Daarbij wordt door het Platform aandacht gevraagd voor de positie van het gebied Engbertsdijksvenen binnen het Natura 2000-netwerk. Het Platform Engbertsdijksvenen geeft ook aan dat het knelpunt vooral ontstaan is doordat Nederland werkt met gedetailleerde doelstellingen met daaraan toegekende ontwikkeloppervlaktes of streefdoelen, waar de Europese Commissie dit niet zou vragen.

De belangrijkste argumenten die het Platform Engbertsdijksvenen aanvoert zijn:

- Te hoog ambitieniveau Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen voor Engbertsdijksvenen, met name waar het de doelen voor uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit van Actieve hoogvenen (H7110) en behoud oppervlakte en kwaliteit van Herstellende hoogvenen (H7120) betreft. Behoud van bestaande kwaliteiten dan wel terugdringing oppervlak herstellend veengebied (naar 100 ha) zou wel haalbaar zijn met landbouwkundig medegebruik.
- De sociale en economische kosten zouden te hoog en niet goed mee afgewogen zijn. Vooral gezien de maatregel dat er ten oosten van de Engbertsdijksvenen een bufferzone gerealiseerd zou moeten worden, met bijbehorende waterhuishoudkundige maatregelen, die verder landbouwkundig gebruik door 10 landbouwbedrijven en 1 landgoed onmogelijk zou maken. Er wordt gesproken over een win-loosesituatie (in plaats van win-win) en over te hoge uitvoeringslasten. De bufferzone is na een herziening al verkleind, maar de maatschappelijke gevolgen blijven groot.
- In plaats van ruimtelijke maatregelen zouden ook technische maatregelen mogelijk zijn en die zouden serieus overwogen moeten worden. Er is bezwaar tegen de procesgang, waarbij de agrariërs wel hebben kunnen meepraten, maar er is in hun ogen te weinig met hun input gedaan is en sociaaleconomische gevolgen zouden onvoldoende zijn meegenomen in de afwegingen.
- Twijfels over de toekomstbestendigheid gezien ontwikkelingen (afgraving hoogveen en ontwikkeling hoogproductieve landbouwbedrijven aan de Duitse zijde van de grens). Bovendien wordt aangegeven het onrechtvaardig te vinden dat er in Duitsland minder stringent omgegaan zou worden met Natura 2000-beleid dan in Nederland.

Deze argumenten zijn onderzocht door het rijk (ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur & Milieu). Men komt op basis van de MKBA tot de conclusie dat er geen duidelijke alternatieven zijn voor deze plannen. Op basis van hydrologisch onderzoek heeft men in het verleden het te vernatten gebied al verkleind. Met PAS is ontwikkelingsruimte voor agrariërs in de omgeving van het natuurgebied gerealiseerd.

Het Platform Engbertsdijksvenen en Huize Almelo verwijzen naar een onderzoek waaruit zou blijken dat de geselecteerde doelstellingen voor het gebied onhaalbaar zijn.

De provincies zien als knelpunt dat het omwisselbesluit het risico met zich meebrengt dat in de uitvoeringsfase maatregelen die al eerder zijn onderzocht opnieuw als alternatief worden opgevoerd. In het geval van Engbertsdijksvenen is de optie technische maatregelen al serieus overwogen en is beoordeeld dat dit geen alternatief is. Voor het gebied is een zwaar proces doorlopen om tot het maatregelenpakket te komen. Een stevige commissie heeft het gehele maatregelenpakket beoordeeld en gezocht naar alternatieven (commissie Jansen).

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

Volgens het Platform Engbertsdijksvenen zit het primaire probleem hem in de wijze waarop Nederland zijn verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen implementeert: door de gedetailleerde doelstellingen met daaraan toegekende ontwikkeloppervlaktes en de wijze waarop de doelstellingen soms zijn geformuleerd (niet als behoud maar als 'verbeterdoelstelling') waardoor de lat voor maatregelen hoog wordt gelegd.

Volgens de provincie zit het primaire probleem niet in de regelgeving van de Vogel- en Habitatrichtlijnen zelf, maar in de weerstand tegen de inhoud van de aanwijzing van het gebied en bij de implementatie van het beheerplan.

Er is sprake van een bestuurskundig dilemma: welke rol kies je als overheid? Enerzijds heeft men vanuit een wettelijke taak de verantwoordelijkheid om als bevoegd gezag de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijnen te borgen, anderzijds wordt bij uitvoering via een gebiedsproces gezocht naar draagvlak met inbreng van belangen, plannen en ambities van stakeholders. Die twee benaderingen blijken lastig te combineren in deze case. De sterke focus op bescherming zou hier de oorzaak voor zijn.

De achterliggende juridische vraag is wanneer voldoende instandhoudingsmaatregelen (ter uitvoering van Habitatrichtlijn artikel 6.1) en passende maatregelen (ter uitvoering van Habitatrichtlijn artikel 6.2) worden genomen. Dergelijke maatregelen hangen samen met het vaststellen van instandhoudingsdoelen per Natura 2000-gebied, met name of er sprake is van behoud- of verbeterdoelen. De instandhoudingsdoelstellingen, en dan met name de herstel- en uitbreidingsdoelstellingen, worden door het Platform Engbertsdijksvenen ter discussie gesteld, vanwege zowel de ecologische haalbaarheid als de maatschappelijke gevolgen voor een aantal bedrijven.

De Habitatrichtlijn maakt het mogelijk³⁴ om bij het vaststellen van deze maatregelen rekening te houden met de (lokale) vereisten op economisch en sociaal gebied. Een MKBA heeft aangetoond dat er voor een deel van de agrariërs negatieve gevolgen zijn bij uitvoeren van de maatregelen. Het ministerie van Economische Zaken heeft op basis van een advies van een commissie van deskundigen vastgesteld dat wat nu gepland staat aan maatregelen, echt nodig is. Ecologisch is beoordeeld dat bij uitvoering van deze maatregelen de doelen worden behaald.

Probleemeigenaren zijn de agrarisch ondernemers, maar ook gemeenten, provincie en rijk, omdat zij door hen worden aangesproken. Door de weerstand van het Platform Engbertsdijksvenen blijft het planvormingsproces van het beheerplan zich in een patstelling bevinden. Zolang het lokaal en regionaal draagvlak voor dit ambitieniveau en bijbehorende maatregelen met bijbehorende sociaaleconomische gevolgen er bij deze agrariërs – en ook bij de gemeente³⁵ – niet is (en naar het laat aanzien ook niet zal komen), wordt de uitvoering problematisch. Indien men de uitvoeringsfase niet in gaat, blijft deze onzekere situatie bestaan en kan men de betreffende agrariërs geen nieuw perspectief bieden³⁶.

Wens/oplossing

Het Platform Engbertsdijksvenen doet voorstellen waarbij hun belangen, plannen en ambities beter tot hun recht zouden komen, zoals het bijstellen van de doelstelling naar behoud en/of herstellend veengebied naar 100 ha en het vervangen van de ruimtelijke maatregel bufferzone door technische maatregelen. Men zal pas tevreden zijn als de doelstellingen bijgesteld worden en daarvoor zou een herziening van het Natura 2000-beleid nodig zijn. Dit maakt het ook zo moeilijk om tot oplossingen te komen, omdat de aanwijzing van het Natura-2000 gebied al definitief is en het bevoegd gezag stelt dat de doelen niet meer ter discussie staan. De door de Tweede Kamer aangenomen motie Heerema c.s. (11 december 2014) verzoekt de regering "..., ten aanzien van de Engbertsdijksvenen het mogelijk te maken dat maximaal gebruikgemaakt kan worden van de mogelijkheden van het omwisselbesluit om zodoende alternatieven goed in te kunnen vullen". Hierin zou een betere afweging tussen economie en ecologie moeten plaatsvinden. De regering heeft aangegeven deze motie uit te voeren. De aangepaste uitwerking zou onderdeel moeten uitmaken van het Overijsselse initiatief 'Samen werkt Beter'.

Er speelt een schaalprobleem. De baten van de PAS leiden op provinciaal niveau tot winst, maar op lokaal schaalniveau tot lokale lasten/pijn. Een echte oplossing lijkt niet meer mogelijk. Wel kan de

³⁴ Artikel 2 lid 3 HR: "In de op grond van de richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden."

³⁵ Zie de door de gemeenteraad van Twenterand aangenomen motie 'Onderwaterzetting Landbouwgrond' (d.d. 5 februari 2013).

³⁶ De huidige ontwikkelingen zijn dat eind 2015 opnieuw moties zijn aangenomen in de gemeenten Twenterand, Tubbergen en Hardenberg die het gebrek aan draagvlak op lokaal bestuurlijk niveau weergeven.

schade aan agrarische ondernemingen vergoed worden. Schadevergoedingen zijn echter pas in de fase van de uitvoering (van het beheerplan) mogelijk.

Samenvatting

De casus is een illustratie van een gebied waarvoor door omliggende eigenaren (agrariërs) de gevolgen van de vastgestelde instandhoudingsdoelen en te nemen beheermaatregelen als groot worden ervaren. In deze casus staan de maatregelen uit het conceptbeheerplan ter discussie: waar het ministerie van Economische Zaken en de provincie Overijssel na een langdurig besluitvormingsproces – waarin alle mogelijk maatregelen zijn onderzocht – technische en ruimtelijke maatregelen voorstaan, zoekt het Platform Engbertsdijksvenen het in technische maatregelen. De Tweede Kamer steunt dit verkennen van de mogelijkheden van het omwisselbesluit om meer tegemoet te komen aan de bezwaren van het Platform Engbertsdijksvenen (al zijn de mogelijkheden daartoe reeds onderzocht door een commissie van deskundigen).

Samenvatting casus Enkhuizen/Compagniehaven

15-05-2015 gebaseerd op het format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus Enkhuizen/Compagniehaven

Inbreng en reactie casus

- Recreatieondernemer
- Provincie Noord-Holland

Inleiding

De casus Enkhuizen/Compagniehaven is aangedragen vanuit de Projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn vanwege efficiëntie: een hoog ervaren uitvoeringslast door een recreatieondernemer bij de onderbouwing van (afwezigheid van) significante effecten bij een vergunningaanvraag Nb-wet. Bij het vervangen en verplaatsen van een aanlegsteiger en het uitbreiden van het aantal ligplaatsen in een bestaande jachthaven moesten niet alleen de effecten van het verplaatsen van de steiger in beeld worden gebracht, maar alle effecten van het havencomplex, omdat de inrichting niet eerder beschikte over een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Deze bewijslast is door de particuliere recreatieondernemer als zeer hoog ervaren. Het gaat dan onder andere om het in kaart brengen van te verwachten vaarbewegingen en cumulatieve effecten. Het bevoegd gezag, de provincie Noord-Holland, vraagt in ogen van de initiatiefnemer heel veel informatie waardoor onzekerheid over significantie wordt geprojecteerd op de individuele ondernemer.

Beschrijving casus

In de Compagniehaven in Enkhuizen moest een veertig jaar oude aanlegsteiger worden vervangen. In eerste instantie bestond het voornemen uit nieuwbouw en verplaatsing van de huidige steiger waardoor tevens extra ligplaatsen konden worden gerealiseerd. Hiertoe is bij de gemeente een omgevingsvergunning aangevraagd en is provincie om een Verklaring van geen bedenkingen (Vvgb) verzocht (10-1-2012). Omdat bij uitbreiding sprake is van een "project" in de zin van de Natuurbeschermingswet, diende daarom de gehele jachthaven te worden beoordeeld en niet alleen de uitbreiding. Het gaat dan om wijzigingen ten aanzien van het zogenaamde "bestaand gebruik". Dit laatste dient inzichtelijk te worden gemaakt. Men heeft hierover contact gehad met de provincie. De provincie heeft de initiatiefnemer van informatie voorzien en aangegeven waaraan een aanvraag Nb-wet in voorliggend geval moest voldoen.

Deze eisen zijn door de initiatiefnemer echter als problematisch ervaren. Lopende de procedure heeft de initiatiefnemer daarom zijn aanvraag voor de omgevingsvergunning ingetrokken en een nieuw verzoek ingediend. Ditmaal had de aanvraag betrekking op vervanging van de oude steiger op de huidige plek. Er kwamen geen extra ligplaatsen bij. De provincie heeft hiervoor een ontwerp Vvgb-afgegeven aan de gemeente op 17 september 2012. Omdat de inrichting door de herbouw op de huidige plek niet werd gewijzigd, zag deze Vvgb uitsluitend op mogelijke effecten ten gevolge van de werkuitvoering op de in de haven aanwezige (belangrijke) futenkolonie.

Op 20 januari 2014 ontvangt de provincie een aanvraag voor een vergunning op grond van de Nb-wet inclusief passende beoordeling die alsnog voorziet op het primaire voornemen van het verplaatsen van de steiger en uitbreiding met 16 ligplaatsen. Op 31 maart is vervolgens een Nb-wet-vergunning verleend voor de gehele jachthaven met in totaal 633 ligplaatsen. Daarvan hebben 569 ligplaatsen betrekking op bestaand gebruik, welke in de aanvraag inzichtelijk is gemaakt.

Proces casus

Het betrof een plan binnen een Natura 2000-gebied, waarvoor een omgevingsvergunning nodig was en waarbij kans was op 'handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden'. In dat geval is een Vvgb nodig inzake de Natuurbeschermingswet. De provincie is bevoegd gezag voor het verlenen van een Vvgb Nb-wet.

Knelpunt/kans casus

Knelpunt voor de lokale ondernemer is de door hem ervaren complexiteit bij het toetsen van effecten binnen een passende beoordeling bij een vergunningaanvraag Nb-wet (cf. Habitatrichtlijn artikel 6 lid 3). Het gevolg is dat de ondernemer vertraging oploopt in de planvorming en uiteindelijk de planvorming bijstelt.

Uit dit knelpunt komt de vraag voort hoe je aan- of afwezigheid van significante gevolgen kunt aantonen en bij wie je de bewijslast hiervoor kunt neerleggen: initiatiefnemer of bevoegd gezag. Formeel is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het aanleveren van de passende beoordeling. Daarbij kan het bevoegd gezag rekening houden met het proportionaliteitsbeginsel. In dit geval heeft het bevoegd gezag beschikbare natuurgegevens verstrekt (zoals de verspreidingskaarten van watervogels op de website van het beheerplan IJsselmeergebied of habitatypekaarten) op grond waarvan de initiatiefnemer of het daartoe gemachtigde adviesbureau conclusies kan trekken voor de gevolgen van het specifieke project. Hetzelfde geldt voor het leveren van projecten die in cumulatie moeten worden gezien. Toch heeft de ondernemer de vereisten bij de vergunningprocedure als ingewikkeld en onduidelijk ervaren.

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

Het knelpunt komt voort uit de toetsing van nieuwe plannen en projecten volgens Habitatrichtlijn art. 6.3. De begrippen significantie, cumulatie, mitigatie en dergelijke zijn niet eenduidig en daardoor voor meerdere uitleg vatbaar. Het is niet mogelijk om een generieke definitie te geven van bijvoorbeeld significantie, waardoor geen normatieve grenswaarden kunnen worden toegepast. Elke passende beoordeling vergt maatwerk. Hierbij zijn EU-guidances en Nederlandse handreikingen behulpzaam, waarbij in de praktijk de open normen via jurisprudentie worden ingevuld. Het Kokkelvisserij-arrest uit 2004 stelt hoge eisen aan de onderbouwing van een passende beoordeling; er moet wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaan over de schadelijke gevolgen.

Een kans om de bewijslast voor initiatiefnemers te verminderen, is om bestaand gebruik in het beheerplan te toetsen (passend beoordelen) waarna dergelijk gebruik vergunningsvrij is, indien het beheerplan is vastgesteld. Hierdoor hoeft een ondernemer bij een aanvraag Natuurbeschermingswet alleen de uitbreiding te beoordelen in cumulatie met nieuw geplande activiteiten. Omdat het beheerplan voor het N2000-gebied op het moment van de vergunningaanvraag nog niet definitief was, moesten alle vaarbewegingen in het gebied in kaart worden gebracht bij de aanvraag. Nederland heeft met een wijziging van de Natuurbeschermingswet (1-2-2009) vastgelegd dat bestaand gebruik vrijgesteld is van toetsing, tot het moment dat een beheerplan voor het Natura 2000-gebied is vastgesteld. Met opnieuw een wijziging van de Natuurbeschermingswet via de Crisis- en Herstelwet (16-3-2010) is bepaald dat de vrijstelling van vergunningplicht ook blijft gelden voor bestaand gebruik dat onverhoopt niet in het beheerplan terechtkomt. Zodra echter een initiatiefnemer van een inrichting met bestaand gebruik een nieuw plan of project ontwikkelt, moet de hele inrichting getoetst worden conform Habitatrichtlijn artikel 6.3, omdat sprake is van een (nieuw) plan of project. Dat betekent dat zolang bestaand gebruik niet gereguleerd is/wordt in een beheerplan, bij een nieuw plan of project de bewijslast voor een initiatiefnemer hoger ligt, omdat men ook de cumulatieve effecten van overig bestaand gebruik in beeld moet brengen. Vanwege de open normen in de wetgeving (significant effect = maatwerk per ingreep en per gebied) moet per geval vastgesteld worden wat in een passende beoordeling moet worden meegenomen.

Wens/oplossing

De wens van de recreatieondernemer is duidelijkere eisen te stellen aan een passende beoordeling binnen het vergunningenproces, een duidelijk advies vanuit de vergunningverlener en de bewijslast voor een ondernemer te versoepelen. Verder pleit de ondernemer voor het meenemen van autonome ontwikkelingen in de beoordeling van een vergunningaanvraag. Het gaat daarbij zowel om ecologische ontwikkelingen als ontwikkelingen in het gebruik van het gebied door bijvoorbeeld visserij en waterrecreatie. Er zou een cumulatieboekhouding kunnen worden bijgehouden, zodat inzichtelijker wordt waar er welke effecten in het IJsselmeergebied te verwachten zijn. Dit maakt beter inzichtelijk of zestien extra vaartuigen al dan niet tot een wezenlijk effect leiden op Natura 2000-doelstellingen.

Samenvatting

Deze casus is illustratief voor de open normen in artikel 6.3 van de Habitatrictlijn en daarmee samenhangende onduidelijkheden ten aanzien van bewijslast voor significante gevolgen. Jurisprudentie geeft meer en meer duidelijkheid ten aanzien van wat er van initiatiefnemers verwacht mag worden. Dat kan tot extra inspanningen voor initiatiefnemers leiden om te voldoen aan de correcte uitvoering van (in dit geval) Europees rechtelijke bepalingen.

In deze casus speelt specifiek dat bij een nieuw project niet alleen de gevolgen van dat project, maar ook de gevolgen van het huidige gebruik getoetst moesten worden. De vraag is in hoeverre in beheerplannen bestaand gebruik concreet kan worden opgenomen en of het vaststellen van beheerplannen daarmee het proces van vergunning verlenen kan versoepelen. Beheerplannen worden immers opgesteld (en getoetst) door het bevoegd gezag. In die zin is de casus ook illustratief voor de complexe samenhang tussen beheerplan en vergunningprocedure en het proces van opstellen beheerplannen waarvoor Nederland heeft gekozen. De casus maakt duidelijk dat communicatie tussen partijen essentieel is voor een goed verloop van procedures.

Samenvatting casus Friese Front

15-05-2015 gebaseerd op format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus Friese Front

Inbreng en reactie casus

- ministerie van Infrastructuur en Milieu
- ministerie van Economische Zaken
- RWS heeft tekstvoorstellen aangeleverd

Inleiding

De casus Friese Front is ingebracht door de projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn om te bezien hoe de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken de coherentie tussen drie richtlijnen ervaren, nu het gebied eerst onder de Vogelrichtlijn zal worden aangewezen en later onder de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) en gezien het feit dat visserij-regulerende maatregelen in gebieden op zee alleen onder GVB genomen kunnen worden. Verwacht wordt dat de stapeling van beleid, van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) boven op de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), tot veel afstemming (en daarmee veel uitvoeringskosten) zal leiden tussen de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu als het gaat om het afstemmen van beheermaatregelen vanuit beide richtlijnen. Daarnaast worden in de nabije toekomst afstemmingsproblemen met de visserijsector verwacht, omdat zij de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) boven op de VHR (Vogel- en Habitatrichtlijn) als een verzwaring zullen ervaren. Knelpunt vormt dus de verwachte uitvoeringslast. Een kans voor de effectiviteit van natuurdoelen is dat de richtlijnen elkaar aanvullen door met de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) op ecosysteemniveau bescherming te bieden.

Beschrijving casus

Het Friese Front is aangemeld als Vogelrichtlijngebied vanwege de 1%-norm voor de Zeekoet. Hiertoe is het voorstel het Friese Front gedurende enkele maanden per jaar te sluiten voor de stand want visserij.

Op het Friese Front komen vier vogelrichtlijnsoorten voor, namelijk grote jager, grote mantelmeeuw, zeekoet en kleine mantelmeeuw. Omdat de drie meeuwensoorten waarschijnlijk in aantallen zullen afnemen door het terugdringen van de discards in de visserij (door herziening Gemeenschappelijk Visserij Beleid), wordt het Friese Front uitsluitend aangewezen voor de Zeekoet. Voor de Vogelrichtlijn is het ministerie van Economische Zaken bevoegd gezag en trekkende overheid.

