Uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de praktijk: spanningen en mogelijke oplossingsrichtingen

D.A. Kamphorst, M. Pleijte & F. Kistenkas

| WOt-technical report 181

Uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de praktijk: spanningen en mogelijke oplossingsrichtingen

---

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. We zorgen voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieus, biodiversiteit en bodeminformatie, en werken mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOt-publicaties

De reeks 'WOt-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de praktijk: spanningen en mogelijke oplossingsrichtingen

Dana Kamphorst¹, Marcel Pleijte¹ en Fred Kistenkas¹

1. Wageningen Environmental Research

Projectnummer WOT-04-010-037.14

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, november 2020

WOt-technical report 181

ISSN 2352-2739

DOI: 10.18174/523050

Referaat

Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F. Kistenkas (2020). *Uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de praktijk: spanningen en mogelijke oplossingsrichtingen*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 181. 84 blz.; 5 fig.; 4 tab.; 33 ref; 1 Bijlage.

Beleidsmakers- en uitvoerders hebben verschillende wensen bij de uitvoering van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), zoals het behalen van de gestelde natuurdoelen of het op kosteneffectieve en samenhangende manier uitvoeren van de VHR. Bij het realiseren van deze wensen kunnen actoren tegen verschillende (spel)regels rond de VHR aanlopen, die kunnen leiden tot ervaren belemmeringen. Dit onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), verkent in bestaande literatuur vier oplossingsrichtingen om met deze ervaren belemmeringen om te gaan: de VHR toepassen; Nederlandse implementatiekeuzes aanpassen; gebiedsgerichte oplossingen en het werken aan de gunstige staat van instandhouding van de natuur. De auteurs geven in dit rapport kansen en beperkingen voor de benutting van de bestaande ruimte binnen de huidige spelregels.

Trefwoorden: belemmeringen VHR, ecologische ruimte, economische opgaven, effectiviteit VHR, Habitatrichtlijn, juridische ruimte, implementatiewijze, kosteneffectiviteit VHR, legitimiteit VHR, maatschappelijke opgaven, natuurlijkheid, dynamische natuur, natuurontwikkeling, oplossingsrichtingen VHR, uitvoeringspraktijk VHR, Vogelrichtlijn.

Abstract

Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F. Kistenkas (2020). *Implementation of the Birds and Habitats Directives in practice: Tensions and possible solutions*. The Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment (WOT Natuur & Milieu). WOT-technical report 181. 84 p.; 5 Figs; 4 Tabs; 33 Refs; 1 Annex.

Polymakers and practitioners have different aims in mind when implementing the Birds and Habitats Directives, such as making ecosystems as future-proof as possible, making implementation cost-effective in conjunction with other European and national policies, and garnering as much support as possible for the measures. In practice, they run up against various rules which can present obstacles. This study explores possible solutions to overcome these obstacles within the current rules. The authors set out the requirements for making use of the existing latitude in policy and implementation practice, and indicate additional questions for further research.

Keywords: Birds Directive, cost-effectiveness, ecological latitude, economic developments, effectiveness, habitat creation, habitat restoration, Habitats Directive, implementation method, implementation practice, legal latitude, legitimacy, naturalness, natural dynamics, obstacles, social developments, solutions.

Foto omslag: Shutterstock

© 2020

Wageningen Environmental Research

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: dana.kamphorst@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

WOT Natuur & Milieu is onderdeel van Wageningen University & Research.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/523050> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. De WOT Natuur & Milieu verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

- 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.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Dit project begon met de signalering dat er bij het uitvoeren van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) in de praktijk soms spanningen worden ervaren. Voor het Planbureau voor de Leefomgeving was dit aanleiding om te onderzoeken welke belemmeringen dit zijn, en welke oplossingsrichtingen al bekend zijn. PBL wilde ook weten hoe die oplossingen in de praktijk (beter) kunnen worden benut en welke kennisvragen hier nog mee gemoeid zijn.

We hebben met deze scopingstudie in beschikbare literatuur gekeken wat er al bekend is aan oplossingsrichtingen voor ervaren spanningen binnen de huidige spelregels. De spelregels van de VHR bieden de kaders waarbinnen men moet opereren, maar ook speelruimte om naar oplossingen te zoeken.

Dit project werd uitgevoerd binnen het kader van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu in 2019. Een woord van dank is allereerst op zijn plaats aan de vier geïnterviewden. Zij deelden hun visies tijdens de interviews over zowel belemmeringen die ze ervaren als oplossingsrichtingen die ze zien. Ook gaat onze dank uit naar Irene Bouwma, die verschillende conceptversies van dit rapport heeft bekeken en mee heeft gedacht om de tekst te verbeteren. Tot slot gaat dank uit naar de opdrachtgevers van PBL, Rob Folkert, en de WOT, Froukje Boonstra, voor het delen van hun inzichten en commentaren, die het rapport ten goede zijn gekomen.

Dana Kamphorst, Marcel Pleijte & Fred Kistenkas

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
Summary	15
1 Inleiding	19
1.1 Introductie	19
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	19
1.3 Aanpak en methode	20
1.4 Analyse kader	22
1.5 Leeswijzer	23
2 Spelregels VHR, Nederlandse implementatie en uitvoeringspraktijk	25
2.1 Introductie	25
2.2 Spelregels van de VHR	25
2.3 De Nederlandse implementatiesystematiek	27
2.4 Uitvoeringspraktijk	32
3 Selectie van drie wensen en belemmeringen bij de uitvoering van de VHR	35
3.1 Introductie	35
3.2 Overzicht van wensen en belemmeringen rond de VHR	35
3.3 Selectie	36
4 Kosteneffectiviteit van de inspanningen	37
4.1 Introductie	37
4.2 De ervaren belemmering	37
4.3 Huidige ruimte binnen de spelregels	38
4.4 De oplossingsroutes op een rij	42
5 Ruimte voor natuurlijke dynamiek	45
5.1 Introductie	45
5.2 De ervaren belemmering	45
5.3 Huidige ruimte binnen de spelregels	47
5.4 De oplossingsroutes op een rij	51
6 Combineren van economische en maatschappelijke opgaven met natuurontwikkeling	55
6.1 Introductie	55
6.2 De ervaren belemmering	55
6.3 Huidige ruimte binnen de spelregels	57
6.4 De oplossingsroutes op een rij	60
7 Toepassing van oplossingen	63
7.1 Inleiding	63
7.2 Oplossingsrichtingen: mogelijke winst en toepasbaarheid	63
7.2.1 De VHR toepassen (artikel 6 doorlopen)	63
7.2.2 De Nederlandse implementatie aanpassen	65
7.2.3 Gebiedsgerichte oplossingen	67
7.2.4 Ecologische oplossingen: werken aan de gunstige staat van instandhouding	69
7.2.5 VHR aanpassen	70
7.3 Meest toepasbare en/of winstgevende oplossingen	70
8 Tot slot	73

Literatuur	75
Verantwoording	77
Bijlage 1 Overzicht van de geanalyseerde studies	79

Samenvatting

Aanleiding en vraagstelling

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) zijn belangrijke kaders voor het behoud van de biodiversiteit. De Vogel- en Habitatrichtlijn geven aan welke soorten en welke typen natuurgebieden (als leefgebieden voor soorten, habitats) lidstaten moeten beschermen. De gebieden die vallen onder de beide richtlijnen moeten uitgroeien tot een Europees netwerk van natuurgebieden: Natura 2000.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft Wageningen Environmental Research (WENR) gevraagd om na te gaan welke belemmeringen worden ervaren bij de uitvoering van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Ook vraagt PBL zich af in welke mate beleidsmakers en -uitvoerders de aangedragen oplossingsrichtingen uit recente (afgelopen 5 jaar) wetenschappelijke literatuur (kunnen) benutten en welke oplossingsrichtingen zij zelf aandragen. Het PBL wil graag weten of er nog onbenutte kansen zijn om de ervaren belemmeringen in de beleids- en uitvoeringspraktijk op te lossen. Met welke opties en inspanningen kunnen welke problemen op welke termijn worden opgelost? De studie kan een startpunt zijn om nieuwe kennisvragen op het spoor te komen.

Wensen in beleid en uitvoering en VHR-spelregels waar men tegenaan loopt

Beleidsmakers en -uitvoerders hebben verschillende wensen bij de uitvoering van het VHR-beleid, zoals het realiseren van de meest toekomstbestendige natuur, het kosteneffectief uitvoeren van het beleid, of het realiseren van zoveel mogelijk draagvlak voor de maatregelen. Ze kunnen bij deze wensen tegen verschillende (spel)regels van de VHR aanlopen; dan spreken we van een ervaren belemmering. We hebben drie groepen spelregels bekeken: de Europese VHR-spelregels (richtlijnen en relevante Europese jurisprudentie en handreikingen); spelregels van de Nederlandse implementatie en spelregels van de uitvoeringspraktijk. Tegelijkertijd bieden deze spelregels ook de speelruimte waarbinnen naar oplossingen kan worden gezocht voor de ervaren belemmeringen. Binnen de huidige spelregels is misschien meer mogelijk dan men in eerste instantie denkt. In het onderzoek hebben we via literatuurstudie en interviews de huidige ruimte binnen de drie groepen spelregels om met ervaren belemmeringen om te gaan verkend. En daarbij ook gekeken wat er nodig is om de oplossingsrichtingen in de praktijk (beter) toe te passen.

We hebben gekozen om in het onderzoek drie van deze beleids- en uitvoeringswensen uit te diepen: het vergroten van de kosteneffectiviteit van de inspanningen die nodig zijn om de VHR-doelen te halen; het vergroten van de ruimte voor natuurlijkheid; en het combineren van economische en maatschappelijke opgaven met natuurontwikkeling. De laatste is extra relevant geworden na de uitspraken van de Raad van State op 29 mei 2019 over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het is niet meer toegestaan om vooraf maatschappelijke en economische ontwikkelingen toe te staan die leiden tot stikstofuitstoot met gevolgen voor de natuur, en pas achteraf de maatregelen te treffen die deze negatieve effecten moeten compenseren. Dit heeft geleid tot een hernieuwde zoektocht naar hoe economische en maatschappelijke opgaven kunnen worden gecombineerd met natuur.

Kosteneffectiviteit van de inspanningen die nodig zijn om de VHR-doelen te halen

Het in stand houden van VHR-soorten en -habitattypen vraagt soms grote inspanningen, die kunnen leiden tot hoge kosten. Europese lidstaten moeten maatregelen nemen om te zorgen voor de instandhouding van de natuurlijke habitats en soorten in de aangewezen Natura 2000-gebieden (art. 6.1 HR) en om te voorkomen dat er verslechtering optreedt van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten (art. 6.2 HR). Soms worden de inspanningen en kosten in de uitvoeringspraktijk als buitenproportioneel ervaren. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er in de omgeving van de Natura 2000-gebieden ingrijpende maatregelen nodig zijn, zoals vernatting van landbouwgebied. Dat is ook het geval wanneer behoud van bepaalde soorten of habitattypen via technische ingrepen gecombineerd moet worden met (herstel van) natuurlijkheid, en/of wanneer het natuurlijke systeem zich in een andere richting beweegt dan de inspanningen voor behoud van de VHR-soorten en -habitattypen. Er zijn bijvoorbeeld grote inspanningen vereist voor behoud van

---

overgangs- en trilvenen in een gebied, terwijl het gebied zich ontwikkelt naar moerasbos. De ervaren belemmering wordt versterkt door de verwachting dat het (kosten)effectiever is als doelen voor deze habitattypen of soorten kunnen worden aangepast.

Ruimte voor natuurlijke dynamiek

Ruimte bieden aan natuurlijke dynamiek, zoals overstromingen, getij, en natuurlijke verplaatsing van habitats en soorten in een gebied, kan leiden tot meer toekomstbestendige natuur. Tegelijk kan natuurlijke dynamiek leiden tot (tijdelijke) verslechtering van de toestand van VHR-soorten en -habitattypen waarvoor behoudsdoelen gelden (art. 6.2 HR). In gebieden waar men streeft naar een beheer voor meer natuurlijkheid, kan dit mogelijk tot een conflict leiden. Het zonder meer uitvoeren van het op behoud gerichte VHR-beleid wordt in de uitvoeringspraktijk niet altijd als wenselijk ervaren in gebieden waar men werkt aan herstel van natuurlijkheid. Soms worden behoudsdoelen als ecologisch onmogelijk ervaren, bijvoorbeeld bij oude eikenbossen, die van zichzelf verouderen en dan door-ontwikkelen naar een ander type bos. Wanneer herstelprojecten voor natuurlijke dynamiek leiden tot kans op verslechtering van soorten of habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen, moeten voor alle onderdelen van het project die niet nodig zijn voor het beheer, artikel 6.3 en artikel 6.4 worden doorlopen. Wanneer het niet mogelijk is om verslechtering te voorkomen (mitigatie, art. 6.3 HR), moet de ADC (Alternatieven, Dwingende redenen van groot openbaar belang, en Compensatie)-toets worden doorlopen, en dan kan het project alleen doorgaan om redenen van groot openbaar belang en wanneer er geen alternatieven zijn, met compensatie van de negatieve effecten. Het doorlopen van de ADC-toets is een administratief traject en het regelen en uitvoeren van compensatie kan kostbaar zijn. Ook deze ervaren belemmering wordt versterkt door de verwachting dat het (kosten)effectiever is als flexibeler kan worden omgegaan met het (tijdelijk) verdwijnen van habitattypen of soorten bij herstel van natuurlijke dynamiek, door Natura 2000-doelen of aanwijzingsbesluiten aan te passen.

Combineren van economische en maatschappelijke opgaven met natuurontwikkeling

In de uitvoeringspraktijk loopt men ertegenaan dat economische en maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld voor waterveiligheid, infrastructuur, recreatie, woningbouw of agrarische ontwikkeling, in of bij Natura 2000-gebieden niet kunnen doorgaan, wanneer niet kan worden uitgesloten dat deze ontwikkelingen negatieve effecten hebben op VHR-soorten of Natura 2000-gebieden. Het combineren van economische en maatschappelijke opgaven met natuurontwikkeling kan leiden tot meer natuurkwaliteit in een gebied, bijvoorbeeld door in het project aanleg van habitat of leefgebied voor bepaalde soorten op te nemen. Dit kan als mitigatie (art. 6.3 HR) gelden, mits deze natuurontwikkeling vooraf effectief is en door de maatregelen kan worden uitgesloten dat negatieve effecten op de natuur optreden. Effectieve natuurontwikkeling realiseren is op korte termijn niet eenvoudig, omdat een groot deel van de VHR-habitattypen in Nederland zich in niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden. Het wordt in de uitvoeringspraktijk als een belemmering ervaren dat de juridische ruimte om natuurwinst in integrale gebiedsontwikkelingen af te wegen met ander ruimtegebruik beperkt is. Met name in relatie tot de stikstofproblematiek is nu de vraag actueel hoe bijvoorbeeld woningbouwprojecten en agrarische en infrastructurele ontwikkelingen kunnen worden gecombineerd met natuur.

De mate waarin de ervaren belemmeringen tot daadwerkelijke problemen leiden in de uitvoering hangt af van de staat van instandhouding van de natuur. Wanneer de natuur er goed voorstaat, is de kans dat men tegen het verslechteringsverbod (artikel 6.2 HR) aanloopt kleiner, en zijn minder (art. 6.1 HR) inspanningen vereist om de gunstige staat van instandhouding te behalen. In Nederland is de staat van instandhouding van de meeste VHR-habitattypen echter niet gunstig (Schmidt 2019). We hebben dus te maken met een reëel probleem.

Aan de andere kant is de omvang van de afzonderlijke belemmeringen in deze verkenning vaak niet duidelijk geworden. Hoe vaak worden inspanningen en kosten als buitenproportioneel ingeschat? En hoe vaak levert het combineren van natuurlijke dynamiek met behoud van soorten en habitattypen een probleem op? Het in kaart brengen van de omvang van de ervaren belemmeringen was geen onderdeel van dit onderzoek en is een interessante vraag voor vervolgonderzoek. Daarnaast hebben we te maken met verschillende opvattingen over de meest wenselijke koers in het natuurbeleid, de

---

juiste verhouding tussen natuur en samenleving en het belang van kosteneffectiviteit. Dit maakt dat de hier besproken wensen en belemmeringen niet door iedereen gedeeld worden.

Oplossingsrichtingen en condities voor succesvolle toepassing

Voor de ervaren belemmeringen hebben we in de literatuur en interviews oplossingsrichtingen achterhaald, die binnen de huidige spelregels van de VHR en de Nederlandse implementatie kunnen worden uitgevoerd. De winst die met de oplossingsrichtingen behaald kan worden is wisselend en lang niet allemaal zijn ze even gemakkelijk toe te passen. Hieronder volgen de oplossingen die de meeste winst kunnen opleveren en/of het meest kansrijk zijn om toe te passen.

Doorgaande inspanningen voor het halen van de instandhoudingsdoelen

Investeren in natuurkwaliteit en veerkracht is een beloftevolle weg om de ervaren belemmeringen rond de VHR op langere termijn weg te nemen. Wanneer de natuur er goed voorstaat, d.w.z. de staat van instandhouding is gunstig en er is zelfs sprake van een surplus (extra kwaliteit of oppervlakte), loopt men minder kans op verslechtering van soorten en habitattypen waarvoor behoudsdoelen zijn gesteld, wat meestal de basis is van de ervaren belemmeringen. Natuurherstel kan dus veel oplossen, maar is moeilijk te realiseren op korte termijn. PBL en WUR (2017) geven aan dat bijvoorbeeld extra aankopen van grond, andere vormen van behoud en beheer, of herstel van milieu- of watercondities rondom de Natura 2000-gebieden nodig zijn om de VHR-opgaven te halen. Dit vergt extra budget.

Vergroten of samenvoegen van Natura 2000-gebieden en gebiedsgerichte oplossingen

Het vergroten (herbegrenzen) van Natura 2000-gebieden kan verschillende voordelen hebben. Het kan leiden tot meer oppervlakte om te kunnen zoneren (het ruimtelijk scheiden van kwetsbare stukken natuur en activiteiten die kunnen leiden tot verslechtering) en het biedt meer ruimte om te werken aan het vergroten van de veerkracht van het gebied. Het levert ook meer ruimte op voor compensatie en mitigatie van mogelijke negatieve effecten van projecten op de natuur binnen de Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld het nemen van herstelmaatregelen elders in het gebied. Ook kan het toevoegen van habitat van goede kwaliteit in bepaalde gevallen de instandhoudingsdoelen dichterbij brengen. Ook het samenvoegen van Natura 2000-gebieden kan voordelen hebben. Het samenvoegen van Natura 2000-gebieden kan op twee manieren: administratief samenvoegen en planmatig samenvoegen. Bij administratief samenvoegen worden verschillende Natura 2000-gebieden verenigd tot een nieuw Natura 2000-gebied. Dit heeft als voordeel dat er meer administratieve oppervlakte ontstaat, waardoor de mogelijkheden voor mitigatie en compensatie groter worden en er bijvoorbeeld meer ruimte komt om te zoneren. Bij planmatig samenvoegen worden de gebieden ecologisch en planmatig als een eenheid gezien, maar blijven het administratief afzonderlijke Natura 2000-gebieden. Planmatig samenvoegen en deze gebieden inbedden in een groter gebied levert meer ruimte op om te werken aan de veerkracht van het totale gebied. Het levert echter niet meer administratieve ruimte op: de verslechteringstoets moet nog steeds per gebied gebeuren. Vergroten en samenvoegen van Natura 2000-gebieden is alleen toegestaan op basis van ecologische motieven (niet op basis van economische motieven), en de gebieden moeten een ecologische eenheid vormen. Zowel vergroten als samenvoegen zou in bepaalde gevallen een ecologische meerwaarde kunnen hebben, al worden de verwachtingen in een deel van de bestudeerde literatuur getemperd. De mogelijkheden van vergroten of samenvoegen van Natura 2000-gebieden wordt momenteel afgetast in het kader van de voorgenomen stikstofmaatregelen. Hiervoor moet overleg met de Europese Commissie (EC) plaatsvinden. We schatten in dat zowel vergroten als samenvoegen van gebieden (alleen) kansrijk kan zijn, wanneer kan worden aangetoond dat het vergroten of samenvoegen van gebieden bijdraagt aan de gunstige staat van instandhouding van VHR-soorten en- habitattypen. Vergroten van gebieden is echter niet per definitie eenvoudig toepasbaar: er moeten mogelijk nieuwe hectares worden aangekocht en ingericht om gebieden te vergroten. Het risico op bezwaar- en beroepsprocedures van belanghebbenden bij een gewijzigde aanwijzing is daarnaast een mogelijke reden voor terughoudendheid om gebieden te vergroten.

Kostenoverwegingen meenemen bij de inschatting of maatregelen buitenproportioneel zijn

Verduidelijking van sommige begrippen vanuit de EU kan helpen om de VHR-spelregels beter toe te passen. Met name proportionaliteit is een begrip dat om interpretatie vraagt. Verduidelijking van het begrip proportionaliteit door de Europese Commissie kan helpen om te bepalen welke inspanningen

---

die in de uitvoering als buitenproportioneel worden ervaren, ook door de Commissie als buitenproportioneel kunnen worden beoordeeld. Ook kan bij individuele gevallen besproken worden of aanpassing van de (behouds)doelen waar het om gaat mogelijk is. De mogelijke winst die hiermee behaald kan worden, hangt af van de lijn die de Europese Commissie hierin kiest. De VHR is niet vanuit kosten ingestoken en ecologische motieven moeten leidend zijn bij aanpassingen; daarom schatten we de toepasbaarheid van deze oplossingsrichting als klein in.

Flexibiliteit in Natura 2000-doelen

Meer flexibiliteit in de Natura 2000-doelen voor behoud van VHR-soorten en -habitattypen op gebiedsniveau heeft een groot probleemoplossend vermogen voor onhaalbare doelen of buitenproportioneel ervaren inspanningen. Het is echter binnen de huidige spelregels niet kansrijk op grote schaal, d.w.z. generiek voor alle Natura 2000-gebieden. De (behouds)doelen in een ander gebied realiseren, waar het met een soort of habitattype spontaan beter gaat, of de landelijke staat van instandhouding meenemen bij het beoordelen van verslechtering van soorten of habitattypen in een gebied, mag niet in verband met het verslechteringsverbod (art. 6.2 HR) per gebied. Wat wel kan, is per gebied waar belemmeringen worden ervaren, in gesprek tussen bevoegde gezagen, het Ministerie van LNV en de Europese Commissie, besluiten over aanpassing van (behouds)doelen en aanwijzingsbesluiten, als daar een ecologische aanleiding voor is.

De VHR doorlopen: mitigeren

Mitigeren (artikel 6.3 HR) wil zeggen het voorkomen van significante gevolgen van plannen of projecten, bijvoorbeeld voor maatschappelijke of economische opgaven, op de natuur. Dat kan door natuurontwikkeling op te nemen binnen een project, mits die effectief is voor de ingreep, op dezelfde plek wordt gerealiseerd als de negatieve effecten zich voordoen, en tot zekerheid leidt dat het voorgenomen project geen negatief effect heeft op de Natura 2000-waarden. Effectieve natuurontwikkeling realiseren is niet eenvoudig wanneer de natuur er niet goed voorstaat. De ruimte voor natuurontwikkeling (door bijvoorbeeld aanleg van extra leefgebied) is in kleine Natura 2000-gebieden daarnaast beperkt. Er zijn tot nu toe weinig voorbeelden van economische en maatschappelijke projecten met natuurontwikkeling die vooraf effectief zijn gebleken. Mitigeren is een oplossingsrichting die veel winst zou kunnen opleveren (in termen van projecten die door kunnen gaan zonder negatieve effecten op de natuur), en die passend is binnen de huidige VHR-spelregels, maar het is dus niet gemakkelijk toepasbaar.