De bodem van het Friese Front is een van de rijkste in de Noordzee en mondiaal gezien een uniek gebied. De aanwezigheid van enerzijds verschillende watermassa's en anderzijds een breed bereik aan bodemtypes maakt het gebied tot een typische overgangszone en daardoor zeer divers. Die diversiteit op grond van de abiotische factoren wordt nog versterkt door de karakteristieke processen die zich afspelen in het gebied (Grontmij, 2012). Het Friese Front is volgens Lindeboom (2012) een uniek Front-gebied in de wereld, welke alleen vergelijkbaar is met eenzelfde soort gebied in Zuid-Korea. De bodem van het Friese Front kwalificeert niet als habitatype, omdat frontsystemen en moddergebieden geen kwalificerende habitatypen zijn onder de Habitatrichtlijn. Het bodemecosysteem kwalificeert wel voor aanwijzing onder de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (artikel 13.4 KRM). Met het oog op de bescherming van de bodemecologie en biodiversiteit onder de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM), zullen aanvullende maatregelen voor gebruiksfuncties zoals visserij moeten worden getroffen. Na afstemming met stakeholders en EU-lidstaten die hier vissen, zullen in 2015 maatregelen worden uitgewerkt voor het bereiken van een goede milieutoestand en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM)-doelen. De maatregelen worden op voorstel van Nederland vastgesteld door de Europese Commissie (artikel 11 Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB)). Vanuit de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) is het ministerie van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag en trekkende overheid en opereert samen met het ministerie van Economische Zaken. De integrerende werking van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) komt tot uiting in het brede spectrum van de elf descriptors aan de hand waarvan de goede milieutoestand wordt bepaald en de

werkelijke milieutoestand kan worden beoordeeld. Ze hebben betrekking op de thema's biodiversiteit, exoten, (commerciële) visbestanden, voedselwebben, zeebodintegriteit, hydrografie, vervuilende stoffen en eutrofiëring, zwerfvuil, en onderwatergeluid.

Bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) in Nederland is afgesproken om de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) zo veel mogelijk over te nemen. Dit sluit aan bij de vereisten in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) om rekening te houden met wat is bepaald in andere richtlijnen en zeeconventies. De eerste stap bij de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) is het beschrijven van een goede milieutoestand (GMT). Hiertoe heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu zich zo veel mogelijk op de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de andere afzonderlijke richtlijnen gebaseerd. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de goede milieutoestand (GMT) abstract, kwalitatief en op hoofdlijnen beschreven. Op doelniveau is aangesloten op de meer statische doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) ofwel gunstige staat van instandhouding en dergelijke. In voorbereiding op de herziening van de goede milieutoestand (GMT) en doelen in 2015 heeft de EU-commissie al besloten dat de goede milieutoestand (GMT) veel meer kwantitatief en specifiek geformuleerd dient te worden. Doelen dienen zich volgens het ministerie van Infrastructuur en Milieu te richten op het terugdringen van de drukfactoren.

De doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) zijn nu voor de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) een bouwsteen. Daarnaast worden *stocking assessments* verricht. Vogels, vissen, zoogdieren, habitats en voedselwebben worden meer met elkaar in verband gebracht. OSPAR dringt ook meer aan op kwantitatieve indicatoren. Het kan wel betekenen dat er een aantal vogelsoorten bij elkaar beschouwd mag worden. Soorten kunnen veel meer in een ecosysteem worden beoordeeld. Is de teruggang van de zwarte zee-eend in een klein gebied dan wel echt een probleem? Volgens de huidige Nederlandse uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) wel, maar misschien volgens een benadering met eco-regio's niet. Vanuit de ecologische kennis en gebiedskennis is Imares stakeholder bij het wetenschappelijk debat.

Overigens is de Vogelrichtlijn minder rigide dan de Habitatrichtlijn. De Vogelrichtlijn biedt mogelijkheden om rekening te houden met omgevingsfactoren (bijvoorbeeld dat aantal meeuwen afneemt met het verdwijnen van discards). Een ander voorbeeld is het voorkomen van de zeehond. Vanuit de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) bekijk je dat dan van Schotland tot de Noordzee en Waddenzee. De Habitatrichtlijn bekijkt dat per areaal overstroomd en niet-overstroomd gebied. Dan ontstaat er een ongunstige instandhouding. De habitatrichtlijn heeft die flexibiliteit niet.

Voor verschillende gebruiksfuncties in het gebied zijn vooralsnog de visserij en de ngo's belangrijke stakeholders voor het afstemmen van maatregelen in het licht van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). De GVB kent ook derden landen (visserij uit buitenland) consultatie.

Proces casus

De casus Friese Front speelt zich af in het zogenaamde FIMPAS (*Fisheries Measures in Protected Areas*)-traject. Dit traject heeft tot doel voorstellen te doen voor visserijmaatregelen in de Natura 2000-gebieden op de Nederlandse Noordzee. De minister zal de voorstellen bekijken en vervolgens aan de Europese Commissie doorgeven met het verzoek ze om te zetten naar regelgeving binnen het Europees recht. Volgens RWS moeten visserijmaatregelen (in de EEZ) ter uitvoering van instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebieden via het GVB geregeld worden. Ten aanzien van de aanwijzing van deze gebieden geldt dat men eerst een akkoord wil hebben met de visserij over maatregelen, en dan pas het gebied aanwijst. Druk van actoren houdt nu dus de aanwijzing tegen. Het Friese Front is een Vogelrichtlijngebied en geen Habitatrichtlijngebied (omdat er geen kwalificerend habitattypen van Annex I Habitatrichtlijn aanwezig is). Het bodemecosysteem is echter uit het oogpunt van biodiversiteit wel belangrijk en bijzonder en kwalificeert voor bescherming onder de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). Uitvoering van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (en ook de Vogelrichtlijn) verplicht onder andere tot het nemen van passende maatregelen, in dit geval veelal visserij-regulerende maatregelen. Vanuit de Vogelrichtlijn is de intentie om het Friese Front te sluiten voor staand want visserij van juni tot november. Vanuit de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) moeten er in 2015 (opnieuw) onderhandelingen met de visserijsector plaatsvinden voor het beperken van de effecten van bodem-beroerende visserij.

In deze casus Friese Font lopen dus drie processen:

1. Sinds 2011 binnen FIMPAS het in samenspraak met de ngo's en visserij vaststellen van de visserijmaatregelen in het Friese Front onder GVB vanuit Vogelrichtlijn;
2. Sinds 2014 vanuit de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) in samenspraak met de ngo's en visserij vaststellen van aanvullende visserij-regulerende maatregelen met als doel de zeebodem te beschermen (en actualisatie van de beoordeling, goede milieutoestand (GMT), milieudoelen en indicatoren in 2018);
3. Naast de gebieden Klaverbank en Doggersbank waar binnen FIMPAS al afspraken zijn gemaakt over visserij-regulerende maatregelen is het vanuit de KRM ook gewenst in Centrale Oestergronden maatregelen te treffen om de zeebodem te beschermen.

De beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden Friese Front, Klaverbank en Doggersbank dienen uiterlijk drie jaar na definitieve aanwijzing te zijn opgesteld. Definitieve aanwijzing wacht echter nog steeds op een akkoord van de Eerste en Tweede Kamer die eerst moeten instemmen met de voorgestelde visserijmaatregelen.

Knelpunt/kans casus

Het voornaamste knelpunt is dat regelgeving in tijd en doel niet gelijktijdig is uitgerold door de EU. De kans is om deze stapeling van doelen efficiënter en eenduidiger te implementeren door de Europese Commissie. Nu zijn de lidstaten en daarmee de betrokken ministeries het integratiekader om de VHR, KRM en GVB af te stemmen. De vraag daarbij is: hoe consistent kunnen de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu als overheden zijn in hun benadering van de stakeholders vanuit drie richtlijnen? Daarnaast zijn nog kleinere knelpunten en kansen door stakeholders genoemd:

Stakeholder bevoegd gezag Kaderrichtlijn Mariene Strategie (ministerie van In&M) en VHR (EZ):

- Kans: toepassen ecosysteembenadering Vogelrichtlijngebied via Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) (én N2000; zie onder);
- Knelpunt: Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) biedt te weinig mogelijkheden voor beschermde systemen met rijke biodiversiteit (dit geldt vooral voor de mariene situatie);
- Knelpunt: aanwijzing gebieden en natuurlijk verspreidingsgebied soorten (dit is overigens een algemeen punt voor mobiele soorten als vogels en vissen of zeezoogdieren);
- Knelpunt: vaststellen beheermaatregelen door ontbreken referentiegebieden of hiaten in de kennis uit het verleden, zodat veel onduidelijkheid is rondom welke eisen een ongestoord bodemecosysteem (en waterkolom) stelt;
- Kans: monitoringprogramma Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) en achterhalen kennis indicatoren.

Gebruikers/vissers:

- Knelpunt: extra beperkende maatregelen vanuit Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) boven op Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Vanuit het ministerie van Economische Zaken wordt opgemerkt dat bij het aanvoeren van dit knelpunt er enigszins aan voorbij wordt gegaan dat het Natura 2000-regime Friese Front en het Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) tot op zekere hoogte aanvullend zijn. Dat betekent wel enige bestuurslast ten aanzien van de afstemming Friese Front Natura 2000 met Friese Front Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM), maar de afstemming zit vooral in het programma van maatregelen, Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) met de maatregelen in vergelijkbare gebieden als doggersbank, klaverbank of zelfs in de kustzone Natura 2000-gebieden.

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

Het knelpunt in deze casus is de limiterende lijst van habitattypen en soorten op respectievelijk Bijlage I HR en Bijlage II HR. Hierdoor vormen belangrijke zeebiotopen geen reden om gebieden aan te melden. Dit vereist een oplossing (aanpassing lijsten) op Europees niveau en is mogelijk via artikel 19 Habitatrichtlijn (wijziging van de bijlagen).

De richtlijnen stellen tevens dat 'onderzoek moet worden bevorderd, nodig voor de bescherming en beheer van populatie' (Vogelrichtlijn artikel 10) en 'bevorderen onderzoek en wetenschappelijk werk... met het oog op de doelstellingen en verplichting (Habitatrichtlijn artikel 18)'. De vraag is of voldoende onderzoek wordt verricht om te weten hoe het ecosysteem in elkaar zit en wat effecten van

gebruiksfuncties zijn. vissers lijken de negatieve effecten van visserij (op KRM- en HR-waarden) in twijfel te trekken (VisNed-bericht 24 oktober 2014: ervaringen Benthis-project). Zo dringt bijvoorbeeld OSPAR aan op kwantitatieve indicatoren.

Ook is er een bestuurlijk knelpunt van afstemmen EU-richtlijnen Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM), Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en GVB op Europees niveau. Natuurorganisaties vinden aan de ene kant dat Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) te weinig ambitieus is ingevuld en vissers aan de andere kant vinden dat extra maatregelen vanuit Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) boven op maatregelen Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) belemmerend zijn voor de uitvoering van hun beroep. Er moeten nu opnieuw afspraken worden gemaakt met visserij en ngo's (participatieproces ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en stakeholders). Er zullen diverse afspraken met gebruikers in het gebied moeten worden gemaakt en met andere lidstaten. De vraag is hoe dit afgestemd wordt en vorm krijgt.

Wens/oplossing

Een beter regime tot stand brengen tussen Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM), Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) en Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), waarbij zo goed mogelijk kan worden ingespeeld op ontwikkeling van het gehele ecosysteem met alle dynamiek en inspelen op verduurzaming gebruiksfuncties op zee. Uitgangspunt is het gebiedsgericht reguleren of weren van bepaalde vormen van gebruik dat de door de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) te beschermen of herstellen natuur- en biodiversiteitswaarden verstoort. Ook is een wens om meer inspelen op de bescherming van vogels en zeezoogdieren via een benadering op grond van eco-regio's. Daarvoor is aanvullende kennis nodig over het mariene ecosysteem.

De Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) werkt nu door in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). De Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) zou op haar beurt ook moeten doorwerken in de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). De goede milieutoestand (GMT), doelen, indicatoren en maatregelen voor de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) houden nu rekening met de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en met het Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB). Het zou wel meer tweerichtingsverkeer moeten worden, ofwel bij het vaststellen van doelen en maatregelen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) ook naar Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) en Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB) verwijzen. Dat kan in de regelingen zelf, maar evengoed in uitvoeringsregelingen. Daarin zal dan een expliciete link gelegd moeten worden. De kwantitatieve termen en doelen vanuit de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) zullen dan ook iteratief moeten doorwerken naar de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)-doelen. Dit vereist afstemming op Europees niveau en doorwerking op lidstaatniveau bij uitvoering in het betreffende gebied.

De vraag is verder wat er zou gebeuren als je de Vogel- en Habitatrichtlijnen meer in lijn zou brengen qua kwaliteit en kwantiteit met de terrestrische lijnen.

Samenvatting

De casus Friese Front is een typische illustratie van het risico op stapeling en risico van verkokering op ministerieel niveau door EU-beleid (drie richtlijnen). (De Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) is van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) zijn van het ministerie van Economische Zaken.) De andere kant van de medaille is dat de richtlijnen elkaar kunnen aanvullen en zo kansen creëren voor ecosysteemherstel. Specifiek voor deze casus geldt ook dat kennis essentieel is voor een goed integraal beheer van het gebied en het reguleren van gebruiksfuncties. Deze kennis is volgens Imares beperkt voorhanden (monitoring op zee gebeurt veel minder dan op land) en vormt daarmee een risico voor te maken afspraken tussen bevoegd gezag en stakeholders zoals de visserijsector. Grootste knelpunt lijkt de acceptatie van maatregelen door de visserijsector. FIMPAS is inhoudelijk afgerond, maar de Tweede Kamer wil (onder druk van vissector) nog(?) niet instemmen. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn al wel akkoord met regulerende maatregelen in hun deel van de Doggersbank dat ook onder FIMPAS met deze lidstaten is afgesproken.

De casus is daarmee een voorbeeld van een bestuurlijk knelpunt veroorzaakt op EU-niveau, namelijk de uitvoering van twee EU-richtlijnen en GVB-beleid. Bij de onderhandelingen over de uitvoering ontstaat discussie met de sector visserij over passende maatregelen: wat zijn effecten die door de visserij worden veroorzaakt?

Samenvatting casus Ganzen

15 mei 2015 gebaseerd op het format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus Ganzen

Inbreng en reactie casus

- Vogelbescherming

Inleiding

Deze casus is ingebracht door de projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn waarbij aan Vogelbescherming een reactie is gevraagd. De casus komt voort uit het feit dat er in Nederland sprake is van een enorme toename van ganzen (m.n. grauwe gans, kolgans), die jaarrond beschermd worden volgens de Vogelrichtlijn. Tegelijk kan de soort bestreden worden vanwege de schade aan bijvoorbeeld gewassen. Ook hier biedt de Vogelrichtlijn ruimte voor. De centrale vraag is hoe met bescherming van een zeer algemene soort kan worden omgegaan in het licht van faunabeheer en schadebestrijding. Het knelpunt is dat provinciale maatregelen in het kader van schadebestrijding op gespannen voet staan met het beschermen van overwinterende ganzen in Natura 2000-gebieden en ganzenfoeragegebieden.

Beschrijving casus

Nederland is voor veel ganzensoorten een zeer belangrijk overwinteringsgebied. Van 5 ganzensoorten overwintert meer dan 50% van de Europese flyway-populatie in Nederland. Na decennia uit ons land verdwenen te zijn als broedvogel, hebben de bescherming en de habitatverbetering ertoe geleid dat de van oorsprong in ons land broedende grauwe ganzen zich opnieuw hebben kunnen vestigen als broedvogel. Door de genomen beschermingsmaatregelen uit de VHR en de ruime beschikbaarheid aan voedsel, wordt de realisatie van doelen voor overwinterende ganzen voor de meeste soorten landelijk ruimschoots gehaald.

Ganzen spelen een belangrijke rol in het in stand houden van grazige vegetaties en het voorkomen van het dichtgroeien van open water met riet. Ze vormen daarmee een belangrijke schakel bij het in stand houden van diversiteit in moerasgebieden. Ganzen kunnen echter ook negatieve effecten hebben op habitats en andere soorten (botanische doelen, moeras- en rietvogels) die onder de Vogel- en Habitatrichtlijn vallen, door begrazing en eutrofiëring. Bovendien ervaren zowel natuurbeheerders als boeren schade door (grauwe) ganzen. Genomen maatregelen ter bestrijding van de overlast van jaarrond aanwezige grauwe ganzen hebben de populatie van deze ganzensoort nauwelijks beïnvloed. De maatregelen lijken daarmee niet effectief, terwijl met de uitvoering veel tijd en geld gemoeid is.

Proces casus

De belangrijkste stakeholders in deze casus zijn Vogelbescherming Nederland, terreinbeherende natuurorganisaties en agrariërs. Het proces van de casus is te typeren als het uitvoeren van faunabeheer onder de Flora- en faunawet (cf. artikelen 65 en 67 Flora- en faunawet). In 2003 is door het toenmalig ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij het Beleidskader Faunabeheer opgesteld in samenwerking met stakeholders. Hierin zijn in het agrarisch gebied foerageergebieden voor ganzen aangewezen waar boeren vergoeding voor opvang kunnen krijgen via SAN (Subsidie Agrarisch Natuurbeheer)-pakket of schadevergoeding via het Faunafonds. Alleen daarbuiten mogen ganzen verjaagd of eventueel geschoten worden. Dit beleid had in 2009 (nog) niet geleid tot vermindering van schade buiten deze gebieden. Een groep stakeholders (G7) heeft in 2012 een ganzenakkoord gesloten, waarin is afgesproken om de overwinterende ganzen te beschermen en de aantallen van de zomerpopulaties terug te dringen. In december 2013 werd echter duidelijk dat er vooral bij stakeholders uit de landbouw onvoldoende draagvlak bestond, waarna LTO het akkoord opgezegd heeft. Andere partijen konden zich destijds wel in het compromis vinden en zij waren voor het doorzetten van het ganzenakkoord.

Provincies zijn nu aan zet om beleid te formuleren voor het beheer van overzomerende ganzen. De winterrust van ganzen wordt nu in veel provincies niet meer (meerjarig) gegarandeerd en er is sprake

van grote onderlinge verschillen in beleid tussen provincies, wat de duidelijkheid voor ondernemers en effectiviteit ten aanzien van aantallen ganzen niet bevordert.

Knelpunt/kans casus

Het grootste knelpunt is de wijze hoe met een succesvolle soort als de Grauwe gans moet worden omgegaan. Deze omgang betreft zowel de schadebestrijding van ganzen in de zomer buiten de Natura 2000-gebieden als het natuurbeheer van gebieden waar veel ganzen voorkomen.

Ganzen houden natuurgebieden open, maar kunnen nadelige effecten hebben op andere natuurdoelen (botanisch, moerasvogels, waterriet) en waterkwaliteit. Dit lijkt slechts tot beperkte en lokale problemen bij deze natuurdoelen te leiden. Pilots uit 2013 lijken aan te geven dat de aanwezigheid van ganzen goed samengaat met dat van weidevogels en dat het voorkomen van ganzen de predatie op weidevogels vermindert door het aanbod van alternatieve prooi (ganzeneieren). Opvallend is dat vooral beheerders van natuurreservaten met soortgerichte doelen ganzen als schadelijk ervaren en niet in gebieden waar beheer is gericht op het in stand houden van natuurlijke processen of op beleving.

Beschermingsmaatregelen en intensivering van de landbouw hebben geleid tot een toename van de aantallen van o.a. brandgans en grauwe gans, ook in de zomer. Dit wordt beschouwd als een positieve ontwikkeling door natuurbeschermingsorganisaties, terwijl agrariërs minder tevreden zijn. Ganzen vormen een aanvulling in (de ontwikkeling naar) moerasgebieden, maar leveren ook schade op voor de landbouw, vooral de melkveehouderij. Veel ganzen blijven ook zomers hier, vooral het massaal overzomeren van de grauwe gans levert een probleem op. Beheerders worden door omliggende boeren aangesproken op schade op hun percelen. Jachtaktehouders mogen onder bepaalde voorwaarden verjagen en ondersteuning via afschot vragen (alleen kolgans, grauwe gans en brandgans), maar niet in aangewezen foerageergebieden. In deze foerageergebieden krijgen boeren een hoger schadebedrag en hoeven ze geen proceskosten te betalen, in tegenstelling tot boeren die niet in een opvanggebied liggen. Een evaluatie van het aanwijzen van foerageergebieden uit 2009 geeft aan dat veel overwinterende (grauwe) ganzen buiten de aangewezen foerageergebieden zitten vanwege een tekort aan begrensde foerageergebieden, ze niet op de juiste locatie gepositioneerd zijn en de aangewezen foerageergebieden niet veilig zijn van verstoring vanwege vrijwilligheid deelname boeren. Er zijn veel ganzen geschoten, maar de schade neemt niet af. Vangen in de ruiperiode en dan vergassen met CO₂ is vanaf 1 juni 2015 in heel Nederland toegestaan (tot nu toe alleen bij Schiphol). Eieren schudden is heel intensief en weinig effectief. Een natuurlijker alternatief is het meer ruimte bieden voor predatoren zoals de vos.

Een knelpunt betreft ook de kosten. Het vergoeden van schade voor ganzen kost veel geld, ook het vergoeden van de toegestane bestrijding van overlast.

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

De oorzaak is vooral bestuurlijk van aard en betreft de vraag hoe verschillende stakeholders om kunnen gaan met schadebestrijding. Artikel 9 Vogelrichtlijn biedt de mogelijkheid van schadebestrijding en drie ganzensoorten zijn in Nederland aangewezen als schadesoort op grond waarvan afschot mogelijk is. De Europese richtlijn zelf ligt niet ten grondslag aan het knelpunt. De hamvraag is: hoe organiseer je efficiënt faunabeheer?

Wens/oplossing

Deze casus laat zien dat voor de meeste soorten ganzen het Vogel- en Habitatrichtlijnbeleid goed werkt. Vogelbescherming geeft aan dat voor soorten zoals de grauwe gans het verbinden van verschillende onderdelen van het natuurbeleid en Europees beleid (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, regelingen Agrarisch Natuur en Landschap (als opvolger van de SAN) en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) nodig is. Zonder deze verbinding zien zij een risico dat de bescherming van deze soorten lijdt onder andere belangen, in dit geval die van de landbouw. Onderzoek door CLM/LEI geeft aan dat stoppen met het beleidskader Faunabeheer (kombinatie verjagen/afschot/eieren rapen en vergoeden schade in foerageergebieden) en overal de schade vergoeden het meest kosteneffectief is. Door Vogelbescherming wordt daarom aanbevolen om de bestrijding door afschot en andere maatregelen te stoppen en de schade van boeren overal te vergoeden. De provincies hebben de taak

om het proces rond het ganzenakkoord op te pakken. De rijksoverheid (staatssecretaris) moet volgens de Vogelbescherming haar verantwoordelijkheid nemen om de coördinatie tussen provincies en betrokken partijen aan te sturen en bescherming van ganzen volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn overal in Nederland op gelijke wijze te garanderen.

Samenvatting

De casus ganzen is een illustratie van de vraag hoe je zorgvuldig om kunt gaan met een Vogelrichtlijnsoort die het goed doet. De veelvoorkomende aantallen ganzen leiden tot een maatschappelijk/economisch probleem, omdat zij schade veroorzaken op agrarische percelen. De intensivering van de landbouw is tevens een belangrijke onderliggende factor bij de overlast van ganzen. De Vogelrichtlijn biedt de mogelijkheid tot het bestrijden van soorten in het belang van schade aan gewassen (artikel 9), hetgeen ook is overgenomen in de Nederlandse wetgeving (Flora- en faunawet artikel 65 en verder). Het knelpunt komt dus niet uit de Vogelrichtlijn voort, maar hangt samen met het nationale beleid ten aanzien van schadebestrijding: op welk bestuurlijk niveau wil je schadebestrijding organiseren en hoe verhoudt zich dat tot de nationale opgave om voor een gunstige staat van instandhouding te zorgen?

Zolang alle vogels onder de Vogelrichtlijn en dus ook de Flora- en faunawet beschermd zijn, zal bij elke ingreep ten behoeve van schadebestrijding die leidt tot het overtreden van de verbodsbepalingen, een ontheffing of vrijstelling vereist zijn. Voor alle soorten die op de provinciale vrijstellingslijst kunnen worden opgenomen, geldt dat alleen een vrijstelling kan worden verleend als de soort niet in zijn voortbestaan wordt bedreigd of dat gevaar loopt (artikel 65 lid 1). Nederland heeft verplichtingen voor de opvang van overwinterende ganzen. De Grauwe gans verkeert in een gunstige staat van instandhouding, maar Nederland heeft wel verplichtingen voor de opvang van overwinterende ganzen die op gespannen voet staan met schadebestrijding. De bestuurlijke vraag is hoe je vanuit ecologisch, economisch en maatschappelijk oogpunt de schadebestrijding wilt organiseren.

Samenvatting casus Algemene soorten - Gewone dwergvleermuis

15-05-2015 gebaseerd op het format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus Algemene soorten

Inbreng en reactie casus

- Provincie Limburg
- Ministerie van Economische Zaken
- Gemeente Zwolle

Inleiding

Deze casus is ingebracht door de projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn. De Habitatrichtlijn eist strikte bescherming voor alle soorten die op Bijlage IV Habitatrichtlijn vermeld staan en de Vogelrichtlijn beschermt alle in het wild levende vogels. In de praktijk is een deel van deze soorten niet of nauwelijks bedreigd. Ondanks hun duurzaam voorkomen moet bij overtreding van de verbodsbepalingen elke keer aangetoond worden dat de ingreep geen afbreuk doet aan de gunstige staat van instandhouding van de soort. Dit leidt tot een hoge uitvoeringslast voor initiatiefnemers bij de aanvraag van ontheffingen, maar ook voor het bevoegd gezag bij de afhandeling van deze aanvragen. Als illustratie van deze uitvoeringslast is in de casus ingezoomd op ruimtelijke activiteiten en de aanwezigheid van de gewone dwergvleermuis.

Beschrijving casus

Deze casus gaat niet in op een specifiek project, maar betreft in zijn algemeenheid ruimtelijke activiteiten die leiden tot het overtreden van verbodsbepalingen voor de gewone dwergvleermuis. Probleem is dat deze soort vaak in het geding is bij ruimtelijke ingrepen; er is al snel sprake van het opzettelijk verstoren van de soort en/of de beschadiging of vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen. Denk daarbij aan uitvoering van maatregelen zoals het vervangen van daken, na-isolatie van huizen, sloop van gebouwen etc. Dit varieert van particuliere initiatieven van zeer beperkte omvang tot grote bouw- of infrastructurele projecten. Als de verbodsbepalingen overtreden worden en dit niet voorkomen kan worden met mitigerende maatregelen, is een ontheffing Flora- en faunawet vereist. Aan een ontheffing is een activiteitenplan gekoppeld, waarbij onder andere een ecologische gebiedsinventarisatie moet worden uitgevoerd, een effectstudie en een beschrijving van de mitigerende en compenserende maatregelen. Daarbij moet ook sprake zijn van een geldig belang³⁷ en moeten alternatieven ontbreken.

Proces casus

Deze casus richt zich op het proces van ontheffingsverlening binnen de Flora- en faunawet (artikel 75c Flora- en faunawet/Habitatrichtlijn artikel 16) indien overtreding plaatsvindt van de verbodsbepalingen (art 8-12 Flora- en faunawet en artikel 12 Habitatrichtlijn).

Knelpunt/kans casus

Het ministerie van Economische Zaken noemt als knelpunt het maatschappelijk onbegrip dat voor een algemeen voorkomende soort onderzoek moet worden verricht naar de effecten op de soort en dat mitigerende maatregelen moeten worden getroffen, terwijl er vaak voldoende elementen in het plangebied zijn die de functionaliteit voor het leefgebied van de soort kunnen borgen. Ook de provincie Limburg noemt deze uitvoeringslast als knelpunt: zodra een ontheffing nodig is, moet worden aangetoond dat de ingreep geen afbreuk doet aan de gunstige staat van instandhouding van

³⁷ Ruimtelijke ingrepen en ontwikkelingen zijn geen geldig belang onder de Habitatrichtlijn, tenzij sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang.

de populatie van soort. Dit leidt tot hoge uitvoeringslasten: elke keer inventariseren waar de soort zit, aantonen dat het effect niet significant is en/of dat mitigerende maatregelen worden genomen. Met name voor particuliere initiatiefnemers is het niet doenlijk om te voldoen aan deze vereisten bij het aanvragen van een ontheffing. De gemeente Zwolle noemt als knelpunt dat er op het schaalniveau van de populatie onvoldoende zicht is op de omvang van de (lokale) populaties en de effectiviteit van mitigerende maatregelen.

Wens/oplossingsrichting

De wens van zowel het ministerie van Economische Zaken als de provincie Limburg is om bij kleinschalige activiteiten makkelijker te kunnen afwijken van het beschermingsregime. Dat zou kunnen via een vrijstelling of een generieke ontheffing:

- Vrijstelling: wens is een vrijstelling te kunnen introduceren voor ingrepen met effecten op zomerverblijven. Men gaat er daarbij van uit dat de impact van het beschadigen/vernielen van inwisselbare zomerverblijfplaatsen op een populatie waarschijnlijk zeer gering is, omdat makkelijk uitwijkmogelijkheden hiervoor kunnen worden gerealiseerd. Binnen deze optie wordt dus nader onderscheid gemaakt tussen verblijfplaatsen van vleermuizen. De voorwaarden voor ontheffingsverlening blijven wel gelden voor de kwetsbaarder en voor de gunstige staat van instandhouding onmisbare kraam- en overwinteringsverblijven. Voorwaarde bij vrijstelling is dat bij het verwijderen van verblijfplaatsen, deze gecompenseerd dienen te worden. Daarbij gaat het ook om potentiële verblijfplaatsen; er hoeft dus niet onderzocht/bewezen te worden dat de soort ergens aanwezig is. De aanname is dat de soort aanwezig is en vervolgens wordt een maximaal redelijk aantal verblijfplaatsen gecompenseerd.
- Generieke ontheffing: een andere mogelijke oplossing is het ontwikkelen van een gebiedsgerichte aanpak gebaseerd op een soortmanagementplan (SMP). Een SMP bevat maatregelen voor waarborgen gunstige staat van instandhouding soort en maatregelen voor ruimtelijke ontwikkeling binnen een bepaald (gemeentelijk) gebied. Met deze aanpak moeten (ruimtelijke) ingrepen mogelijk worden en is de gunstige staat van instandhouding wettelijk gewaarborgd. Daarbij moet ook aan de vereisten van het alternatievenonderzoek en belang worden voldaan.

Met een dergelijke wijze van vrijstelling of ontheffingsverlening kan worden aangesloten bij de drie ambities uit de Rijksnatuurvisie:

- toekomstbestendige natuur (waarborg duurzame gunstige staat van instandhouding soort);
- natuurinclusieve planvorming (mogelijkheid om ruimtelijke ontwikkeling te laten plaatsvinden);
- minder uitvoeringslasten (eenmalig groot onderzoek laten doen en plan vast stellen, waarna geen individuele ontheffingen meer nodig zijn).

De gedachten over deze alternatieve natuurtoetskaders bevinden zich echter nog in de experimentele fase. Het Guidance-document van de EU lijkt ruimte te bieden voor SMP-benadering, maar de SMP-benadering is nog niet voorgelegd aan EU. Innovatieve ontheffingen van de Flora- en faunawet die in het kader van Stroomversnelling zijn verleend, kennen volgens de Zoogdierverseniging onvoldoende ecologische onderbouwing, waardoor de effecten op vleermuispopulaties onzeker zijn. De vraag is dan ook of dergelijke ontheffingen juridisch stand houden. Hierdoor zijn bevoegde gezagen in Nederland nog onzeker of zij in latere instantie niet juridisch alsnog worden teruggefloten. Daarbij is ook de doorvertaling van houder van gebiedsgerichte ontheffing (gemeente bijvoorbeeld) naar initiatiefnemer die gebruik wil maken van ontheffing (burger of bedrijf in gemeente) nog niet goed geregeld en dus nog een (juridisch en ecologisch) aandachtspunt. Het wetsvoorstel Natuurbescherming beoogt een programmatische aanpak via een SMP mogelijk te maken (artikel 1.11 en vrijstelling voor soorten via artikel 3.3. en 3.8 lid 7b).

Limburg wenst dat (zolang zeer algemene soorten wel op lijsten Habitat- en Vogelrichtlijn staan) via praktische oplossingen (zoals de beleidslijn tijdelijke natuur of de gebiedsgerichte aanpak soorten) een goede omgang met deze soorten mogelijk wordt gemaakt. Het juist wel rekening houden met deze soorten kan eraan bijdragen dat gemeenten zorg besteden aan beschermde natuurwaarden en dus dat natuurbeleid verinnerlijkt bij gemeenten.

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

Het knelpunt in deze casus komt voort uit Habitatrichtlijn artikel 12 (de bescherming van soorten via verbodsbepalingen; voor Vogelrichtlijn artikel 5) en Habitatrichtlijn artikel 16 (afwijkingen van de bescherming; voor Vogelrichtlijn artikel 9) en de vertaling hiervan in de Flora- en faunawet. Daarbij is de Flora- en faunawet strenger dan de Habitatrichtlijn (omdat het ook (onopzettelijke) verstoring van voortplantings- en rustplaatsen verbiedt³⁸) waardoor in de praktijk eerder sprake is van overtreding van de verbodsbepalingen. In het wetsvoorstel Natuurbescherming wordt wel een-op-een aangesloten bij artikelen van de Habitatrichtlijn.

Voor de Flora- en faunawet (en dus Habitatrichtlijn) heeft de Raad van State bevestigd dat de verbodsbepalingen toezien op het niveau van individuen en dat het aantal exemplaren dat wordt verstoord, niet relevant is voor de vaststellen van verstoring. Of een ontheffing verleend kan worden, wordt vervolgens afgewogen op grond van drie cumulatieve criteria (Habitatrichtlijn artikel 16 en de Flora- en faunawet artikel 75). Deze zijn: geen andere bevredigende oplossing; geldig belang; geen afbreuk gunstige staat van instandhouding soort³⁹. Dat betekent evenwel dat als de verbodsbepalingen worden overtreden, maar er geen afbreuk is van de staat van instandhouding, een ontheffing toch niet mogelijk is indien er geen sprake is van een geldig belang. Geldige belangen onder de Habitatrichtlijn zijn onder andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten. Kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen en/of ingrepen vormen géén geldig belang onder de Habitatrichtlijn, dus in principe kunnen dergelijke ingrepen niet vergund worden. Via het nieuw toe te passen instrument Soortmanagementplan kan mogelijk wel voldaan worden aan een geldig belang, omdat een dergelijk plan een publiek in plaats van een privaat belang dient.

Samenvatting

De casus is illustratief voor de uitvoeringslast bij ontheffingen voor beschermde soorten. De last komt voort uit de algemene aanwezigheid van de soort en de vereisten vanuit Habitatrichtlijn artikel 12 en 16. Voor een deel lijkt deze uitvoeringslast versterkt te worden door de huidige Flora- en faunawet-artikelen, die eerder leiden tot een overtreding van de verbodsbepalingen dan vanuit de Habitatrichtlijn volgt. In het wetsvoorstel Natuurbescherming wordt dit aangepast. Ook na aanpassing hiervan is het echter de vraag of de uitvoeringslast kan afnemen. De door de praktijk gewenste oplossing van gebiedsgerichte aanpak wordt met het wetsvoorstel wel mogelijk gemaakt, maar de vraag is of deze oplossing juridisch houdbaar is. Ecologische onderbouwing, en met name de effectiviteit van mitigerende en compenseren maatregelen, spelen daarbij een rol. Een toelichting vanuit de Europese Commissie wanneer dergelijke instrumenten toegepast mogen worden, is gewenst.

³⁸ Artikel 11 Flora- en faunawet luidt: "Het is verboden nesten, hopen of andere voortplantings- of vaste rustplaatsen van beschermde dieren te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren." Artikel 12d Habitatrichtlijn stelt een verbod in op "de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen".

³⁹ Formeel artikel 16 lid 1 Habitatrichtlijn: "... geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijk verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan..."

Samenvatting casus Hondsbossche Zeewering

15-05-2015 gebaseerd op het format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus Hondsbossche Zeewering

Inbreng en reactie casus

- Hoogheemraadschap Noorderkwartier
- Natuurmonumenten
- Faunabescherming

Inleiding

De casus Hondsbossche Zeewering is ingebracht door de projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn. De casus zou illustratief zijn voor problemen bij de compensatie voor het verlies van leefgebied van de parse strandloper. Uit de gesprekken is evenwel gebleken dat dit niet het geval was, maar dat vanuit de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn het probleem van compensatie voor de Scholekster speelde. Daarbij ging het om het aantonen van significante effecten en het aantonen van de effectiviteit van herstellende maatregelen.

Beschrijving casus

De casus Hondsbossche Zeewering is een uitvoeringsproject van het programma Zwakke Schakels. Zwakke schakels betreft het middels een 100% zandige oplossing op orde brengen van de kustveiligheid van de afgekeurde Hondsbossche en Pettemer Zeewering. Het project omvat zowel aanleg van de zandige kustversterking als 20 jaar onderhoud van deze kustversterking.

Oprachtgevers zijn Rijkswaterstaat en het Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier (HHNK). Andere belangrijke stakeholders in deze casus zijn Natuurmonumenten en Faunabescherming, maar ook de Raad van State speelt een rol via door haar gedane uitspraken.

De versterking van de Hondsbossche Zeewering kwam op 16 maart 2015 gereed. Het project is ongeveer 8 kilometer lang. Door de 35 miljoen kubieke meter opgespoten zand schuift de kustlijn ongeveer 300 meter zeewaarts op en is de dijk verdwenen onder een zandpakket. Twee derde van het aangelegde zand ligt onder water. De dijk zelf maakt geen onderdeel uit van een Natura 2000-gebied. Zeewaarts maakt het gebied deel uit van het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone, met habitatype H1110B permanent overstromde zandbanken. Het project Zwakke Schakels heeft ook een relatie met het Natura 2000-gebied Waddenzee. Dit als gevolg van het feit dat een deel van de Steenlopers en Scholekster die op de Hondsbossche en Pettemer Zeewering foerageren een instandhoudingsdoelstelling hebben voor de Waddenzee.

Proces casus

Het proces van de casus is te typeren als een vergunningverleningsproces met beroepen bij de Raad van State. Er is een projectplan opgesteld door Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier inclusief vrijwillige natuurmaatregelen vanuit worstcasescenario voor steltlopers en scholekster. Ook is er een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met Natuurbeschermingsorganisaties. Het ministerie van Economische Zaken heeft het projectplan goedgekeurd en de Natuurbeschermingswetvergunning verleend. Faunabescherming is bij de Raad van State in beroep gegaan tegen goedkeuring van het projectplan en de verleende Natuurbeschermingswetvergunning. Het beroep is alleen op het onderdeel van de Natuurbeschermingswetvergunning dat toeziet op de scholekster gegrond verklaard. Deze vergunning had voor de scholekster voorwaarden voor herstel moeten bevatten. Dit is vervolgens gebeurd, waarna het project alsnog vergund is. Bezwaren van Faunabescherming dat een deel van het onderwaterhabitat verdween, hebben niet standgehouden.

Knelpunt/kans casus

In deze casus doen zich diverse knelpunten en kansen voor, waarbij het perspectief van de stakeholder bepalend is of iets als kans of knelpunt wordt gezien.

Een medewerker van Natuurmonumenten ziet het project als geheel als kans om natuur te ontwikkelen en te behouden. Er is verlies van stenig substraat, maar er wordt ook buitendijks een natte duinvallei ontwikkeld in het opgespoten gebied. Daarnaast wordt het behoud van binnendijks liggende brakke graslanden verzekerd doordat de toevoer van zoute kwel volgens het projectplan zal worden gereguleerd via buizen. Per saldo vindt Natuurmonumenten dat er winst is voor de natuur. Volgens een medewerker van Faunabescherming is het project juist een voorbeeld van falen voor natuur: de sterk toenemende recreatedruk en de aanleg van een fietspad zal ongunstig uitwerken op de te ontwikkelen natte duinvallei. De toevoer van zoute kwel binnendijks zal volgens Faunabescherming hooguit de huidige situatie terplekke kunnen behouden, maar de kwaliteit van de brakke graslanden niet verbeteren. Daarom gaat volgens Faunabescherming per saldo natuur verloren.

Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier is van mening dat een uniek gebied verdwijnt, maar dat bijbehorende soorten ook op andere plekken langs de kust op strekdammen voorkomen. Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier ziet als kans dat er nu één aaneengesloten duinenrij kon worden ontwikkeld langs de kust.

Door het aanbrengen van zand gaat volgens alle stakeholders foerageergebied voor scholekster en steenloper verloren. Het belangrijkste juridische knelpunt in deze casus komt voort uit het verlies van foerageergebied voor de scholekster en steenloper en de maatregelen ter compensatie. Stakeholders verschillen van inzicht over de significantie van dit effect en de mogelijkheden voor herstel. Het aantonen oorzaak-gevolgrelatie (in dit geval of verdwijnen deel foerageergebied significant negatief effect heeft op scholekster) was zeer moeizaam, waarbij in de rechtszaak discussie ontstond over oorzaak van slechte staat van instandhouding van de scholekster.

Volgens de passende beoordeling, opgesteld in opdracht van het Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier, was er kans op een significant effect voor de scholekster. Het bevoegd gezag, het ministerie van Economische Zaken, stelde dat er geen kans was op een significant effect omdat:

1. wat betreft de steenlopers sowieso aan de instandhoudingsdoelstellingen wordt voldaan;
 2. het met de scholekster inderdaad niet goed gaat wat betreft instandhouding, maar dat dit niet te wijten is aan voedselbeschikbaarheid, aangezien in Waddenzee voldoende voedsel beschikbaar is.
- Faunabescherming beriep zich op rapporten waarin aangetoond wordt dat gebrek aan voedsel wel ten grondslag ligt aan een ongunstige staat van instandhouding van de scholekster. De Raad van State-uitspraak heeft duidelijk gemaakt dat de aanleg wel tot significante effecten op scholeksterpopulatie in Waddenzee kon leiden.

Daarop dienden de reeds in het project Zwakke schakels opgenomen natuurmaatregelen onderdeel te worden van de verleende Natuurbeschermingswetvergunning. Volgens Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier zijn de vrijwillig genomen natuurherstelmaatregelen in de beroepsprocedure 'goud' waard gebleken voor het overeind houden van het project tijdens deze procedure.

Volgens Faunabescherming vormen de herstelmaatregelen juist een knelpunt, omdat de maatregelen niet ecologisch effectief zijn op moment van ingreep. Dit ligt volgens Faunabescherming aan het type compensatie (aanbrengen elastocoast op strekdammen) en de locatie van de compensatie (ten noorden van het ingreep gebied in plaats van ten zuiden).

Faunabeheer ziet als knelpunt dat de Raad van State heeft toegestaan dat het project doorging, terwijl de mitigerende/compenserende maatregelen⁴⁰ nog niet functioneel waren. De overweging van de Raad van State hierbij was: de tijdelijk verhoogde wintersterfte (door het niet op tijd functioneren van de mitigerende maatregelen) leidt er niet toe dat scholeksterpopulatie in Natura 2000-gebied Waddenzee niet duurzaam behouden blijft; en in zoverre is geen sprake van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied.

⁴⁰ Procedureel speelde de vraag hoe deze natuurmaatregelen beschouwd moeten worden: als mitigatie of compensatie. De Raad van State heeft hierover een uitspraak gedaan: mitigatie (r.o. 24.4.3.5). Dit is bijzonder, omdat de herstelmaatregelen buiten het plangebied plaatsvinden. Arrest Briels maakt juist duidelijk dat een maatregel als het ontwikkelen van een nieuw areaal in een ander deel van het gebied dan waar de schade optreedt, beschouwd moet worden als compensatie in plaats van mitigatie. Raad van State redeneerde dat, aangezien het niet gaat om aantasting *in* het Natura 2000-gebied Waddenzee, maar aantasting van foerageergebied voor vogelsoort *buiten* het Natura 2000-gebied, de aanleg van nieuwe foerageermogelijkheden kunnen worden beschouwd als beschermingsmaatregelen.