Salderen tussen sectoren¹

Een van de ervaren belemmeringen is dat economische en maatschappelijke ontwikkelingen niet door kunnen gaan wanneer ze leiden tot verslechtering van Natura 2000-waarden (art. 6.2 HR). Natuurontwikkeling of natuurherstel integraal opnemen in een project zou tot een verbetering van de natuur kunnen leiden, maar de mogelijkheden zijn hiervoor beperkt: het verslechteringsverbod vormt een harde grens (zie hierboven). De mogelijkheden voor een programmatische aanpak, d.w.z. een uitwisseling tussen plussen en minnen op gebiedsniveau, zijn na de RvS uitspraak over de PAS beperkt: economische ontwikkeling toestaan en achteraf maatregelen te nemen voor natuurherstel is niet meer toegestaan. Om toch economische ontwikkeling mogelijk te maken, zien we een oplossingsrichting die nu in het kader van de stikstofproblematiek wordt toegepast: stikstofuitstoot in één economische sector verminderen zodat er ruimte komt voor economische ontwikkeling bij andere sectoren. Op korte termijn kan dit winst opleveren, zoals nu wordt beoogd bij de combinatie van snelheidsverlaging van verkeer en het op gang brengen van woningbouw. Voor de lange termijn is in relatie tot de stikstofproblematiek meer nodig. Hierover wordt een advies van de Commissie Remkes afgewacht.

Uit deze studie blijkt dat er binnen de huidige spelregels niet veel oplossingsrichtingen zijn die en veel winst opleveren, en tegelijkertijd gemakkelijk toepasbaar zijn. We zijn in de bestaande literatuur geen onvermoede kansen tegengekomen om de ervaren belemmeringen in de uitvoering binnen de huidige spelregels op te lossen. Er zijn gewenste oplossingsrichtingen naar voren gekomen, die nu niet toegestaan zijn onder de VHR-spelregels, zoals verevenen tussen behoudsdoelen tussen Natura 2000-gebieden in Nederland (d.w.z. het realiseren van doelen in een ander Natura 2000-gebied in

---

¹ Dit is een oplossingsrichting die niet uit de analyse van de literatuur is voortgekomen, maar een die we in de stikstofdiscussie hebben zien opkomen.

Nederland en dan accepteren van verslechtering in een ander gebied) of het beoordelen van verslechtering op landelijke schaal. Het verslechteringsverbod (art. 6.2 HR) per gebied vormt hier een harde grens. Wat wel kan is de ruimte binnen de huidige spelregels benutten, zoals wijzigingen in doelen of aanwijzingsbesluiten in uitzonderingsgevallen en met ecologische motivaties, en doorgaande inspanningen voor een gunstige staat van instandhouding van de Natura 2000-waarden.

Summary

Background and research questions

The EU Birds and Habitats Directives (BHD) lay down an important policy framework for the conservation of biodiversity. They define which species and which habitat types and habitats of species the Member States must protect. The sites that fall under both directives are intended to become a European network of special conservation areas under the title Natura 2000.

The Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) asked Wageningen Environmental Research (WENR) to identify the obstacles that are encountered when implementing the BHD, establish to what extent policymakers and practitioners are able to make use of the possible solutions and approaches proposed in the recent scientific literature (from the last five years), and ascertain which solutions they propose themselves. PBL also wanted to know if there are any as yet unexploited opportunities for resolving these obstacles in policymaking and implementation practice. What options and actions can be used to solve which problems and over what time scale? The study can be a starting point for identifying new research questions.

Aims in policy and practice and obstructive rules surrounding Birds and Habitats Directives

Policymakers and practitioners have different aims in mind when implementing the BHD policy, such as making ecosystems as future-proof as possible, making implementation cost-effective, and garnering maximum support for the measures to be taken. In pursuing these aims they may run up against various rules in the BHD, which we refer to as 'perceived obstacles'. We investigated three groups of rules: the European BHD rules (directives and relevant EU legal precedents and guidance), Dutch rules for implementation, and practitioners' ground rules. At the same time, these rules also define the room for manoeuvre within which solutions to the perceived obstacles can be sought. Within this existing set of rules more may be possible than it seems at first glance. By means of a literature review and through interviews we explored the scope defined by the three groups of rules for addressing the obstacles. We also looked at what is needed to make better use of the proposed approaches and solutions in practice.

In the study we chose to conduct an in-depth investigation of three of these aims in policy and practice: increasing the cost-effectiveness of the efforts needed to achieve the BHD objectives; increasing the scope for naturalness; and combining economic and social developments with habitat restoration or creation. The last aim has become particularly relevant following the decisions of the Council of State on 29 May 2019 on the Integrated Approach to Nitrogen (Programma Aanpak Stikstof or PAS in Dutch). It is no longer permitted to give approval in advance for developments that lead to nitrogen emissions with an adverse impact on nature and only later take measures to compensate for these negative effects. This has led to a renewed search for ways to combine economic and social developments with nature conservation.

Cost-effectiveness of the efforts needed to achieve the BHD objectives

The conservation of BHD species and habitat types sometimes requires considerable efforts, which can be very costly. Member States have to take measures to ensure the conservation of natural habitats and species in the designated Natura 2000 sites (Habitats Directive, Article 6.1) and to prevent the deterioration of natural habitats and the habitats of species (Article 6.2). Sometime the efforts needed and the associated costs are considered to be disproportionate. This can be the case when far-reaching measures are needed in the vicinity of Natura 2000 sites, such as rewetting agricultural land, or when technical measures to conserve certain species or habitat types have to be combined with restoring naturalness, and/or when the natural system develops in a different direction than required for the conservation of BHD species and habitat types. For example, preserving transition mires and quaking bogs in areas that are in a succession towards swamp woodland requires major efforts. Such obstacles are reinforced by the expectation that it would be more cost-effective if the targets for these habitat types or species could be adapted.

Room for natural dynamics

Allowing natural dynamics such as floods, tides and natural redistribution of habitats and species populations in an area to take their course can make ecosystems more future-proof. At the same time, natural dynamics can lead to the temporary or permanent degradation of the status of BHD species and habitat types for which conservation objectives have been set (Habitats Directive, Article 6.2). This may lead to conflicts where the management on sites aims for more naturalness. On sites where managers are working to restore naturalness, unreservedly implementing conservation-oriented BHD policy is not always perceived to be desirable in practice. Sometimes the conservation objectives are considered to be ecologically impossible, such as those for old oak woods, which naturally age and succeed to other types of woodland. When projects for restoring natural dynamics lead to the possible deterioration of species or habitat types for which the site was designated, all elements of the project not essential for the management of the site must be subject to the procedures and measures set out in Articles 6.3 and 6.4. If it is not possible to prevent deterioration (mitigation, Article 6.3), the sequential 'AIC' test must be followed (Alternatives, Imperative reasons of overriding public interest, Compensation) and the project may be carried out only for imperative reasons of overriding public interest and when there are no alternatives, with compensation to offset the negative effects. The Article 6.4 'AIC' test is an administrative process, but arranging and carrying out compensation can be a costly business. This perceived obstacle is also reinforced by the expectation that it would be more cost-effective if a more flexible approach could be taken to the temporary or permanent loss of habitat types or species resulting from the restoration of natural dynamics by adapting Natura 2000 objectives or designation decisions.

Combining economic and social developments with habitat restoration or creation

One of the problems that arises in practice is that developments of economic or social importance that are planned in or near Natura 2000 sites, such as projects for flood protection, infrastructure, recreation, housing or agricultural development, cannot go ahead if negative impacts on BHD species or habitats from the project cannot be ruled out. Combining economic and social developments with habitat restoration or creation can lead to improved ecological quality in an area, for example by including the restoration or creation of specific habitats as part of the project. This may count as mitigation (Habitats Directive, Article 6.3) as long as this habitat re-creation is effective beforehand and the measures taken will rule out any adverse ecological impacts. Effective habitat restoration or creation is not easy in the short term, because many of the BHD habitat types in the Netherlands do not have a favourable conservation status. In practice, the limited legal scope for balancing ecological gains made against other land uses in integrated area development projects is perceived as an obstacle. The current nitrogen problem has made the question of how housing or agricultural or infrastructure developments, for example, can be combined with nature conservation even more pertinent.

The extent to which perceived obstacles lead to real problems in practice depends on the conservation status of the species or habitats in question. If this is good, there is less likelihood of falling foul of the requirement to prevent deterioration in Article 6.2 and less rigorous measures will be needed under Article 6.1 to achieve a favourable conservation status. However, in the Netherlands the conservation status of most BHD habitat types is not favourable (Schmidt, 2019) and so we are faced with real problems.

On the other hand, the magnitude of the individual obstacles encountered in this study is often not clear. How often are the efforts and costs considered to be disproportionate? And how often does combining natural dynamics with the conservation of species and habitat types pose a problem? Determining the magnitude of the perceived obstacles was not part of this study and is an interesting question for follow-up research. In addition, there are different views about the most desirable course of action in the execution of nature policy, what the right relationship is between nature and society, and the importance of cost-effectiveness. The aims and obstacles discussed here are therefore not shared by everyone.

Potential solution and conditions for successful implementation

From the literature and the interviews we identified solutions to the perceived obstacles that can be implemented within the rules of the Birds and Habitats Directives and Dutch practice. The gains to be

---

made from these solutions are variable and none of the solutions are particularly easy to apply. Below we describe the solutions that can deliver the greatest gains and/or have the greatest potential in practice.

Ongoing efforts to achieve the conservation objectives

A promising strategy to overcome the obstacles to implementing the BHD in the long run is to invest in ecological quality and resilience. When the conservation status is favourable or there is even surplus ecological quality or area of habitat, there is less chance of a deterioration of habitat types and species populations for which conservation objectives have been set, which is the main problem underlying the perceived obstacles. Much can be solved with habitat restoration, but this is hard to achieve in the short term. PBL and WUR (2017) indicate, for example, that additional acquisition of land, other forms of conservation and management, and restoration of environmental and water conditions around Natura 2000 sites are needed to achieve the BHD objectives. That requires additional budget.

Enlarging or combining Natura 2000 sites and place-based solutions

Enlarging Natura 2000 sites (re-drawing boundaries) can have several advantages. It can create bigger areas for zoning (spatial separation of vulnerable habitats and other natural areas from activities that can cause a deterioration in ecological quality) and it provides more room to build resilience into sites. It also provides more room for compensation and mitigation of the possible impacts of projects on habitats and species in Natura 2000 sites, such as carrying out restoration measures elsewhere in the area. In certain cases the addition of good quality habitat can even accelerate progress towards the conservation objectives. Combining Natura 2000 sites can also bring benefits. Natura 2000 sites can be combined in two ways: administrative and planned. Administrative combination involves amalgamating various Natura 2000 sites to form a single new Natura 2000 site. The advantage of this is that it creates a bigger administrative area, thus increasing the possibilities for mitigation and compensation and providing more room for zoning. Planned combination means that the sites are considered as a single ecological and planning entity, but administratively they remain separate Natura 2000 sites. Planned combination and embedding these sites within a larger area creates more space for building resilience into the total area. However, it does not produce any more administrative room: the sequential deterioration test still has to be done for each site. Enlarging and combining Natura 2000 sites is only permitted when there are ecological motives (not economic motives) and the sites must form an ecological entity. In certain situations, both enlarging and combining sites can deliver ecological benefits, although expectations are tempered in part of the literature on this topic. The potential for enlarging or combining Natura 2000 sites is currently being explored in the context of the proposed nitrogen measures and will have to be discussed with the European Commission. We estimate that both enlarging and combining areas can only be effective when it can be demonstrated that doing so will contribute towards a more favourable conservation status of BHD species and habitat types. Moreover, enlarging areas is not necessarily easy to do, because additional areas of land may have to be acquired and converted to nature. The risk of objections and appeals by stakeholders to a change of designation is another possible reason for taking a cautious approach to enlarging sites.

Taking costs into account when assessing disproportionality of measures

Clarifying some EU concepts can help to better apply the BHD rules; the term proportionality certainly requires interpretation. Clarification by the European Commission of what proportionality means would help with deciding which efforts that are considered to be disproportionate in practice may also be judged to be disproportionate by the European Commission. In individual cases the possibility of adapting the conservation objectives may also be open for discussion. The potential gains to be made depend on what line the Commission chooses to take. The BHD are not driven by cost considerations and any changes must be justified by ecological motives, which is why we consider the chances of using this solution strategy to be small.

Flexibility in Natura 2000 objectives

Making Natura 2000 objectives for the conservation of BHD species and habitat types more flexible at an area level has great potential for resolving unattainable targets or conservation efforts that are considered to be disproportionate. However, within the current rules this strategy is not feasible on a large scale; in other words, it cannot be a generic solution for all Natura 2000 sites. The requirement

---

to prevent deterioration (Article 6.2) per site means it is not permitted to realise conservation objectives on another site where improvements in the status of a species or habitat type are more spontaneous, nor is it permitted to take the national conservation status into account when assessing the deterioration of habitat types or species populations. What is possible, though, is for the competent authorities, the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality and the European Commission to come to a joint decision to adapt conservation objectives and designation orders, if there is an ecological reason for doing so.

The BHD process: mitigation

Mitigation (Habitats Directive, Article 6.3) aims to minimise or prevent significant impacts on nature arising from the implementation of a plan or project for economic or social purposes. This can be done by including habitat restoration or creation as part of the project, as long as it is effective, it can be done at the same place where the negative impacts occur and it can guarantee that the proposed project will have no negative impacts on the ecological values of the Natura 2000 site. Effective habitat restoration or creation is not easy when the ecological status of the existing habitats is not good. Also, the room for habitat restoration or creation (for example, by creating additional area of species habitat) is limited in small Natura 2000 sites. As yet there are few examples of economic and social projects that include habitat restoration or creation proving to be effective in advance. Mitigation is a solution that could deliver considerable benefit (in terms of projects going ahead without negative impacts on nature) and is compatible with the current BHD rules, but it is not easy to implement.

Offsetting impacts between sectors²

One of the perceived obstacles is that economic and social developments cannot go ahead when they would lead to a deterioration of the ecological values in one or more Natura 2000 sites (Habitats Directive, Article 6.2). Integrating habitat restoration/creation or the re-establishment of conservation status into a project could lead to improvements, but the potential is limited: the requirement to prevent deterioration rules this out (see above). The possibilities for taking a programmatic approach – the offsetting of pluses and minuses at the area level – have been restricted by the decision of the Council of State on the PAS: approving economic developments first and taking ecological restoration measures at a later date is no longer permitted. To make economic developments possible at all, we see a solution that is now being used to find a way out of the nitrogen problem: reducing nitrogen emissions in one economic sector to create room for economic developments in another sector. This can be a useful way forward for the short term, an example being the current lowering of the speed limit on the motorways to free up some nitrogen load to get housebuilding up and running again. For the long term, though, further measures are needed to resolve the problem of nitrogen emissions at source. The Remkes Committee is currently considering proposals for this.

This study shows that under the current rules there are not many solutions that provide real benefits and that are also easy to apply. The literature review did not throw up any unexpected opportunities to resolve the perceived bottlenecks in implementation that are permissible under the current rules. Desirable solution strategies have emerged that are currently not permitted under the BHD rules, such as redistributing and offsetting conservation objectives between Natura 2000 sites in the Netherlands (in other words, achieving objectives on one site and accepting a deterioration on another site) or assessing habitat deterioration at a national scale. The requirement to prevent deterioration (Article 6.2) on each site rules this out. What is possible, though, is to make use of the room provided by the current rules, such as making changes to the conservation objectives or designation orders in exceptional cases where there are ecological motives, and ongoing efforts to achieve a favourable conservation status of the ecological values in the Natura 2000 site.

---

² This solution was not found in the literature, but emerged in the debate on nitrogen deposition.

---

1 Inleiding

1.1 Introductie

Deze studie komt voort uit de behoefte van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), om inzicht te krijgen in belemmeringen die ervaren worden bij de uitvoering van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), en oplossingsrichtingen die hiervoor in de literatuur al zijn aangedragen. Dit rapport biedt een overzicht van zowel belemmeringen als oplossingsrichtingen die in recente literatuur (vooral van de afgelopen 5 jaar) worden besproken, en gaat vervolgens in op de vraag in hoeverre deze oplossingsrichtingen al in de praktijk worden benut, en wat er nodig is om ze daadwerkelijk te benutten.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) zijn belangrijke instrumenten voor het behoud van biodiversiteit. De Europese Unie heeft in 1979 de Vogelrichtlijn vastgesteld en in 1992 de Habitatrichtlijn. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vereisen dat lidstaten speciale beschermingszones aanwijzen ten behoeve van het Europese Natura 2000-netwerk. Daarbinnen moeten maatregelen worden genomen voor de gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Nederland heeft 166 gebieden aangewezen als Natura 2000-gebied. De Europese Commissie (EC) concludeert dat de richtlijnen hebben geleid tot een betere bescherming van soorten en gebieden (Milieu, IEEP and ICF, 2016). De VHR is dan ook 'Fit voor purpose' bevonden.

Zowel beleidsmakers als -uitvoerders hebben wensen bij het uitvoeren van het VHR-beleid, zoals het behalen van gestelde doelen, het realiseren van de meest toekomstbestendige natuur, het op de meest (kosten)efficiënte manier uitvoeren van de VHR, of met zoveel mogelijk draagvlak voor de maatregelen. Verschillende (spel)regels bepalen de speelruimte bij deze wensen: de VHR-regels, spelregels die zijn afgesproken in het kader van de Nederlandse implementatie, en spelregels van de uitvoeringspraktijk zelf. In de beleids- en uitvoeringspraktijk in Nederland worden de spelregels soms als belemmering ervaren. Er is bijvoorbeeld spanning te signaleren tussen het statische karakter van de VHR, met relatief vaststaande instandhoudingsdoelen voor soorten en habitattypen, en de wens om veerkrachtige natuur en ruimte voor natuurlijke dynamiek te ontwikkelen. Zowel over de ervaren belemmeringen als over de ruimte binnen de spelregels om hiermee om te gaan, is recent veel onderzoek gedaan. Zo is in het kader van de Europese evaluatie van de VHR, de Fitness Check, in 2016 een analyse uitgevoerd van kansen en knelpunten die stakeholders ervaren bij de uitvoering van de Europese natuurrichtlijnen (Broekmeyer *et al*, 2016). Ook is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om binnen de regels van de VHR bepaalde beleidswensen te realiseren, zoals een beweging van 'behoud' en soortenbescherming naar de ontwikkeling van robuuste natuurgebieden en het koppelen van natuurontwikkeling aan andere maatschappelijke en economische opgaven (EZ, 2015).

Ook in de uitvoering worden spanningen ervaren, bijvoorbeeld om samenhang tussen natuur, economie en maatschappij te realiseren, terwijl de VHR een eendimensionale toets van natuurdoelen vereist. Deze spanning is na de uitspraken van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof op 29 mei 2019 weer actueel geworden. De spanningen kunnen de uitvoering en soms ook het draagvlak voor de richtlijnen belemmeren. Uit beschikbaar onderzoek komen mogelijke oplossingsrichtingen om met spanningen om te gaan, zoals het anders formuleren van de doelstellingen, het slimmer opstellen van beheerplannen of ruimte voor herverdeling van toegekende doelen tussen gebieden. Ook is onderzoek uitgezet naar de (juridische) grenzen waarbinnen die oplossingen gezocht moeten worden (zie bijv. Adams *et al.*, 2017; Broekmeyer *et al*, 2017).

PBL heeft behoefte aan inzicht in deze ervaren belemmeringen, en oplossingsrichtingen om met deze belemmeringen om te gaan, in de vorm van een overzicht van bestaande kennis. Mede op basis hiervan wil het PBL kunnen bepalen of, en zo ja welke, oplossingsrichtingen al in de praktijk worden benut en wat er nodig is om de oplossingsrichtingen in de praktijk beter te benutten. Een wens is om de kennis van belemmeringen en oplossingsrichtingen uit de literatuur en die uit de praktijk meer naar elkaar te brengen. Deze studie kan een startpunt zijn om nieuwe kennisvragen op het spoor te komen.

Het doel van het project is om beschikbare en benodigde kennis over de ervaren belemmeringen van de VHR voor het bereiken van de beleidsambities voor natuur te duiden en oplossingsrichtingen binnen de huidige spelregels om hiermee om te gaan in kaart te brengen, evenals wat er nodig is om de oplossingsrichtingen in de praktijk te benutten.

De onderzoeksvragen die in dit project centraal staan zijn:

- Welke belemmeringen worden bij de uitvoering van het VHR-beleid ervaren?
- Welke kennis is er beschikbaar over de ruimte binnen de VHR-spelregels en wat zijn (gewenste) handelingsopties om deze belemmeringen te verminderen? (= oplossingsrichtingen)
- In hoeverre wordt de (kennis over) de oplossingsrichtingen in de praktijk benut?
- Wat is er nodig om de ruimte binnen de VHR-spelregels daadwerkelijk te benutten (toepasbaarheid)?

1.3 Aanpak en methode

Voor dit onderzoek hebben we in beschikbare literatuur bekeken welke spanningen worden gesignaleerd bij de uitvoering van het VHR-beleid, en vervolgens welke ruimte er wordt gesignaleerd om met deze spanningen om te gaan. De literatuurstudie hebben we aangevuld met enkele verkennende interviews met mensen die in de praktijk bezig zijn met uitvoering van het VHR-beleid.

Verzamelen van relevante literatuur

In overleg met het projectteam, de opdrachtgevers en enkele informanten, is relevante literatuur verzameld. Bij de selectie van de literatuur was het criterium dat de studies inzicht geven in ervaren spanningen rond de VHR en hiervoor oplossingsrichtingen bieden. In totaal zijn 11 recente studies (2015-2019) gekozen om de verkenning van ervaren belemmeringen en mogelijke oplossingsrichtingen mee te starten (zie Box 1 voor de titels van de publicaties en Bijlage 1 voor een toelichting op de studies).

Box 1. Literatuur

- Adams, A.S., Backes, C.W en A. Drahmman (2017) Een betere implementatie van de VHR in Nederland. Bevindingen van experts. Den Haag
- Bijlsma, R.J., A.J.M. Jansen, J.A.M. Janssen, G.J. Maas en P.C. Schipper, 2016 Kansen voor meer natuurlijkheid in Natura 2000-gebieden. Alterra-rapport.2745, Alterra, Wageningen, 2016, p. 9.
- Bijlsma, R.J., A.J.M. Jansen, J.A.M. Janssen, G.J. Maas, Pleijte, en P.C. Schipper, en H.E. Wondergem (2017) Kansen voor meer natuurlijkheid in Natura 2000-gebieden. Landschap 2017/3
- Bouwma I, Beunen R, Liefferink D (2018) Natura 2000 management plans in France and the Netherlands; carrots, sticks, sermons and different problems, Journal for Nature Conservation (2018)
<https://doi.org/10.1016/j.jnc.2018.09.001>
- Broekmeyer, M.E.A., C.J. Bastmeijer and D.A. Kamphorst (2017) Towards an improved implementation of the Birds- and Habitats Directive. An inventory of experiences in Austria, England, Flanders and the Netherlands in relation to two dilemma's. Report 2933. Alterra and Legal Advice for nature.
- Broekmeyer, M.E.A.; Pleijte, M.; Bijlsma, R.J.; Gerritsen, A.L.; Grashof-Bokdam, C.J.; Henkens, R.J.H.G.; Schmidt, A.M.; Kistenkas, F.H. (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. Alterra-rapport 2705. Alterra Wageningen.
- Kistenkas, F. 2019. Klimaat inclusief bos of chainsaw massacre? Opiniestuk, Nederlands juristenblad, 24-5-2019, afl. 20.

- Kistenkas, F.H. and I.M. Bouwma (2018) Barriers for the ecosystem services concept in European water and nature conservation law, *Ecosystem Services* 29 (2018) 223-227
- Kuindersma, W., E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte en D.A. Kamphorst (2020). Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context. Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975 -2018). WOT-technical report 187.
- Schmidt, A.M. A. van Kleunen, L. Kuiters, J.A.M. Janssen, R.J. Bijlsma, M. van Roomen en T. van Vreeswijk, 2017. Advies over de Natura 2000 doelen systematiek en Natura 2000 doelen. Een oriënterende studie ter onderbouwing van de evaluatie van de Natura 2000 doelen systematiek en Natura 2000 doelen. WENR rapport 2779A
- Vreeswijk, T. van; Schmidt, A.M.; Kleunen, A. van; Bremer, L. van den, 2017. Analyse Natura 2000-doelensystematiek op basis van beheerplannen van de Natura 2000-gebieden : Achtergronddocument bij het rapport Advies over de Natura 2000 doelensystematiek en Natura 2000-doelen. WENR rapport 2779B

De studies zijn een verzameling van ecologische invalshoeken, juridische invalshoeken en bestuurskundige invalshoeken. Van de 11 studies zijn er 3 primair ecologische analyses, 5 juridische analyses, 1 stakeholder analyse en 2 bestuurskundige analyses. Via deze studies hebben we een breed beeld gezocht van wensen van beleidsmakers en – uitvoerders bij de uitvoering van het VHR-beleid en de (spel)regels die hiermee gemoeid zijn waar men mogelijk tegenaan loopt bij de uitvoering van het VHR-beleid en welke oplossingsrichtingen naar voren komen. De studies zijn tussen 2016 en 2019 gepubliceerd.