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

Bij het project 'zwakke schakels' is in de MKBA en MER geconstateerd dat een zandoplossing het beste is, want een zandoplossing kan meegroeien met een zeespiegelstijging. Die mogelijkheid heeft een harde substraatoplossing niet. Het door FB aangedragen alternatief van een overslagbestendige dijk heeft het niet gehaald. Andere natuurorganisaties hebben zich wel aan de zandoplossing geconformeerd. Dat betekende uiteindelijk dat natuur in een natte duinvallei afgewogen moet worden tegen natuur op harde substraten. Het knelpunt van afwegen van per saldo winst of verlies voor natuur is een maatschappelijk vraagstuk. Een probleem is dat veel soorten op het droge deel van het basalt noch onder de bescherming van de Natuurbeschermingswet noch de Flora- en faunawet vallen.

Achterliggende juridische oorzaak bij het aantonen van significante effecten en herstelmaatregelen komt voort uit de toepassing van Habitatrichtlijn artikel 6 lid 3. De door het Kokkelvisserij-arrest vereiste zekerheid dat een activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied (namelijk als er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn) heeft flink druk gelegd op de bewijslast. Bij rechtszaken is dan de vraag welke partij de (meest) juiste gegevens aandraagt. Faunabescherming noemt als knelpunt dat de Raad van State door hen aangedragen onderzoeksresultaten ter zijde heeft geschoven. Zij vindt het een groot probleem dat er bij procedures als deze geen sprake is van een gelijk speelveld. Ngo's beschikken niet over in hun ogen bijna onuitputtelijke – financiële – mogelijkheden van de (semi-)overheidsinstellingen waar zij het tegen opnemen. Volgens Faunabescherming zijn onderzoeksbureaus die worden ingehuurd door de onderlinge concurrentie in toenemende mate gevoelig voor het leveren van conclusies die hun opdrachtgevers welgevallig zijn. Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier noemt als knelpunt de lange duur van de procedure en de forse inzet projectmedewerkers intern en extern en van de landsadvocaat.

Wens/oplossing

Een medewerker van het Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier wenst meer inzicht in causale verbanden (ingreep-effectrelaties) en meer inzicht in de effectiviteit van mitigerende maatregelen. Natuurmonumenten en Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier wensen dat er meer ruimte komt voor mitigatie en compensatie van natuur in natuur inclusieve ontwerpen, zodat maatregelen ruimer toegepast kunnen worden en er meer ruimte ontstaat binnen projectuitvoering. Een medewerker van Faunabescherming wenst dat bij ingrepen veel meer naar een gebied als geheel gekeken wordt en behoud gericht wordt op de habitats in het gebied. De soorten komen dan eventueel wel vanzelf. Het stellen van doelen voor aantallen bij soorten werkt star uit, zeker als doelen gebaseerd zijn op een niet reële/achterhaalde situatie.

Een oplossing kan zijn om het toepassen van de regelgeving voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen te verduidelijken. Dit kan wellicht de uitvoeringslast (doelmatigheid) verlichten. De pijn van deze casus zit vooral in de zekerheid over schadelijke gevolgen activiteit (wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel – Kokkelarrest) en onzekerheid over effectiviteit mitigerende/compenserende maatregelen.

Samenvatting

De casus toont aan dat een door veel partijen breed gedragen plan altijd kan worden aangevochten door een derde partij. Dat heeft gevolgen voor de uitvoeringslast, de tijdplanning en financiële consequenties. Daarbij was de vraag of het project nu wel of niet afbreuk doet aan de instandhoudingsdoelen en dus de natuurlijke kenmerken van het gebied. Partijen verschilden van mening over de significantie van effecten en de effectiviteit van herstelmaatregelen. Uiteindelijk heeft de Raad van State hierover uitspraak gedaan.

Het breed gedragen plan zou kunnen worden beschouwd als een natuurinclusief plan; de initiatiefnemers betogen dat door het plan meer toekomstbestendige natuur in het gebied ontstaat. Een derde partij heeft hier dus twijfels bij, maar heeft hierin niet gelijk gekregen bij de Raad van State.

Samenvatting casus Korhoen en Sallandse Heuvelrug

15-5-2015 gebaseerd op het format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus Korhoen

Inbreng en reactie casus

- Staatsbosbeheer
- Ministerie van Economische Zaken
- Provincie Overijssel

Inleiding

De casus Korhoen is ingebracht door de projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn (bij monde van het ministerie van Economische Zaken en de provincie Overijssel) als voorbeeld van een casus waarbij maatregelen als buitenproportioneel worden beschouwd in het licht van behoud van een soort waarvoor de vooruitzichten zeer slecht zijn. Het realiseren van de instandhoudingsdoelen vereist een zware inspanning, waarbij onzeker is of de investeringen resultaat zullen opleveren voor behoud van het korhoen. Daarmee raakt de casus aan de efficiëntie van de uitvoering van natuurbeleid. Tegelijkertijd speelt dat het korhoen als paraplu-soort fungeert: instandhouding van leefgebied voor het korhoen is ook van belang voor een groot aantal andere karakteristieke soorten van het heidelandschap. Maatregelen voor het korhoen dragen dus bij aan verbetering van de natuurkwaliteit en duurzame instandhouding van dit landschap.

Beschrijving casus

Het korhoen is een doelsoort in het Natura 2000-gebied Sallandse Heuvelrug. In 1974 is gestart met landelijke korhoentellingen. Er werden toen 450 hanen geteld, een fractie van de aantallen in jaren 1950 (enkele duizenden). In 2012 werden ondanks vele beheerinspanningen nog 2 hanen geteld op de Sallandse Heuvelrug en zijn daar Zweedse korhoenders bijgeplaatst (zie verder Alterra-rapport 2498, Jansman *et al.* 2014). Het gaat bij het korhoen om behoud van de laatste populatie in Nederland. Bij uitsterven van deze populatie gaat de soort voor Nederland verloren; ook Europees gaat het slecht met de soort (alleen de populatie in Zweden vertoont lichte groei, overige populaties laten een dalende trend zien). De Sallandse populatie vormt een mogelijke bron voor herkolonisatie van andere natuurgebieden.

Er is de afgelopen decennia veel geïnvesteerd in het beheer van het Nationaal Park Sallandse Heuvelrug (tevens Natura 2000-gebied). Vanuit het terreinbeheer is dit uitgelegd als investering in leefgebied voor soorten van het heidelandschap waarbij de korhoender als boegbeeld fungeerde. Het korhoen is een van de meest kritische soorten van het heide-ecosysteem, waardoor hij bij uitstek een rol als indicator voor de goede staat van het systeem kan vervullen. Maatregelen die bijdragen aan het herstel van het kleinschalige complex van heide en aanverwante vegetaties komen het korhoen ten goede, en daarnaast vele vogel-, reptielen- en insectensoorten. Het daadwerkelijk uitsterven van het korhoen moet dan ook worden beschouwd als een signaal voor verdere verslechtering van dit landschapstype in Nederland.

Om de achteruitgang van het korhoen tegen te gaan, zijn vele maatregelen genomen (beheer van het gebied, minimaliseren van de predatiedruk, bijplaatsen van Zweedse korhoenders e.a.). Al met al bleken deze investeringen onvoldoende om de populatie-omvang te vergroten. De beheerders van de Sallandse Heuvelrug zien evenwel nog kansen om het tij te keren. Staatsbosbeheer concludeert dat de resultaten van de bijplaatsing positief geweest, met meer dieren en zelfs een geval van succesvolle voortplanting. Omdat de kwaliteit van het leefgebied echter onvoldoende is, is gestopt met bijplaatsing. Jarenlange monitoring van de korhoenpopulatie op de Sallandse Heuvelrug geeft aan dat de voornaamste oorzaak voor het stagneren van de groei van de korhoenpopulatie waarschijnlijk ligt in de jongenfase. De focus ligt nu eerst op herstelmaatregelen om de habitatkwaliteit te verbeteren. Desondanks kan niet worden uitgesloten dat de maatregelen te laat komen of te gering van omvang zijn, zodat de Vogelrichtlijn-soort korhoen op korte termijn uit Nederland verdwijnt. Dit zal gerapporteerd moeten worden aan de Europese Commissie. In 2013 heeft de provincie aan SBB bericht dat wanneer de korhoenpopulatie niet van voornoemde maatregelen blijkt te profiteren en niet

herstelt tot een levensvatbare populatie, de provincie hierover het gesprek zal aangaan met het ministerie van Economische Zaken.

Proces casus

Het proces in deze casus is te typeren als uitvoeren van maatregelen uit het Natura 2000-beheerplan om de instandhoudingsdoelen voor de Vr-soort korhoen te behalen. De belangrijkste stakeholders in deze casus zijn het ministerie van Economische Zaken als bevoegd gezag voor het aanwijzingsbesluit en stellen van instandhoudingsdoelen, de provincie Overijssel als opsteller van het beheerplan Natura 2000 en Staatsbosbeheer als belangrijke beheerder van het gebied.

Knelpunt/kans casus

Op ecologisch niveau is het knelpunt dat er sprake is van een (zeer) slechte kwaliteit van het leefgebied en dientengevolge een genetische verarming van de soort. Dit ecologisch knelpunt wordt door alle stakeholders onderschreven, maar daarbij vraagt zowel stakeholder ministerie van Economische Zaken als de provincie Overijssel of het herstel van leefgebied nog mogelijk is en welke inspanning voor het realiseren van instandhoudingsdoelen reëel zijn. Volgens de provincie is het knelpunt dat er telkens – ook door nieuwe wetenschappelijke inzichten – nieuwe maatregelen worden bedacht en getroffen. Hierdoor lijkt er voor andere stakeholders geen einde te komen aan de inspanningen, waardoor het gevoel van een 'bodemoze put' ontstaat. De provincie zelf vraagt zich hierbij af of vanuit EU-perspectief de euro's niet op een kansrijkere plaats voor het korhoen – op biogeografisch niveau – kunnen worden ingezet. Binnen de Atlantische biogeografische regio is de trend van populaties van het Korhoen in andere lidstaten echter ook negatief.

Onderzoekers en beheerders zien echter nog kansen voor behoud. Ook de ogenschijnlijk uitzichtloze situatie van de hamster heeft door onderzoek en voortschrijdend inzicht geleid tot behoud en zelfs uitbreiding. Dit brengt het ministerie van Economische Zaken tot de stelling dat het probleem is of er al of niet geaccepteerd kan worden dat het korhoen niet te redden is in Nederland. Het korhoen is illustratief voor het verlies aan natuurwaarden in heide- en hoogveengebieden, die sterk worden bedreigd door intensivering van de landbouw en veranderingen in landgebruik. Deze categorie van natuurwaarden kan alleen worden behouden in natuurgebieden in een agrarische context, wat vraagt om nieuw/ander beleid en beheer.

Een knelpunt is de suggestieve beeldvorming waarbij investeringen worden toegerekend aan het behoud van een enkele soort, soms zelfs per individu (x euro per korhoen), terwijl de soort illustratief is voor een lange lijst van ooit (zeer) algemene soorten die al eerder zijn verdwenen uit het betreffende landschap en nog steeds sterk afnemen (zoals veldleeuwerik, geelgors, patrijs, kneu). Door bovenstaande framing verwordt de casus vooral een knelpunt vanuit het oogpunt van communicatie en agendasetting: hoe verwoord je het benodigde natuurbeleid en de keuzen voor maatregelen? Voor de provincie geldt in dit specifieke geval dat men als knelpunt afkalving van draagvlak voor het natuurbeleid voorziet. Staatsbosbeheer merkt op dat bij die framing ook de vraag kan worden gesteld: wat mag behoud van een soort kosten, gezien de verantwoordelijkheid van de samenleving voor zijn achteruitgang?

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

Voor het korhoen geldt als instandhoudingsdoel het uitbreiden van de omvang van het leefgebied en het verbeteren van de kwaliteit van het leefgebied, zodat een voldoende groot leefgebied staat voor een draagkracht van 40 broedparen. De juridische vraag is tot welke inspanning een lidstaat verplicht kan worden om hiertoe instandhoudingsmaatregelen te nemen (cf. artikel 6.1 Habitatrichtlijn) en passende maatregelen (cf. artikel 6.2 Habitatrichtlijn) om verslechtering te voorkomen.

De Vogelrichtlijn (artikel 1) vereist "de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is". Artikel 2 stelt echter dat de lidstaten "tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen". In dit licht wordt de regelgeving en de natuurwetgeving niet als inflexibel ervaren. De vraag is wel hoe deze afwegingen van ecologische inspanning en financiële inzet (zouden moeten) worden gemaakt. Daarmee is het probleem onderdeel van de wijze waarop de Nederlandse natuurwetgeving bestuurlijk wordt uitgevoerd.

Daarnaast leunt het aanwijzingsbesluit (te) veel op één soort: alleen voor het korhoen zijn verbeterdoelen geformuleerd; voor bijvoorbeeld de nachtzwaluw en roodborsttapuit geldt alleen een behoudsdoel. Daarmee is er een mogelijk risico voor het uitvoeren van maatregelen uit het beheerplan als het korhoen afvalt. Er zijn nu veel soorten die meeprofiten van maatregelen voor het korhoen (zoals patrijs, veldleeuwerik, grauwe klauwier) die echter geen instandhoudingsdoel in het gebied kennen.

Wens/oplossing

De wens van stakeholder Staatsbosbeheer is om kansrijke maatregelen voor het korhoen uit te (blijven) voeren. Het gaat om maatregelen die het hele systeem ten goede komen, zoals het bekalen, maar ook de beschikbaarheid van extensief agrarisch gebied is van belang.

De wens van de provincie is om het maatschappelijk draagvlak voor maatregelen te vergroten, waarbij men behoefte heeft aan een achterliggend verhaal, waarom het korhoen hier behouden dient te blijven en wat synergistische effecten zijn. De provincie wil ook graag weten hoe op biogeografisch niveau het korhoen het efficiëntst behouden kan blijven.

Stakeholder ministerie van Economische Zaken ziet als oplossing een regelgeving gericht op ontwikkeling en beheer van grote eenheden natuur met meerdere functies, waarbij gebieden met elkaar verbonden zijn en de omgevingscondities op orde zijn.

Samenvatting

De casus van het Korhoen (en de Sallandse Heuvelrug) illustreert dat de omgevingscondities in en rondom het Natura 2000-gebied tot dusver onvoldoende zijn voor duurzaam behoud van de soort. In deze casus leiden Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijn-artikelen niet tot een juridisch knelpunt, want de richtlijnen bieden de mogelijkheid om bij maatregelen ter uitvoering van artikel 6.1 en 6.2 Habitatrichtlijn rekening te houden met sociaaleconomische gevolgen (artikel 2.3 Habitatrichtlijn). Als de maatregelen niet tot het gewenste resultaat leiden, moet hier echter wel een gedegen ecologisch onderbouwing bij worden gegeven.

De casus is vooral illustratief voor de inspanning die geleverd moet worden en dan met name de politiek-bestuurlijke keuze om deze inspanning te verantwoorden. Daarbij is de vraag of de inspanning (de te nemen maatregelen) proportioneel zijn, afhankelijk van de framing van de oorzaken van de achteruitgang van het korhoen en welke visie men hanteert bij natuurbeleid (zuiver soortgericht of vanuit een leefgebiedenbenadering).

Samenvatting casus Loevestein

15-5-2015 gebaseerd op het format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus Loevestein

Inbreng en reactie casus

- Provincie Gelderland
- Rijkswaterstaat

Inleiding

De casus Loevestein is ingebracht door de provincie Gelderland via de projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn als voorbeeld van een casus waarbij in dit Natura 2000-gebied glanshaverhooiland als een van de doelen wordt nagestreefd. Voor dit type is de doelstelling uitbreiding oppervlakte en verbeteren kwaliteit. Glanshaverhooilanden vereisen hooilandbeheer. Een dergelijk beheer past slecht in een beheerplan dat behoud en ontwikkeling van de overige soorten en habitats robuuster wil maken door het herstel van (meer) buitendijkse natuurlijke dynamiek en begrazing door grote herbivoren. Hooilandbeheer leidt tevens tot een verzwaarde uitvoeringslast (maaibeheer is kostbaar).

Rijkswaterstaat wil met de casus illustreren dat een natuurinclusief project zoals Loevestein, uitgevoerd in het kader van Ruimte voor de Rivier, niet meer mogelijk is onder het Arrest Briels. In de ogen van Rijkswaterstaat is de casus een klassiek voorbeeld van de wijze waarop tot voor kort negatieve effecten in een gebied met positieve effecten gesaldeerd mochten worden, waardoor per saldo geen afbreuk plaatsvond van de natuurlijke kenmerken van het gebied.

De casus is ook een klassiek voorbeeld van de discussie over procesbeheer (natuurlijke dynamiek) versus patroonbeheer (maaien). De gewenste natuurlijke doorontwikkeling met behoud van Glanshaverhooilanden is wel mogelijk op landschapsschaal binnen het rivierengebied. Natura 2000-deelgebied Loevestein is echter relatief klein en niet opgenomen in het aanwijzingsbesluit Rijntakken. Bovendien is er beperkt ruimte voor behoud en ontwikkeling van habitattypen binnen het Habitatrichtlijn-gedeelte van het buitendijks rivierengebied. Er is dus sprake van een knelpunt ten aanzien van de doelstellingen in een klein gebied in een dynamische omgeving.

Beschrijving casus

In het buitendijkse rivierengebied is vanwege waterveiligheidsoverwegingen (Programma Stroomlijn) weinig ruimte voor nieuwvorming en/of doorontwikkeling van structuurrijke vegetaties. Karakteristieke korte (grazige) vegetaties zijn gebaat bij incidentele inundaties en de aan- en afvoer van zaden en vruchten. Typen zoals Stroomdalgrasland (H6120) en Glanshaverhooiland (H6510A) ontwikkelen snel door naar ruigte of gesloten, soortenarm grasland.

In de casus Loevestein is sprake van een Natura 2000-gebied dat zich kwalificeert op grond van o.a. diverse habitattypen waaronder glanshaverhooilanden. Volgens een medewerker van de provincie Gelderland is het glanshaverhooiland vooral langs Nederrijn en IJssel geprojecteerd en binnendijks in de Rijnstrangen. Langs de Waal buitendijks ook Neerijnen (GL) en Stiftste Waard. Voor dit type is de doelstelling uitbreiding oppervlakte en verbeteren kwaliteit. Behoud van dit type staat echter haaks op de natuurlijke dynamiek in de uiterwaarden. Een dergelijke doorontwikkeling met behoud van glanshaverhooilanden zou wel mogelijk zijn op landschapsschaal binnen het rivierengebied. Natura 2000-gebied Loevestein is echter relatief klein en niet opgenomen in het aanwijzingsbesluit Rijntakken. Er is dus sprake van een knelpunt ten aanzien van de doelstellingen in een klein gebied in een dynamische omgeving. Dit heeft ook zijn weerslag op het beheer van het gebied. Hooilandbeheer staat haaks op grootschalige natuurlijke dynamiek in de uiterwaarden en betekent tevens een verzwaarde uitvoeringslast (maaibeheer is kostbaar) ten opzichte van beheer als grootschalige eenheid. Hoofdvraag gaat over toekomstbestendig natuurbeheer waarbij het tevens de vraag is in hoeverre een verzwaarde uitvoeringslast (maaibeheer) op langere termijn noodzakelijk is om de natuurwaarden op landschapsschaal te behouden en te versterken. Op dit moment worden grote delen van het buitendijks gebied extensief jaarrond begraasd. Rijkswaterstaat is nu nog tijdelijk eigenaar,

maar zal de meeste eigendommen in dit gebied marktconform verkopen (met uitzondering van de oevers). Rijkswaterstaat is dan niet meer verantwoordelijk voor het natuurbeheer, maar alleen voor het water(veiligheids)beheer.

Op Loevestein is flink wat ruimte gemaakt voor de rivier, waarbij een flink deel van het goed ontwikkelde habitattype glanshaverhooiland ten prooi is gevallen aan nevengeulen e.d. in het kader van Ruimte voor de Rivier-maatregelen. Ter compensatie (maar dat heette toen nog mitigatie/natuurinclusief ontwerp!) is aan de oostkant gebied toegevoegd en door een wijzigingsbesluit binnen de begrenzing gebracht met als doel daar glanshaverhooiland te ontwikkelen, o.a. door transplantatie.

Proces casus

De casus komt primair voort uit een Ruimte voor de Rivier-maatregel, waarbij een vergunning is verleend onder de Natuurbeschermingswet via het principe van salderen binnen een gebied. Via monitoring moet blijken dat de herstelmaatregelen binnen tien jaar worden uitgevoerd. De casus raakt ook aan het opstellen van maatregelen ter beheer van glanshaverhooilanden (regulier en ter uitvoering van mitigatie) en dus het uitvoering geven aan de Habitatrichtlijn, artikel 6.1: het treffen van de nodige instandhoudingsmaatregelen. Ook uitvoering van de Habitatrichtlijn 6.2 is aan de orde: het treffen van passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats niet verslechterd. Het gebied zou worden doorgeleverd aan Staatsbosbeheer, maar ten tijde van Bleker ontstond discussie waarom Staatsbosbeheer het beheer zou moeten krijgen en niet bijvoorbeeld boeren uit de streek. De gemeenteraad wilde het bestemmingsplan pas wijzigen als Staatsbosbeheer afspraken zou hebben gemaakt met de agrariërs. Inmiddels is Rijkswaterstaat nog steeds eigenaar en wordt het gebied waarschijnlijk verkocht na publicatie. De herstelmaatregelen (mitigatie/compensatie) zijn vooralsnog niet gerealiseerd, terwijl een stuk zeer goed ontwikkeld glanshaverhooiland verloren is gegaan.

Knelpunt/kans casus

Volgens de provincie Gelderland doet zich ook de complicerende factor voor dat Loevestein geen onderdeel is van Natura 2000-gebied Rijntakken; Loevestein heeft eigen behouds- en uitbreidingsdoelstellingen. Deze zijn lastig te realiseren in een relatief klein gebied. Rijkswaterstaat wil met de vegetatielegger de huidige situatie fixeren, omdat natuurlijke dynamiek tot verruiging leidt. Gelderland ziet een probleem om dat grootschalige, natuurlijke dynamiek lastig is toe te staan vanwege de verbeterdoelstelling voor glanshaverhooiland in het gebied. Rijkswaterstaat signaleert het probleem dat integrale (natuurinclusieve) plannen zoals gemaakt voor Loevestein (met specifieke aandacht voor glanshaverhooiland) nu niet meer worden geaccepteerd na het Arrest Briels van het Europese Hof (zie hiervoor ook de casus A2-Vlijmens Ven en Stroomlijn). In de verdere beschrijving van de casus Loevestein gaan we in op het knelpunt zoals ingebracht door de provincie Gelderland.

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

Loevestein maakt uit van het Natura 2000-gebied Loevestein, Pompveld & Kornsche Boezem. De twee gebieden Pompveld en Kornsche Boezem liggen binnendijks, binnen de provincie Noord-Brabant. Het gebied Loevestein ligt grotendeels buitendijks, in de provincie Gelderland. Loevestein is niet meegenomen in de herziene aanwijzing van de Rijntakken vanwege de afwijkende ecologische waarde van de binnendijkse delen. Het knelpunt hangt samen met de wijze waarop in Nederland gebieden zijn aangewezen en gebiedsdoelen zijn vastgesteld als bijdrage aan een landelijk gunstige staat van instandhouding. In hoeverre kan er sprake zijn van communicerende vaten? De vraag is of behoud van glanshaverhooilanden makkelijker te realiseren zou zijn als het gebied wel onderdeel uitmaakte van de Rijntakken. Zie hiervoor Bijlsma *et al.* (2012).

De vraag 'waar' in één Natura 2000-gebied habitattypen behouden moeten blijven, wordt niet ingevuld door de Habitatrichtlijn zelf, al speelt de verspreiding van een habitattypen wel een rol bij behoud en legt het Arrest Briels vast dat habitattypen op de huidige locatie hersteld moeten worden. De vraag 'hoe' het habitattypen behouden kan worden, is puur Nederlandse uitvoering, hiervoor schrijft de Habitatrichtlijn niets voor. De Europese 'Interpretation Manual Habitattypes' (ref.) geeft per habitattypen weer welke maatregelen geschikt zijn voor beheer; bij glanshaverhooilanden wordt

hiervoor maaibeheer genoemd. Ook volgens het Nederlandse profielendocument kwalificeert het type alleen als hooiland, liefst met nabeweiding. De vraag is dus hoe een dergelijk beheer is in te passen binnen een natuurlijk systeem en of het huidige gebied daarvoor voldoende groot is. De Guidance 'Management of Natura 2000-sites' geeft aan dat verslechtering door natuurlijke oorzaken moet worden voorkomen. In het Europese Arrest C-6/04 is bevestigd dat lidstaten maatregelen moeten nemen tegen achteruitgang door natuurlijke ontwikkelingen. Het knelpunt wordt veroorzaakt door de moeite die het binnen het gebied kost om invulling te geven aan Habitatrichtlijn artikelen 6.1 en 6.2: behoudsmaatregelen en passende maatregelen. Een achterliggend bestuurlijk knelpunt is dat Loevestein niet is opgenomen in een aanwijzingsbesluit en beheerplan Rijntakken.

Wens/oplossing

De wens van de provincie is om een systeembenadering mogelijk maken in het gebied. Het toestaan van natuurlijke processen moet gelijk wegen met het behoud van habitattypen. De wens is om behoud en ontwikkeling van glanshaverhooilanden onder invloed van natuurlijke dynamiek, bijvoorbeeld op landschapsschaal in een complex met stroomdalgraslanden te realiseren. Voor het in een gunstige staat van instandhouding brengen van het type glanshaverhooilanden worden idealiter kerngebieden voor duurzame ontwikkeling in het gehele rivierengebied in kaart gebracht, waarna men behoud en ontwikkeling kan prioriteren en differentiëren binnen de diverse stroomgebieden en zo kan werken aan grotere aaneengesloten oppervlakten met natuurlijk reliëf (deels in complex met stroomdalgraslanden). Marginale/kansarme locaties wil men natuurlijk laten doorontwikkelen zonder behoudsopgave als elders een uitbreidingsopgave wordt gerealiseerd.

Samenvatting

De casus Loevestein is vooral een klassiek voorbeeld van de discussie over proces- versus patroonbeheer. Voor procesbeheer zijn er in principe geen vastgelegde doelen ten aanzien van oppervlaktes habitatype en omvang van populaties gewenst. In die zin hebben de Vogel- en Habitatrichtlijn-doelen het beheer sterk beïnvloed. Er is sprake van een knelpunt bij het realiseren van instandhoudingsdoelen in een relatief klein gebied in een dynamisch landschap. De Habitatrichtlijn verplicht tot het voorkomen van verslechtering door natuurlijke ontwikkelingen. Dit lijkt goed mogelijk door letterlijk meer ruimte te zoeken bij het aanwijzen van gebieden en binnen de formulering van doelen en maatregelen. Op deze wijze hoeven proces- en patroonbeheer elkaar niet uit te sluiten.

Samenvatting casus Marker Wadden

15-05-2015 gebaseerd op format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus Marker Wadden

Inbreng en reactie casus

- Vereniging Natuurmonumenten
- provincie Flevoland
- Rijkswaterstaat

Inleiding

Marker Wadden is een project gericht op natuurherstel, met ruimte voor recreatief-economische ontwikkelingen. Het project Marker Wadden is aangedragen vanuit de klankbordgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn, omdat de Vogel- en Habitatrichtlijn als belangrijk en behulpzaam wordt gezien voor de bescherming van waardevolle natuur in Nederland, waarbij natuurorganisaties van oordeel zijn dat de Vogel- en Habitatrichtlijnactiviteiten in en nabij beschermde natuur alsmede duurzaam medegebruik toelaat.

Marker Wadden leidt tot twee discussie- of knelpunten die verband houden met de Vogel- en Habitatrichtlijn: 1. Aanleg van beoogd oermeeras voor Marker Wadden gaat ten koste van habitattypen open water. De vraag is of dit afbreuk doet aan natuurlijke kenmerken gebied en dus of het project onder de Natuurbeschermingswet vergund kan worden; 2. Aanleg van beoogd oermeeras voor Marker Wadden leidt tot ontwikkeling van nieuwe natuur en aanwezigheid van nieuwe soorten. De vraag is of nieuwe habitats en doelen tot nieuwe instandhoudingsdoelen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn leiden en of dit daarmee nieuwe activiteiten zoals recreatie of visserij bemoeilijkt.

Beschrijving casus

Marker Wadden is een plan in het Vogelrichtlijngebied Markermeer-IJmeer. Het Markermeer is van internationaal belang voor vele soorten (trekkende) watervogels. Monitoring wijst uit dat het nu niet goed gaat met de natuur in het Markermeer (zie ook casus ANT IJsselmeer). Aantallen vogels nemen al jaren af en het doorzicht van het water wordt steeds minder. Een groot probleem in dit gebied is de dikke sliblaag en daardoor het troebele water, hetgeen effect heeft op de (visetende) watervogels en andere natuurwaarden. De ecologische toestand van het gebied is slecht.

Het plan Marker Wadden moet ervoor zorgen dat de natuur zich kan herstellen. Het slib wordt gebruikt voor de aanleg van eilanden met natuurlijke oevers, strandjes, rietkragen etc. Er ontstaat zo een groot moerasgebied. Tevens ontstaan er mogelijkheden voor de recreatiesector en sportvisserij. Het project Marker Wadden kent een brede coalitie voorstanders, maar ook een klein aantal tegenstanders: een aantal leden van de IJsselmeervereniging is tegen hun bestuur ingegaan en vindt dat sprake is van aantasting van de natuurwaarden die bij open water behoren. De Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters heeft problemen met de financieringswijze van het project.

Consensus is er tussen natuurorganisaties als het gaat om de uitgangssituatie omtrent de instandhoudingsdoelen: die is slecht. In het manifest 'Het Blauwe Hart van Nederland' geven de natuurorganisaties aan trots te zijn op het project Marker Wadden, getekend door Waddenvereniging, Flevolandschap, Fryske Gea, Landschap Noord Holland, IJsselmeervereniging, vereniging Sportvisserij Nederland en Natuurmonumenten. Daarnaast wordt de Marker Wadden ook gesteund door Vogelbescherming en Wereld Natuurfonds Nederland. Verder steunt ook de ANWB de Marker Wadden.

Proces casus

Het plan is ontwikkeld en opgesteld door stakeholder Natuurmonumenten. Zij kunnen het plan realiseren dankzij een startkapitaal van de Postcodeloterij. Voor het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor de Vogel- en Habitatrichtlijn, het ministerie van Economische Zaken en het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor de Kaderrichtlijn Water biedt het plan mogelijkheden om te voldoen aan de verplichtingen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (onder

andere het treffen van nodige instandhoudingsmaatregelen HR 6.1): dit is de reden waarom ook de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu geld hebben uitgetrokken voor het plan. Er zijn geluiden (Petersen, 2012) dat de aanleg van het nieuwe moeras wisselgeld lijkt voor de grote plannen rondom Amsterdam en Almere. Marker Wadden is immers onderdeel van het Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES). TBES-maatregelen moeten het Markermeer en IJmeer laten uitgroeien tot een vitaal en gevarieerd natuurgebied, krachtig genoeg om ook andere ontwikkelingen zoals klimaatverandering, verstedelijking, infrastructurele investeringen, economische groei en toenemende recreatie te kunnen accommoderen (Balk, 2012). Volgens Petersen maken Natuurmonumenten en de Postcodeloterij zo de weg vrij voor een ingrijpende verandering van de noordelijke Randstad in het kader van het Rijksregioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer. Om het plan Marker Wadden te kunnen realiseren, is er een aanpassing van het bestemmingsplan geweest en er is een MER uitgevoerd. Er waren vier inspraakreacties op het bestemmingsplan: drie ondersteunend aan de Marker Wadden en één kritische door de IJsselmeervereniging. In Provinciale Staten waren alle partijen voor. In 2014 vond markttuitvraag plaats en in 2015 gaat begonnen worden met uitvoering. Rond deze tijd komen de conceptbeschikkingen los op grond van de Waterwet, Natuurbeschermingswet en Ontgrondingenwet.

Het Markermeer-IJmeer wordt opgenomen in het beheerplan IJsselmeergebied. Dit beheerplan had al klaar moeten zijn, maar is nog in concept en niet openbaar. Daardoor is nog niet duidelijk hoe de plannen voor de Marker Wadden passen binnen het beheerplan.

Knelpunt/kans casus

Er leken twee discussie- of knelpunten in deze casus zich voor te doen:

1. Aanleg van beoogd oermoeras voor Marker Wadden gaat ten kosten van habitatype open water; vraag is of dit afbreuk doet aan natuurlijke kenmerken gebied. Hier leek zich een potentiële spanning voor te doen, maar feit is dat de Nb-wetvergunning in de zomer van 2015 al is verleend en hier geen beroep tegen is aangetekend. De opdracht is aanbesteed en de werkzaamheden starten vroeg in 2016. Het is daarmee dus een niet bestaand knelpunt.
2. Aanleg van beoogd oermoeras voor Marker Wadden leidt tot ontwikkeling van nieuwe natuur en aanwezigheid nieuwe soorten. Volgens de provincie zijn lidstaten vanuit de juridische bepalingen doorlopend verplicht de naar aard en omvang geschiktste gebieden voor instandhouding van habitats en (vogel)soorten te beschermen, wat *kan* betekenen dat na toename van de natuurwaarden de hogere waarden tot nieuw doel voor instandhouding moeten worden verklaard. Bestuurders zijn daarom huiverig om te investeren zolang deze onzekerheid bestaat (overigens participeert en investeert de provincie in het project Marker Wadden). Dat zou wegvallen indien we al tijdens de investeringen voor herstel ook ruimte voor ontwikkelingen mogen uitgeven. De provincie Flevoland ziet dit dus als knelpunt, Natuurmonumenten duidelijk niet. Dit punt speelt dus als integrale natuurplannen worden opgeknipt in eerst een natuurplan en dan pas ruimte voor economische ontwikkelingen.

Natuurmonumenten, initiatiefnemer van Marker Wadden, ziet het plan als een kans om HR 6.1 succesvol toe te passen en het huidige onevenwichtige ecosysteem stabiel en diverser te maken. Er komt hierdoor volgens hen zicht op het halen van de instandhoudingsdoelen voor het gebied, waarbij ook andere gebruiksfuncties profiteren, zoals recreatie, consumenten en aanbieder en vissers. Naast het vooruithelpen van het doelbereik van de VHR-opgaven wordt er ook nieuwe biodiversiteit ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld de eilanden, die leefgebied zullen gaan bieden aan moerasvogels, waaronder aan aantal Vogelrichtlijnsoorten dat een steuntje in de rug kan gebruiken. Tevens leidde het startkapitaal van de Postcodeloterij tot synergie met overheids gelden.

Andere partijen, zoals de provincie Flevoland, zien het plan ook als kans om na investeringen in natuur ook ruimte te krijgen voor economische ontwikkeling. Zodra het gebied 'meer vlees op de botten heeft', kunnen dergelijk initiatieven plaatsvinden, zonder dat sprake zal zijn van kans op significante effecten.

Provincie Flevoland ziet als mogelijk knelpunt dat na toename van natuurwaarden nieuwe natuurwaarden tot nieuw instandhoudingsdoelen worden verklaard. De EU verplicht lidstaten immers om doorlopend de naar aard en omvang meest geschikte gebieden voor instandhouding aan te wijzen. Dit maakt bestuurders huiverig om te investeren in een natuurinclusief plan.

Een knelpunt van beleidsmatige aard dat niet direct verband houdt met de Vogel- en Habitatrichtlijn betreft de financiering van het project. In de ogen van de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters zou Natuurmonumenten bevoordeeld worden omdat er 30 miljoen aan overheidsgeld tegen een privaat initiatief wordt gezet, waarmee sprake zou zijn van staatssteun. Natuurmonumenten is van mening dat met het publiekelijk bekend maken van de plannen voor de Marker Wadden in 2013, natuurbeheerders in staat zijn gesteld om aan te haken bij het initiatief, maar verzuimd hebben om dit te doen. De Vereniging Gelijkberechtiging heeft een hernieuwd WOB-verzoek ingediend, in verband met de financiering van het project. Momenteel is er een aannemer aangezocht en is de opdracht in september 2015 verstrekt. Als het oordeel vanuit de EU is dat sprake is van staatssteun kan overheidsfinanciering onder het project wegvallen en dan is niet duidelijk wat dit voor het project en de uitvoering betekent.

Juridische en beleidsmatige oorzaak knelpunt/kans

Toepassing van artikel 6 lid 4, de ADC-criteria is nog zeer weinig succesvol toegepast. Artikel 6 lid 1 van de Habitatrichtlijn geeft de opdracht om gebieden en soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Vaak zijn daar herstelopgaven voor nodig. Diverse grote Natura 2000-gebieden zijn multifunctioneel van aard. Daar zou herstel kunnen worden gekoppeld aan ruimtelijke en economische projecten; natuur-inclusieve plannen en projecten. Naar de letter van de richtlijnen echter zijn dergelijke integrale herstelprojecten geen maatregelen die mogen worden gezien als maatregelen ex artikel 6 lid 1, maar veeleer projecten of plannen in de zin van artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn, waarbij de natuurcomponent van het plan of project wordt beschouwd als compensatie in de zin van artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn. En dat mag dan pas weer na weging van alternatieven en de dwingende redenen van groot openbaar belang. De wens van Flevoland is dat de Europese Commissie een aanvulling op de guidances over artikel 6 en specifiek over artikel 6 lid 3 en 4 uitbrengt waarin wordt omschreven dat integrale projecten, met winst voor economie en maatschappelijke doelen en herstel van soorten en habitats, in een gunstige staat van instandhouding dienen te worden opgevat als maatregelen in de zin van artikel 6 lid 1.

Artikel 6.3 van de Habitatrichtlijn stelt expliciet dat elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, maar dat (alleen of in cumulatie) significante gevolgen kan hebben, een passende beoordeling vereist, op grond waarvan wordt bepaald of de natuurlijke kenmerken van het gebied worden aangetast. Het Guidance-document 'Beheer van Natura 2000-gebieden' maakt duidelijk dat als componenten van het (natuurinclusieve) plan niet op natuurbeheer zijn gericht, het plan passend beoordeeld dient te worden. De vraag is vervolgens of het plan afbreuk zal doen aan de natuurlijke kenmerken van het gebied. Uit jurisprudentie (Arrest Sweetman) blijkt dat duurzaam behoud van de instandhoudingsdoelen gegarandeerd moet blijven. Uit andere EU-jurisprudentie (Arrest Briels) blijkt dat als voor dit duurzaam behoud-maatregelen op een andere locatie genomen moeten worden, deze maatregelen als compensatie worden beschouwd, en het plan dus alleen onder artikel 6.4 van de Habitatrichtlijn vergund kan worden. In het geval dat alleen artikel 6.3 van de Habitatrichtlijn hoeft te worden doorlopen, lijkt er juridisch gezien geen probleem om een natuurinclusief plan te vergunnen. Indien ook artikel 6.4 van de Habitatrichtlijn moet worden doorlopen, zou een natuurinclusief plan stuk kunnen lopen op het alternatievenonderzoek ten aanzien van de economische component van het plan, afhankelijk van de vraag hoe nauw verbonden het natuurdeel en ruimtelijk deel met elkaar zijn.

Ten aanzien van het knelpunt dat nieuw ontstane natuurwaarden tot instandhoudingsdoel worden verheven, zal dit alleen kunnen gelden als deze habitattypen of soorten voorkomen op Annex I of II van de Habitatrichtlijn, of op Annex I of vallen onder art. 4.2 van de Vogelrichtlijn. Uitbreiding van soorten en habitattypen zal dan bijdragen aan het behouden of behalen van de gunstige staat van instandhouding. Als dergelijke habitattypen of soorten in een niet-verwaarloosbare mate aanwezig zijn in het gebied, moeten hiervoor instandhoudingsdoelen worden geformuleerd en moeten deze doelen meegenomen worden in een passende beoordeling. Dit kan nopen tot actualisatie van aanwijzingsbesluiten.

Wens/oplossing

Het plan Marker Wadden is primair een natuurplan, waarbij de investering in natuur is losgekoppeld van ruimte voor economische ontwikkelingen. Investerings in natuur en ruimtelijke ontwikkelingen vinden nu niet gelijktijdig plaats, maar volgtijdelijk. Deze gelijktijdigheid, waarbij vaak sprake is aan maatregelen die volgens het Arrest Briels als compenseren moeten worden beschouwd, leidt tot problemen bij het vergunnen onder Habitatrictlijn 6.3 omdat bij compensatie ook Habitatrictlijn 6.4 moet worden doorlopen. Een uitzondering is als er geen alternatieven zijn en er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang. Dat is nu juist de essentie van de bescherming van topnatuur: Het Europese Erfgoed heeft een bepaalde waarde waar je niet zomaar inbreuk op kunt maken. Het alternatief van loskoppelen (plan voor natuur en apart plan voor ruimtelijke ontwikkeling) heeft daarentegen het nadeel dat bestuurders huiverig zijn voor investeren in het natuurplan zonder dat duidelijk is of ruimtelijke ontwikkeling door kan gaan. Bestuurders hebben dit zelf in de hand, namelijk de investering in de verbetering moet robuust genoeg zijn. Daar zijn de bestuurders zelf bij en vervolgens moet de inbreuk op die zelfde natuur de significantiegrens niet overschrijden. Dat is uit te zoeken en daarmee bestuurlijk op te lossen. De wens van de provincie Flevoland is om integrale herstelprojecten/ natuurinclusieve plannen mogelijk te maken door deze plannen te beschouwen als maatregelen in de zin van artikel 6.1 van de Habitatrictlijn. Daartoe zou de Europese Commissie een aanvulling op de guidances over artikel 6 en de specifieke over artikel 6 lid 3 en 4 moeten uitbrengen, waarin wordt omschreven dat integrale projecten, met winst voor economie en maatschappelijke doelen en herstel van soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding, dienen te worden opgevat als maatregelen in de zin van artikel 6 lid 1.

Volgens Natuurmonumenten lijkt dit strijdig met doel en strekking van artikel 6.1. Het is overigens in het geheel niet verboden om investeringen te doen in de instandhoudingsdoelen of andere al dan niet natuurdoelen (voor zover dat geen schade oplevert aan de instandhoudingsdoelen). Precies zoals bij de Marker Wadden en Tiengemetten is gebeurd. Dat zijn ook investeringen met een sociaaleconomische impact. De wens van Natuurmonumenten is dat men in het algemeen natuurontwikkeling of -versterking als eis bij aanbesteding van projecten verplicht wil stellen. Een Natuurtoets dus, ook bij overheidsplannen, à la de reeds bestaande Watertoets bij bestemmingsplannen. Dat betekent dat opdrachtgevers 'ruimere' integrale opdrachten moeten geven en niet de sectorale die we nu kennen. Dat sluit volgens Natuurmonumenten goed aan bij de felbegeerde multifunctionaliteit die de staatssecretaris in haar brief van 18 mei 2015 aangeeft. Volgens Natuurmonumenten wordt door de overheid in sommige waterprojecten nog te veel gestuurd op sectorale doelen, zoals waterveiligheid. Natuurmonumenten vindt dat natuurinclusieve plannen primair natuur moeten willen versterken en niet als een soort premature compensatie mogen dienen.