In een Excel-database hebben we in iedere studie informatie achterhaald en samengevat. Gekozen is voor de volgende aspecten:

Algemene informatie:

- Titel publicatie/Auteur(s), Type, jaartal en nr. publicatie
- Opdrachtgever onderzoek
- Korte omschrijving publicatie (eigen woorden)
- Type analyse
- Aanleiding en doel studie
- Onderzoeksvragen

Typering ervaren belemmering

- Wat is het probleem?
- Wie heeft het probleem?
- Gebied/ case
- (Visie op) de gesignaleerde belemmering
- Nuanceren/ omvang belemmering

Oplossingsrichtingen

- Oplossingsrichtingen (huidige ruimte, ecologisch, bestuurlijk, juridisch)
- Waarom wordt de oplossingsrichting wel/niet toegepast?
- Wat is er nodig?

Verkennde interviews

Er zijn vier verkennde interviews gehouden: drie interviews met mensen uit de beleids- en uitvoeringspraktijk (provincie Overijssel, provincie Flevoland en Rijkswaterstaat) en een interview met een onderzoeker. Deze interviews hadden tot doel om de probleemanalyse te verrijken (welke spanningen worden in de praktijk rond de VHR ervaren?), met name vanaf de kant van de uitvoering. Daarnaast hebben we in de interviews afgetast welke mogelijke oplossingsrichtingen de respondenten zien, in hoeverre deze al in de praktijk kunnen worden benut en wat daarvoor nodig is.

Selectie en diepte-analyse van drie wensen waarbij men tegen spelregels aanloopt

De hiervoor genoemde studies en de interviews gaven een breed beeld van wensen van beleidsmakers- en uitvoerders bij de uitvoering van het VHR-beleid en de (spel)regels waar men mogelijk tegenaan loopt bij de uitvoering van het VHR-beleid, i.e. bij welke beleidswensen men spanningen ervaart. Uit dit overzicht hebben we een selectie van drie wensen gemaakt, waarna we

dieper analyseren wat de ruimte is binnen de spelregels om met de ervaren belemmeringen om te gaan. De selectie staat in Hoofdstuk 3. Bij de analyse van de ruimte binnen de huidige spelregels hebben we naast de eerder geselecteerde literatuur, ook andere publicaties, vaak van eerdere datum, bestudeerd. Deze staan vermeld in de literatuurlijst.

1.4 Analyse kader

Spelregels bepalen de mogelijkheden en grenzen voor actoren binnen een bepaald beleidsveld (De Boer, 2010). Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele spelregels. Formele spelregels, zoals de richtlijnen, wetgeving, beleidsplannen, etc., zijn formeel vastgelegd en de naleving ervan kan via juridische maatregelen afgedwongen worden. Informele spelregels zijn bijvoorbeeld tradities en gewoonten en (niet juridische) afspraken om op een bepaalde manier te handelen (Arnouts en Kamphorst, 2012).

Voor dit onderzoek zijn drie soorten spelregels relevant: de spelregels van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Nederlandse implementatiesystematiek en de uitvoeringspraktijk (deze driedeling is ook gehanteerd in Broekmeyer *et al*, 2016). In de richtlijnen van de VHR worden de verplichtingen van de lidstaten uiteengezet die de richtlijnen met zich mee brengen. Vervolgens zijn door Nederland keuzes gemaakt bij de implementatie van de VHR, die als kader functioneren waarbinnen wordt geopereerd. Tenslotte kent de uitvoeringspraktijk waarbinnen de uitvoering van het VHR-beleid wordt opgepakt haar eigen spelregels. Actoren uit de beleids- en uitvoeringspraktijk kunnen tegen alle drie deze spelregels aanlopen wanneer ze iets (op een bepaalde manier) willen realiseren, dan spreken we van een ervaren belemmering.

De spelregels bieden de grenzen, d.w.z. de ruimte waarbinnen men in de uitvoering opereert. Maar ze genereren ook mogelijkheden. Binnen de huidige spelregels is soms meer mogelijk dan men in eerste instantie denkt. Bij het implementeren van oplossingsrichtingen kan men echter ook weer tegen nieuwe belemmeringen aanlopen, waarna opnieuw in de spelregels naar ruimte kan worden gezocht.

Figuur 1.1: Analyseschema

In figuur 1.1 is onze werkwijze afgebeeld. Via studie van bestaande literatuur en enkele verkennende interviews hebben we wensen van beleidsmakers en uitvoerders afgezet tegen voor de VHR relevante spelregels, om ervaren belemmeringen op het spoor te komen. Vervolgens hebben we in de literatuur binnen diezelfde spelregels gezocht naar bestaande ruimte om de ervaren belemmeringen te verminderen (zie figuur 1.1).

Afbakeningen

De VHR valt uiteen in regels voor gebieds- en soortenbescherming. Omdat voor de onderwerpen waar wij dieper op ingaan (zie hoofdstuk 3) vooral de gebiedsbescherming relevant is, laten we de spelregels ten aanzien van soortenbescherming buiten beschouwing.

Dit onderzoek is een verkennende studie: de ervaringen in de beleidspraktijk zijn naast de literatuur verkend met vier interviews. We konden vaak geen inzicht geven in de omvang van een ervaren belemmering (komt het vaak voor? of gaat het in de meeste gevallen wel goed?). Om inzicht te geven in de omvang van ervaren belemmeringen, is aanvullend onderzoek nodig. We geven daarnaast een overzicht op hoofdlijnen van de bestaande literatuur. Voor een diepgaande en complete bespreking van specifieke spelregels en interpretatie van begrippen van de VHR verwijzen we door naar de betreffende literatuur. Dit rapport kan daarom ook een startpunt zijn om verder te lezen.

We hebben gezocht naar oplossingsrichtingen binnen de bestaande VHR-spelregels. Dat betekent dat we oplossingsrichtingen buiten de huidige spelregels, of waarvoor de huidige spelregels zouden moeten worden aangepast, niet uitgebreid beschrijven. Dat geldt voor oplossingsrichtingen die in de bestudeerde literatuur wordt gepresenteerd, bijvoorbeeld de ecologische systematiek voor meer natuurlijkheid in gebieden van Bijlsma *et al.* (2016 en 2017). Maar ook oplossingen die we in de praktijk zien die buiten het VHR-beleid vallen, zoals bronmaatregelen bij andere sectoren om de druk op natuurkwaliteit te verminderen, beschrijven we niet. Ook de praktijk van vergunningverlening (worden er veel vergunningen verleend, of juist veel aanvragen afgewezen? en zit daar mogelijk meer ruimte?) hebben we niet meegenomen.

1.5 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 geven we de spelregels weer van de VHR, de Nederlandse implementatiesystematiek, en de uitvoeringspraktijk. Vervolgens bespreken we de selectie van drie wensen waarbij betrokkenen bij de uitvoering van de VHR tegen verschillende (spel)regels aanlopen (hoofdstuk 3). Voor deze drie bespreken we vervolgens de (kennis over de) belemmeringen en de door de literatuur geboden oplossingsrichtingen binnen de huidige spelregels. In hoofdstuk 4 analyseren we kosteneffectiviteit van de inspanningen die nodig zijn om de VHR-doelen te halen. In Hoofdstuk 5 gaan we in op ruimte voor natuurlijke dynamiek. In Hoofdstuk 6 gaan we in op de ruimte voor het combineren van maatschappelijke en ecologische opgaven met natuurontwikkeling. De hoofdstukken 4, 5 en 6 worden afgesloten met een schematisch overzicht van de routes die doorlopen kunnen worden om de wensen te realiseren. Hoofdstuk 7 gaat in op de vraag wat er nodig is om de oplossingsrichtingen meer of beter toe te passen. We vatten de meest kansrijke (combinaties van) oplossingsrichtingen die uit de literatuur en interviews komen samen. We sluiten af met een kort slothoofdstuk.

---

2 Spelregels VHR, Nederlandse implementatie en uitvoeringspraktijk

2.1 Introductie

In dit hoofdstuk introduceren we de spelregels van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Nederlandse implementatie en de (bestuurlijk-juridische) uitvoeringspraktijk. Bij de uiteenzetting van deze spelregels gebruiken we de verzamelde literatuur en andere rechts- en vakliteratuur. In dit hoofdstuk gaat het om de spelregels op hoofdlijnen. T.a.v. de verschillende belemmeringen waar we op inzoomen in hoofdstuk 4, 5 en 6 geven we daar specifieke spelregels aan. In paragraaf 2.2 beschrijven we de Europese regels van de richtlijnen en relevante Europese jurisprudentie en handreikingen, in paragraaf 2.3 beschrijven we de keuzes die zijn gemaakt in de Nederlandse implementatie en welke spelregels daaruit voortkomen; in paragraaf 2.4 beschrijven we spelregels van de uitvoeringspraktijk.

2.2 Spelregels van de VHR

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn hebben als doel om bij te dragen aan het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats van de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten. De spelregels van de VHR worden vastgelegd in de artikelen van de richtlijnen zelf, maar ook in verschillende Europese handreikingen en jurisprudentie. Broekmeyer *et al.*, 2016 (p. 41) geven aan dat deze handreikingen meer duidelijkheid moeten geven over “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”.

In de lidstaten worden zowel onder de Vogel- als de Habitatrichtlijn gebieden aangewezen, die tezamen het Europese Natura 2000-netwerk vormen (Broekmeyer *et al.*, 2016). De lidstaten zijn verplicht om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen van communautair belang te realiseren. ‘Speciale beschermingszones’ moeten worden aangewezen voor vogelsoorten van bijlage 1 van de Vogelrichtlijn, voor habitattypen zoals opgenomen in bijlage I van de Habitatrichtlijn en soorten zoals opgenomen in bijlage II van de Habitatrichtlijn.

Het beschermingsregime voor de Speciale Beschermingszones in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn is neergelegd in artikel 6 van de Habitatrichtlijn (zie Box 2). Artikel 6 HR is van toepassing op zowel de Habitatrichtlijn- als de Vogelrichtlijngebieden (Schmidt *et al.*, 2017, p. 19). Artikel 6 verplicht lidstaten om maatregelen te nemen om te zorgen dat er geen verslechtering optreedt van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen, en bepaalt de juridische speelruimte bij het toestaan van plannen en projecten met een mogelijk effect op de soorten en habitats (zie bijv. Adams *et al.*, 2017, Broekmeyer *et al.*, 2017, en Kistenkas en Bouwma, 2018).

Box 2. Artikel 6 HR

1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.
4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

Toelichting bij Artikel 6:

Ad.1 Artikel 1 geeft aan dat lidstaten instandhoudingsmaatregelen moeten nemen voor de instandhouding van de habitats en soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Voor het organiseren van deze maatregelen maken veel lidstaten gebruik van beheerplannen, maar dit is niet verplicht (Bouwma *et al*, 2018).

Ad. 2 Artikel 2 geeft aan dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en soorten niet mag verslechteren. Uit artikel 2 volgt dat in ieder gebied afzonderlijk moet worden voorkomen dat verslechtering optreedt van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en soorten en er geen verstorende factoren voor de soorten optreden.

Ad. 3 Artikel 3 geeft aan dat voor elk plan of project een passende beoordeling moet worden gemaakt of het plan of project niet zal leiden tot een aantasting van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Een bevoegd gezag mag alleen toestemming geven voor een project als de zekerheid bestaat dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten (het voorzorgsbeginsel). Uit art. 6.3 volgt dat de nodige eisen worden gesteld aan de wetenschappelijke onderbouwing dat significante gevolgen van een plan of project (niet) zijn uit te sluiten. Adams *et al*, 2017: "Bij toetsing van plan of project ontbreekt vaak de zekerheid dat het negatieve gevolgen heeft voor een Natura 2000 waarde ('er mag geen redelijke twijfel resteren dat natuurlijke kenmerken niet worden aangetast')". Uit een uitspraak van het Hof van Justitie C 127-02 (Kokkelvisserij - een zaak uit 2004 over het mechanisch vissen van kokkels in de Waddenzee) wordt duidelijk dat het voorzorgsbeginsel strikt wordt toegepast: zodra op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat een project significante gevolgen heeft voor het natuurgebied, moet een passende beoordeling uitgevoerd worden.

Ad. 4 Artikel 4 geeft aan dat als er wel een kans bestaat op een aantasting van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en soorten, dat een plan of project dan alleen door mag gaan als er geen alternatieven zijn en het project plaatsvindt om redenen van groot openbaar belang (de ADC – Alternatieven, Dwingende redenen van groot openbaar belang, Compensatie- toets). Wanneer een project wordt uitgevoerd, moet compensatie plaatsvinden.

Qua jurisprudentie verfijnen twee arresten van het Europese Hof van Justitie het juridische raamwerk voor de speelruimte van artikel 6 HR bij het toestaan van (economische) plannen en projecten (zie hierover uitgebreid Broekmeyer *et al*, 2017, Broekmeyer *et al* 2016, Adams *et al*, 2017). Het Briels arrest (C521/12, 2014) laat zien dat (nog niet gerealiseerde) natuurontwikkeling die wordt voorgesteld om negatieve effecten of vernietiging van habitat op te vangen, gepresenteerd moet worden als compensatie (art. 6.4 HR) en niet als mitigatie (art. 6.3). Dit betekent dat integrale projecten met natuurontwikkeling de ADC-toets moeten doorlopen en dus alleen mogelijk zijn voor projecten met groot openbaar belang en als er geen alternatieven zijn (zie ook Kistenkas en Bouwma,

2018). Het Orleans- arrest C387/15, 2016) laat zien dat natuurontwikkeling wel onder artikel 6.3 mag worden toegestaan als mitigatie, wanneer de natuurontwikkeling vooraf aan de passende beoordeling op de plek van de ingreep is aangelegd en effectief is gebleken, en er zekerheid is dat het voorgenomen project geen negatieve effecten heeft op de Natura 2000-waarden. Kortom: mitigeren is het vermijden of voorkomen van schadelijke effecten op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden. Adams *et al* (2017, p.49) geven aan dat het Hof benadrukt dat “er sprake is van compensatie en niet mitigatie zo gauw ergens in een beschermd gebied een stuk van een beschermd habitatype verloren gaat, ook al is het zeker dat uiteindelijk evenveel of meer oppervlakte en kwaliteit van hetzelfde habitatype terug komt”.

Deze strikte jurisprudentiële interpretatie van de habitattoets van art. 6 Habitatrichtlijn wordt bevestigd in de recente PAS-uitspraak van het Europese Hof van Justitie (pre-judiciële vraag van de Nederlandse Raad van State aan dit EU Hof, HvJ 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17³). Deze pre-judiciële uitspraak heeft aanleiding gegeven tot de RvS-uitspraken over het Programma Aanpak Stikstof (RvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603). De kern daarvan is dat geen voorschot mag worden genomen op mogelijk toekomstig natuurherstel. De voordelen van mitigerende maatregelen mogen alleen in de Passende Beoordeling (als onderdeel van de Habitattoets) worden betrokken als deze ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. Er mag daarbij geen ‘redelijke twijfel’ bestaan (RvS 29 mei 2019, PAS-arrest, rechtsoverweging 18).

In de artikelen van de VHR, de jurisprudentie en handreikingen komen begrippen naar voren zoals het voorzorgsbeginsel, natuurlijke kenmerken, verslechtering en verstoring. Deze begrippen zijn van belang bij de toepassing van de bepalingen van artikel 6. De interpretatie van deze begrippen wordt bijvoorbeeld uitgebreid verkend in Broekmeyer *et al*. (2017). Wij gaan er hier niet dieper op in.

De Habitatrichtlijn geeft, in tegenstelling tot andere richtlijnen, geen verplichting of procedures voor participatie en inspraak bij het vaststellen of organiseren van het (beheer van het) Natura 2000 netwerk. Wel onderstreept de EC in de ‘declaratie van El Teida’, dat de participatie van lokale bewoners, landeigenaren en stakeholders van essentieel belang is voor een succesvolle implementatie van de richtlijnen. De Habitatrichtlijn zelf stelt dat “bij de maatregelen die in het kader van de richtlijn worden genomen rekening moet worden gehouden met economische, sociale en culturele aspecten, en met regionale en lokale karakteristieken (artikel 2 HR)” (Bouwma *et al*, 2010, p.11).

2.3 De Nederlandse implementatiesystematiek

De Nederlandse implementatiesystematiek bestaat voor ons uit de keuzes die zijn gemaakt door Nederland en waarbij werkwijzen en accenten zijn vastgelegd in wetgeving en beleidsdocumenten en spelregels zijn afgesproken met andere partijen. Onderdeel daarvan is de Nederlandse Natura 2000-doelensystematiek die het Ministerie van LNV heeft uitgewerkt in het Natura 2000 doelendocument: de systematiek voor de formulering van de Natura 2000-doelen op landelijk en op gebiedsniveau (LNV, 2006; geciteerd in van Vreeswijk *et al*, 2017). Een uitgebreide beschrijving van de Nederlandse doelensystematiek is te vinden in Schmidt *et al* (2017).

Doelensystematiek

Nederland draagt met 166 gebieden bij aan het Natura 2000-netwerk met een totale omvang van circa een miljoen hectare (waarvan twee derde open water, inclusief de kustwateren) (LNV, 2006). Een van de centrale spelregels van de VHR in Nederland wordt bepaald door de wijze waarop Nederland heeft gekozen om de doelen voor Natura 2000-gebieden vast te leggen en toe te wijzen aan gebieden.

Voor de vaststelling en realisatie van de natuurdoelen in Natura 2000-gebieden is de volgende systematiek gevolgd (Schmidt *et al*, 2017⁴):

³ Men name in rechtsoverweging 125 die weer teruggrijpt op de bovengenoemde arresten van Briels en Orleans.

⁴ Zie ook Ch.W. Backes, L. Boerema, A.A. Freriks, M.M. Kaajan, Natuurbeschermingsrecht, 2017, p. 74 ev en F.H. Kistenkas, H.C. Borgers, M.E.A. Kistenkas, Recht voor de groene ruimte, 3e dr 2017, p. 93 ev.

- Nederland heeft in 2006 in het Doelendocument Natura 2000 op landelijk niveau doelen vastgesteld voor de gunstige staat van instandhouding van de voor Nederland relevante habitat typen en soorten.
- Vervolgens zijn op gebiedsniveau behoud- of verbeterdoelen vastgesteld in aanwijzingsbesluiten.
- In beheerplannen worden deze doelen in ruimte en tijd uitgewerkt.

Nederland heeft gekozen voor een systematiek die uitgaat van de landelijk gunstige staat van instandhouding en daarvan afgeleide landelijke doelen. Hieruit zijn vervolgens de gebiedsdoelen afgeleid. Adams *et al*, 2017 (p. 28) geven aan dat het formuleren van gebiedsdoelen noodzakelijk is vanwege de passende beoordeling in artikel 6.3 HR. Schmidt *et al*, 2017 (p. 19) geven aan dat ook uit artikel 6, lid 2 volgt dat instandhoudingsdoelen per gebied vereist zijn, om de passende maatregelen te kunnen treffen. Ze verwijzen daarbij naar de Commission Note on Setting Natura Conservation Objectives (EC, 2012). Bij de vertaling van landelijke doelen naar de doelen op (regionaal en/of) gebiedsniveau is gelet op "de huidige kwaliteiten én de beste mogelijkheden om op termijn een duurzame situatie te behouden of te verkrijgen tegen een zo gering mogelijke inspanning" (LNV, 2006).

De landelijke instandhoudingsdoelen zijn vastgesteld in termen van behoud of herstel. "Door de gunstige staat van instandhouding na te streven op landelijk niveau, en niet voor elk gebied apart, is het mogelijk om in sommige gebieden, waar een verbetering moeilijk is te realiseren, te volstaan met behoud. In andere gebieden, waar verbetering eenvoudiger is, wordt dan een grotere bijdrage gevraagd. Zolang op landelijke schaal het bereiken van de gunstige staat van instandhouding is gewaarborgd, biedt deze werkwijze ruimte om te kiezen van welk gebied welke bijdrage wordt gevraagd" (TK, 2011).

Bij de vertaling van de landelijke doelen naar gebiedsdoelen zijn acht landschappen gedefinieerd, waarvoor kernopgaven zijn gedefinieerd, uitgaande van de landelijke instandhoudingsdoelen. De kern opgaven zijn toebedeeld aan de gebieden (Schmidt *et al*, 2017 p. 23). Voor de meeste habitattypen en soorten kan het landelijke doel gerealiseerd worden met de gebiedsdoelen (Schmidt *et al*, 2017, p. 24). De gebiedsdoelen zijn geformuleerd in termen van behoud of herstel. Voor soorten en habitattypen die vallen onder de kernopgaven zijn doorgaans doelen geformuleerd in termen van herstel (uitbreiding en/of verbetering) (Schmidt *et al*, 2017, p. 24). Schmidt *et al*. (2017) gaan uitgebreid in op de manier waarop de landelijke en gebiedsdoelen zijn geformuleerd.

Schmidt *et al*, (2017) beschrijven ook de functie en inhoud van de aanwijzingsbesluiten (p. 25/26). Ze geven de volgende beschrijving. De aanwijzingsbesluiten zijn de juridische basis voor de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden. De aanwijzingsbesluiten geven inzicht in de begrenzing en omvang van de gebieden en beschrijven de algemene doelen en instandhoudingsdoelen van ieder gebied. Het aanwijzingsbesluit bevat een opsomming van de habitattypen en/of soorten waarvoor het gebied is aangewezen. "Het aanwijzingsbesluit zorgt voor richting en houvast bij het opstellen van beheerplannen" (Schmidt *et al*, 2017. p. 25).

Nederland heeft gekozen om voor het beheer van de gebieden beheerplannen op te stellen (Bouwma *et al*, 2018). Schmidt *et al*. (2017) en Bouwma *et al*. (2018) geven aan dat in de beheerplannen de instandhoudingsdoelstellingen moeten worden vertaald naar concrete uitvoeringsmaatregelen, uitgezet in de tijd en naar specifieke locaties. Schmidt *et al*, 2017 (p. 27) halen twee handleidingen aan om de (informele, niet verplichte) richtlijnen t.a.v. de beheerplannen te beschrijven: de handleiding beheerplannen Natura 2000-gebieden (2005) en de Checklist beheerplannen Natura 2000 (2009). De Beheerplannen geven een overzicht van instandhoudingsdoelstellingen en de voorgenomen maatregelen in een gebied. Ze moeten o.a. voorzien in een toetsing van de instandhoudingsdoelen aan bestaand gebruik in het gebied (zie verder Schmidt *et al*, 2017). Een verplichting is dat landeigenaren, gebruikers en andere stakeholders worden betrokken in het proces en dat culturele, sociale en economische belangen worden meegewogen (LNV, 2006; Bouwma *et al*, 2008).

Voor het stikstof-gerelateerde deel van de Natura 2000-beheerplannen is in 2009 een separaat door het rijk getrokken landelijk traject opgestart, de 'Programmatistische Aanpak Stikstof' (PAS). Het PAS bevatte de basis om toestemming te geven voor activiteiten die stikstof uitstoten. Het is een systeem

dat aan de ene kant ruimte bood aan activiteiten die stikstof veroorzaken, zoals vergunningen voor veehouderijen of aanleg van wegen. Aan de andere kant bevatte het PAS tegelijkertijd maatregelen om de nadelige gevolgen van stikstof op natuurgebieden te verminderen. Onder het PAS kon, onder voorwaarden, 'vooraf' toestemming worden gegeven aan nieuwe activiteiten. Het PAS liep daarbij vooruit op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden. In de Natura 2000-beheerplannen zijn PAS-gebiedsanalyses en daarin opgenomen PAS-maatregelen opgenomen; met als deadline voor realisatie 2021. Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State echter beoordeeld dat het PAS niet als (enige) toestemmingsbasis voor activiteiten mag worden gebruikt: toestemming 'vooraf' mag niet (meer). Een voorschot nemen op mogelijk toekomstig natuurherstel is (in lijn met eerdere Europese jurisprudentie) strijdig met de habitattoets van art. 6 HR. De zoektocht wat de precieze gevolgen zijn van deze uitspraak van de Raad van State is in volle gang.

Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming

De VHR zijn vanaf 1 januari 2017 in Nederland vertaald in de Wet Natuurbescherming (waarin de voormalige Nbwet, Flora en fauna wet en Boswet zijn geïntegreerd). In de Wet natuurbescherming is de Nederlandse uitwerking van de Vogel- en Habitatrichtlijn opgenomen. De Wet natuurbescherming biedt een 'integraal en vereenvoudigd wettelijk kader voor het behoud van de biologische diversiteit en een duurzaam gebruik van de bestanddelen daarvan' (staatsblad 2016, nr. 34). De bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn opgenomen in de bepalingen van zowel de gebieds- en soortenbescherming (Fontein *et al*, 2017, p. 34). Artikel 6 van de HR, die de verplichtingen weergeeft ten aanzien het nemen van instandhoudingsmaatregelen, en voor de beoordeling van plannen en projecten in Natura 2000 is in hoofdstuk 2 van de Wet natuurbescherming (Wnb) overgenomen. Het beschermingsregime voor de beoordeling van plannen en projecten in Natura 2000, de Habitattoets, wijkt niet af van artikel 6 (zognoemde *verbatim* implementatie). De habitattoets is in de rechtskritiek wel gekenschetst als een eendimensionale toetsing die zich beperkt tot de in Bijlage I en II van de Habitatrichtlijn opgelegde instandhoudingsdoelstellingen" (Kistenkas, 2014, p. 20)⁵. Dat betekent dat andere doelen, zoals klimaatdoelen (bijvoorbeeld koolstofopslag) rechtens niet als toetssteen mogen gelden.

De Wet natuurbescherming geeft ook enkele formele spelregels ten aanzien van de beheerplannen. De gedeputeerde staten van provincies zijn verplicht om een beheerplan op te stellen voor Natura 2000-gebieden. Het beheerplan bevat de nodige maatregelen voor de aangewezen soorten en habitats. Ook zijn GS verplicht tot het nemen van maatregelen voor de soorten en habitats in de Natura 2000-gebieden. Het in kaart brengen van het bestaand gebruik als verplicht onderdeel van het beheerplan is met ingang van de Wet natuurbescherming in 2017 afgeschaft (Fontein *et al*, 2017).

Fontein *et al* (2017) geven aan dat de wet Natuurbescherming een programmatische aanpak – zoals het PAS voor stikstofdepositie – mogelijk maakt voor het Natura 2000 dossier en het soortenbeleid. Dat biedt de mogelijkheid om "samenhangend beleid te maken voor vermindering van de belasting van natuurwaarden, voor het realiseren van instandhoudingsdoelen, of bescherming van soorten. Met een programmatische aanpak kan ook economische ontwikkelruimte worden gecreëerd en dit biedt mogelijkheid om vergunning vrije handelingen vast te stellen. Provincies kunnen deze afwegingen gaan maken (art. 1.13)" (Fontein *et al*, 2017, p. 38). Zoals aangegeven is met de uitspraak van Afdeling bestuursrechtspraak op 29 mei 2019 echter een streep getrokken door althans het op het PAS gebaseerde stikstofbeleid.

Spelregels t.a.v. het wijzigen van doelen, aanwijzingen en begrenzingen

Binnen de Nederlandse implementatiesystematiek zijn er (beperkte) mogelijkheden voor aanpassingen van de landelijke en gebiedsdoelen, aanwijzingsbesluiten en grenzen van Natura 2000-gebieden. De literatuur geeft de juridische ruimte aan voor de verschillende mogelijke aanpassingen van Natura 2000-doelen, aanwijzingsbesluiten en begrenzingen (zie Adams *et al*, 2017):

- Instandhoudingsdoelstellingen aanpassen op landelijk niveau. Adams *et al*, 2017 (p. 30.) geven aan dat de VHR bij uitzondering mogelijkheden bieden voor deze aanpassingen. Actualiseren van doelen op landelijk niveau is mogelijk als "de referentiewaarde bij aanwijzing onnatuurlijk hoog

⁵ F.H. Kistenkas, Juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid (Natura 2000), (2014). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 17.

was, of als de bijdrage van Nederland voor het bereiken van een goede staat van instandhouding op biogeografisch niveau niet zo logisch meer is”.

- Herzien van de instandhoudingsdoelen per gebied. Adams *et al.*, 2017 geven aan dat er binnen de richtlijn ruimte is voor “update van instandhoudingsdoelstellingen, mits de landelijke gunstige staat van instandhouding voor alle waarden maar bereikt kan worden. Als er aanleiding voor is op basis van nieuwe kennis kan je opnieuw bezien of de juiste doelen in de juiste gebieden gesteld zijn”. Zij bevelen aan om op grond van alle nieuwe kennis sinds de jaren '90, “te kijken of de instandhoudingsdoelen nog steeds optimaal aan de Nederlandse gebieden toegeschreven zijn, en welke habitattypen en soorten in elk gebied het meest effectief en efficiënt kunnen bijdragen aan de landelijke gunstige staat van instandhouding”. Deze analyse is uitgevoerd door Schmidt *et al.* (2017) (zie ook verderop bij Actualisatie Doelensystematiek). Voor het aanpassen van doelen van individuele gebieden geldt dat bij verbeterdoelen onderling tussen gebieden met doelen kan worden geschoven, in overleg tussen bevoegd gezagen en het Ministerie van LNV (zonder overleg met de Europese Commissie); voor behoudsdoelen kan dit alleen in overleg met de Europese Commissie (EC).
- Het wijzigen van de soorten of habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen door het aanpassen van de aanwijzing. Adams *et al.* (2017, p.32) geven aan dat het schrappen van soorten of habitattypen alleen kan “als het gebied onherroepelijk ongeschikt is geworden. Daarvoor moet een verzoek in worden gediend bij de EC met motivatie dat het gebied onherroepelijk niet meer geschikt is”.

Het is ook mogelijk om, onder voorwaarden, via de Nederlandse implementatie de begrenzingen van Natura 2000-gebieden aan te passen, bijvoorbeeld om gebieden te vergroten, samen te voegen, of juist een deel van de beschermde status te laten vervallen. Hiervoor geeft de literatuur de volgende spelregels:

- Het schrappen van de beschermde status van een Natura 2000-gebied of delen daarvan. Adams *et al.* (2017, p.32) geven aan dit alleen kan “als het gebied onherroepelijk ongeschikt is geworden. Daarvoor moet een verzoek in worden gediend bij de EC met motivatie dat het onherroepelijk niet meer geschikt is”. De Europese Commissie geeft in een notitie (NADEG, 2019) aan dat er drie redenen zijn waarom de begrenzing van een gebied gewijzigd mag worden (een van deze redenen is voldoende): a) een bewezen wetenschappelijke fout; b) wanneer een gebied als gevolg van natuurlijke ontwikkelingen onherroepelijk ongeschikt is geworden⁶; en c) als consequentie van het toepassen van Art. 6(4) van de Habitat Richtlijn. Voor het verkleinen van gebieden is bewijs nodig dat de gebieden in kwestie geen bijdrage leveren aan het behalen van de doelen van de Habitatrichtlijn op nationaal en EU-niveau (NADEG, 2019).
- Het laten vervallen van een gebied. Dit kan alleen wanneer het gebied onherroepelijk ongeschikt is geworden en dit niet door nalatigheid van de lidstaat komt, en “elders de bijdrage aan de gunstige staat van instandhouding geborgd is” (Adams *et al.*, 2017). Ook lijkt het mogelijk een gebied te laten vallen, wanneer de selectie van het gebied op een vergissing heeft berust, bijvoorbeeld omdat de habitattypen of soorten waarvoor het gebied werd geselecteerd niet voorkwamen. In 2011 heeft Nederland geprobeerd kleine gebieden te schrappen, en dat is maar voor 2 kleine gebieden gelukt (op grond van een vergissing bij de aanwijzing).

Het is mogelijk om bestaande Natura 2000-gebieden groter te maken door (zie o.a. Bijlsma 2012) [zie figuur 2.1 en tabel 2.1]:

- Samenvoegen van gebieden. Het samenvoegen van Natura 2000-gebieden is juridisch mogelijk, zie hierover een uitgebreide analyse van Bijlsma *et al.*, 2012. Zij geven aan dat samenvoegen van gebieden ecologisch moet worden onderbouwd; er moet sprake zijn van ecologische meerwaarde,

⁶ De notitie NADEG, 2019 biedt de volgende toelichting: “ Natural developments are those that are not man-made (or global phenomena that cannot be mastered only locally such as like climate change) and whose negative impact on habitats/species of EU interest cannot be prevented and lead to a situation where a site can definitively no longer contribute to the conservation of natural habitats and of the wild fauna and flora of EU interest. For example, the washing away of a breeding island by the sea or the loss of habitats by sea-level rise would fall under this category. It should be noted however that such developments go beyond the normal (regular and often necessary) natural dynamics sites might face. Should such natural developments occur that justify a de-designation of a site or parts of a site, it should be assessed in how far the impact of such losses could be balanced by proposing a new site(s) or by enlarging a site(s). What cannot be regarded as natural developments are situations where habitats and species deteriorate through man-made activities (inside or outside of Natura 2000 sites) or through the absence of adequate management (e.g. of semi-natural grasslands).”

en de deelgebieden moeten een ecologische eenheid vormen. Bij samenvoegen zijn er 2 opties 1.) administratief samenvoegen van afzonderlijke gebieden. De totale oppervlakte blijft dan hetzelfde als die van de afzonderlijke gebieden, nl. de som van de afzonderlijke gebieden. Ook de doelen zijn de som van de doelen van alle samengevoegde gebieden. Administratief samenvoegen vergroot administratief de oppervlakte, bijvoorbeeld voor het zoeken naar ruimte om te mitigeren en compenseren. Een voorbeeld waar verschillende Natura 2000-gebieden administratief zijn samengevoegd, is Natura 2000-gebied Rijntakken. 2. Planmatig samenvoegen van Natura 2000-gebieden in een grotere eenheid (bijvoorbeeld een snoer van aansluitende Natura 2000-gebieden in samenhang opnemen als onderdeel van een Nationaal Park, zoals Nationaal Park Nieuw Land in de provincie Flevoland). Wanneer er sprake is van inbedding van een aantal Natura 2000-gebieden in een groter gebied, biedt dit een grotere oppervlakte waarbinnen aan veerkracht en verbindingen kan worden gewerkt (zie voorbeeld Nationaal Park Nieuw Land op p.41). Een kanttekening is dat de verslechteringtoets bij het alleen planmatig samenvoegen van gebieden nog steeds per Natura 2000-gebied gebeuren. Samenvoegen van gebieden op grond van economische motieven is n.a.v. jurisprudentie niet aannemelijk (Bijlsma *et al*, 2012).

- Vergroten van gebieden /ruimer begrenzen (inclusief nog te ontwikkelen natuur en/of andere voor het systeem belangrijke onderdelen van het landschap). Broekmeyer *et al*, 2016 (p. 19) geven aan dat in beginsel voor het ruimer begrenzen van gebieden dezelfde voorwaarden gelden als voor de samenvoeging van gebieden: het mag alleen op grond van ecologische motivatie. Ruimer begrenzen kan leiden tot meer ruimte voor zonering en het werken aan veerkracht en een toename van oppervlakte voor mitigatie en compensatie. Gebiedsuitbreiding kan in bepaalde gevallen mogelijk ook de instandhoudingdoelstellingen dichterbij brengen wanneer kwalitatief goed habitat kan worden bijgevoegd; dit geldt voor habitattypen en soorten die erop vooruitgaan als oppervlakte groter wordt (Pouwels en Henkens, 2020⁷).

Figuur 2.1 Vergroten, administratief samenvoegen of planmatig samenvoegen van Natura 2000-gebieden

⁷ Er zijn ook habitats en soorten die erop vooruitgaan als de milieu-, water, luchtcondities beter worden, waarbij vooral de omringende landbouw van belang is. (Pouwels en Henkens, 2020).

Tabel 2.1 Mogelijke voordelen van vergroten en samenvoegen van Natura 2000 gebieden.

Categorie/ potentieel voordeel	Vergroten / herbegrenzen	Administratief samenvoegen	Planmatig samenvoegen
Meer ruimte voor mitigatie en compensatie (incl. herstelmaatregelen elders in het gebied)	ja	Ja	nee
Meer ruimte voor zoneren (ruimtelijk scheiden van ingrepen en kwetsbare natuur)	ja	ja	nee
Meer ruimte voor werken aan veerkracht	ja	Nee (tenzij het 'witte' tussengebied' daarvoor geschikt is)	ja
Instandhoudingsdoelen dichterbij als je er kwalitatief goed habitat bijgevoegd	Ja, dit is in specifieke gevallen mogelijk	Nee (ook de doelen zijn optelsom van de samengevoegde gebieden)	nee

Recente ontwikkeling; actualisatie van de doelensystematiek in Nederland

In 2015 werd een evaluatie van de Natura 2000-doelen voorzien, die indien nodig tot aanpassing van de aanwijzingsbesluiten kan leiden. Men verwachtte toen dat het aanwijzings- en beheerplan proces in 2015 zou zijn afgerond. Dit is echter niet gehaald. De evaluatie is uitgesteld, en zal plaatsvinden nadat "alle aanwijzingen en beheerplannen van de Natura 2000-gebieden definitief zijn en de EU Fitnesscheck is afgerond (Schmidt *et al*, 2017, p.7). Momenteel zijn het Ministerie van LNV, I&M en de provincies bezig met de actualisatie van de doelensystematiek van Natura 2000. De inzet van de actualisatie is dat de implementatie van de natuurrichtlijnen effectiever en efficiënter wordt: doelen efficiënter behalen, procedures eenvoudiger doorlopen en verbeteren van synergie met andere beleidsopgaven. Bij de actualisatie zal rekening worden gehouden met actuele gegevens over de 'staat van instandhouding' voor habitattypen en HR-soorten en nieuwe populatieaantallen en -trends voor vogels. Landelijke doelen zouden hiermee moeten corresponderen (LNV, 2019). O.a. provincies en Rijkswaterstaat dragen voor de actualisatie knelpunten aan, die worden besproken in een aantal werkgroepen. Het Ministerie van LNV verwacht in het voorjaar van 2020 met een brief te komen over de stand van zaken met betrekking tot de actualisatie van de doelensystematiek.

2.4 Uitvoeringspraktijk

In de wet Natuurbescherming is de verantwoordelijkheidsverdeling voor de uitvoering van het VHR vastgelegd: Aanwijzing van de Natura 2000-gebieden ligt "bij de Minister, omdat dit het regionale belang overstijgt" (Fontein *et al*, 2017, p. 35). Provincies zijn formeel en juridisch verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid, maar niet voor doelbereik (Fontein *et al*, 2017). GS stellen de beheerplannen vast voor de Natura 2000-gebieden in hun provincie, en ze zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen in de beheerplannen in de provincie. Hiermee is vastgelegd dat provincies een inspanningsverplichting (en dus geen juridisch harde resultaatsverbintenis) hebben: het bevoegd gezag is verplicht om de instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen uit te voeren, en kan ook dwingende maatregelen daarvoor opleggen. Het rijk heeft een resultaatverplichting. De Wnb- vergunningverlening wordt ook grotendeels door provincies gedaan (Fontein *et al*, 2017). Een gezamenlijke spelregel van de provincies bij de uitvoering is gelijke berechtiging bij het toekennen van aangekochte en ingerichte percelen en gebieden aan beheerders. Het gaat bij de uitvoering van het VHR-beleid om verschillende zaken, waar provincies en andere bevoegde gezagen eigen keuzes in kunnen maken. Er is bijvoorbeeld ruimte voor bevoegd gezagen om de Natura 2000-doelen (in beheerplannen) in ruimte en tijd uit te werken. Een open doelstelling voor behoud en uitbreiding of verbetering van kwaliteit geeft ruimte aan het bevoegd gezag om daaraan invulling te geven, rekening houdend met andere belangen in gebied. De ruimte bij het doel "uitbreiding" is bijvoorbeeld of in een gebied, uitgaande van de potenties van het gebied, gekozen wordt voor meer of minder uitbreiding. LNV en de bevoegde gezagen moeten samen bewaken of de uitwerkingen optellen tot een landelijke goede staat van instandhouding. Naast keuzes over het programmeren en het nemen van maatregelen en beheer om de gunstige staat van instandhouding

---

van Natura 2000-gebieden te bereiken, gaat het om keuzes om eigen geld in te zetten voor de financiering (geld van het rijk is toegekend via de afspraken in het Natuurpact). Daarnaast gaat het om keuzes hoe de samenwerking met alle relevante partijen en maatschappelijke actoren bij de uitvoering en het beheer wordt georganiseerd. Beleid, politieke keuzes en bestuurscultuur spelen hierbij een rol.

Fontein *et al* (2017) geven aan dat provincies hun inspanningen concentreren op de internationale verplichtingen in het natuurbeleid. Dit verschilt per provincie. De wet Natuurbescherming biedt provincies de mogelijkheid om dwingende maatregelen te nemen voor realisatie van de Natura 2000-doelen, en daarmee biedt de wet ook een legitimatie voor onvrijwillige maatregelen in het kader van grondbeleid of verbeteren van milieu en watercondities. "Provincies focussen hun uitvoeringsinspanningen op het verbeteren van de milieu en watercondities op de Natura 2000 en KRW) gebieden, en daarbinnen (in de provincies waar dat relevant is), op de PAS-gebieden. Bijvoorbeeld een aankoopplicht of onteigening alleen binnen een zone waar de PAS/Natura 2000 een rol speelt (dit speelt in Overijssel en Gelderland)" (Fontein *et al*, 2017, p. 39). De provincies zullen in de realisatie van de gebieden waar internationale doelen spelen, onteigening eerder overwegen dan in de rest van het natuurnetwerk. De VHR is in sommige provincies ook bepalend voor de inzet van de subsidies voor agrarisch natuurbeheer, binnen het NNN, maar ook daarbuiten (bijv. weidevogelgebieden en ganzen).

---

3 Selectie van drie wensen en belemmeringen bij de uitvoering van de VHR

3.1 Introductie

In het natuurbeleid zijn de laatste jaren wensen ontstaan die spanningen kunnen opleveren met het VHR-beleid. In de literatuur en interviews hebben we geïnventariseerd bij welke wensen betrokkenen tegen verschillende (spel)regels aanlopen, en die ze dus als een belemmering of spanning ervaren. Deze wensen en tegen welke spelregels men daarbij aan loopt, worden in paragraaf 3.2 kort besproken, zoals ze uit de literatuur en de verkennende interviews naar voren komen. Uit het overzicht maken we voor de verdiepende analyse een selectie van drie onderwerpen (paragraaf 3.3). Deze drie onderwerpen worden in de volgende hoofdstukken besproken.

3.2 Overzicht van wensen en belemmeringen rond de VHR

Meer ruimte voor natuurlijke dynamiek

Een wens die voortkomt vanuit een omslag in het denken over natuurbeleid, zoals die met de Rijksnatuurvisie is ingezet (EZ, 2014) is om meer ruimte voor natuurlijke dynamiek in gebieden mogelijk te maken (EZ, 2015). Men verwacht dat de natuur hierdoor toekomstbestendig zal zijn, lagere beheerlasten en haalbare doelen die op natuurlijke wijze mee kunnen bewegen met veranderende omstandigheden zoals door het klimaat (Adams *et al.*, 2017; Bijlsma *et al.*, 2017). Meer natuurlijkheid in een gebied kan echter tegelijkertijd leiden tot het verslechteren of verdwijnen van bepaalde habitats of soorten waarvoor de site is aangewezen, wat vanuit de VHR-spelregels niet mag. Dit onderwerp komt aan bod in vijf publicaties: Broekmeyer *et al.*, 2016; Broekmeyer *et al.*, 2017, Adams *et al.*, 2017 Bijlsma *et al.*, (2016 en 2017) en in alle vier interviews.

Versterken van de samenhang tussen natuur en andere maatschappelijke sectoren

Het kabinet wil de samenhang tussen natuurbescherming en maatschappelijke en economische opgaven versterken (EZ, 2014). Door het realiseren van natuurontwikkeling als integraal onderdeel van een project of gebiedsontwikkeling, kan een ontwikkeling per saldo positief uitpakken voor de natuur terwijl tegelijkertijd maatschappelijke of economische ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. De VHR-spelregels laten dit echter maar beperkt toe, zeker na de uitspraken van de Raad van State van mei 2019 over de stikstofproblematiek (zie hoofdstuk 2). Dit onderwerp komt aan bod in vier publicaties: Broekmeyer *et al.*, 2016; Broekmeyer *et al.*, 2017, Adams *et al.*, 2017 en Kistenkas en Bouwma, 2018 en in alle interviews.

Naast een integrale aanpak op projectniveau wil men graag afstemming tussen het natuurbeleid en ander beleid mogelijk maken, bijvoorbeeld vanuit landbouw, klimaat en recreatie of hoogwaterbescherming. Het is niet altijd mogelijk om kansen te benutten van andere beleidsterreinen, vanwege de strikte toepassing van het juridische VHR-beleid, waarin er geen nadelige effecten op natuur mogen optreden. Vijf publicaties gaan hierop in: Vreeswijk *et al.*, (2017), Kuindersma *et al.* (2020), Broekmeyer *et al.* (2016), Kistenkas en Bouwma (2018) en Kistenkas (2019). In de interviews wordt echter veelal een ander accent gelegd: de wens tot betere afstemming tussen de bij de VHR betrokken instituties.

Vergroten van de kosteneffectiviteit van inspanningen

Een wens in de uitvoeringspraktijk is een efficiënte, kosteneffectieve uitvoering. In sommige gevallen wordt de uitvoering als (te) duur ervaren, omdat het soms grote inspanningen en kosten met zich meebrengt om bepaalde soorten en habitattypen in ieder afzonderlijk gebied waar ze voor zijn

---

aangewezen te behouden, terwijl deze habitattypen en soorten zich in andere gebieden spontaan voordoen, of op landelijke schaal veel voorkomen. Dit komt in verschillende publicaties aan bod: Broekmeyer *et al* (2016) en Adams *et al*, (2017) en Schmidt *et al* (2017) en is in alle interviews prominent benoemd.

De uitvoering van het VHR-beleid en de vergunningverlening van plannen en projecten, werkt door in de planologie, zoals bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Waar initiatiefnemers en bevoegd gezagen soms tegenaan lopen, is dat de uitvoering veel procedures vergt. Ook kan het tot hoge kosten leiden voor initiatiefnemers om de benodigde kennis te leveren voor de vergunningverlening bij een initiatief. Het onderwerp 'Uitvoeringslast' komt in twee publicaties aan de orde: Adams *et al* (2017) en Broekmeyer *et al* (2016), maar komt in de interviews niet prominent aan de orde.

Vergroten van de legitimiteit van het natuurbeleid door meer maatschappelijke betrokkenheid

Sinds de publicatie van de rijksnatuurvisie in 2014 is maatschappelijke betrokkenheid bij natuur een aandachtspunt in het natuurbeleid. In het Natuurpact is maatschappelijke betrokkenheid bij natuur een doelstelling. Het (organiseren van) maatschappelijke betrokkenheid speelt een rol bij de uitvoering van het VHR-beleid, met name bij (de uitvoering van) beheerplannen en realisatie van de maatregelen in gebiedsprocessen. In de uitvoeringspraktijk willen de bevoegd gezagen het beleid zo uitvoeren dat het op medewerking en instemming kan rekenen van gebiedsbetrokkenen. Dit onderwerp komt aan de orde in 2 publicaties: Bouwma *et al* (2018) en Adams *et al*. (2017) en prominenter in de interviews.