Samenvatting

De casus Marker Wadden is een illustratie van een kans voor het grootschalig toepassen van instandhoudingsmaatregelen waarbij het gebied op ecosysteemniveau wordt versterkt. Dit natuurplan kan uitgewerkt worden dankzij een externe financiering. Als randvoorwaarde zal gelden dat maatregelen passen binnen het beheerplan. De casus is tevens een illustratie van de vraag hoe maatregelen ten behoeve van natuur en ruimtelijke ontwikkelingen vergund moeten worden onder artikel 6 van de Habitatrictlijn en hoe natuurinclusieve plannen toegestaan kunnen worden. De casus Marker Wadden maakt duidelijk dat de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrictlijn synergie kunnen opleveren.

Samenvatting casus Olde Maten en Veerslootlanden

15-5-2015 gebaseerd op Format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus Olde Maten en Veerslootlanden

Inbreng en reactie casus

- Staatsbosbeheer
- Agrariërs, verenigd in Agrarische Natuurvereniging Horst en Maten,

Inleiding

De casus Olde Maten en Veerslootlanden is ingebracht om te tonen hoe de Habitatrichtlijnstatus in eerste instantie als een bedreiging werd gezien, maar hierna als een kans is benut: een deel van de agrariërs heeft de wijziging in het bestemmingsplan en dus voorbereiding op aanwijzing Habitatrichtlijngebied aangegrepen om beheermaatregelen voor natuur in te passen in hun bedrijfsvoering.

Beschrijving casus

De Olde Maten en Veerslootlanden is een Habitatrichtlijngebied, aangewezen voor enkele habitattypen en habitatsoorten. Het gebied Olde Maten is een complex van graslanden met brede sloten (boksloten) en hier en daar enkele petgaten en legakkers. Het aansluitende reservaat Veerslootlanden omvat een uit gebruik genomen eendenkooi en daaromheen gelegen percelen Blauwgrasland van zeer goede kwaliteit. Het omliggende agrarische gebied is een van de sterkste weidevogelgebieden van Overijssel met een unieke populatie wulpen. Agrarisch ondernemers kunnen door hun bedrijfsvoering een belangrijke bijdrage aan de doelstellingen van Natura 2000 leveren. Randvoorwaarde hierbij is uiteraard dat de activiteiten voor natuur in economisch opzicht voor de betrokken ondernemers aantrekkelijk zijn.

Proces casus

De casus valt binnen de uitvoering van het beheerplan Natura 2000-gebied. In deze fase van uitvoering is er samenwerking tussen de grondeigenaar Staatsbosbeheer en de agrarisch ondernemers. De provincie als regievoerder is ook een belangrijke stakeholder.

In 2009 is een ruilverkaveling afgerond. In de landinrichting Rouveen is door grondruil en door grond uit productie te nemen het natuurgebied uitgebreid (ca. 1000 ha) met als doel het voldoende robuust te maken om de beoogde natuurdoelen te realiseren. Voor de natuur is bijna duizend hectare vrijgemaakt en overgedragen aan Staatsbosbeheer. De inrichting hiervan is ondertussen afgerond en er zijn maatregelen genomen om via het waterbeheer betere condities te creëren, waarbij water en natuur elk hun eigen peil hebben en daarmee ontwikkelingsruimte zouden hebben. In deze planvorming is al rekening gehouden met de N2000-doelen.

Daarna heeft de gemeente Staphorst een bestemmingsplan vastgesteld, waarvan de uitvoering (inrichting) begonnen is in 2013. Het gebied is aangewezen in 2013. Recentelijk is ook de PAS-gebiedsanalyse afgerond en binnenkort zal het beheerplan worden vastgesteld. De maatregelen die worden genoemd in de gebiedsanalyse komen overeen met de maatregelen uit de inrichtingsplannen voor het gebied.

Knelpunt/kans casus

Staatsbosbeheer ziet de volgende kansen: beheer van gebied realiseren; kans op samenwerking met en betrokkenheid van agrariërs via vorm van (natuur)beheer die meer recht doet aan het vereiste beheer van specifieke terreinen en percelen. Een knelpunt kan zijn of de beheersystematiek overeenkomt met de Habitatrichtlijn-doelen. Staatsbosbeheer werkt nu met de beheersystematiek met generieke lijsten, gebaseerd op afspraken met de provincies, welke lijsten en afspraken niet

voortkomen uit de Habitatrichtlijn- en Vogelrichtlijndoelen. De vraag is hoe je deze doelen kunt inbrengen in het natuurbeheer en op maat kunt hanteren.

De agrariërs zien een kans in de pacht van de gronden en het inpassen van beheermaatregelen voor N2000 in bedrijfsvoering, via gunstige financiële regeling. Ook is er een kans voor recreatieve nevenfuncties. Een mogelijk knelpunt is volgens de agrariërs dat nog onduidelijk is hoeveel ontwikkelruimte er vanuit de PAS is voor aanwezige agrarische bedrijven. Een ander knelpunt is dat de agrariërs zich zorgen maken over de financierbaarheid van dergelijke bedrijven door de banken. Hoe gaan zij multifunctionele bedrijven met natuurbeheer beoordelen?

De kans is dat een deel van de agrariërs de wijziging in het bestemmingsplan en dus voorbereiding op aanwijzing Habitatrichtlijngebied heeft aangegrepen om beheermaatregelen voor natuur in te passen in hun bedrijfsvoering. Dit is mogelijk geworden via een zogenaamde bypassconstructie waarbij agrariërs via SNL-subsidies en inkomsten door gronden te pachten van Staatsbosbeheer hun bedrijfsstructuur kunnen versterken. Hierdoor is het voor agrariërs relatief eenvoudig om bij te dragen aan natuurbeheer.

Voor het beheer van het gebied heeft Staatsbosbeheer een strategische keuze gemaakt om samen te werken met agrariërs. Dat is zeer kansrijk binnen het kader van de natuurdoelen en de beheertypen zoals dit door de provincies is geformuleerd. Staatsbosbeheer is gecertificeerd in het kader van de SNL-subsidiëring en daar moet Staatsbosbeheer aan voldoen. Werkzaamheden zullen uitgevoerd worden door de Agrarische Natuurvereniging Horst en Maten, veelal in een pachtconstructie. 2015 is het tweede volle jaar waarin dit gebeurt. Op het moment gaat het nog niet om de volle 875 hectare. Het gaat nu om weidevogelbeheer en kruidenrijke graslanden. Dit zou in de toekomst uitgebreid kunnen worden, bijvoorbeeld met bloemrijk grasland. Voor de moeilijkere pakketten is het borgen van de kwaliteit nog een spoor. Dit gaat om kennisniveau en ook om opleidingen. Er wordt nagedacht hoe de betreffende boeren een opleiding voor natuurboeren kunnen volgen op een passend niveau. Bovendien kunnen terreinbeheerders kennis opdoen over de werking van een landbouwbedrijf. Dat bevordert de ontwikkeling van evenwichtige relaties tussen landbouw en natuurbeheerders. Het is nog niet gezegd dat opleiding een eis wordt, maar dit zou wel kunnen voor bedrijven die zwaardere pakketten gaan doen of relatief veel grond beheren. Ook wordt nog nagedacht over nieuwe contractvormen. Dat moet misschien wel meer langjarig. Als Staatsbosbeheer betrokkenheid vraagt, dan kan ook de zekerheid voor de boer een issue worden.

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

De casus illustreert vooral een kans om uitvoering te geven aan art 6.1 Habitatrichtlijn: het treffen van de nodige instandhoudingsmaatregelen. De kans is dat een deel van de agrariërs de wijziging in het bestemmingsplan en dus voorbereiding op aanwijzing Habitatrichtlijngebied heeft aangegrepen om beheermaatregelen voor natuur in te passen in hun bedrijfsvoering. Dit is mogelijk geworden via een zogenaamde bypassconstructie waarbij agrariërs via SNL-subsidies en inkomsten door gronden te pachten van Staatsbosbeheer en zo hun bedrijfsstructuur kunnen versterken. Hierdoor is het voor agrariërs relatief eenvoudig om bij te dragen aan natuurbeheer. Het is wenselijk om de generieke beheersystematiek van de natuurdoelen van de provincie meer specifiek voor de instandhoudingsdoelen van het gebied te kunnen uitwerken.

De kans komt met name voort uit de overeenkomst die Staatsbosbeheer, Provincie en de Agrarische Natuurvereniging Horst en Maten hebben gesloten over het beheer- en onderhoudsplan. De samenwerking tussen Staatsbosbeheer en Horst en Maten wordt vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen beide partijen. Het beheer en onderhoudsplan vormen de basis van de overeenkomst. Hiermee is sprake van 'soft law' (overeenkomsten die niet tot stand komen volgens een vooraf gestelde procedure waarin het Europese of het Nederlandse parlement een medewetgevende rol heeft), door samenwerking van natuur en landbouw, waardoor agrariërs niet hoeven worden uitgekocht of belemmerd in bedrijfsvoering. Dit blijkt in deze casus te werken.

Wens/oplossing

De wens van agrariërs is om ruimte te bieden aan de landbouw om de kansen die de Habitatrichtlijn in het gebied met zich mee brengt, te verzilveren en hierover op gebiedsniveau afspraken te maken. Ook zijn er ontwikkelingstrajecten rondom contractvormen, opleidingen en agrarisch beheer in zware beheerpakketten. De oplossing is volgens de agrariërs om landbouw en gebiedspartijen op gebiedsniveau met elkaar afspraken te laten maken, de samenwerking via een groeimodel vorm te geven en niet op detail voor te schrijven wat bedrijven wel en niet mogen doen.

Samenvatting

De casus Olde Maten is een voorbeeld hoe weerstand vanuit agrariërs in en nabij het gebied omgezet is in een kans voor beheer van het gebied, in combinatie met huidige gebruiksfunctie van de landbouw. In de omgeving en het Natura 2000-gebied is vlak voor de aanwijzing een ruilverkaveling afgerond. Hiermee kwam ca. 1000 ha grond vrij voor natuurontwikkeling, terwijl voor agrariërs ook kansen zijn gecreëerd voor verdere ontwikkeling van hun bedrijven via o.a. hydrologische maatregelen. Hierdoor kunnen zij beheermaatregelen voor natuur inpassen in hun bedrijfsvoering. Dit is mogelijk via een speciale pachtconstructie en de SNL-subsidie, waardoor particulier natuurbeheer in het Natura 2000-gebied mogelijk is.

De casus is daarmee vooral een illustratie dat de Vogel- en Habitatrichtlijn status ook kansen met zich mee kan brengen. Belangrijk is het om deze 'verzilverde kans' nu sociaal en bestuurlijk in te bedden én de hiermee gemoeide bedrijfstypen als economisch perspectiefvol en volwaardig aan te merken.

Samenvatting casus Stroomlijn

Gebaseerd op het Format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus Stroomlijn, 15/05/2015

Inbreng en reactie casus

- Rijkswaterstaat
- Staatsbosbeheer
- Ministerie van Economische Zaken

Inleiding

De casus Stroomlijn is ingebracht door stakeholder Rijkswaterstaat. De casus zou duidelijk maken dat het belang van waterveiligheid niet (altijd) goed te combineren is met de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Voor Rijkswaterstaat speelt hier met name het punt dat het herstel (op andere plekken) van de benodigde te kappen zachthoutoibossen in het licht van het Arrest Briels niet meer als mitigatie mag worden beschouwd. Natuurinclusieve projecten vergunnen onder Habitatrichtlijn artikel 6 lid 3 is hierdoor niet meer mogelijk. Nu de herstelmaatregelen uit dergelijke projecten compenserend van aard zijn, dient men de ADC-toets⁴¹ te doorlopen. Rijkswaterstaat vreest dat het alternatievenonderzoek ertoe zal leiden dat de mogelijkheden voor het uitvoeren van integrale projecten met een win-win voor natuur zal afnemen.

Beschrijving casus

Het project Stroomlijn is gericht op het verwijderen van ruwe vegetatie in het rivierengebied in verband met hoogwaterveiligheid. De eisen vanuit hoogwaterveiligheid leiden ertoe dat vegetatie, welke kwalificeert als habitatype zachthoutoibos, verwijderd moet worden (vanwege de hydraulische weerstand in het winterbed) en elders weer tot ontwikkeling gebracht. Om invulling te geven aan de (wettelijk verplichte) vervanging van bos binnen Stroomlijn, is door Rijkswaterstaat in nauwe samenwerking met natuurbeherende organisaties waaronder Staatsbosbeheer, het onderzoek 'Natuur en veiligheid in Balans' uitgevoerd. Hierbij is op het niveau van de verschillende riviertrajecten gekeken naar de mogelijkheid voor de ontwikkeling van grotere aaneengesloten boscomplexen buiten de stroombaan op ecologisch meest kansrijke locaties. De benadering van Natuur en Veiligheid in Balans is in lijn met het conceptbeheerplan, waar ook te ontwikkelen boskernen op kaart zijn opgenomen. Om Stroomlijn mogelijk te maken, is in overleg tussen Rijkswaterstaat, het ministerie van Economische Zaken en de provincie Gelderland in het aanwijzingsbesluit Rijntakken een kwantitatieve behoudsdoelstelling opgenomen voor zachthoutoibos in plaats van een uitbreidingsdoelstelling. Het project Stroomlijn wordt uitgevoerd in verschillende fasen. De laatste uitvoeringsprojecten voor Stroomlijn zijn in 2016 gepland.

In fase 1 is bijvoorbeeld het project Beuningse Waarden uitgevoerd. In Beuningen is in totaal circa 10,5 hectare houtopstand verwijderd en moet 13,6 hectare – goed beheerbaar – zachthoutoibos ontwikkeld worden. In de Natuurbeschermingswetvergunning uit 2012 is de mitigatie binnen Beuningen gesitueerd en is een beheerovereenkomst afgesloten om dit te regelen, vooruitlopend op de intentie om het mee te nemen in het boskernverhaal van 'Natuur en Veiligheid in Balans'. In mei 2014 is het Arrest Briels verschenen, waarmee een strikt onderscheid wordt gemaakt tussen mitigerende en compenserende (herstel)maatregelen. Hierdoor is een vergunning zoals bij Beuningse Waarden voor projecten niet meer mogelijk.

Belangrijke stakeholders in deze casus zijn Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en het ministerie van Economische Zaken.

⁴¹ ADC staat als afkorting voor: 'A-Alternatievenonderzoek, D-Dwingende redenen van groot openbaar belang, C-compensatie'.

Proces casus

Voor de uitvoering van projecten in het kader van Stroomlijn zijn vergunningen in het kader van de Natuurbeschermingswet nodig, waarin concreet de mitigerende maatregelen worden vastgelegd. Daarnaast is er een conceptbeheerplan Natura 2000 Rijntakken. In het concept beheerplan Natura 2000 is onderschreven dat waterveiligheid onderdeel uitmaakt van de natuurlijke "inrichting" van het winterbed van de rivier.

Door het Arrest Briels kunnen nu geen vergunningen meer worden verleend waarbij mitigerende maatregelen per saldo de negatieve effecten opheffen. Het gevolg is dat Rijkswaterstaat nu op uitvoeringsniveau de beschermde oibossen ongemoeid laat en aldus wel een Natuurbeschermingswetvergunning onder Habitatrichtlijn artikel 6 lid 3 kan krijgen. Daarmee voldoet Stroomlijn wel aan de opdracht om de projecten uit te voeren, maar niet aan de opgave voor waterveiligheid.

Knelpunt/kans casus

Stakeholder Rijkswaterstaat noemt als belangrijkste knelpunt het feit dat door het Arrest Briels de herstelmaatregelen voor zachtouthooibos als compenserend worden aangemerkt. Binnen Stroomlijn is elk project onderworpen aan een passende beoordeling via Habitatrichtlijn artikel 6.3. Nu sprake is van compensatie, dient ook elk project Habitatrichtlijn 6.4 te doorlopen. Hierdoor zijn vergunningen zoals bij Beuningen niet meer mogelijk, maar zullen projecten geconfronteerd worden met de ADC-toets. Rijkswaterstaat ziet als groot knelpunt dat het afwegen van alternatieven en dwingende redenen van groot openbaar belang niet op projectniveau moet worden bepaald, maar op programmaniveau. Rijkswaterstaat vreest dat de verplichtingen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn ertoe kunnen leiden dat de gewenste veiligheidsopgave uit Stroomlijn niet gehaald kan worden. Stroomlijn is een nationaal programma waarbij het nationale kader de handelingsvrijheid ten aanzien van alternatieven en nut en noodzaak beperkt. Als grootste probleem ziet men het alternatievenonderzoek: er zijn op het niveau van een deelproject binnen een bepaald deeltraject van de Rijntakken altijd wel (kostbare) alternatieven te vinden voor waterveiligheid anders dan het verwijderen van bomen, zoals dijkversterking, graven van geulen, kribverlaging etc. Dat leidt ertoe dat je er op dat niveau qua redeneerlijn niet of nauwelijks uitkomt. Maar ook compensatie kan volgens Rijkswaterstaat een probleem vormen als er onvoldoende geschikte ontwikkellocaties zijn. Rijkswaterstaat heeft als kans ervaren dat met het schrappen van complementaire doelen de zachtouthooibossen binnen de Vogelrichtlijngebieden nu zonder vergunning kunnen worden verwijderd. De kans voor ruimere herstel mogelijkheden voor mitigatie (verwijderen van zachtouthooibos binnen de stroombaan gecombineerd met de ontwikkeling van oibos buiten de stroombaan) die in eerste instantie door de samenvoeging van de vier N2000-gebieden tot één gebied leek te worden gecreëerd, is door het Arrest Briels niet meer aan de orde.

Stakeholder Staatsbosbeheer ziet als groot knelpunt het feit dat het (nog) niet mogelijk is gebleken om de realisatie van boskernen te koppelen aan vervanging van bos in het kader Stroomlijn: de onderzoekresultaten van 'Natuur en Veiligheid in Balans' en de benadering van het concept Beheerplan Natura2000 Rijntakken zijn niet bestuurlijk onderschreven door I&M, EZ en de provincie. Daarom is de voorgestelde mitigatie van Stroomlijn fase 1 nog niet geheel gerealiseerd.

Staatsbosbeheer concludeert dat het vraagstuk van mitigatie van oibos in het winterbed is teruggebracht tot een lokaal, op uiterwaardniveau op te lossen vraagstuk. Natuur is erbij gebaat dat er op lange termijn een inrichting/ontwikkeling mogelijk is waarbij habitattypen die in hydraulische termen ruw zijn buiten de stroombaan de ruimte krijgen. Hier zijn wel ecologische randvoorwaarden (ecologische vereisten in Natura 2000 termen) aan verbonden. Tevens moet deze ontwikkelmogelijkheid helder zijn alvorens vegetatie in de stroombaan gekapt wordt. Door regelgeving die vrijwel onmogelijk op elkaar af te stemmen is (Natuurbeschermingswet en Waterwet), wordt de oplossing nu gezocht in kleine oppervlakten nieuw aan te leggen oibos. Hierdoor worden kansen onbenut gelaten voor het concentreren van oibos in grotere complexen (25 ha) op locaties in het winterbed, waar geen problemen zijn met doorstroming (zgn. stroomluwe delen van het winterbed). Volgens RWS bevat 'Natuur en Veiligheid in Balans' niet altijd realistische voorstellen in verband met vigerende bestemmingsplannen. Bovendien merkt RWS op dat het een misverstand is dat buiten de stroombaan oibos ontwikkeld mag worden; het hele stroomvoerende deel valt namelijk onder de Waterwet.

Voor Beuningen (fase 1) is nog wel een integraal plan opgesteld, maar lukt het in de uitvoering van de mitigatie binnen het plangebied niet om de boskernen te realiseren, onder andere in verband met eigendom door derden. Het vraagstuk van mitigatie van ooibos in het winterbed is teruggebracht tot een lokaal, op uiterwaardniveau op te lossen vraagstuk. Hierdoor worden kansen onbenut gelaten voor het concentreren van ooibos in grotere complexen (25 ha) op locaties in het winterbed, waar geen problemen zijn met doorstroming (zgn. stroomluwe delen van het winterbed). Voor andere projecten van Stroomlijn geldt nu dat (op projectniveau) op te veel en te kleine locaties gezocht wordt naar compensatie, waardoor kansen voor de natuur worden gemist. In de woorden van Staatsbosbeheer: 'de "geest van de wet" waar in een eerder stadium van Stroomlijn (2-3 jaar geleden) ruimte voor was, is vervangen door de "letter van de wet"'.

In het algemeen geldt dat Staatsbosbeheer als knelpunt ziet dat binnen Stroomlijn (maar ook binnen het Deltaprogramma) vanuit de opdracht minder integraal wordt gekeken naar het rivierengebied (in tegenstelling tot het programma Ruimte voor de Rivier), waardoor er geen balans is tussen de belangen van waterveiligheid en natuur.

Wens/oplossing

De wens van Rijkswaterstaat is in het kader van het beheer van de rivieren en uiterwaarden en ter uitvoering van het nationale programma Stroomlijn vegetaties te kunnen verwijderen in het belang van de waterveiligheid. De verplichtingen vanuit de Habitatrichtlijn/Vogelrichtlijn mogen niet zo ver strekken dat het belang van waterveiligheid ondergeschikt raakt aan het belang van Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld doordat de gewenste veiligheidsopgave niet kan worden gehaald. RWS heeft hier nog geen voorbeelden van, maar baseert dit op ramingen. In totaal gaat het in kader van Stroomlijn nog om enkele tientallen hectaren bos met beschermde status die niet verwijderd zouden kunnen worden binnen de scope van Stroomlijn. Volgens SBB komt met het vervallen van deze oppervlakten de veiligheid niet in gevaar, mede ook omdat dit waarschijnlijk binnen de foutmarges van het systeem valt. Volgens RWS vormen liggen deze tientallen hectaren juist in bottlenecks in de rivieren en leiden zij wel tot een waterstuwend effect.