3.3 Selectie

Uit dit overzicht maken we een selectie van enkele ervaren belemmeringen die we in de diepte afzetten tegen de drie sets van spelregels, om te analyseren wat de huidige ruimte is om ermee om te gaan. We komen op grond van de grootste gemene deler (d.w.z. het meest besproken in de literatuur en in de interviews als meest voorkomende belemmeringen aangeduid) tot de keuze van de volgende onderwerpen waar we in de volgende hoofdstukken dieper op ingaan:

1. Kosteneffectiviteit bij inspanningen voor het halen van de VHR-natuurdoelen.
2. Meer ruimte voor natuurlijke dynamiek
3. Combineren van economische en maatschappelijke opgaven met natuurontwikkeling.

---

4 Kosteneffectiviteit van de inspanningen

4.1 Introductie

In dit hoofdstuk analyseren we de eerste wens waarbij betrokkenen bij het natuurbeleid tegen spelregels aanlopen: de kosteneffectiviteit van de inspanningen die nodig zijn om de VHR-doelen te halen. In paragraaf 4.2 bespreken we waarom dit onderwerp in de uitvoeringspraktijk soms als belemmering wordt ervaren. Vervolgens analyseren we de huidige ruimte binnen de spelregels om met de ervaren belemmering om te gaan (paragraaf 4.3). In paragraaf 4.4. vatten we de genoemde oplossingsrichtingen samen. In figuur 4.1 hebben we de routes weergegeven die bewandeld kunnen worden met betrekking tot de kosteneffectiviteit van inspanningen.

4.2 De ervaren belemmering

Nederland heeft op landelijk niveau doelen vastgesteld voor de gunstige staat van instandhouding van de voor Nederland relevante VHR-habitattypen en -soorten. Bij de toekenning van gebiedsdoelen is er vanuit gegaan dat relevante gebieden daar met een bepaald percentage aan bijdragen. Voor alle voorkomende waarden is zowel het landelijke als het daaruit afgeleide gebiedsdoel minimaal behoud van de soorten en habitattypen. Dit vloeit voort uit het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2 van de HR, waarin staat aangegeven dat een waarde in een gebied niet mag verslechteren. Vanwege de verplichting tot het treffen van de benodigde instandhoudingsmaatregelen (artikel 6, lid 1 VHR) zijn inspanningen nodig om de aangewezen soorten en habitattypen te behouden.

Voor het behoud van sommige habitattypen en sommige soorten kunnen grote inspanningen en kostbare maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld voor het korhoen op de Sallandse Heuvelrug, de wilde hamster/ korenworf in Limburg, of het behoud van laagveen in de Wieden-Weerribben (Adams *et al*, 2017; Broekmeyer *et al*, 2016). De vraag is welke inspanning, welke kosten en welke maatschappelijke offers verwacht mogen worden om een bepaald habitatype of soort in stand te houden (proportionaliteit) (Adams *et al*, 2017).

De inspanningen en kosten voor het behoud van sommige soorten en habitattypen worden in de uitvoering door sommige partijen als buitenproportioneel ervaren (bron: interviews). Voor het beheer moeten kostbare technische maatregelen worden genomen, terwijl het ecologische systeem van nature soms een andere kant op beweegt. Een voorbeeld: De Wieden en de Weerribben in Overijssel zijn aangewezen voor verschillende habitattypen van het laagveengebied, zoals overgangs- en trilvenen (H7140) en vochtige heide (H4010B). Het vergt grote beheerinspanningen en kosten om deze in stand te houden en uit te breiden. In andere delen van het gebied ontwikkelt de natuur zich naar hoogveentypen, die op lange termijn door kunnen ontwikkelen naar Actieve Hoogvenen (H7110A). Dit is echter geen doel voor dat gebied (Adams *et al*, 2017). Het kan effectiever zijn om het budget in te zetten voor natuur die spontaan opkomt, ook al is dat gebied er niet voor aangewezen.

Het is ons niet bekend hoe vaak maatregelen voorkomen die als buitenproportioneel worden ervaren en door wie (bijvoorbeeld bestuurders, ambtenaren, andere partijen)⁸. In onze verkennende interviews werd wel duidelijk dat de omvang van dit probleem in termen van kosten hoog kan oplopen. De vraag daarbij was: is het behoud van deze soort of dit habitatype dit bedrag waard – ook in relatie tot andere mogelijke maatregelen voor natuurbehoud of natuurontwikkeling? In de uitvoeringspraktijk lopen onze respondenten naast hoge kosten tegen de maatschappelijke aanvaardbaarheid van maatregelen aan, met name wanneer in de landbouwgebieden rondom Natura

---

⁸ Hiernaar is uitvraag gedaan bij bevoegd gezagen in het kader van de Evaluatie Doelensystematiek. Ten tijde van het afronden van dit rapport was er nog geen inzicht in de uitkomsten van deze uitvraag.

2000-gebieden maatregelen genomen moeten worden. Bijvoorbeeld in Gelderland en Overijssel is het nodig om buiten de gebieden (hydrologische) maatregelen te nemen in bufferzones, om de doelen in de gebieden te halen. In veel gebieden op de droge zandgronden is het lastig om binnen de begrenzing van de gebieden de hydrologie op orde brengen. Het omhoog brengen van het waterpeil zou veel helpen voor bijvoorbeeld behoud van hoog- en laagveen en vochtige heide. Dat vraagt een omvorming van landbouwbedrijven in de bufferzones naar een hoger waterpeil, en dat stuit in de uitvoering op maatschappelijke weerstand.

Soms loopt men er in de uitvoering ook tegenaan dat doelen technisch gezien niet haalbaar zijn. Een voorbeeld uit Overijssel: voor een gebiedje van 1 hectare vochtige heide op de Sallandse Heuvelrug geldt dat voor het behoudsdoel een uitbreiding 10-30 ha habitat wenselijk wordt geacht. In de afgelopen jaren is het grondwaterpeil circa 1 meter gezakt. Voor de uitbreiding dient het waterpeil ca 60 cm omhoog gebracht te worden. Om de maatregelen uit te werken zijn diverse scenario's opgesteld. Het meest extreme scenario bestond uit: het sluiten van de drinkwaterwinning van Nijverdal, 411 ha ontbossing en het dempen van sloten in een aanzienlijk deel van het landbouwgebied ten westen van de heuvelrug. Hierdoor stijgt het grondwaterpeil slechts 20 tot 30 cm. Hiermee wordt de beoogde uitbreiding van het habitatype niet gehaald. Gebiedspartijen vinden het maatregelenpakket in relatie tot het doelbereik niet passend. Er is nog niet bepaald hoe hier mee om te gaan. De vraag kan worden gesteld of de benodigde maatregelen maatschappelijk aanvaardbaar zijn.

Een en ander leidt tot de vraag: zijn de juiste doelen wel aan de juiste gebieden toegekend? Er is soms onzekerheid of een bepaald doel op een bepaalde locatie wel gehaald kan worden en de vraag is dan of het doel niet beter elders gerealiseerd kan worden, in een ander gebied in Nederland, of zelfs elders in Europa (Broekmeyer *et al*, 2016; Adams *et al*, 2017). In verschillende interviews wordt aangegeven dat het beleidsmatig handig en kosteneffectiever zou zijn als er flexibel met uitwisseling van doelen tussen gebieden om kan worden gaan. Een illustratie hiervan: de provincie heeft als doel uitbreiding van het paapje tot 6 broedparen in de Wieden Weerribben in Noord-West Overijssel. Nu is het paapje daar lang niet altijd aanwezig; vorig jaar was er 1 broedpaar aanwezig. Het doel vraagt om uitbreiding van het potentiële leefgebied van de huidige 20 ha naar 85 ha, deels op huidige landbouwgrond in de Wieden Weerribben. Het paapje vestigt zich echter spontaan in Natura 2000-gebied Oldematen Veerslootlanden: in 2016 en 2017 kwamen daar 7 broedpaartjes voor. Het lijkt kosteneffectiever om het uitbreidingsdoel voor het paapje bij Oldematen te doen, of in elk geval de ontwikkelingen bij Oldematen mee te tellen. Dan hoeven in de Wieden Weerribben geen of minder kostbare maatregelen te worden genomen, zoals het verplaatsen van een boerderij. Zo kan budget uitgespaard worden.

In de uitvoeringspraktijk wil men graag de mogelijkheid tot uitwisseling (verevening) van doelen tussen gebieden, en mogelijke verslechtering van een soort of habitatype in een gebied kunnen beoordelen in relatie tot de landelijke staat van instandhouding van die soort of dat habitatype (bronnen interviews; zie ook Broekmeyer *et al*, 2016). Als het een soort of habitat elders in Nederland of landelijk gezien goed gaat, zou het efficiënter zijn om in een bepaald gebied verslechtering toe te staan dan kostbare maatregelen te moeten nemen, alleen omdat op dat gebied een doelstelling ligt. Dit vraagt om flexibiliteit in het maken van aanpassingen van (gebieds)doelen en aanwijzingsbesluiten.

4.3 Huidige ruimte binnen de spelregels

Zowel binnen de VHR-spelregels, de Nederlandse implementatiesystematiek als de huidige uitvoeringspraktijk zijn er beperkte mogelijkheden om de kosteneffectiviteit en de in de uitvoering gewenste grotere flexibiliteit in het maken van aanpassingen van (gebieds)doelen en aanwijzingsbesluiten te vergroten. Hieronder volgt een beschrijving van de oplossingsrichtingen die in de bestudeerde literatuur naar voren komen.

VHR-spelregels

De VHR verplichten lidstaten tot het nemen van maatregelen voor de instandhouding van de voor de gebieden aangewezen soorten en habitattypen, ook wanneer deze kostbaar zijn. De verplichting voor die inspanningen komt voort uit artikel 6.1 HR en artikel 6.2 HR: de verplichting van lidstaten om maatregelen te nemen voor de gunstige staat van instandhouding, en om te voorkomen dat er verslechtering optreedt van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en soorten in de aangewezen Natura 2000-gebieden.

VHR biedt geen ruimte voor verevening van behoudsdoelen

De VHR-spelregels bieden bij behoudsdoelen geen ruimte om doelen te verevenen tussen gebieden, dan wel om de landelijke staat van instandhouding te betrekken bij de beoordeling of verslechtering van een bepaalde soort in een gebied erg is. Het verslechteringsverbod (artikel 6.2 HR) vormt een harde grens: in ieder gebied moet verslechtering worden voorkomen, ook als dit kostbaar is. Vanuit de VHR-spelregels is het voor verbeterdoelstellingen wel mogelijk om op grotere /landelijke schaal af te wegen. Adams *et al.*, 2017 (p.29) geven aan dat het mogelijk is om bij verbeterdoelen: "regionale instandhoudingsdoelen te formuleren die in meerdere gebieden gezamenlijk moeten worden gehaald in plaats van in één gebied". Ze geven de volgende voordelen en kanttekeningen: "Fluctuaties van aantallen kunnen tussen de gebieden opgevangen worden. Bovendien zou ook de natuur die tussen de Natura 2000-gebieden ligt in zo'n geval meegenomen kunnen worden. Dat biedt het voordeel van grotere flexibiliteit. Het maakt echter ook een nadere afstemming van monitoring en het verlenen van toestemmingen noodzakelijk. Bovendien blijft de ondergrens per gebied behoud" (Adams, *et al.* 2017, p. 29). Ook is de vraag van de auteurs of regionale verbeterdoelstellingen veel winst voor een efficiëntere inzet van kracht en middelen kunnen opleveren. Het verevenen van regio-doelen bij verbeterdoelen is tot nu toe in de praktijk niet toegepast⁹.

Interpretatie van proportionaliteit

Om efficiënter toe te kunnen werken naar de gunstige staat van instandhouding, stellen Adams *et al.* (2017) voor om bij de geplande evaluatie van het Natura 2000 doelendocument te bekijken of er soorten en habitattypen zijn aangewezen die moeilijk in stand zijn te houden en waarvoor geen perspectief voor de instandhouding bestaat. Adams *et al.* (2017, p. 21/22) geven aan dat "het met grote beheerinspanningen het instandhouden van habitattypen, gelet op de criteria van bijlage III¹⁰ niet gewild kan zijn". Zij geven aan dat, "mochten zich dergelijke gebieden in Nederland voordoen waar voortdurend grote ingrepen of aanzienlijke beheerinspanningen gedaan moeten worden om bepaalde habitats in stand te houden omdat deze habitats onder de huidige omstandigheden en systeemcondities niet lijken te passen in het landschap, met de Commissie zou moeten worden overlegd over een wijziging van de aanwijzing". Het is ons niet bekend of hierover een gesprek wordt gevoerd tussen het Ministerie van LNV en de Europese Commissie en of een notitie waarin de Europese Commissie haar visie vastlegt, te verwachten is. Zo'n guidance kan helpen om in te schatten wanneer inspanningen als buitenproportioneel kunnen worden beoordeeld, met andere woorden, meer interpretatie van het begrip proportionaliteit. Dat lijkt met name zinvol wanneer de belemmering vaak wordt ervaren. Wanneer het niet vaak wordt ervaren, ligt het meer voor de hand om over individuele gevallen in gesprek te gaan over mogelijke aanpassing van doelen (zie verderop).

Nederlandse implementatiesystematiek

Zijn de juiste doelen aan de juiste gebieden toegekend?

Adams *et al.* (2017) benoemen de mogelijkheid om na te gaan of de juiste doelen aan de juiste gebieden zijn aangewezen: "Bij de geplande evaluatie van het Natura 2000 doelendocument zou bekeken kunnen worden, of destijds ten onrechte habitattypen en soorten in de aanwijzing zijn opgenomen. Mocht dat het geval zijn is het mogelijk om de aanwijzing aan te passen". Deze ecologische analyse of er op grond van ecologische overwegingen redenen zijn om de aanwezige soorten en habitats te wijzigen is voorzien in de evaluatie van de Natura 2000-doelen. Schmidt *et al.* (2017) analyseren ten behoeve van de evaluatie van de Natura 2000-doelensystematiek en de Natura 2000-doelen de relevantie van de gebieden in relatie tot de landelijke staat van instandhouding van soorten en habitattypen. Ze doen dat op basis van ontwikkelingen in de verspreiding van en de

---

⁹ Dit onderwerp wordt momenteel betrokken bij de Evaluatie Doelensystematiek Natura 2000.

¹⁰ Criteria voor de selectie van gebieden.

---

omvang (oppervlakte en populatiegrootte) van habitattypen en HR en VR soorten. Ze komen op grond van de ecologische analyse tot advies over verbeteringen in wijze van formulering van de Natura-doelen en over het bijstellen van de Natura-doelen vanwege de ontwikkelingen die tussentijds hebben plaatsgevonden. Bij deze ecologische analyse zijn uitvoeringswensen en mogelijke kostenoverwegingen vanuit de uitvoeringspraktijk niet meegenomen. Aangezien het wijzigingen van doelen en aanwijzingsbesluiten alleen op ecologische gronden kan (zie hieronder), is het maar de vraag of zo'n analyse vanuit kostenoverwegingen erg veel zou toevoegen, behalve om hiermee de omvang van de belemmering in kaart te brengen.

Uitwerking doelen in beheerplannen

Het meenemen van de landelijke staat van instandhouding bij het uitwerken van de doelen is een mogelijkheid bij het opstellen van beheerplannen. Er is ruimte voor uitwerking in ruimte en tijd uitgaande van de doelen van het aanwijzingsbesluit. Vreeswijk *et al* (2017) voeren een analyse uit van de mate waarin de relatieve bijdrage aan landelijke staat van instandhouding (SvI) is meegewogen bij het uitwerken van de doelen in beheerplannen. Ze concluderen echter dat de relatieve bijdrage aan landelijke SvI in de meeste beheerplannen niet concreet wordt uitgewerkt. Er is bij de beheerplannen vrijwel geen gebruik gemaakt van de informatie die bekend is over de relatieve bijdrage van het gebied aan de landelijke Natura 2000-doelen/ landelijke staat van instandhouding. De ruimte voor nadere uitwerking van doelen in de beheerplannen blijkt weinig te zijn benut. Wat in de aanwijzingsbesluiten wordt vastgelegd, bijvoorbeeld de selectie van soorten en habitattypen en de behoud en herstelopgaven, worden vaak overgenomen in de beheerplannen¹¹.

Het wijzigen van doelen

In de Nederlandse implementatiesystematiek zit er ruimte in de wijziging van landelijke en gebiedsdoelen en het aanpassen van aanwijzingsbesluiten (zie paragraaf 2.3 voor de spelregels t.a.v. deze wijzigingen). Naar deze optie wordt in de uitvoeringspraktijk het meest gekeken als oplossingsrichting. De belangrijkste voorwaarden bij het wijzigen van doelen of aanwijzingsbesluiten komen vanuit de VHR-regels. De verwachting is dat er beperkt ruimte is voor het herformuleren van doelen als "het verslechteringsverbod van de Habitatrichtlijn artikel 6, lid 2 in gebieden een belangrijke randvoorwaarde blijft en ook aangetoond moet worden dat landelijk een gunstige staat van instandhouding mogelijk blijft" (Adams *et al*, 2017). De VHR-spelregels bieden dus beperkte ruimte om doelen te updaten en nieuwe prioriteiten te stellen, terwijl men hier in de uitvoeringspraktijk juist wel naar kijkt als meest wenselijke en efficiënte oplossingsrichting. Wel is het in uitzonderingsgevallen mogelijk, met een ecologische motivatie, in overleg tussen de bevoegd gezagen en het Ministerie van LNV voor verbeterdoelen, en in het geval van behoudsdoelen in overleg tussen het Ministerie van LNV en de Europese Commissie¹².

Adams *et al* (2017, p. 82) verkennen of het mogelijk is om de gunstige staat van instandhouding na te streven op een hoger schaalniveau dan landelijk en op die manier doelen uit te wisselen tussen lidstaten, zodat realisatie in Europa plaats vindt waar dit het meest kansrijk en kosteneffectief is. Dit is een mogelijke route waarvan de besluitvorming zich op Europees niveau afspeelt.

Vergroten van de oppervlakte van gebieden

Zowel het vergroten als samenvoegen van Natura 2000-gebieden kan in bepaalde gevallen bijdragen aan het halen van de instandhoudingsdoelen; de gevraagde inspanningen kunnen dan afnemen. De belangrijkste spelregels voor zowel vergroten als samenvoegen is dat er een ecologische motivatie aan ten grondslag moet liggen (dus niet op basis van economische overwegingen of kosten), en dat het gebied een ecologische eenheid moet vormen (zie Bijlsma *et al*, 2012).

Het vergroten van de oppervlakte van Natura 2000-gebieden door herbegrenzen kan kansen bieden om kwalitatief goed habitat bij het gebied te betrekken (wanneer dit beschikbaar is), of aan de veerkracht van het gebied te werken waardoor de instandhoudingsdoelen dichterbij komen (relevant voor soorten en habitattypen die gebaat zijn bij meer oppervlakte). Broekmeyer *et al*, 2016 (p. 19) geven aan: "Een ruimere begrenzing biedt vooral kansen voor een meer systeemgerichte benadering

---

¹¹ Dit aspect wordt meegenomen in het traject van de actualisatie van het doelendocument Natura2000.

¹² Welke bewijslast er nodig is bij aanpassingsvoorstellen, en wanneer en tussen wie overleg gevoerd moet worden, is onderdeel van de Actualisatie van de Doelensystematiek.

(de begrenzing kan dan beter aansluiten op het landschaps-ecologisch systeem) waarbij ook natuurontwikkeling kan plaatsvinden in de 'witte' gebieden. Wel betekent het dat een groter gebied onder de 'strengere' regels van de VHR valt en er dus voor een groter gebied een passende beoordeling moet worden gemaakt, waardoor meer projecten passend beoordeeld zullen moeten worden, en waardoor ook cumulatie en significantie soms mogelijk lastiger te bepalen zullen zijn". Het Ministerie van LNV kan de kansen voor vergroting van gebieden in een gesprek met de Europese Commissie verkennen. Wij schatten in dat het kansrijk is bij de Europese Commissie als aangetoond kan worden dat oppervlakte vergroten kan helpen bij het verbeteren van de staat van instandhouding. Een lastig punt bij de toepassing hiervan is echter het risico op bezwaar en beroep procedures van omwonenden en belanghebbenden bij een gewijzigde aanwijzing; het vraagt dus een goede onderbouwing¹³.

Ook het samenvoegen van gebieden kan helpen om de instandhoudingsdoelen dichterbij te brengen. Zie voor het onderscheid tussen administratief en planmatig samenvoegen Hoofdstuk 2. Bijvoorbeeld bij planmatig samenvoegen kan in een groter gebied waarin de afzonderlijke gebieden worden ingebed, gewerkt worden aan verbetering van de veerkracht van het gebied (zie hieronder het voorbeeld van Nationaal Park Nieuw Land in Flevoland). Adams *et al* (2017, p. 19) temperen de verwachtingen t.a.v. samenvoegen en vergroten van gebieden. Ze zijn van mening dat samenvoegen niet voor veel gebieden ecologisch zinvol is en dat vergroten alleen in specifieke gevallen bij kan dragen aan de instandhoudingsdoelen en ecologisch en bestuurlijk zinvol kan zijn. Het Ministerie van LNV kan de kansen voor samenvoeging van gebieden in een gesprek met de Europese Commissie verkennen. Maar de kansen van zo'n gesprek worden wisselend ingeschat. Het kan kansrijk zijn als aangetoond kan worden dat samenvoegen ook de veerkracht van het gebied vergroot. Dat hangt af van de natuurdoelen en de habitattypen waar het omgaat. Wanneer een type op een klein oppervlak zit en het gaat daar vooral om de condities, heeft samenvoegen voor die typen niet zoveel meerwaarde (Zie Pouwels en Henkens, 2020).

Uitvoeringspraktijk

In onze verkenning zijn geen specifieke spelregels van de uitvoeringspraktijk naar voren gekomen die kunnen leiden tot meer kosteneffectiviteit. In onze interviews werd in relatie tot kosteneffectiviteit vooral gekeken naar mogelijke aanpassingen in de Nederlandse implementatie, zoals het flexibeler omgaan met doelen en aanwijzingsbesluiten (zie hierboven). In de uitvoeringspraktijk wordt binnen de huidige VHR- en Nederlandse implementatiespelregels geopereerd. Vanuit de literatuur en interviews lichten we twee manieren van werken in de uitvoeringspraktijk verder toe.

Werken aan de instandhoudingsdoelen (art. 6.1)

De uitvoeringspartijen werken gebiedsgericht aan het dichterbij brengen van de instandhoudingsdoelstellingen. Dat betekent dat grote inspanningen en hoge kosten een gegeven zijn. Door het versterken van de (veerkracht¹⁴ van de) natuur en het creëren van een surplus (extra kwaliteit of oppervlakte) van natuur zullen de inspanningen voor behoud steeds minder worden, omdat het doel dichterbij komt (zie bijv. Broekmeyer *et al*, 2017). Dit is echter wel een weg van de lange termijn en niet direct een oplossingsrichting die leidt tot minder kosten of meer kosteneffectiviteit. PBL en WUR (2017) verwacht een maximaal doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn van 65 procent in 2027. PBL en WUR (2017) geven aan dat bijvoorbeeld extra aankopen van grond/hectares, andere vormen van behoud en beheer, of herstel van milieu- of watercondities rondom de Natura 2000-gebieden nodig zijn om de VHR-opgaven te halen. Meer budget voor natuurherstel, het uitkopen van agrarische bedrijven en een gebiedsgerichte aanpak zijn maatregelen die nu voorgesteld worden in het kader van de stikstofcrisis.

Het planmatig samenvoegen van gebieden: voorbeeld Flevoland

Het samenvoegen van gebieden kan helpen om de instandhoudingsdoelen dichterbij te brengen. In Flevoland was het mogelijk om Natura 2000-gebieden samen te voegen. Het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen is opgenomen in het Nationaal Park Nieuw Land, waarin vier (aanpalende) Natura 2000-gebieden samen zijn gevoegd in een Nationaal Park. Dit biedt extra habitat waar vogelsoorten waarvoor het gebied is aangewezen zich tijdelijk kunnen ophouden. De provincie

¹³ Hier is jurisprudentie over, die is in het kader van dit onderzoek niet bestudeerd.

¹⁴ De condities van een ecosysteem om de gunstige staat van instandhouding te waarborgen, ook bij onverwachte gebeurtenissen.