Rijkswaterstaat ziet als oplossing dat in de richtlijnen (art. 2, 3 en 4 Habitatrichtlijn) tot uitdrukking wordt gebracht dat bij het nemen van maatregelen rekening wordt gehouden met gevolgen van klimaatverandering, althans waterveiligheid. De richtlijnen zouden moeten voorzien in de mogelijkheid dat op het niveau van het programma Stroomlijn een afweging van alternatieven, dwingende redenen en compensatie heeft plaatsgevonden zonder dat in het concrete project deze toetsing opnieuw hoeft te worden doorlopen. Het gaat hier in het bijzonder om ADC-verantwoording op nationaal niveau te leggen, daar Stroomlijn aanvullend is op de programma's Ruimte voor de Rivier, Maaswerken etc. Bij de totstandkoming van het pakket maatregelen in deze programma's worden de effecten op Natura 2000-waarden betrokken en wordt dan binnen elk van de maatregelen door ontwerp en mitigatie de 'schade' hersteld.

De wens van Staatsbosbeheer is om integrale afwegingen mogelijk te maken waardoor kansen voor natuurbehoud en -ontwikkeling gerealiseerd kunnen worden. Dit vraagt om een afweging op landelijk niveau en een uitwerking per riviertak in verband met specifieke kenmerken en kwaliteiten van de habitattypen. Hiervoor moeten alle partijen discussie voeren over het gezamenlijk belang en de mogelijkheden om te streven naar een win-win op landelijk niveau.

Voor de uitwerking per riviertak wenst Staatsbosbeheer dat aangesloten wordt bij het ontwerpbeheerplan Rijntakken en/of de uitkomsten van het onderzoek 'Natuur en Veiligheid in Balans' (dit onderzoek kent meer ecologisch kansrijke locaties dan vermeld in het conceptbeheerplan). Door (per riviertak) een aantal boskernen mogelijk te maken en op die manier de benodigde ruimte voor mitigatie of compensatie van bos in projecten in kader van hoogwaterveiligheid te kunnen realiseren, kunnen projecten vanuit de Natuurbeschermingswet en Waterwet vergund worden. Daarbij moeten wel de ontwikkelmogelijkheden vooraf helder zijn, voordat vegetatie in de stroombaan gekapt wordt. Op deze wijze kan sprake zijn van win-win voor natuur en waterveiligheid op het schaalniveau van het riviertraject. Volgens Staatsbosbeheer is het mogelijk om, rekening houdend met het dynamische karakter van de rivier, met inleidende inrichting en beheer gericht op het in gang zetten van

natuurlijke processen, habitattypen te “verkavelen” zodanig dat waterveiligheid en natuurlijke ontwikkeling in het winterbed van de rivier samengaan.

Juridisch en beleidsmatige achtergrond kansen en knelpunten

De primaire oorzaak voor bovenstaande knelpunten komt voort uit de toetsing van projecten conform Habitatrictlijn artikel 6.3 en eventueel artikel 6.4. Projecten die in het kader van het Programma Stroomlijn worden uitgevoerd, kunnen leiden tot significante effecten. Daarbij is de kernvraag hoe er ecologisch gezien met de vervanging van zachthoutoibos omgegaan moet worden en hoe dit binnen een ADC-toets gerealiseerd kan worden.

Vanuit de Habitatrictlijn is de toetsing gekoppeld aan individuele projecten. Daarbij leidt het Arrest Briels tot een strikt onderscheid tussen mitigerende en compenserende maatregelen, waardoor bij Stroomlijnprojecten ook art 6.4 (de ADC-toets) moet worden doorlopen. Voor een ADC-toets op programmaniveau zijn in theorie wel mogelijkheden, via bijvoorbeeld een Koepelvergunning of via een programmatische aanpak. Er is meer duidelijkheid nodig hoe de Natuurbeschermingswet en de Waterwet zich tot elkaar kunnen verhouden en hoe op programmaniveau een duurzame afweging kan worden gemaakt.

De knelpunten kennen ook een bestuurlijke oorzaak. Naar aanleiding van een Tweede Kamer-motie (de wens om geen nationale koppen te zetten op de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrictlijn), zijn in Natura 2000-gebieden complementaire doelen⁴² geschrapt. Het laten vervallen van de complementaire doelen betekent ook dat de flexibiliteit om te komen tot goede afstemming tussen ecologie, economie en veiligheid afneemt, omdat bij compensatie in geschikte Vogelrichtlijngebieden deze weer opnieuw moeten worden aangewezen als Habitatrictlijngebied. Hiermee lijkt de zoekruimte voor compensatie van zachthoutoibos vooralsnog beperkt. De samenvoeging van de vier deelgebieden tot één Natura 2000-gebied Rijntakken biedt in theorie meer zoekruimte, maar daarbij moet bedacht worden dat in het conceptbeheerplan beheermaatregelen per riviertak gelden, met name vanuit het HR-vereiste om geen verslechtering toe te staan. Onder verslechtering kan ook worden verstaan een afname van de verspreiding (bijvoorbeeld door alle compensatie in één riviertak te realiseren). Ook de bestuurlijk druk om het programma Stroomlijn op tijd af te ronden, leidt ertoe dat voor natuur suboptimale oplossingen worden gekozen.

Samenvatting

In deze casus blijken twee issues te spelen: het punt of projecten gezamenlijk op programmaniveau kunnen worden gewogen en getoetst én de vraag hoe op projectniveau de uitvoering van (herstel)maatregelen kan worden gegarandeerd, zodat geen verslechtering plaatsvindt en geen afbreuk van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied.

De vraag is of bij het combineren van het belang waterveiligheid (en bijvoorbeeld in de toekomst klimaatverandering) met natuur voldaan kan worden aan zowel de vereisten vanuit de Vogel- en Habitatrictlijn en vereisten vanuit andere nationale belangen. Rijkswaterstaat voorziet dat de handelingsvrijheid bij het realiseren van waterveiligheid beperkt wordt door de ADC-toets vanuit Habitatrictlijn artikel 6.4, omdat deze toets gekoppeld is aan individuele projecten per Natura 2000-gebied en mede omdat mitigatie via het Arrest Briels strikt omschreven is. Rijkswaterstaat wenst een ADC-toets op programmaniveau toe te kunnen passen, waarbij er per riviertak ruimte is om te zoeken naar compensatiegebieden. Artikel 6.4 wordt dan toegepast op programmaniveau; een passende beoordeling volgens artikel 6.3 vindt plaats op projectniveau, maar loopt geen risico op vertraging door de scheiding tussen de artikelen 6.3 en 6.4. In artikel 6.3 zou dan ook sprake moeten zijn van programma's en dit zou moeten worden toegelicht in een nieuw guidance-document.

Op deze wijze zou tevens gerealiseerd worden dat verslechtering van het gebied wordt voorkomen en dat geen afbreuk plaatsvindt van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Op bestuurlijk niveau dient dan wel goed geregeld te zijn dat potentieel geschikte locaties inderdaad, en op tijd, beschikbaar komen voor herstelmaatregelen.

⁴² Dit zijn habitatrictlijndoelen die worden toegevoegd aan een Vogelrichtlijngebied. In juli 2012 zijn via wijzigingsbesluiten in de relevante N2000-gebieden (waaronder de deelgebieden van Rijntakken) complementaire doelen geschrapt.

Samenvatting casus VIBEG-akkoord

Gebaseerd op de Format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus VIBEG-akkoord, 15 mei 2015

Inbreng en reactie casus⁴³

- Ministerie van EZ
- Imares

Inleiding

Deze casus is ingebracht vanuit de projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn omdat het VIBEG (Visserij in Beschermd Gebieden)-akkoord in eerste instantie als een kans werd opgevat vanuit zowel overheden als de visserijsector. Later is het akkoord meer als een knelpunt door de visserijsector ervaren. Voor twee Natura 2000-gebieden in de Noordzee is met visserijsector een VIBEG-akkoord gesloten om economie en ecologie hand in hand te laten gaan. De kern van de afspraken betreft een zonering van het gebied voor verschillende visserijen (bijvoorbeeld boomkorvisserij en garnalenvisserij) en toe te passen vistechnieken. Vissers gaan via vertegenwoordigende organisaties akkoord met sluiting van bepaalde gebieden; natuurbeschermingsorganisaties ondernemen dan geen verdere juridische stappen tegen de visserijsector. Resultaat is dat de visserij tijd en kans krijgt nieuwe duurzame vistechnieken in te voeren. Probleem is dat een groep individuele garnalenvissers bezwaar heeft gemaakt tegen het toegangsbeperkingsbesluit op basis van VIBEG. De visserij is van mening, vastgelegd in een Passende Beoordeling, dat er geen sprake is van significante effecten op bijvoorbeeld de zwarte zee-eend.

Beschrijving casus

Op de Noordzee zijn de Natura 2000-gebieden Noordzeekustzone en Vlake van Raan in 2010 aangewezen. In het gebied vindt onder andere visserij plaats. Om ecologie en economie hand in hand te laten gaan, is op 13 december 2011 het VIBEG-akkoord gesloten tussen de overheid, vissersorganisaties en natuurbeschermingsorganisaties. Vissers gaan akkoord met sluiting van bepaalde gebieden voor visserij, natuurbeschermingsorganisaties ondernemen geen juridische stappen meer tegen de sector. De visserij krijgt zo tot 2020 de tijd om nieuwe duurzame vistechnieken in te voeren. Met het akkoord kunnen de natuurdoelen worden gehaald en wordt tevens verduurzaming en innovatie in de visserijsector gestimuleerd. VIBEG biedt de visserij kansen voor een goedgekeurde Natuurbeschermingswetvergunning.

Het akkoord bevat een heel pakket mitigerende maatregelen. Delen van de Natura 2000-gebieden zijn gesloten voor vormen van visserij die van invloed zijn op het bodemleven of die aanwezige vogelpopulaties kunnen verstoren, zodat daar een zo ongestoord mogelijke natuurontwikkeling kan plaatsvinden. Deze zonering en ontwikkeling van best beschikbare technieken en visserijpraktijk vormen de basis voor de realisatie van de Natura 2000-instandhoudingsdoelen in de gebieden Vlake van de Raan en Noordzeekustzone. In 2020 wordt overal in de Noordzee op een duurzame wijze gevestigd.

De uitvoering van het akkoord lijkt te haperen nu een groep individuele garnalenvissers bezwaar heeft gemaakt tegen het toegangsbeperkingsbesluit. Deze tegenstanders vinden dat het akkoord hun geen ruimte biedt om nog rendabel te vissen. Het gaat hier met name om gevolgen voor garnalenvissers. Zij zijn van mening dat er geen sprake is van significante effecten door visserij op bijvoorbeeld de zwarte zee-eend. Voorstanders (2/3 van de garnalenvissers) willen het akkoord wel uitvoeren uit vrees voor het verspelen van de Natuurbeschermingswetvergunning en de aanname dat er zonder akkoord ook rustgebieden worden aangewezen en dat een goede relatie met ngo's nodig is voor andere dossiers, zoals discards, Doggersbank etc.

⁴³ De casus is voorgelegd aan en besproken met VisNed, maar van deze organisatie is geen reactie op de concept-samenvatting ontvangen.

Belangrijke stakeholders in deze casus zijn dus de rijksoverheid als bevoegd gezag, de visserijsector en de natuurbeschermende organisaties.

Proces casus

Het VIBEG-akkoord was aanvankelijk bedoeld voor de boomkorvisserij met wekkerkettering dat het bodemleven te veel zou beroeren. De garnalenvisserij is daar later ingeschoven. Het VIBEG-akkoord is opgenomen in het concept van het beheerplan Waddenzee, waaronder de Noordzeekustzone valt. Ten behoeve van het akkoord is een passende beoordeling opgesteld door Imares. Er is (maart 2015) echter nog steeds geen definitief slotakkoord. Subtiele tekstuele wijzigingen kunnen grote gevolgen hebben voor de visserij.

Er is een akkoord met VisNed en de Nederlandse visserijbond, een groep garnalenvissers verzet zich. Dezelfde groep garnalenvissers die bezwaar heeft gemaakt tegen het toegangsbeperkingsbesluit van het VIBEG-akkoord heeft bij het ministerie van Economische Zaken begin 2014 een aanvraag ingediend voor een Natuurbeschermingswetvergunning zonder de beperkingen die voortvloeien uit het VIBEG-akkoord. De gezamenlijke natuurorganisaties hebben in reactie daarop een zienswijze geschreven. Daarin wordt het ministerie geadviseerd de vergunning te weigeren. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening verzocht om onderzoek naar feiten en gevolgen van toegangsbeperkingsbesluit. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening concludeert dat toegangsbeperking los kan worden gezien van het verkrijgen van een Natuurbeschermingswetvergunning. In een tussenuitspraak is nu aan het ministerie van Economische Zaken verzocht zaken beter te motiveren. Op 11 februari 2015 is een vergunning onder voorwaarden verleend, daar het ministerie van mening is dat wetenschappelijk gezien buiten redelijke twijfel vast staat dat de huidige garnalenvisserij geen significante effecten heeft op de natuurlijke kenmerken van de onderhavige gebieden, ook cumulatief gezien, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen. Op 27 maart 2015 verscheen het bericht dat garnalenvissers weer op één lijn zitten voor een nieuw alternatief van het bekritiseerde VIBEG-akkoord (Visserijnieuws, 27-03-2015). Dat heeft 'slechts' betrekking op de vertaling in kaartbeelden, niet op het VIBEG-akkoord op zich.

Voor het VIBEG-akkoord is ook toestemming van de Europese Commissie nodig in verband met eisen aan visserijtechnieken en -praktijken, ook voor buitenlandse vissers. Vissers hadden 30 miljoen euro als compensatie gevraagd voor de gesloten gebieden. Het sluiten van vangstgebieden mag immers niet betekenen dat elders meer gevist gaat worden. Dit bedrag is door de overheid uiteindelijk vastgesteld op 10 miljoen. In de garnalenvisserij wordt volgens vissers te weinig verdiend waardoor innovatie en verduurzaming niet van de grond komen. Volgens onderzoekers van Imares zou het vanuit Vogel- en Habitatrichtlijnoptiek veel doelmatiger zijn om soms vissers uit te kopen, maar er is een reëel risico dat dit wordt beschouwd als een vorm van staatssteun.

Een toegangsbesluit kan genomen worden op grond van Natuurbeschermingswet art 20 lid 1 als passende maatregel ingevolge Habitatrichtlijn artikel 6.2. Vissers hebben bezwaar en beroep aangetekend tegen het besluit.

Knelpunt/kans casus

Een deel van de leden van de garnalenvisserijsector keert zich tegen het akkoord. Daarbij draait het vooral om het aantonen van significante effecten, te weten de vraag of er een causaal verband is tussen de staat van instandhouding van de zwarte zee-eend en het habitatype permanent overstromde zandbanken en de activiteiten van de visserijsector.

Knelpunt is onvoldoende kennis van het mariene ecosysteem. Wetenschappelijk onderzoek naar effecten van de visserij door Imares is verstoord en heeft geen helder beeld kunnen geven van de impact van garnalenvisserij op de zeebodem. Appellanten trekken het rapport van Imares in twijfel, omdat er geen aandacht is voor andere effecten dan door visserij. Een passende beoordeling in opdracht van de Garnalenvisserij sluit significante effecten uit. Op grond daarvan hebben vissers een Natuurbeschermingswet-vergunning zonder beperking aangevraagd. De vraag is wanneer er

voldoende significant wetenschappelijk materiaal voorhanden is, om te bewijzen dat er wel/geen effecten zijn van de visserij op de zwarte zee-eend.

De ecologische toestand van de Noordzee wordt beïnvloed door een veelheid van factoren. Kennis over dat complexe systeem is nodig om cijfers over bijvoorbeeld de natuurtoestand, milieutoestand of biodiversiteit in het juiste licht te zien (Lindeboom, 2012). Het toetsen van effecten op instandhoudingsdoelen is daarmee ook vaak complex en daarmee is causaliteit moeilijk aan te tonen. Passende maatregelen staan al snel ter discussie omdat moeilijk is aan te tonen dat een natuurtoestand het gevolg is van bijvoorbeeld bepaalde activiteiten van vissers.

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

Juridisch is de vraag of het toepassen van een toegangsbeperkingsbesluit als passende maatregel (Habitatrichtlijn artikel 6.2) kan worden beschouwd. Daarbij is bepalend wanneer sprake is van voldoende kennis en wanneer een beroep kan worden gedaan op het voorzorgbeginsel. Tevens speelt Habitatrichtlijn artikel 6.3 een rol ingeval er vergunningen voor de visserijsector worden verleend. Ook hier speelt de vraag van significante gevolgen en wanneer er sprake is van de aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied.

Bestuurlijk wilde men de juridische confrontaties vermijden door een overeenkomst te sluiten. Daarbij speelt de vraag wat doelmatige afspraken zijn en hoe dit past op de belangen van verschillende stakeholders. Afstemming hierover kost veel tijd en vertrouwen. Een hieruit voortvloeiend probleem is dat een dergelijke overeenkomst tussen meerdere partijen altijd aangevochten kan worden door een niet betrokken partij of een partij die zich onttrekt. Het gebiedsproces in deze casus diende juridificering te voorkomen en de visserijsector de tijd te geven om nieuwe, duurzamere vistechnieken in te voeren. Specifiek voor de Vlake van Raan diende het proces ook te leiden tot meer kennis van het gebied.

Wens/oplossing

Er zou wat flexibeler omgegaan kunnen worden met randvoorwaarden bij aanwijzingen van Vogel- en Habitatrichtlijn gebieden. De klachten van gebruikers zijn dat dit leidt tot veel beperkingen. Het zou toe moeten naar een meer adaptieve insteek zonder dat je elk halfjaar de maatregelen wil veranderen. Maar nu is het heel rigide: zijn we nog in staat om flexibele governance te realiseren? Dit is een internationaal vraagstuk: hoe om te gaan met adaptive management? De langetermijnhorizon versus kortetermijngebruik, in combinatie met de stand van kennis, staan hierbij op gespannen voet. Je zou juist vanwege de complexiteit en onzekerheid omtrent de causaliteit in het ecosysteem meer mogelijkheden wensen voor saldering in de tijd, wat het VIBEG-akkoord in feite biedt. Onderschat wordt dat een gesprek over maatregelen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn leidt tot een heel bewustwordingsproces bij stakeholders. Dat lijkt toevallig, maar dit kan beter worden benut vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Misschien door binnen de Vogel- en Habitatrichtlijn meer verantwoordelijkheden neer te leggen bij de stakeholders. Nu worden vooral de lidstaten aangesproken. Misschien moet er een prikkel komen om de stakeholders meer toe te laten binnen de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Samenvatting

De casus VIBEG is een illustratie van het aanzetten tot groen ondernemerschap, waarbij een gedragen akkoord altijd aangevochten kan worden door enkelingen. Bewustwording en kennisdelen tussen stakeholders zijn daarbij essentieel. De casus is ook een illustratie van het knelpunt dat de juiste kennis voor het vaststellen van passende maatregelen en significante gevolgen vaak ontbreekt, met name in het mariene ecosysteem. Vraag is dan hoe vanuit het voorzorgbeginsel het medegebruik in het gebied kan worden gereguleerd. De casus geeft inzicht hoe dit soort processen binnen groepen van stakeholders opgepakt moet worden.

Samenvatting casus Vismigratierivier Afsluitdijk

15-5-2015 gebaseerd op Format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus Vismigratierivier Afsluitdijk

Inbreng en reactie casus

- Voormalig medewerker van Dienst Landelijk Gebied, thans werkzaam bij de provincie Friesland

Inleiding

De casus Vismigratierivier Afsluitdijk is ingebracht vanuit de Projectgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn. Het project Vismigratierivier Afsluitdijk is als onderdeel van de Kaderrichtlijn Water (KRW) opgesteld, met als doel het verbeteren van de ecologische verbinding tussen Waddenzee en IJsselmeer. Het project is ook in lijn met de Habitatrichtlijn om voor trekvis een gunstige staat van instandhouding te realiseren. Op zich wordt het project daarmee opgevat als een kans voor natuur, maar er is ook een mogelijke knelpunt. Het project leidt tot ruimtebeslag in het Natura 2000-gebied Waddenzee. De hele Waddenzee is belegd met habitattypen, waardoor verlies aan habitatype optreedt. Onduidelijk is voornamelijk of dit verlies significant is, en dus of een Natuurbeschermingswetvergunning voor het project Vismigratierivier kan worden verkregen.

Beschrijving casus

Het project Vismigratierivier Afsluitdijk is een uitwerking van de Kaderrichtlijn water. De Kaderrichtlijn Water (KRW) vereist maatregelen waaronder het herstellen van zoet-zoutovergangen en het aanleggen van vispassages bij migratie barrières. De Habitatrichtlijn vereist voor vissoorten (trekvis) van Bijlage II dat een gunstige staat van instandhouding wordt gerealiseerd.

Het project verbetert de ecologische verbinding tussen het Natura 2000-gebied Waddenzee (VHR-gebied) en het Natura 2000-gebied IJsselmeer (VR-gebied), zodat trekvis beter kunnen migreren en hun paaigronden weer kunnen bereiken via de aanleg van een 5 kilometer lange vismigratierivier dwars door de Afsluitdijk. Hierdoor ontstaat een geleidelijke zoet-zoutgradiënt en wordt het achterland (Rijndelta) ontsloten voor intrekende vis.

Door verbetering van de visstand in het achterland zal in het Natura 2000-gebied IJsselmeer de draagkracht voor diverse vliegende vogels worden vergroot. Er liggen ook kansen voor ontwikkeling van de habitattypen zilte pionier begroeiing en schorren en zilte graslanden. Tevens voor de ontwikkeling van nieuwe broedgelegenheden en hoogwatervluchtplaatsen voor vogelsoorten. Hiermee draagt de aanleg van de Vismigratierivier bij aan de kernopgaven en instandhoudingsdoelen van beide Natura 2000-gebieden.

Het plan is een privaat initiatief dat is overgenomen door regionale overheden en is in de praktijk uitgewerkt door het Programma 'Naar een Rijke Waddenzee' en de voormalig Dienst Landelijk Gebied (DLG) (beide vallen onder het ministerie van Economische Zaken).

In Vogelrichtlijngebied is verlies aan oppervlakte aan minder strakke regelgeving gebonden (want geen habitattypen, maar draagkracht leefgebied vogels?) dan in Vogel- en Habitatrichtlijngebied. Daarom is een pragmatische uitvoering aan de planvorming gegeven met een ruimtebeslag van 30 ha in het IJsselmeergebied en 3 ha in het gebied Waddenzee. De aanleg van de nieuwe natuurgebieden gaat in het Waddengebied ten koste van enkele bestaande natuurwaarden, te weten habitattypen permanent overstroomde zandbanken en type slik- en zandplaten. Beide typen hebben als instandhoudingsdoelen behoud van oppervlakte en verbetering van de kwaliteit. De vraag is of het verlies van deze typen significant is. Hierdoor is op voorhand niet te zeggen of het project Vismigratierivier vergunbaar is in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Een passende beoordeling met mogelijk mitigerende maatregelen en/of ADC-toets⁴⁴ is onderdeel van de vergunningsprocedure.

⁴⁴ ADC staat als afkorting voor: 'A-Alternatievenonderzoek, D-Dwingende redenen van groot openbaar belang, C-compensatie'.

Proces casus

Op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is het verboden zonder vergunning plannen of projecten uit te voeren die negatieve effecten hebben op de kwaliteit en oppervlakte van habitattypen en leefgebieden alsmede significante versturende effecten veroorzaken op soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

Het project Vismigratierivier Afsluitdijk bevindt zich in de planfase. Het project wordt op dit moment onder regie van het programma 'De Nieuwe Afsluitdijk' uitgewerkt. Om het project planologisch mogelijk te maken, moeten de geldende bestemmingsplannen worden aangepast middels een Provinciaal Inpassingsplan. Hiertoe dient, conform artikel 19j Nb-wet, een passende beoordeling te worden opgesteld, omdat er kans is op significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden Waddenzee en IJsselmeer. Dit is conform Habitatrictlijn artikel 6 Lid 3. Het project Vismigratierivier sluit aan op de lopende zgn. "Ruime Jas"-discussie; diverse natuurontwikkelingsprojecten in het Waddengebied dragen bij aan kwaliteitsverbetering op ecosysteemniveau, maar gaan soms ten koste van lokale (beschermd) natuurwaarden. Op initiatief van het 'Programma naar een Rijke Waddenzee' (Ministerie van EZ) verkennen belangenorganisaties en bevoegde gezagen gezamenlijk de mogelijkheden binnen de juridische kaders en de ruimte tussen "handelen naar de letter" en "handelen in de geest van de wet".

Knelpunt/kans casus

Stakeholder initiatiefnemer:

- Kansen voor behoud/herstel van instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebieden Waddenzee en IJsselmeer, via synergie Vogel- en Habitatrictlijn en Kaderrichtlijn Water.
- Knelpunt voor vergunnen plan en project vanwege mogelijk significante effecten op instandhoudingsdoel Waddenzee, Habitatrictlijn artikel 6.3. Binnen de ADC-toets zou de C een probleem op kunnen leveren, omdat er binnen het Natura 2000-gebied Waddenzee geen ruimte is voor compensatie.

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

Bij de casus Vismigratie doet zich de bijzondere situatie voor dat zowel sprake kan zijn van mogelijke significante effecten op de instandhoudingsdoelen (verlies aan oppervlakte is al snel significant) als van een verbetering van de natuurlijke kenmerken van het gebied. De oorzaak van dit knelpunt ligt in de implementatie en uitvoering van de Habitattoets artikel 6.3. Daarbij is sprake van een passende beoordeling van het geheel van de effecten, rekening houdend met de instandhoudingsdoelen van het gebied en van een toestemming van het bevoegde gezag nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Ofwel: "requirement for an appropriate assessment if a plan or project is likely to have a significant effect on the site" versus "approving the plan or project after having made sure that it will not adversely affect the integrity of the site".

Relevant is het zogenaamd "Arrest Sweetman (of Galway)" C-258/11: deze zaak gaat in op begrip 'natuurlijke kenmerken gebied': "Artikel 6 lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna moet aldus worden uitgelegd dat een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantast indien het in de weg kan staan aan het duurzame behoud van de in deze richtlijn bedoelde bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een prioritaire natuurlijke habitat waarvan het doel van instandhouding ervan ertoe heeft geleid dat dit gebied op de lijst van gebieden van communautair belang is opgenomen. Van aantasting is sprake wanneer de gevolgen blijvend of van lange duur zijn. Bij de beoordeling daarvan moet het voorzorgsbeginsel worden toegepast."

De vraag bij de casus Vismigratie is hoe de instandhoudingsdoelen zich verhouden tot de natuurlijke kenmerken van een gebied en welke vrijheid de Habitatrictlijn biedt om instandhoudingsdoelen vast te stellen. Een beleidsmatige kans is dat in een vroeg stadium van een KRW-project rekening wordt gehouden met de natuurwaarden en natuurwetgeving.

Om het project te kunnen vergunnen, is duidelijkheid nodig tussen de verhouding van 'soft law' zoals Leidraad op te stellen door de overheid en 'hard law' volgens Habitatrictlijn artikel 6. De Leidraad is een middel om het project te kunnen vergunnen. Een goede ecologische onderbouwing is altijd essentieel bij vergunningverlening. De vraag is of er ook andere mogelijkheden zijn in het kader van het beheerplan en wanneer plannen gericht op het verbeteren van natuurkwaliteit, beschouwd mogen worden als beheermaatregelen onder artikel 6 lid 1 Habitatrictlijn.

Wens/oplossing

Het project draagt bij aan een kwaliteitsverbetering op ecosysteemniveau, maar gaat ten koste van lokale instandhoudingsdoelen. De wens is om flexibeler met gestelde instandhoudingsdoelen om te gaan, zodat een meer natuurlijk ecosysteem mogelijk is, waarbij bijvoorbeeld tussen instandhoudingsdoelen in één gebied gesaldeerd mag worden. Dit is conform het idee van de 'Ruime jas'-discussie, zie Mendelts en Boerema (Programma naar een Rijke Waddenzee 2012). Het rijk probeert deze 'ruime jas'-benadering mogelijk te maken via een Leidraad uitruil natuurwaarden als een juridisch kader voor Natura 2000 en natuurontwikkeling (concept april 2015). Onduidelijk is of het Europese Hof van Justitie meegaat in dit Nederlandse beleid.

Een andere wens van stakeholders is om meer met expert judgement te toetsen. Volgens een juridisch ecooloog van Alterra is de ecologische onderbouwing van het plan essentieel om het plan te vergunnen.

Samenvatting

De casus Vismigratierivier Afsluitdijk is een typische illustratie van verschil in handelen volgens de letter van de wet en handelen volgens de geest van de wet. De vraag is of het project onder artikel 6.3 van de Habitatrictlijn vergund kan worden. Dit komt uiteindelijk neer op de vraag wanneer er afbreuk is van de natuurlijke kenmerken van een gebied. De casus pleit voor een meer integrale benadering van behoud van biodiversiteit in een gebied waarbij het binnen voorwaarden mogelijk moet zijn om te kunnen salderen tussen instandhoudingsdoelen, met als doel een robuust systeem te ontwikkelen met behoud van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Inzicht is nodig in wat een eventueel permanente afname in oppervlak in een gebied betekent voor de landelijke gunstige staat van instandhouding.

Samenvatting casus Weidevogels

Gebaseerd op het format Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn casus Weidevogels, 15/05/2015

Inbreng en reactie casus

- Vogelbescherming

Inleiding

De casus Weidevogels is ingebracht door de Vogelbescherming die deel uitmaakt van de klankbordgroep Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn, omdat zij van mening zijn dat de casus aantoont dat er geen synergie bestaat tussen de Vogel- en Habitatrichtlijn en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en afstemming met het nationaal landbouwbeleid. Alle vogels kennen een strikte bescherming onder de Vogelrichtlijn, ook buiten Natura 2000-gebieden. Lidstaten zijn verplicht maatregelen te nemen om populaties van vogelsoorten in stand te houden via voldoende gevarieerd leefgebied en een voldoende omvang. Weidevogels zijn echte 'cultuurvolgers'. De casus illustreert hoe de realisatie van de staat van instandhouding vooral afhankelijk is van de wijze waarop landbouw wordt bedreven. Vooralsnog lijkt het agrarisch natuurbeheer onvoldoende effectief en wordt niet voldaan aan de vereisten vanuit de Vogelrichtlijn.

Beschrijving casus

In Nederland gaan de populaties van weidevogels nog steeds achteruit en veel weidevogels staan op de Rode Lijst en zijn tevens beschermd onder Bonn, Bern en AEWA. Belangrijkste oorzaak van achteruitgang van weidevogelpopulaties is de intensivering van de landbouw, hetgeen leidt tot verdroging, een sterke afname van kruidenrijk grasland, steeds vroegere maaidata, uniformiteit in grasland en verhoogde kans op predatie. Daarnaast spelen een toegenomen verstoring, versnippering en een verminderde landschappelijke openheid een rol (verkeer, bebouwing, industrie). Daardoor is er onvoldoende reproductie om de populaties op peil te houden. Er is geen negatieve (cor)relatie tussen het voorkomen van ganzen enerzijds en weidevogels anderzijds. Maatregelen in het kader van agrarisch natuurbeheer zijn tot nu toe onvoldoende effectief om de achteruitgang om te keren of zelfs maar te stoppen.

Alle (weide)vogels worden beschermd onder de Vogelrichtlijn op grond van artikel 1 van de Vogelrichtlijn en moeten op grond van artikel 2 van de Vogelrichtlijn in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht. Dat kan via artikel 3 van de Vogelrichtlijn (het beschermen van leefgebieden in het algemeen) en artikel 4.2 van de Vogelrichtlijn (het aanwijzen van Vogelrichtlijngebieden).

Weidevogels komen vooral voor in het agrarisch gebied en in het NatuurNetwerkNederland en ook deels in Natura 2000-gebieden. Een deel van de broedgebieden van weidevogels ligt binnen Natura 2000-gebieden, maar de gebieden kennen (vrijwel) geen instandhoudingsdoelen voor deze soorten, omdat de betreffende weidevogels niet op Annex I van de Vogelrichtlijn staan. Er zijn enkele Natura 2000-gebieden waar weidevogels worden beschermd als broedvogel (Kluut, Kemphaan) of als niet-broedvogel (o.a. Grutto, Scholekster) en waarbij dus de gebieden een functie hebben als slaap- en/of foerageergebied. De bescherming van de meeste weidevogels dient dus op andere wijze dan via Habitatrichtlijn artikel 6 plaats te vinden, en wel via de algemene bescherming van vogels en dus de toepassing van artikel 3 (bescherming van leefgebieden in het algemeen en artikel 5 (de verbodsbepalingen) van de Vogelrichtlijn.

De belangrijkste stakeholders in deze casus zijn de Vogelbescherming, (groepen van) agrariërs, natuurbeheerders, provincies en het ministerie van Economische Zaken.

Proces casus

De bescherming van weidevogels raakt zowel aan het soortenbeleid en uitvoering van de Flora- en faunawet als het gebiedenbeleid en uitvoering van de Natuurbeschermingswet. De uitvoering van benodigde beheermaatregelen past deels in sommige beheerplannen Natura 2000, maar zal

grotendeels plaats (moeten) vinden via uitvoering van provinciale natuurbeheerplannen en het treffen van maatregelen buiten Natura 2000-gebieden. Daarbij is afstemming van weidevogelbeheer met landbouwbeleid nodig. Er is momenteel te weinig synergie tussen de Vogelrichtlijn en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Knelpunt/kans casus

Vanuit de stakeholder Vogelbescherming zijn de volgende knelpunten aangedragen:

Het belangrijkste knelpunt is dat het geliberaliseerde Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) leidt tot een intensivering van de landbouw, waardoor weidevogels (nog verder) onder druk komen te staan. De vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid heeft weinig opgeleverd voor weidevogels, aangezien melkveehouderij alleen hoeft te voldoen aan het behoud van het areaal permanent grasland. Ook is het instrumentarium van pijler 2, gebaseerd op onkostenvergoeding, niet effectief genoeg. De doorwerking ervan in de Subsidie Agrarisch Natuurbeheer is ten aanzien van actief beheer van leefgebieden weidevogels niet optimaal, omdat agrariërs veelal kiezen voor lichte pakketten die te versnipperd worden toegepast. De zwaardere pakketten zijn vaak niet goed in te passen in de bedrijfsvoering. In de huidige regelingen voor agrarisch natuurbeheer en toekomstige contracten met collectieven wordt niet of nauwelijks gestuurd op basis van populatiedoelen. Er wordt voornamelijk gestuurd op het afsluiten en beheren van inspanningsverplichtingen (pakketten; een middel). Weidevogelmaatregelen binnen de SNL komen tot stand op basis van vrijwillige deelname van boeren die vooral voor lichtere pakketten hebben gekozen, zodat de bedrijfsvoering zo min mogelijk beperkt wordt. Noodzakelijke maatregelen als vernatting, (zeer) laat maaien en bevorderen kruidenrijkdom worden slechts in beperkte mate afgesloten, zodat de SNL-regeling niet heeft bijgedragen aan een stabilisatie, laat staan verhoging van de weidevogelpopulaties. Ook kennen de huidige regelingen geen gedragscodes voor beheer, alleen lichtere of zwaardere pakketten. De verwachting is dat het voor melkveehouders steeds lastiger wordt om ruimte te vinden om (zwaarder) weidevogelbeheer in te passen (bijv. als gevolg van loslaten melkquotum per 1-4-2015). Gevolg is dat er in Nederland knelpunten zijn bij het afstemmen van twee EU-instrumenten op gebiedsniveau.

Een ander knelpunt is dat er voor de strikte bescherming van weidevogels geen gedragscode Flora- en faunawet is. Hierdoor wordt bij bestendig beheer en gebruik van agrarische gronden te weinig rekening gehouden met weidevogels en vindt in bepaalde gevallen overtreding van de verbodsbepalingen plaats (verstoren van nesten, doden van vogels etc.). Vanuit de gebiedsbescherming is een knelpunt dat de meeste huidige aangewezen Natura 2000-gebieden geen (populatie) doelen voor broedende weidevogels bevatten, hoewel in de praktijk het beheer vaak wel op broedende weidevogels is gericht.

Het laatste knelpunt is dat coördinatie van benodigde samenwerking tussen natuurbeheerders en agrariërs en tussen provincies vaak ontbreekt, evenals een nationaal SSAP (Single Species Action Plan), inclusief monitorings- en evaluatieplan. Door decentralisering van het natuurbeleid van rijk naar provincies is het beleid versnipperd: elke provincie pakt het anders aan. De IPO-werkgroep natuurbeheer gaat over hele natuurbeheer. Aan de andere kant is het weidevogelverbond niet vertegenwoordigd door alle (relevante) provincies. Dat versterkt de noodzaak voor een toetsingskader met heldere doelen en goede afstemming tussen provincies.

Een kans voor beter behoud en bescherming ligt in de toepassing van het nieuwe subsidiestelsel Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (Anbl) en de rol van collectieven. Kansen liggen daarbij in weidevogelkerngebieden die door provincies zijn geïdentificeerd en waarbij beheer in samenwerking met collectieven plaatsvindt dat optimaal afgestemd is op weidevogels. Vogelbescherming Nederland blijft overigens kritisch ten aanzien van de hoge verwachtingen die hier worden uitgesproken over het nieuwe subsidiestelsel Agrarisch natuur- en landschapsbeheer en de rol van collectieven.

Juridische en beleidsmatige achtergrond knelpunt/kans

Het niet aanwijzen van Vogelrichtlijngebieden voor weidevogels als broedvogel komt omdat weidevogels nauwelijks voorkomen op Bijlage I (alleen de Kluut en Kemphaan). Voor het aanwijzen van beschermde gebieden voor weidevogels die niet op Bijlage I staan, moeten gebieden worden

geselecteerd die geregeld minstens 1% van een biogeografische populatie van een soort of ondersoort van een (trekkende) watervogel in het gebied broedt, ruit, foerageert en/of minstens 25% van de Nederlandse broedpopulatie herbergen. Weidevogels voldeden indertijd niet aan deze criteria, omdat weidevogels (te) verspreid voorkomen. De Grutto voldoet nu vermoedelijk wel aan deze criteria in enkele kerngebieden (vanwege de landelijke achteruitgang). Er zouden dus nu, op grond van nieuwe gegevens, VR-gebieden voor kunnen worden aangewezen.

Maar ook zonder aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden biedt Vogelrichtlijn-artikel 3 en 4.2 voldoende handvatten om broedgebieden van weidevogels te beschermen. Het is de vraag of Nederland als lidstaat voldoende maatregelen neemt om leefgebieden van weidevogels te beschermen⁴⁵ en of bijvoorbeeld niet een gedragscode Flora- en faunawet voor de landbouw nodig is (om te voldoen aan artikel 5 van de Vogelrichtlijn). Daarnaast is het de vraag of het Europees GLB-beleid niet strijdig is met Vogelrichtlijndoelen.

De problemen met de bescherming van weidevogels komen niet voort uit de artikelen van de Vogelrichtlijn zelf, maar uit de Nederlandse uitvoering van deze artikelen in combinatie met de decentralisering van het natuurbeleid.

Wens/oplossing

In wetenschappelijk onderzoek zijn kerngebieden (grotere aaneengesloten gebieden – agrarisch en natuur) voor weidevogels aangegeven. Kansen voor weidevogelbeheer liggen in deze gebieden, via het aanwijzen van deze gebieden als Vogelrichtlijngebied voor broedvogels onder art 4.2 VR met bijbehorende beschermingseisen of inzet van maatregelen, zoals de regeling Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (Anbl) in deze gebieden (inzet collectieven op groter schaalniveau, in combinatie met zwaardere inrichtings- en beheermaatregelen) onder artikel 3 Vogelrichtlijn.

Op deze wijze kunnen populatiedoelstellingen gekoppeld worden aan het kerngebiedenbeleid.

Voorts is een wens van de Vogelbescherming om een betere verbinding te maken tussen weidevogelbeleid, Anbl en het GLB en betere coördinatie tussen boerencollectieven, natuurbeheerders en andere betrokkenen binnen de kerngebieden. Dus boeren belonen voor weidevogelbeheer in plaats van onkosten compenseren. Wens is een toetsingskader opstellen op grond waarvan voorstellen van collectieven kunnen worden beoordeeld. Het GLB kan alleen bijdragen als deze zich richt op het belonen van het leveren van andere ecosysteemdiensten naast de productie van voedsel.

Samenvatting

De casus Weidevogels is een illustratie van de wijze waarop een lidstaat beter uitvoering moet/kan geven aan de doelen van de Vogelrichtlijn. De artikelen van de Vogelrichtlijn bieden daarvoor voldoende ruimte. Deze uitvoering moet zowel op subnationaal niveau goed afgestemd worden (provinciaal weidevogelbeleid) als op supranationaal niveau (afstemming met Europees landbouwbeleid GLB). De casus vereist vooral bestuurlijke aandacht om te zorgen dat er geen juridische knelpunten optreden.

⁴⁵ Het Europese Hof van Justitie kan oordelen dat een lidstaat onvoldoende maatregelen treft om een leefgebied te beschermen, zie zaak C-117/00 (moerassneeuwhoen Ierland).

Bijlage 5 Deelnemers workshop Stakeholders en Juristen

Deelnemers workshop stakeholders, d.d. 1 september 2015

- Annemiek Adams, ministerie van Economische Zaken
- André van den Berg, provincie Flevoland
- Harm Dotinga, Vogelbescherming
- Jaap Ex, provincie Gelderland
- Rob Messelink, provincie Overijssel
- Roef Mulder, provincie Friesland
- Patrick Nuvelstijn, Natuurmonumenten
- Coen Verstand, provincie Noord-Holland
- Jan Maessen, Communicatiebureau EMMA
- Ton IJlstra, ministerie van Economische Zaken
- Irene Bouwma, Alterra (dagvoorzitter en gespreksleider efficiëntie)
- Mirjam Broekmeyer, Alterra (notulist efficiëntie)
- Anne Schmidt, Alterra (gespreksleider effectiviteit)
- Rienk-Jan Bijlsma, Alterra (notulist effectiviteit)
- Carla Grashof, Alterra (gespreksleider coherentie)
- Marcel Pleijte, Alterra (notulist coherentie)

Deelnemers workshop juristen, d.d. 17 september 2015

- Annemiek Adams, ministerie van Economische Zaken
- Chris Backes, Universiteit van Maastricht
- Joost Backx, Rijkswaterstaat
- Niels Berg, ministerie van Economische Zaken
- Luuk Boerema, Boerema & Van den Brink B.V.
- Harm Dotinga, Vogelbescherming Nederland
- Annemarie Drahmman, Stibbe Advocaten
- Marieke Kajaan, ENVIR Advocaten
- Ingrid Klein, Rijkswaterstaat
- Fleur Onrust, ENVIR Advocaten
- Hennie Schuman, provincie Overijssel
- Lennart Turlings, Netwerk Groene Bureaus
- Pim Vugteveen, Planbureau voor de Leefomgeving
- Irene Bouwma, Alterra (dagvoorzitter)
- Mirjam Broekmeyer, Alterra
- Marcel Pleijte, Alterra (notulist)



Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2705
ISSN 1566-7197



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

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2705
ISSN 1566-7197

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

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