Flevoland werkt aan het versterken van de verbindingen tussen de afzonderlijke gebieden, om zo voor meer veerkracht in het gebied te zorgen waardoor de natuur er beter voor komt te staan. Dit brengt de instandhoudingsdoelstellingen dichterbij, waardoor de benodigde inspanningen ook steeds minder worden. Een kanttekening is dat de verslechteringstoets nog steeds per gebied gebeuren, omdat de gebieden elk afzonderlijk Natura 2000-gebied blijven. Het voordeel van het planmatig samenvoegen (dus onderdeel zijn van een groter geheel van meerdere Natura 2000-gebieden) kan evenwel ook een nadeel zijn. Bijvoorbeeld bij Oostvaardersplassen en het Markermeer kan het lozen van nutriëntenrijk water op een aanpalend Natura 2000-gebied weer doelen in gevaar brengen en leiden tot extra onderzoeksplicht en inspanningen in verband met meerdere doelen van meerdere gebieden.

4.4 De oplossingsroutes op een rij

Om binnen de huidige spelregels om te gaan met de opgave van kostbare (en soms als buitenproportioneel ervaren) inspanningen en de wens van kosteneffectiviteit, zijn in de literatuur en de verkennende interviews verschillende oplossingsrichtingen naar voren gekomen. In figuur 4.1 hebben we de routes weergegeven die doorlopen kunnen worden. We vatten de oplossingsrichtingen hier samen. Daarbij maken we een onderscheid tussen de situaties dat A. de VHR-soorten en -habitattypen zich in gunstige staat van instandhouding bevinden; en B. de VHR-soorten en -habitattypen zich in niet gunstige staat van instandhouding bevinden.

A. De VHR-soorten en -habitattypen bevinden zich in een gunstige staat van instandhouding. Als de soorten en habitattypen die behouden moeten worden er goed voorstaan, zullen de inspanningen voor behoud niet vaak als buitenproportioneel worden ervaren. Dan is er bij ons weten geen ervaren belemmering. Dan heeft een bevoegd gezag nog te maken met inspanningen voor verbeterdoelen, maar hierbij zijn bij ons weten als buiten- proportioneel ervaren maatregelen meestal niet aan de orde.

B. De soorten en habitattypen waarvoor behoudsdoelen gelden staan er niet gunstig voor. Het gaat bij de in de literatuur en interviews genoemde gevallen vaak om behoudsdoelen waarbij men de inspanningen om verslechtering tegen te gaan als buitenproportioneel ervaart, en wanneer de staat van instandhouding van soorten en habitattypen ongunstig is. In Nederland staan de meeste habitattypen er niet gunstig voor (Schmidt, 2019¹⁵). Daarom is er sprake van een reëel probleem, hoewel we niet hebben kunnen achterhalen hoe vaak inspanningen als buitenproportioneel worden ervaren.

Proportionaliteit

Artikel 6.1. en 6.2. verplichten tot de instandhoudingsmaatregelen, ook al zijn ze kostbaar. De inschatting van experts is dat voortdurende grote beheeringrepen niet gewild kunnen zijn. Meer interpretatie om in te kunnen schatten wanneer inspanningen proportioneel zijn, lijkt essentieel met betrekking tot deze belemmering, zeker wanneer die vaak voorkomt. Hierover kan met de Europese Commissie een gesprek worden gevoerd. Wanneer het weinig voorkomt kan over individuele gevallen overleg kansrijker zijn. De mogelijke winst die hiermee te behalen is, hangt af van de uitkomsten van dat gesprek. Omdat de VHR niet vanuit kosten is ingestoken, en ecologische motivaties leidend moeten zijn bij wijzigingen, schatten we deze oplossingsrichting niet als erg kansrijk in.

Werken aan de instandhoudingsmaatregelen

Op de lange termijn kunnen via het verbeteren van de staat van instandhouding van de natuur, en de veerkracht (met name door artikel 6.1. maatregelen) de inspanningen voor behoud steeds minder worden, omdat het doel dichterbij komt (zie bijv. Broekmeyer *et al*, 2017). Dit is echter wel een weg van de lange termijn, die het probleem van kostbare en als buitenproportioneel ervaren inspanningen niet op korte termijn aanpakt.

¹⁵ Recente rapportage over de Nederlandse staat van instandhouding aan de Europese Commissie; 6 van de 52 beschermde ecosystemen in Nederland zijn er gunstig aan toe.

Aanpassingen in de Nederlandse implementatie

Aanpassingen in de Nederlandse implementatie lijken vanuit de uitvoeringspraktijk het meest kosteneffectief. Verschillende oplossingsrichtingen zijn onder voorwaarden mogelijk, maar niet generiek toepasbaar.

- Wanneer inspanningen als buitenproportioneel en kostbaar worden ervaren roept dit de vraag op of de juiste doelen wel aan de juiste gebieden toegewezen zijn. In de uitvoeringspraktijk wil men graag flexibeler kunnen omgaan met (behouds)doelen. Wanneer een soort of habitatype zich elders in Nederland makkelijk of spontaan ontwikkelt, is het efficiënter om die elders te realiseren en dat doel laten vervallen in een gebied waar het moeilijk is. Ook is het efficiënter om, als het een soort landelijk goed gaat, soepeler om te kunnen gaan met het beoordelen van verslechtering. Bij verbeterdoelen is het mogelijk om doelen te formuleren die in meerdere gebieden gezamenlijk moeten worden gehaald in plaats van in één gebied. Het meenemen van de landelijke staat van instandhouding bij het uitwerken van de doelen is mogelijk bij het opstellen van beheerplannen. Het verslechteringsverbod vormt een harde grens; per gebied moet men inspanningen verrichten om de aangewezen soorten of habitats te behouden. Daarom is dit generiek voor alle gebieden geen aannemelijke oplossingsrichting. Wel is aanpassing van (behouds)doelen en aanwijzingsbesluiten voor sommige gebieden bij uitzondering mogelijk op ecologische gronden, in overleg tussen de bevoegd gezagen en het Ministerie van LNV, en (voor behoudsdoelen) in overleg met de Europese Commissie.
- Het vergroten (herbegrenzen) van Natura 2000-gebieden kan kansen bieden om aan de veerkracht van een gebied te werken, en kan in bepaalde gevallen de instandhoudingsdoelen dichterbij brengen, wanneer er kwalitatief goed habitat kan worden toegevoegd (voor soorten en habitattypen die gebaat zijn bij meer oppervlakte). Het risico op bezwaar en beroepsprocedures van omwonenden en belanghebbenden bij het wijzigen van gebiedsgrenzen van Natura 2000-gebieden, kan een reden zijn voor terughoudendheid bij deze oplossingsrichting.
- Ook samenvoegen van Natura 2000-gebieden kan onder voorwaarden, wanneer er kwalitatief goed habitat kan worden toegevoegd voor soorten en habitattypen die gebaat zijn bij meer oppervlakte - kansen bieden om te werken aan de veerkracht van een gebied, en zo bijdragen aan het dichterbij brengen van instandhoudingsdoelstellingen.

Figuur 4.1 Mogelijkheden bij als buitenproportioneel ervaren inspanningen en kosten binnen de spelregels

---

5 Ruimte voor natuurlijke dynamiek

5.1 Introductie

In dit hoofdstuk verkennen we het tweede onderwerp: ruimte voor natuurlijke dynamiek. Eerst analyseren we wanneer betrokkenen tegen spelregels aanlopen bij het streven naar natuurlijke dynamiek (paragraaf 5.2); vervolgens verkennen we in de bestudeerde literatuur en interviews genoemde mogelijkheden binnen de huidige spelregels om hiermee om te gaan (paragraaf 5.3). We sluiten af met een samenvatting van genoemde oplossingsrichtingen (paragraaf 5.4). In figuur 5.1. hebben we de verschillende routes weergegeven die doorlopen kunnen worden binnen de huidige spelregels bij het realiseren van natuurlijke dynamiek.

5.2 De ervaren belemmering

Een beleidswens is om in sommige Natura 2000-gebieden de natuurlijkheid te bevorderen, omdat dit kan leiden tot meer toekomstbestendige natuur¹⁶ (Bijlsma *et al.*, 2017). Meer natuurlijkheid kan leiden tot natuur die mee kan bewegen met bijvoorbeeld klimaatverandering, en minder beheerkosten (EZ, 2014). Adams *et al.*, (2017, p. 26) geven aan dat natuurlijkheid vaak wordt geassocieerd met “natuurlijke dynamiek”: overstromingen en inundaties, verlegging van waterlopen, verstuiving, grote grazers als enige beheerders, kortom continue verplaatsing van habitats als gevolg van grootschalige processen”. Meer natuurlijkheid kan echter ook leiden tot een ervaren belemmering, wanneer door meer natuurlijkheid verslechtering dreigt van VHR-soorten en -habitattypen in de gebieden. De ervaren belemmering komt voort uit twee botsende discoursen over gewenste natuur. De VHR is gebaseerd op het zogenaamde ‘behoudsdiscours’, terwijl de beleidswens voor meer natuurlijkheid voortkomt uit het natuurlijkeheidsdiscours. Het eerste discours, het ‘behoud discours’, zegt dat Nederland een cultuurlandschap is dat gekenmerkt wordt door vele semi-natuurlijke habitats die al jaren door de mens beheerd worden. De instandhoudingsdoelen van de VHR passen bij dit discours: het streven om de soorten en habitattypen waarvoor de gebieden zijn aangewezen te behouden en verslechtering hiervan te voorkomen. Het ‘natuurlijkeheidsdiscours’ gaat ervan uit dat natuurlijk functionerende systemen het meest wenselijk zijn (ook in relatie tot klimaatverandering) met het oog op het borgen van natuurkwaliteit op langere termijn, maar ook dat het ecologisch gezien niet altijd mogelijk is om bepaalde soorten en habitats te behouden. Vanuit dit natuurlijkeheidsdiscours wordt het ‘statische’ VHR-beleid soms als belemmering ervaren. Wanneer het bevorderen van meer natuurlijkheid in Natura 2000-gebieden leidt tot kans op verslechtering van aangewezen VHR-soorten en -habitattypen, dan loopt men tegen artikel 6.2 HR aan, dat verslechtering moet worden voorkomen. Deze spanning kan een rol spelen bij 1. projecten voor herstel van grootschalige robuuste natuur; en 2. een beheer gericht op meer natuurlijkheid.

1. Projecten voor grootschalige robuustere systemen

Nederland wil in sommige gebieden investeren in grootschalige robuuste natuursystemen die als geheel een grotere waarde hebben dan de bestaande half-natuurlijke natuur (Adams *et al.*, 2017 en

---

¹⁶ Een gebied beschouwen Bijlsma *et al.* (2017, p. 145-146) als natuurlijker dan het was, naarmate:

- “de werkzaamheid van systeemkarakteristieke landschapsvormende en hydrologische processen is vergroot;
- een grotere geo-morfologisch-bodemkundige variatie in landschappelijke samenhang beschikbaar is gekomen voor leefgebieden en vegetatieontwikkeling;
- er meer uitwijkmogelijkheden zijn gerealiseerd: bereikbaar en (tijdelijk) geschikt leefgebied wanneer omstandigheden veranderen;
- er meer uitwisseling en interacties optreden binnen en tussen karakteristieke soorten”.

Ecologisch kan onderscheid worden gemaakt tussen natuurlijke processen en natuurlijke dynamiek; beide zijn een uiting van meer natuurlijk functionerende ecosystemen. Bij natuurlijke dynamiek gaat het om dynamiek veroorzaakt door natuurlijke factoren die elkaar afwisselen, zoals eb en vloed. Bij natuurlijke processen verwijzen Bijlsma *et al.* (2016) naar processen die verlopen of een ontwikkelingsgang kennen volgens de natuur, bijvoorbeeld opeenvolgende fasen van plantengroei (successie).

Broekmeyer *et al.*, 2017). In de uitvoeringspraktijk wordt de kans op verslechtering van soorten en habitats waarvoor het gebied is aangewezen als probleem ervaren, waar men in restauratieprojecten voor herstel van grootschalige robuuste systemen tegenaan loopt. Om hoeveel projecten dit gaat is ons niet bekend. Verschillende auteurs geven aan dat de omvang van het probleem niet zo groot is. Nederland heeft bijna geen echt ongestoorde natuurlijke landschappen. Grootschalige natuur met minimale beheeringrepen wordt volgens Bijlsma *et al.* (2016) in de praktijk weinig toegepast of zelfs niet mogelijk geacht vanwege o.a. onvoldoende fysieke ruimte. Het aantal gebieden waarin extreme veranderingen plaatsvinden is niet groot, bijvoorbeeld de overgang van zoete naar zoute systemen (zoals het Grevelingenmeer en het Krammer Volkerakmeer) of bij het IJsselmeer/Markermeer/IJmeer, die in de periode 1999-2003 zijn aangewezen voor soorten van voedselrijk water, terwijl het water sindsdien door KRW maatregelen gericht op het verminderen van de eutrofiëring in de gebieden voedselarmer is geworden en dus soorten van het voedselrijke water verslechteren (Broekmeyer *et al.*, 2017 en Adams *et al.*, 2017).

Het probleem is in verschillende voorbeeld-gebieden die in de interviews werden genoemd echter wel groot in termen van kosten. Er moeten kostbare maatregelen worden getroffen om de aangewezen soorten of habitats te behouden, terwijl de inzet van de restauratieprojecten is om het ecologische systeem in een gebied te veranderen, bijvoorbeeld van zoet naar zout, of grootschalige dynamiek te herstellen, bijvoorbeeld rivierherstel. Bij restauratie -projecten voor robuuste natuursystemen moet de initiatiefnemer voor alle onderdelen van zo'n project die niet nodig zijn voor het management van de site (art 6.1.) de passende beoordeling (artikel 6.3) doorlopen (Adams *et al.*, 2017; Broekmeyer *et al.*, 2017). Wanneer restauratieprojecten leiden tot het verslechteren of verdwijnen van bepaalde habitats of soorten waarvoor het gebied is aangewezen, en het mitigeren hiervan is niet mogelijk, moet de ADC-toets worden doorlopen. Het doorlopen van de ADC-toets voor behoud van een bepaalde soort of habitattype brengt een administratieve (bewijs)last met zich mee, en voor kleinere projecten (zonder groot openbaar belang) betekent het dat ze niet door kunnen gaan, terwijl dit wel had kunnen leiden tot een verbetering van het ecologisch systeem. Daarnaast kunnen de kosten voor compensatie hoog oplopen (bronnen: interviews).

Grevelingen: een project om getijdewerking te herstellen

Een uniek voorbeeld van een gebied waar dit speelt is Grevelingen, waar Rijkswaterstaat (RWS) bevoegd gezag is. Grevelingen is een voormalig gebied met getijden. Door afsluiting van het gebied met een dam is het een zoutwatergebied geworden. Het plan is om de getijdewerking te herstellen. Hierdoor komen tijdelijk doelen voor broedvogels en enkele habitatsoorten en typen in gevaar. Een van die soorten is de groenknolorchis. Om het tijdelijk verdwijnen van de groenknolorchis op te vangen, ligt het compensatiespoor voor de hand via het doorlopen van de ADC-toets. Wenselijker is het volgens een respondent van Rijkswaterstaat echter om de ingreep die leidt tot het (tijdelijk) verdwijnen van de groenknolorchis op te nemen in het aanwijzingsbesluit voor het gebied. Adams *et al.* (2017) geven ten aanzien van Grevelingen aan dat "updaten van de doelen van het gebied binnen het Natura 2000 raamwerk zou kunnen vallen, zeker als het wordt gemotiveerd vanuit noodzakelijkheid voor de Kader Richtlijn Water". Tot nu toe is dit nog niet gebeurd. Gesprekken zijn hierover wel gaande. Andere door de respondent genoemde mogelijkheden om met het tijdelijk verdwijnen van de soort om te gaan zijn: a) deze soort elders laten ontstaan, in een gebied waar dit ecologisch gezien meer voor de hand ligt, bijvoorbeeld in de Markerwadden, of b) het accepteren dat het verdwijnen van een pionier soort, zoals de groenknolorchis, past in een natuurlijk ecologisch systeem. Volgens een van de respondenten die hiermee te maken heeft, is het een kwestie van kiezen: als je kiest voor een natuurlijke systeem in een bepaald gebied, moet je accepteren dat bepaalde soorten in dat gebied verslechteren of verdwijnen.

2. Een beheer gericht op natuurlijkheid

Het bevorderen van meer natuurlijkheid in Natura 2000-gebieden kan leiden tot het verslechteren of verdwijnen van bepaalde habitats of soorten waarvoor het gebied is aangewezen, en dan loopt men tegen artikel 6.2 HD aan, dat verslechtering moet worden voorkomen (Broekmeyer *et al.*, 2017). Het kan mogelijk tot een knelpunt leiden in gebieden waar een beheer gericht op natuurlijkheid wordt nagestreefd, zoals de duinen, het riviereengebied of op de Veluwe, waar eikenbossen verbeuken (Broekmeyer *et al.*, 2016). In de VHR-doelen zitten bijvoorbeeld successiestadia die niet behouden kunnen worden in een bepaald gebied wanneer men streeft naar meer natuurlijkheid. Bijlsma *et al.*

(2017) beschrijven dit voor bijvoorbeeld successie op de Veluwe. Bij successie veroudert een systeem, het ontwikkelt zich naar iets anders. Een voorbeeld waar dit speelt zijn oude eikenbossen op de Veluwe, die niet behouden kunnen worden zoals ze nu zijn begreisd. In eikenbossen gaan eiken dood, dat is ecologisch gezien heel natuurlijk, eiken hebben meer licht nodig voor verjonging; dat betekent dus dat eikenbossen ouder worden en dan verdwijnen; ze ontwikkelen zich naar een ander bostype. De eiken verjonging vindt plaats op de heide, maar daar mag het niet, want dat is habitatype heide en dat moet heide blijven. De doelstelling over behoud van dit type bossen is ecologisch gezien onmogelijk op de lange termijn. Broekmeyer *et al.* (2017, p. 79) geven aan dat voor de meeste gebieden een management nodig is waar een beheer voor natuurlijkheid, bijv. successie of overstromingen, ingepast kan worden binnen de huidige spelregels.

Samengevat, uit de interviews komen als voornaamste spanningen naar voren: de hoge kosten van technische maatregelen om behoud van VHR-soorten en -habitattypen te combineren met het herstel van natuurlijke dynamiek, zoals eb en vloed in herstelprojecten, de hoge kosten van eventuele compensatie bij restauratieprojecten, de administratieve last en het feit dat restauratieprojecten zonder groot openbaar belang niet door kunnen gaan. In de uitvoering loopt men in (sommige) Natura 2000-gebieden tegen hoge kosten aan om (beheer voor) meer natuurlijkheid te combineren met behoud van enkele aangewezen soorten of habitats die dreigen te verslechteren. Volgens het discours 'natuurlijkheid' is het zonder meer uitvoeren van het op behoud gerichte VHR-systeem niet wenselijk en niet altijd mogelijk. De Natura 2000-doelen zou men, voor de gebieden waar natuurlijke dynamiek een rol speelt, tegen het licht moeten houden, om te kijken of daar dit soort onmogelijkheden bij zitten. De ervaren belemmering wordt versterkt door het idee dat het efficiënter zou zijn als flexibeler kan worden omgegaan met het (tijdelijk) verdwijnen van habitattypen of soorten: de wens dat instandhoudingsdoelen en/of aanwijzingsbesluiten worden aangepast en dat zo'n soort of habitatype vervolgens elders in een Nederlands gebied ontwikkeld kan worden. Men is van mening dat dit efficiënter is dan complexe maatregelen in het gebied om natuurlijkheid en behoud te combineren.

5.3 Huidige ruimte binnen de spelregels

Zowel binnen de VHR-spelregels, de Nederlandse implementatiesystematiek als de huidige uitvoeringspraktijk zijn in de bestaande literatuur verschillende mogelijkheden aangegeven om ruimte te geven aan het bevorderen van natuurlijkheid. Hieronder volgt een beschrijving van de oplossingsrichtingen uit de bestudeerde literatuur.

VHR-spelregels

Maatregelen voor herstel van natuurlijke dynamiek opnemen als 6.1 maatregel

De VHR-spelregels bieden ruimte om natuurlijke dynamiek, zoals overstromingen of getij, toe te staan binnen de gestelde doelstellingen, wanneer deze dynamiek bijdraagt aan behoud van de landelijke gunstige staat van instandhouding. Dit gaat om habitattypen waarbij non interventie-management gepast is. Bijvoorbeeld bij habitat typen die worden gekarakteriseerd door ecologische dynamiek (bijvoorbeeld kustsoorten en delta), hoort die dynamiek bij de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dan kan het bevorderen van natuurlijke dynamiek in Natura 2000-gebieden bijdragen aan behalen van de instandhoudingsdoelen en uitgevoerd worden als maatregel onder artikel 6.1 HR (Broekmeyer *et al.*, 2017). In bijvoorbeeld het gebied Krammer Volkerak is dit gebeurd. De maatregel voor de introductie van getij in het gebied is door Rijkswaterstaat (RWS) opgevoerd als art. 6.1 maatregel, en er is dus geen artikel 6.3 doorlopen. Maar dat heeft niet voorkomen dat er met die 6.1 maatregelen voor twee vogelsoorten die afhankelijk zijn van zoet water negatieve effecten optreden en RWS dus tegen het verslechteringsverbod aanloopt. RWS vraagt zich af of het juist is om de maatregelen voor introductie van het getij als art. 6.1 te interpreteren. Broekmeyer *et al.* geven aan dat er geen verplichting is om onder artikel 6.3 negatieve gevolgen van art. 6.1 maatregelen te beoordelen (zie verder: Broekmeyer *et al.* 2017, p. 20)¹⁷. Het is ons ons niet duidelijk geworden voor hoeveel gebieden dit probleem speelt en of de uitweg die Broekmeyer *et al.* 2017 bieden hier winst kan opleveren.

---

¹⁷ Verwijzing naar case C241/08 Com vs France.

Interpretatie van verslechtering en natuurlijke kenmerken

Maatregelen of beheer voor meer natuurlijkheid, zoals successie, kunnen leiden tot tijdelijke verslechtering van de kwaliteit van habitattypen en soorten in Natura 2000-gebieden. En bij projecten kan alleen toestemming worden verleend wanneer de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Broekmeyer *et al.* (2017) geven daarom aan dat de vraag wat onder verslechtering en natuurlijke kenmerken moet worden verstaan belangrijk is. Ze geven een uitgebreide analyse van de interpretatie van de begrippen verslechtering en natuurlijke kenmerken van een gebied in relatie tot meer natuurlijkheid. Op basis hiervan stellen ze dat een negatief effect van een bepaald beheer dat nodig is voor bepaalde Natura 2000-waarden, niet altijd als verslechtering (art 6.2) hoeft te worden opgevat. Wanneer niet kan worden voorkomen dat de beheermaatregel een negatief effect heeft op andere waarden, en wanneer dit in de doelen van de site weerspiegeld wordt, worden de negatieve effecten niet noodzakelijkerwijs als verslechtering onder art. 6.2. opgevat. Dan moet wel gewaarborgd zijn dat deze waarde op landelijk niveau in een goede staat van instandhouding blijft of komt (Broekmeyer *et al.*, 2017, p. 9). Het werken aan veerkracht van de natuur kan daarom bijdragen aan het vinden van een balans tussen herstel van natuurlijke dynamiek en bescherming van soorten en habitattypen (Broekmeyer *et al.*, 2016; Broekmeyer *et al.*, 2017).

'Ecosysteem overwegingen' meenemen in de doelen

Volgens Broekmeyer *et al.* (2017) en Adams *et al.* (2017) zit er juridische ruimte in het meenemen van 'ecosysteem overwegingen' bij het formuleren van de instandhoudingsdoelen voor het betreffende natuurgebied. Opties binnen de huidige VHR-spelregels zijn a.) het formuleren van doelen voor assemblages van soorten (doelen stellen voor ecologische groepen i.p.v. per individuele soort - dan kun je erop anticiperen dat sommige soorten achteruit gaan); b) het aangeven van kwantitatieve doelstellingen door middel van bandbreedtes, c) het combineren van doelen voor meerdere gebieden (regiodoelen); en d) het kiezen van 'ten gunste van'-formuleringen in het aanwijzingsbesluit bij tegenstrijdige doelstellingen. Bij ten gunste van formuleringen kan "voor een bepaalde soort of habitatype enige afname worden toegestaan ten gunste van een andere (Adams *et al.*, 2017, p. 28). Een voorwaarde is dat de waarde die achteruit gaat zich landelijk niet in slechte staat van instandhouding bevindt, zodat achteruitgang niet erg is. Indien die waarde wel achteruit gaat, moet die elders gecompenseerd worden. Bastmeijer (2017) geeft aan dat Nederland veel van deze 'tools' al toepast. Ecosysteem argumenten hebben een rol gespeeld bij de selectie van de Natura 2000-gebieden, er zijn prioriteiten gesteld bij het formuleren van de instandhoudingsdoelen, en voor verschillende Natura 2000-gebieden is natuurlijke dynamiek daarin meegenomen. Het is de vraag in hoeverre ten gunste van formuleringen, doelen voor assemblages van soorten en bandbreedtes nog veel winst kunnen bieden in de gebieden waar betrokkenen in de uitvoeringspraktijk mee te maken hebben¹⁸.

Gebiedsgerichte mogelijkheden binnen de VHR-regels

Gebiedsgerichte mogelijkheden om binnen de huidige VHR-spelregels natuurlijke dynamiek ruimte te geven zijn a. zoneren (d.w.z. onderscheid maken tussen zones in een gebied met verschillende doelen en beheeraanpakken, bijvoorbeeld voor soorten/ of habitattypen van zoete systemen in een verder naar zout ontwikkelend systeem) (zie bijv. Broekmeyer *et al.*, 2017); b) de ADC-toets doorlopen voor restauratieprojecten die leiden tot het (tijdelijk) verdwijnen van een soort of habitatype; en eventuele compensatie na het doorlopen van art. 6.3 (ADC-toets). Dit is de gangbare route binnen de huidige spelregels (zie het eerdere voorbeeld in het gebied Grevelingen) of c.) het nemen van (herstel)maatregelen elders in het Natura 2000-gebied waardoor er voldoende oppervlakte van het habitatype aanwezig blijft in het Natura 2000-gebied (zie o.a. Guidance document beheer van Natura 2000-gebieden (Broekmeyer *et al.*, 2016). Er is ruimte om met een ecologische onderbouwing tijdelijk verslechtering (bijvoorbeeld door natuurlijke successie) toe te staan, mits er voldoende oppervlakte aanwezig blijft in het gebied. Herstelmaatregelen kunnen binnen de huidige regels plaatsvinden na het doorlopen van de ADC-toets. Uit het Europese Arrest Briels en Orleans volgt dat mitigerende maatregelen tijdig en op de plek van de ingreep moeten plaatsvinden (Broekmeyer *et al.*, 2016; Kistenkas en Bouwma 2018). Deze route is makkelijker in grote gebieden dan in kleinere, of wanneer er meer 'cement tussen de stenen' aanwezig is. Dan is er meer oppervlakte in het gebied voor verschillende successiestadia naast elkaar. Omdat de uitgangssituatie in de Nederlandse gebieden

---

¹⁸Het traject actualisatie doelendocument moet helpen dit soort aanpakken nader te verkennen en mogelijk te maken.

---

vaak ongunstig is (Schmidt, 2019), is de kans op verslechtering groot. In kleine Natura 2000 is er daarnaast weinig ruimte voor het creëren van meer habitat binnen Natura 2000-gebieden.

Nederlandse implementatiesystematiek

Wijziging van landelijke en gebiedsdoelen en aanwijzingsbesluiten

In de Nederlandse implementatiesystematiek is er onder voorwaarden ruimte voor de wijziging van landelijke en gebiedsdoelen en het aanpassen van aanwijzingsbesluiten. Naar deze optie wordt in de uitvoeringspraktijk het meest gekeken als mogelijke oplossingsrichting, met name om flexibeler om te kunnen omgaan met waarden die (tijdelijk) verslechteren bij herstel van natuurlijke dynamiek in een gebied (zie voorbeeld Grevelingen) en mogelijkheden om deze waarden elders te realiseren. De (juridische) literatuur geeft de juridische ruimte aan voor deze verschillende aanpassingen. Generiek is het niet mogelijk om behoudsdoelen uit te wisselen tussen verschillende Natura 2000-gebieden. Overleg bij onmogelijkheden en andere individuele gevallen ligt meer voor de hand. In de literatuur worden verschillende gevallen benoemd, waar aanpassingen te overwegen zijn, zie het voorbeeld van Grevelingen (Adams *et al*, 2017).

Vergroten of samenvoegen van gebieden

Het vergroten van de oppervlakte van Natura 2000-gebieden (door herbegrenzen van gebieden), of het (planmatig) samenvoegen en inbedden van Natura 2000 in een groter gebied, kan helpen om gevolgen van natuurlijke processen zoals klimaatverandering op te vangen, en kan bijdragen aan veerkrachtiger natuur (Vos en Kuiters, 2007). Het kan ook helpen om een balans te vinden tussen het versterken van natuurlijkheid en bescherming van specifieke habitattypen of soorten (Broekmeyer *et al*, 2017). Een voorwaarde is dat het gebied landschappelijke samenhang kent, en het kan alleen op grond van ecologische motieven (Broekmeyer *et al*, 2016; Bijlsma *et al*, 2012). Het vergroten van de oppervlakte van gebieden vergroot ook de ruimte om te zoneren en/of herstelmaatregelen te nemen. Zoneren in een Natura 2000-gebied helpt om een soort te behouden in een klein stukje van een gebied, waar natuurlijke dynamiek hersteld wordt, en biedt ruimte voor het toepassen van verschillende beheerpakketten binnen een gebied (Broekmeyer *et al*, 2016). Het nemen van herstelmaatregelen elders in hetzelfde gebied kan de soorten of habitattypen die dreigen te verslechteren helpen om zich in het gebied toch te handhaven. Het is vaak echter niet mogelijk (en dus niet erg kansrijk), wanneer de Natura 2000-gebieden klein zijn. Dan is er weinig ruimte voor het creëren van meer natuur binnen Natura 2000-gebieden. Ook wordt niet altijd de kans op verslechtering van soorten of habitattypen weggenomen, zodat nog steeds artikel 6.3 en/of artikel 6.4 (de ADC-toets) moeten worden doorlopen.

Europese guidances

In de literatuur (Adams *et al*, 2017, p. 79 en 80) wordt als wenselijke optie genoemd dat de Europese Commissie via guidances verdere toelichting geeft over hoe binnen de VHR-spelregels kan worden omgegaan met natuurlijke dynamiek. De Europese Commissie voorziet om de guidance documenten voor artikel 6 te herzien. Adams *et al*, 2017 (p.79) signaleren dat het wenselijk is dat de Europese Commissie verduidelijkt hoe "bij projecten die verbetering van de ecosystemen en de natuurlijke situatie nastreven omgegaan moet worden met de vereisten van artikel 6. Mag de nieuw te ontwikkelen natuur als compensatie worden gezien? Of kunnen de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied worden gekoppeld aan de nieuw te ontwikkelen natuurwaarden en kunnen alle maatregelen in dat verband worden gezien als een project dat nodig is voor het beheer van het gebied?".

Uitvoeringspraktijk

In de uitvoeringspraktijk wordt binnen de spelregels geopereerd die zijn vastgelegd in de richtlijnen en in de Nederlandse implementatie. Er zijn in de interviews geen aanvullende specifieke spelregels van de uitvoeringspraktijk naar voren gekomen die extra ruimte bieden voor het bevorderen van natuurlijke dynamiek of het combineren van behoud en natuurlijke dynamiek. Uitvoeringspartijen werken aan instandhoudingsmaatregelen en beheer. Voor het ontwikkelen van robuuste natuur worden plannen gemaakt en deze worden het vergunningentraject en de ADC-toets ingebracht wanneer er kans is op verslechtering of het tijdelijk verdwijnen van een soort of habitatype (zie het eerder genoemde voorbeeld van de groenknolorchis bij het gebied Grevelingen). Beheermaatregelen voor natuurlijkheid worden zo goed mogelijk ingepast in het beheer van de terreinen (Broekmeyer *et*

---

al, 2016). Maatregelen voor het bevorderen van natuurlijkheid kunnen worden opgenomen in beheerplannen, maar dat lijkt niet vaak te gebeuren¹⁹. In de interviews zijn twee aanpakken verder toegelicht bij het omgaan met de spanning tussen het bevorderen van natuurlijkheid en behoud van VHR-soorten en -habitattypen: technische maatregelen om natuurlijkheid met behoud te combineren en resets. Deze worden hieronder toegelicht.

Het combineren van behoud en natuurlijkheid via technische maatregelen

In de interviews wordt aangegeven dat het combineren van beheer voor natuurlijkheid en behoud in de uitvoeringspraktijk binnen een gebied kan worden aangepakt met – soms ingewikkelde – technische maatregelen, bijvoorbeeld een deelsysteem creëren voor soorten/ of habitattypen van zoete systemen in een verder naar zout ontwikkelend systeem. Het combineren van behoud en natuurlijkheid via technische maatregelen in een gebied, door bijvoorbeeld afdammen, helpt om een soort te behouden in een klein stukje van een gebied. Hierbij is er vaak toch een aanvullende belemmering: deze technische maatregelen zijn vaak kostbaar. Bereidheid lijkt nodig om mogelijke hoge kosten te accepteren voor dit soort gebiedsgerichte maatregelen voor het combineren van behoud van soorten en habitats met natuurlijke dynamiek, zowel voor inrichting als voor beheer.

Resets: voorbeelden in Overijssel en Flevoland

Een 'reset' betekent dat in een gebied maatregelen worden genomen waardoor successie opnieuw kan opstarten. Hiermee worden voorwaarden gecreëerd voor het terugkeren van bepaalde successiestadia, die onder de VHR zijn aangewezen maar als gevolg van de successie (tijdelijk) verdwijnen (bronnen: interviews). Resets zijn een veel gebruikte manier in LIFE projecten voor duinherstel of laagvenen. Hier worden veel grote resets uitgevoerd.

De provincie Overijssel heeft te maken met successiereeksen, bijvoorbeeld bij gebieden die zijn aangewezen voor verschillende soorten laagveen, zoals trilvenen in de Wieden-Weerribben, die onderdeel zijn van een verlandingsreeks. Wanneer successie zijn gang gaat, veroudert een systeem op natuurlijke wijze en verdwijnen sommige successiestadia waarvoor wel doelen gelden. Vaak wordt gestuurd op aanwezigheid van waarden. Bij een reset kunnen deze waarden soms tijdelijk verdwijnen en komen ze in de successie later terug. Indien dat niet mag kan een reset alleen gedeeltelijk worden uitgevoerd, omdat die waarden dan elders in het gebied blijven voorkomen. Eigenlijk zijn grote(re) gebieden nodig. De keuze voor het stellen van doelen voor een gebied is dan: a. zorgen voor condities dat de verschillende waarden altijd voldoende aanwezig zijn; of b. zorgen voor condities voor successie zodat die en die waarden altijd wel een keer aanwezig zijn; sturen op bandbreedtes. Vanwege kosten en praktische aspecten heeft de tweede aanpak mogelijk de voorkeur. In Overijssel worden, door middel van cyclisch beheer, eens in de zoveel jaar petgaten gegraven, waardoor de successie steeds opnieuw opstart. Voor een respondent is een wens dat het steeds opnieuw opstarten van resets geformaliseerd wordt, zodat het tijdelijk verdwijnen van successiestadia geaccepteerd kan worden²⁰.

In de provincie Flevoland wordt in de Oostvaardersplassen een reset uitgevoerd, waarvoor ruimte is binnen de huidige uitvoeringsspelregels. De Oostvaardersplassen is verbonden met meerdere Natura 2000-gebieden in een Nationaal Park. De Oostvaardersplassen is aangewezen als Natura 2000-gebied voor 31 vogelsoorten. Het gebied bestaat uit een moerasdeel en een grazig deel. Het moerasgebied verwordt langzaam tot open water (dat is een natuurlijk proces). Daardoor verdwijnen moerasvogels. Eind oktober 2015 is het Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen vastgesteld. Eén van de in het beheerplan beschreven maatregelen is de moeras-reset. Dat betekent een eenmalige drooglegging. Daarna kan de successie weer op gang komen. "Doel van de moeras-reset is regeneratie van het rietmoeras waardoor er 500 ha extra voor moerasvogels goed functionerend rietmoeras ontstaat voor de middellange termijn (15 tot 20 jaar na uitvoering)". In de praktijk is gekozen voor een gefaseerde uitvoering van de moeras reset, zodat tussentijds meer leefgebied overeind blijft voor o.a. watervogels. Dit gebeurt "met de hand aan de kraan", dat betekent tussentijds de effecten monitoren zodat bijgestuurd kan worden. De respondent geeft aan dat deze hand-aan-de-kraan methodiek ('gefaseerd water aflat' naar Markermeer) door het Ministerie van LNV is gesanctioneerd in het beheerplan van Oostvaardersplassen in de provincie Flevoland. In het

---

¹⁹ Dit blijkt uit de achterliggende database bij de publicaties Bouwma *et al*, 2018.

²⁰ Dit onderwerp ligt ook voor in de Actualisatie Doelensystematiek Natura 2000.

---

beheerplan wordt vastgelegd dat bij maatregelen voor natuurlijke dynamiek steeds wordt gemonitord wat het effect is.

5.4 De oplossingsroutes op een rij

Om binnen de huidige spelregels om te gaan met spanningen rond de combinatie van het bevorderen van natuurlijkheid en behoud van soorten en habitattypen, zijn in de literatuur en verkennende interviews verschillende mogelijkheden genoemd. In het bijgevoegde figuur 5.1 hebben we de routes weergegeven die doorlopen kunnen worden. We vatten ze hier samen. Daarbij maken we een onderscheid tussen de situaties dat A. de VHR-soorten en -habitattypen er goed voorstaan; en B. dat soorten en habitattypen waarvoor behoudsdoelen gelden dreigen te verslechteren door het bevorderen van natuurlijkheid.

A. De soorten en habitattypen staan er goed voor.

Een veerkrachtige natuur kan helpen om effecten van natuurlijke processen, zoals klimaatverandering op te vangen (Vos en Kuiters, 2007). Wanneer de natuur er goed voorstaat, is er meer kans dat effecten van natuurlijke processen, zoals klimaatverandering, opgevangen kunnen worden, en dat men een balans kan vinden tussen herstel van natuurlijke dynamiek en bescherming van soorten en habitattypen (Broekmeyer *et al*, 2017).

B. Soorten en habitattypen waarvoor behoudsdoelen gelden dreigen te verslechteren door het bevorderen van natuurlijkheid.

Natuurlijke dynamiek herstellen via artikel 6.1 maatregelen

Natuurlijke dynamiek herstellen kan binnen de VHR-spelregels via artikel 6.1 maatregelen. Een voorwaarde is dat het gebied is opgevoerd als gebied waarvoor een beheer voor meer natuurlijkheid passend is. Door de maatregelen op te nemen als artikel 6.1 maatregelen kan worden voorkomen dat de ADC-toets (Alternatieven, Dwingende redenen van groot openbaar belang, en Compensatie) moet worden doorlopen en (vaak kostbare) compensatie hoeft plaats te vinden. Het is ons niet duidelijk geworden of dit voor veel gebieden winst kan opleveren.

Aanpassingen van de Nederlandse implementatie

- Er zijn mogelijkheden om natuurlijke dynamiek mee te nemen bij het stellen van doelen, zoals doelen voor groepen van soorten en ten gunste van formuleringen. Deze worden in de Nederlandse implementatie al toegepast. Het is het ons niet duidelijk in hoeverre dit nog verder benut kan worden als oplossing voor gebieden waar ze in de uitvoeringspraktijk mee te maken hebben, en of dit snel kan worden aangepast wanneer dat vanuit een actuele situatie in een gebied nodig is.
- De in de interviews meest geuite wens vanuit de uitvoeringspraktijk is: flexibiliteit om gestelde Natura 2000-doelen aan te kunnen passen, bijvoorbeeld om een behoudsdoel elders te realiseren waar het makkelijker kan. Die wens is vanuit efficiëntie ingegeven. Dit kan onder de VHR-spelregels niet generiek, maar wel in uitzonderingsgevallen (bijvoorbeeld bij onhaalbare doelen), in overleg met de Europese Commissie. Ook verevenen, d.w.z. het in een ander Natura 2000-gebied ontwikkelen van een verdwijnende pionier soort in plaats van deze te proberen te behouden in een gebied dat als geheel ecologisch beter gaat functioneren door natuurlijke dynamiek, kan niet in verband met het verslechteringsverbod (art. 6.2 HR) per gebied. Ook het accepteren dat een pionier soort verdwijnt voor een beter/ natuurlijker functionerend ecosysteem is vanwege het verslechteringsverbod niet toegestaan onder de VHR-regels.
- Het vergroten van de oppervlakte van Natura 2000-gebieden kan helpen om meer ruimte te creëren voor zonering en het vinden van een balans tussen natuurlijke dynamiek en behoud, bijvoorbeeld zones onderscheiden met verschillende doelen en beheerpakketten. Ook samenvoegen van gebieden, wanneer het leidt tot meer oppervlakte, kan hieraan bijdragen. Het administratief samenvoegen van Natura 2000-gebieden kan verder tot meer 'administratieve oppervlakte' leiden voor compensatie en mitigatie.

Gebiedsgerichte oplossingen

- Zoneren kan helpen om een soort of habitatype te behouden in een gebied. Het is echter moeilijk om te zoneren wanneer Natura 2000-gebieden klein zijn. Ook wordt niet altijd de kans op verslechtering van soorten of habitattypen weggenomen, zodat nog steeds artikel 6.3 en/of artikel 6.4 (de ADC-toets) moeten worden doorlopen.
- Ook technische maatregelen kunnen helpen om een soort of habitatype te behouden in een gebied waar tegelijkertijd een restauratie of beheer voor meer natuurlijkheid plaatsvindt. Hierbij is een aanvullende belemmering die in de praktijk wordt geuit dat deze technische maatregelen vaak kostbaar zijn.
- Met een 'reset' kan successie in een gebied opnieuw wordt opgestart. Resets moeten wel terugkerend en gedeeltelijk zijn: bij een reset worden successiestadia doorlopen, en verdwijnen dus tijdelijk habitattypen of soorten. Het opnemen van terugkerende resets (en het daarbij accepteren van tijdelijke verslechtering) als optie in de Nederlandse doelensystematiek is een in de interviews genoemde wens.

Het werken aan instandhoudingsmaatregelen en veerkracht

Het werken aan instandhoudingsmaatregelen en veerkracht, zeker in samenhang met vergroten of samenvoegen van gebieden, kan bijdragen aan de balans tussen het bevorderen van natuurlijkheid en behoud van voor de gebieden aangewezen van soorten en habitattypen. Het vergroot de mogelijkheden voor zoneren en /of het nemen van herstelmaatregelen voor een soort of habitatype dat dreigt te verslechteren of verdwijnen elders in het gebied.

Figuur 5.1 Ruimte voor natuurlijke dynamie binnen de spelregels

---

6 Combineren van economische en maatschappelijke opgaven met natuurontwikkeling

6.1 Introductie

In dit hoofdstuk verkennen we het derde onderwerp: combineren van economische en maatschappelijke opgaven met natuurontwikkeling in een integrale aanpak. Eerst analyseren we de ervaren belemmering (paragraaf 6.2). Vervolgens verkennen we in de bestudeerde literatuur en interviews genoemde mogelijkheden binnen de huidige spelregels om hiermee om te gaan (paragraaf 6.3). We sluiten af met een samenvatting van de genoemde oplossingsrichtingen (paragraaf 6.4). Een schematische weergave van de routes die bewandeld kunnen worden met betrekking tot het combineren van maatschappelijke en economische opgaven met natuurontwikkeling is bijgevoegd (figuur 6.1).

6.2 De ervaren belemmering

Een door beleidsmakers en stakeholders geuite wens is om natuurontwikkeling in een integrale gebiedsontwikkeling of project te kunnen combineren met andere opgaven, zoals economische ontwikkeling, waterveiligheid of infrastructuur. Wanneer een partij (een overheid danwel private partij) in een integrale gebiedsaanpak of project natuurontwikkeling wil realiseren, loopt men echter tegen juridische grenzen aan (artikel 6.2, het verslechteringsverbod) wanneer het project leidt tot verslechtering of verdwijnen van voor Natura 2000 aangewezen habitattypen, ook al zou het project overall positief kunnen uitpakken voor de natuur in het gebied. In de praktijk is er sinds de Europese Arresten Briels, Orleans en de uitspraak over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) van de Raad van State weinig flexibiliteit om projecten te ontwikkelen die natuurontwikkeling en economische of maatschappelijke (en/of klimaat-)opgaven combineren met toekomstige natuurontwikkeling (Adams *et al.*, 2017, Broekmeyer *et al.*, 2017 en Kistenkas en Bouwma, 2018). De habitattoets richt zich uitsluitend op (limitatieve) ecologische doelen en niet op maatschappelijke, klimaat en/of economische. Er is dus geen triple P (3P's: people, planet, profit)-weging maar alleen een 1P-toetsing (planet) (Kistenkas 2014). De habitattoets vereist een strikte (enkel ecologische) toetsing aan instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied en een compensatie vooraf.

Een bekend voorbeeld in Nederland is de verbreding van de Rijksweg A2-, die tot negatieve gevolgen leidde voor het Natura 2000- gebied 'Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek'. (De eerder genoemde Briels-zaak - deze wordt besproken in zowel Kistenkas en Bouwma 2018 als Broekmeyer *et al.*, 2017). Dit project zou leiden tot een aantasting van 11,5 ha Blauwgrasland. Een nieuwe ontwikkeling elders in het gebied zou overall tot natuurwinst leiden, en werd gepresenteerd als mitigatie. Er werd geconcludeerd dat de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied daarmee niet zouden worden aangetast. Het Hof van Justitie was het daar niet mee eens. N.a.v. dit project is bepaald dat er niet meer vooraf geïnvesteerd kan worden in economische groei met achteraf natuurontwikkeling. Er mag in de fase van de passende beoordeling geen voorschot genomen worden op toekomstige (gunstige) natuurontwikkelingen. De natuurontwikkeling moet opgevat worden als compensatie. Omdat (nog te realiseren) versterking van natuur elders hooguit als compensatie wordt gezien, kan dat alleen voor projecten met groot openbaar belang. Natuurontwikkeling kan wel integraal onderdeel zijn van een project wanneer deze vooraf al effectief is en negatieve effecten voorkomt. Deze moet bovendien plaatsvinden op dezelfde plek als de ingreep. Er is geen uitruil of externe saldering met andere natuurgebieden toegestaan.

De kern van spanningen in de uitvoeringspraktijk is dat veel economische en maatschappelijke ontwikkelingen niet kunnen doorgaan wanneer niet kan worden uitgesloten dat deze ontwikkelingen

---

negatieve effecten hebben op de VHR-soorten of Natura 2000-gebieden. Er is naar aanleiding van het afschaffen van het PAS gebleken, dat het alleen al rond de stikstofproblematiek om wel 18.000 grote en kleine projecten gaat. Het combineren van economische en maatschappelijke opgaven met natuurontwikkeling zou een oplossing kunnen bieden omdat het 'overall' zou kunnen leiden tot meer natuurkwaliteit in een gebied, bijvoorbeeld door aanleg van habitat of leefgebied voor bepaalde soorten. Maar de mogelijkheden zijn hiervoor beperkt. Het is niet mogelijk om in projecten, zoals natuur-inclusieve landbouw of natuurinclusief bouwen, integrale oplossingen te vinden waarbij aan meerdere belangen tegelijk tegemoet wordt gekomen wanneer dit leidt tot een (tijdelijke) verslechtering van aangewezen VHR-soorten en -habitattypen. Ieder project met kans op verslechtering moet de ADC-toets doorlopen (Alternatieven, Dwingende redenen van groot openbaar belang en Compensatie). Er moeten dwingende openbare redenen zijn wil een project door kunnen gaan. Het is dus vooral een gemiste kans voor projecten zonder groot openbaar belang. Projecten zonder groot openbaar belang mogen oplossingen niet zoeken in alternatieven en compensatie en daarmee blijven deze projecten vaak strijdig met de VHR, ook al zouden ze overall tot een verbetering van de natuur in het gebied kunnen leiden. Wegverbreding en wegenaanleg zal (i.v.m. verkeersveiligheid) vaak gemakkelijker een dwingende openbare reden zijn dan extra stalcapaciteit voor een varkenshouderij (privé belang i.p.v. publiek belang) (vergelijk de Blankenburgerverbinding A24 Rotterdam en het bestemmingsplan van de gemeente Veldhoven inzake de overbelaste Kempenbaan van Brainport Eindhoven) (Broekmeyer *et al*, 2017; Kistenkas en Bouwma, 2018).

Naast de beperkte mogelijkheden om natuurwaarden af te wegen met andere opgaven op projectniveau, zijn ook de mogelijkheden voor integrale weging in (project overstijgende) integrale gebiedsgerichte processen waarin provincies proberen natuurdoelen te realiseren, beperkt. De wens vanuit uitvoeringspraktijk is om op gebiedsniveau flexibel te kunnen afwegen tussen de verschillende belangen. Een respondent geeft aan dat provincies in ruimte en tijd willen kunnen puzzelen, zodat ze via integrale gebiedsontwikkeling allerlei doelen tegelijk kunnen realiseren. Na de uitspraken van Briels en Orleans (en de PAS- uitspraak) moet in gebiedsprocessen in detail op natuur worden gestuurd, en verdwijnt de flexibiliteit uit de gebiedsprocessen. Hierbij loopt men er in de uitvoeringspraktijk ook tegen aan dat het eerst investeren in natuurontwikkeling, zodat die effectief kan zijn voor het toestaan van economische ontwikkelruimte, niet altijd goed past bij de rationaliteit van gebiedspartners, zoals agrariërs met ontwikkelwensen.

In de beleids- en uitvoeringspraktijk wordt deze aanpak soms als beperkend ervaren, omdat men de samenhang tussen natuurbescherming en maatschappelijke en economische opgaven juist wil versterken en natuur-inclusieve projecten en een programmatische aanpak mogelijk maken. Vanuit deze wens werd ook het PAS ontwikkeld. In relatie tot de stikstofproblematiek is het nu niet meer mogelijk om in een programmatische aanpak economische ontwikkeling toe te staan en achteraf de maatregelen te nemen voor natuurherstel. Het brengt verder uitvoeringlast met zich mee als een initiatiefnemer of bevoegd gezag een natuurinclusief programma wil uitvoeren. De mogelijkheden voor natuur-inclusieve programma's, waarbij afwegingen van alternatieven, dwingende redenen en compensatie in samenhang kunnen worden getoetst zijn beperkt: in de concrete uitvoeringsprojecten moet deze toetsing opnieuw per project worden doorlopen.

Uit de bestudeerde literatuur blijkt dat ook afstemming tussen het VHR-beleid en andere maatschappelijke (beleids)terreinen een uitdaging kan zijn. Kuindersma *et al* (2020) kijken naar de mogelijkheden voor afstemming tussen natuurbeleid en beleid vanuit landbouw, recreatie of hoogwaterbescherming. Ze laten zien dat de focus op de internationale natuurdoelen (VHR/Natura 2000) in het natuurbeleid, maar ook (inhoudelijke) keuzes in de andere beleidsterreinen de kansen voor afstemming bemoeilijken (zie verder Kuindersma *et al*, 2020). Een ander voorbeeld zijn klimaatdoelen. De natuurdoelen van de Habitattoets houden geen rekening met de huidige klimaatdoelen en kunnen in toenemende mate gaan conflicteren met klimaatdoelen: rechtstheoretisch is het mogelijk dat bijvoorbeeld oud bos (met een hoge CO₂-opslag en/of waterretentie) gekapt moet worden om juist aan Natura 2000-doelen te voldoen, bijvoorbeeld voor droge heide, stuifzand of voor een kwalificerende soort als de zandhagedis. De habitattoets kan klimaat-inclusief bosbeheer dus juridisch-theoretisch in de weg gaan staan (Kistenkas 2019). In de praktijk compenseren terrein beherende organisaties boskap door bosaanleg elders. Dat neemt niet weg dat de Habitattoets rechtstheoretisch alleen toetsing aan beperkte instandhoudingsdoelstellingen (namelijk die specifieke

---

ecologische doelen die voor het desbetreffende Natura 2000-gebied zijn geformuleerd) toestaat. Daardoor kunnen andere voor het gebied relevante doelen rechtens uit beeld raken. Mee-koppelen van bijvoorbeeld klimaat- en waterdoelen kan zo lastig worden. Pas bij de ADC-toets zouden andere doelen een rol kunnen gaan spelen bij de D van 'dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard' (art. 2.8 lid 4 sub b Wnb), maar alleen dus als deze doelen 'van groot openbaar belang' zijn, waardoor dus niet alle relevante doelen en ecosysteemdiensten meegewogen kunnen worden.

6.3 Huidige ruimte binnen de spelregels

Zowel binnen de VHR-spelregels, de Nederlandse implementatiesystematiek als de huidige uitvoeringspraktijk zijn er verschillende mogelijkheden voor het combineren van natuurontwikkeling met maatschappelijke en economische opgaven. Hieronder volgt een beschrijving van de speelruimte voor de oplossingsrichtingen zoals die in de bestaande literatuur wordt beschreven.

VHR-spelregels

Adams *et al* (2017), Broekmeyer *et al* (2017) en Kistenkas en Bouwma (2018) bestuderen de juridische speelruimte binnen de VHR-spelregels voor de wens om economische en maatschappelijke opgaven te combineren met natuurontwikkeling, aan de hand van de Europese en Nederlandse juridische kaders en jurisprudentie. De bestaande mogelijkheden voor integrale projecten binnen artikel 6, zijn: a) zorgen voor mitigatie via de art. 6.3 procedure, zodat de kans op negatieve effecten op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden voorkomen wordt. Eventuele natuurontwikkeling moet effectief zijn voor de ingreep. Ook na de uitspraken over het PAS mag dit steeds van zowel Hof als de Raad van State, mits er zekerheid is dat de natuurlijke kenmerken niet significant worden aangetast. Broekmeyer *et al* (2017) geven aan dat ingrepen alleen niet zullen leiden tot (kans op) verslechtering van VHR-soorten en -habitattypen, wanneer de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden volledig zijn gehaald en de natuurontwikkeling (eventueel te realiseren samen met projectontwikkelaars) dus tot een 'surplus' (d.w.z. extra kwaliteit of oppervlakte van soorten of habitattypen) van de soort of het habitattype leidt. Wanneer dat niet kan, is de volgende stap: b) het doorlopen van art. 4, de ADC-toets en vervolgens compensatie. De ADC-toets is mogelijk een route die vaker doorlopen kan worden dan nu gebeurt (zie ook Adams *et al*, 2017 en Broekmeyer, 2017). Betrokkenen zijn hier vaak huiverig voor, omdat het een zware toets is, men vreest er niet door te komen en voor niets het traject te doorlopen (Broekmeyer *et al*. 2017). In de Wet natuurbescherming wordt aangegeven dat, wanneer compensatie plaatsvindt buiten het Natura 2000 netwerk, het gebied waar de compensatie plaatsvindt, alsnog opgenomen moet worden in het netwerk, door aanwijzing als nieuw Natura 2000-gebied, of door opname van het gebied in een bestaand Natura 2000-gebied²¹.

Op projectniveau zijn de huidige juridische mogelijkheden voor een andere dan deze stapsgewijze aanpak van de vergunningverlening beperkt. Adams *et al* (2017) geven aan dat bij natuurinclusief ontwerpen van projecten, d.w.z. een project bevat schadelijke activiteiten en activiteiten voor versterking van de natuur, niet natuurcomponenten en natuurcomponenten moeten afzonderlijk worden getoetst. Mogelijkheden dit te integreren zijn zeer beperkt. De huidige juridische ruimte voor een '*per saldobenadering*' op projectniveau is op dit moment mogelijk onder de volgende voorwaarden Adams *et al*, (2017): "als: 1) de maatregelen met positieve gevolgen behoren tot hetzelfde project (ieder project moet apart worden beoordeeld). 2) Als de mitigerende maatregelen tot gevolg hebben dat negatieve effecten zich niet kunnen manifesteren; 3) als er geen aantasting plaatsvindt van een habitattype, maar bijv. van leefgebied van een soort. 4). Bij mitigerende maatregelen moeten de maatregelen worden genomen op de plek van de negatieve effecten. Dus niet: verhoging N depositie ergens en verlaging elders (dat kan weer wel als er nog geen sprake is van schade, maar om schade te voorkomen)."

---

²¹ Wet Natuurbescherming, art. 2.8.

Ecologische oplossingsrichting: Goede staat van instandhouding bereiken/surplus realiseren

Een huidige mogelijkheid is het werken aan een goede staat van instandhouding, met als doel een surplus van natuur te realiseren, eventueel via voorinvesteringen (Broekmeyer *et al*, 2017). De beste oplossing volgens Broekmeyer *et al* (2017) is om te werken aan het halen van de instandhoudingsdoelen. Wanneer de Natura 2000-gebieden zich in een gunstige staat bevinden, mét een 'surplus', is er meer ruimte om projecten toe te staan. Een surplus op de instandhoudingsdoelstellingen realiseren in samenwerking met projectontwikkelaars kan wel. N.a.v. de Briels case moet de natuurontwikkeling/habitatcreatie volledig effectief zijn, en kan vervolgens art. 6.3 worden doorlopen. Wel temperen Broekmeyer *et al* (2017) de verwachtingen. Aangezien zo'n groot aandeel van de Natura 2000-gebieden in Nederland zich in ongunstige staat van instandhouding bevindt, is het ambitieus om projectontwikkelaars te vragen bij te dragen aan een 'surplus'. Het kan verder lastig zijn voor projectontwikkelaars om een plek te vinden voor dat surplus, buiten de Natura 2000 site of in de 'lege plekken' binnen de site waar zich geen Natura 2000-waarden bevinden. Ook is het mogelijk niet aantrekkelijk voor private partijen omdat ze, gezien de ongunstige staat van instandhouding, niet weten of hun voorinvestering wel daadwerkelijk ontwikkelruimte oplevert. In kleine Natura 2000-gebieden is dat waarschijnlijk lastig. Er zijn ook twijfels of het wel is toegestaan om projectontwikkelaars te vragen bij te dragen aan het halen van de gunstige staat van instandhouding, vanwege de verplichting van de lidstaten zelf om de instandhoudingsmaatregelen te nemen (artikel 6.1 HR) (zie Broekmeyer *et al*, 2017). Daarnaast roept het creëren van een surplus samen met projectontwikkelaars, vragen op. Want van wie is dat surplus dan? Vooraf afspraken maken met projectontwikkelaars over voorinvesteringen is niet zo makkelijk. Wie betaalt? (bronnen: interviews).

Europese guidance

Om projecten te stimuleren die gericht zijn op een verbetering van de ecologie, maar die ook andere ruimtelijke component bevatten, zou de Europese Commissie volgens Broekmeyer *et al* (2016: p. 98) 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. Niet bekend is of hierover een gesprek met de EC wordt gevoerd.

Nederlandse implementatiesystematiek

Een optie uit de Nederlandse implementatiesystematiek voor integratie van maatschappelijke en economische opgaven met natuurontwikkeling op gebiedsniveau was/is de programmatische aanpak, d.w.z. een uitwisseling tussen plussen en minnen op gebiedsniveau. Na de uitspraken over de PAS kan programmatische aanpak nog steeds, maar niet zoals die met de PAS werd ingevuld, dus niet door met economische ontwikkelingen vooruit te lopen op het natuurherstel.

Er zijn in de literatuur oplossingsrichtingen verkend ten aanzien van de beheerplannen. Beheerplannen kunnen naast bestaand gebruik en beheermaatregelen ook geplande projecten bevatten die doorgang kunnen vinden dankzij investeringen in natuurkwaliteit. "Door actief beheer verbetert de kwaliteit van te beschermen habitat en leefgebieden. Vervolgens kunnen activiteiten die een kleine negatieve gevolgen hebben ook worden opgenomen; deze hoeven dan niet later een passende beoordeling te ondergaan. Ook al kunnen de projecten pas na de verbetering plaats gaan vinden, ze staan dan wel in het beheerplan, en dat kan zekerheid bieden voor die private partijen, zodat ze eerder voorinvesteringen zullen willen doen" (Broekmeyer *et al*, 2016).

Vreeswijk *et al* (2017) onderzoeken de mate van afstemming met andere beleidsterreinen in de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Ze concluderen dat de coherentie tussen Natura 2000-doelen en ander beleid in de beheerplannen wisselend is uitgewerkt. In beheerplannen worden de PAS maatregelen bijvoorbeeld vaak opgenomen, die coherentie is dus goed. Er wordt echter in weinig beheerplannen aangegeven welke doelen en maatregelen voor bijvoorbeeld de KRW en het Natuurnetwerk gelden en hoe die maatregelen bij kunnen dragen aan de realisatie van de Natura 2000-doelen (Vreeswijk *et al*, 2017, p.7).

Gelijktijdigheid bij het realiseren van ecologische doelen en het toestaan van economische en/of recreatieve ontwikkelingen kan volgens Broekmeyer *et al* (2016, p. 99) plaatsvinden door ingreep- en herstelmaatregelen te reguleren via bestaande instrumenten zoals het beheerplan (zoals Flevoland doet met de moeras-reset in OVP in beheerplan), een programmatische aanpak of een koepelvergunning of via gefaseerde vergunningverlening. 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 (als tweede deel van de habitattoets) niet doorlopen te worden.

Het vergroten van de oppervlakte van Natura 2000-gebieden (door herbegrenzen) of het administratief samenvoegen van gebieden, kan de kans vergroten om te zoneren, of ingrepen te salderen met herstelmaatregelen elders in een gebied. Het biedt meer (administratieve) ruimte voor mitigatie en compensatie. Bij Nationaal Park Nieuw Land in Flevoland zijn gebieden samengevoegd, maar bestaat het samengevoegde Nationaal Park uit afzonderlijke Natura 2000-gebieden. In dat laatste geval is een beperking dat de toets of ingrepen mogelijk leiden tot verslechtering van soorten en habitattypen nog steeds per gebied moet gebeuren. Het potentiële voordeel van samenvoegen en vergroten van Natura 2000-gebieden geeft daarnaast enerzijds in theorie meer ontwikkelingsmogelijkheden, maar vraagt tegelijk ook meer onderzoeksverplichtingen naar de effecten van een project op instandhoudingsdoelstellingen van ook de andere Natura 2000-gebieden (met name lastig voor kleinere minder draagkrachtige initiatiefnemers die de habitattoets in moeten). Meer onderzoek is nodig. Een oplossing brengt dus een nieuwe belemmering met zich mee. Het vergroten of samenvoegen van gebieden kan worden verkend in overleg met Europese Commissie. Wij gaan ervan uit dat dit kansrijk kan zijn wanneer kan worden aangetoond dat de staat van instandhouding van VHR-soorten en -habitattypen hiermee gebaat kan zijn. Omdat (bij vergroten en administratief samenvoegen) mitigeren en compenseren op een groter oppervlak mogelijk wordt, moeten de verwachtingen aan de andere kant misschien worden getemperd. De lijn van de Europese Commissie is nu echter om te compenseren en mitigeren op een klein oppervlak.

Uitvoeringspraktijk

In de uitvoeringspraktijk wordt binnen de spelregels geopereerd die zijn vastgelegd in de richtlijnen en in de Nederlandse implementatie. Er zijn geen aanvullende specifieke spelregels van de uitvoeringspraktijk naar voren gekomen. Binnen de huidige kaders wordt in de uitvoeringspraktijk de reguliere vergunningverlening doorlopen om (natuur-inclusieve) projecten te toetsen: artikel 6.3 en eventueel artikel 6.4, de ADC-toets.

Zoneren

Een gebiedsgerichte werkwijze die we in de interviews zijn tegen gekomen, is zonering, bijvoorbeeld zoneren (ruimtelijk scheiden) van economische en recreatieve activiteiten ten opzichte van ecologisch kwetsbare gedeelten binnen Natura 2000-gebieden. In het algemeen kan gesteld worden dat zoneren verschillende effecten heeft (Van Hinsberg *et al.*, 2003; Pouwels en Vos, 2001; Pouwels en Henkens, 2020). Zoneren binnen natuurgebieden, bijvoorbeeld voor recreatie, kan ertoe leiden dat er bijvoorbeeld minder verstoring optreedt van kwetsbare natuur. Een randvoorwaarde voor zoneren is dat dit geen significante gevolgen mag hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van het desbetreffende gebied. Er mag hierbij 'geen redelijke twijfel' bestaan (RvS 29 mei 2019, PAS-arrest, rechtsoverweging 18). Zoneren op grotere schaal, bijvoorbeeld om intensieve landbouw meer ruimtelijk te scheiden van VHR-gebieden, kan helpen om milieu- en watercondities te beïnvloeden, wat effect kan hebben op de soorten en habitattypen in het gebied. In het interview bij de provincie Flevoland wordt gesteld dat in de praktijk zonering wordt toegepast om ruimte te zoeken voor economische en recreatieve activiteiten in de Oostvaardersplassen, zoals een kanoroute en een te bouwen observatorium. Zoneren is echter niet altijd mogelijk, omdat de Natura 2000-gebieden klein zijn. Vergroten van de Natura 2000-gebieden is een aanvullende oplossingsrichting, omdat er dan meer ruimte komt om te zoneren in gebieden.

Een oplossingsrichting voor het stilvallen van economische ontwikkelingen en vergunningen die we zien in het kader van de stikstofproblematiek, is programmatisch salderen. Het kabinet kiest voor programmatisch salderen tussen twee of meer sectoren: door de snelheid op wegen te verlagen komt er naar verwachting weer ruimte die door woningbouw kan worden ingenomen.

6.4 De oplossingsroutes op een rij

Om binnen de huidige spelregels om te gaan met de het combineren van natuurontwikkeling met maatschappelijke en economische opgaven, zien we verschillende mogelijkheden. In het bijgevoegde schema (figuur 6.1) hebben we de routes weergegeven die doorlopen kunnen worden. Binnen de huidige spelregels zien we de volgende mogelijkheden, afhankelijk van de vraag of de aangewezen soorten en habitattypen er goed of minder goed voorstaan.

A. De Natura 2000-waarden bevinden zich in een gunstige staat van instandhouding.
Als het er goed voorstaat met de VHR-soorten en -habitattypen in een gebied, en er is zelfs een surplus (extra kwaliteit of oppervlakte) van VHR-soorten en -habitattypen in een gebied, dan is er meer ruimte voor het combineren van economische en maatschappelijke opgaven in een gebied met natuurontwikkeling. Ook zijn de kansen om te zoneren in een gebied groter.

B. De Natura 2000-waarden bevinden zich niet in een gunstige staat van instandhouding.

De VHR toepassen: mitigeren en compenseren

Wanneer de staat van instandhouding van een Natura 2000-gebied er niet goed voor staat, loopt een initiatiefnemer snel tegen artikel 6.2 aan, het verslechteringsverbod. Dan volgt artikel 6.3. mitigeren, het voorkomen van negatieve effecten. Dat kan door maatregelen te nemen binnen een project waarmee negatieve effecten worden voorkomen, bijvoorbeeld door natuurontwikkeling als mitigatie op te voeren, mits die van tevoren effectief is en op dezelfde plek wordt gerealiseerd als de ingreep. De mogelijkheden voor natuurontwikkeling op de plek van de ingreep is in kleine Natura 2000-gebieden echter beperkt, dan is er weinig ruimte voor het creëren van meer natuur binnen Natura 2000-gebieden. Aangezien zo'n groot aandeel van de Natura 2000-gebieden in Nederland zich in ongunstige staat van instandhouding bevindt zijn de mogelijkheden voor effectieve natuurontwikkeling vooraf beperkt. Er lijken tot nu toe weinig voorbeelden bekend van economische en maatschappelijke projecten met natuurontwikkeling die vooraf effectief is gebleken. Wanneer mitigeren niet kan, is de volgende stap artikel 6.4, de ADC-toets, wat er eventueel toe kan leiden dat een project met groot openbaar belang kan worden toegestaan, met compensatie. Mogelijk kan de ADC-toets vaker worden doorlopen.

Zoneren

De meest genoemde oplossingsrichting is zoneren: de plek van een ingreep of project aan de randen van een gebied, en niet in de kwetsbare stukken. Dit is kansrijker in grote gebieden.

Salderen

Een oplossingsrichting voor het stilvallen van economische ontwikkelingen en vergunningen die we zien in het kader van de stikstofproblematiek, is programmatisch salderen. Het kabinet kiest voor programmatisch salderen tussen twee of meer sectoren: met het verlagen van de maximumsnelheid op wegen beoogt het kabinet economische ruimte te creëren die door woningbouw kan worden ingenomen.

Aanpassingen in de Nederlandse implementatie

- Het wijzigingen van doelen en aanwijzingsbesluiten is voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen niet aannemelijk. Dat kan volgens de VHR alleen om ecologische redenen.

---

²² Dit is een oplossingsrichting die niet uit de analyse van de literatuur is voortgekomen, maar een die we in de stikstof discussie hebben zien opkomen.

-
- Een andere oplossingsrichting, die nu in het kader van de stikstofproblematiek wordt verkend, is het vergroten of samenvoegen van gebieden, zodat er meer ruimte komt binnen gebieden om negatieve effecten van een economische of maatschappelijke ontwikkeling op te vangen zonder kans op verslechtering. Dit kan echter alleen op grond van ecologische meerwaarde.
  - In een beheerplan kunnen projecten en activiteiten worden opgenomen, die door kunnen gaan dankzij investeringen in natuurkwaliteit. Er is nog geen inzicht in de mate waarin voorgestelde oplossingen, zoals voorinvesteringen van private partijen vastleggen in beheerplannen, of het vastleggen van geplande projecten die doorgang kunnen vinden dankzij investeringen in natuurkwaliteit in beheerplannen, al worden toegepast.

Werken aan instandhoudingsmaatregelen en surplus

- Het werken aan een goede staat van instandhouding en een surplus van de natuur is een oplossingsrichting waarbij veel winst is te behalen. Omdat de natuur er in Nederland niet goed voorstaat, is dit echter een weg van de lange termijn, waar niet direct maatschappelijke en economische ruimte mee wordt gecreëerd.

Figuur 6.1 Mogelijkheden voor combineren van economische en maatschappelijke opgaven met natuurontwikkeling binnen de spelregels

---

7 Toepassing van oplossingen

7.1 Inleiding

We hebben in bestaande literatuur en interviews bekeken bij welke wensen betrokkenen in de beleids- en uitvoeringspraktijk tegen verschillende (spel)regels van de VHR aanlopen en tegelijkertijd welke ruimte binnen die spelregels gezocht kan worden om met de ervaren belemmeringen om te gaan. Dat zijn de volgende wensen: ruimte voor natuurlijke dynamiek, het vergroten van kosteneffectiviteit van de inspanningen, en het combineren van maatschappelijke en economische opgaven met natuurontwikkeling. In drie schema's is gevisualiseerd welke routes doorlopen kunnen worden om met de belemmeringen om te gaan, en onder welke voorwaarden dat kan. We hebben hierbij vier routes onderscheiden:

- De VHR toepassen
- Aanpassingen in de Nederlandse implementatie
- Gebiedsgerichte oplossingen: het gebiedsgericht combineren van functies en (natuur)waarden
- Ecologische maatregelen: werken aan de gunstige staat van instandhouding.

We hebben in de schema's ook steeds aangegeven welke gewenste oplossingen volgens de VHR-regels nu niet zijn toegestaan. Omdat deze oplossingsrichtingen neer zouden komen op het aanpassen van de VHR vatten we ze in dit hoofdstuk samen onder een vijfde oplossingsrichting: de VHR aanpassen²³. We bespreken in paragraaf 7.2 wat er nodig is om de oplossingsrichtingen (meer) toe te passen en welke winst dit zou kunnen opleveren (zie ook tabel 7.1, 7.2, 7.3 en 7.4). In paragraaf 7.3 vatten we de oplossingsrichtingen samen die de meeste winst kunnen opleveren om de belemmeringen minder te ervaren of weg te nemen, en/of goed toepasbaar zijn.

7.2 Oplossingsrichtingen: mogelijke winst en toepasbaarheid

7.2.1 De VHR toepassen (artikel 6 doorlopen)

Artikel 6 gevolgtijdelijk doorlopen is de geëigende en gangbare route om binnen de huidige VHR-spelregels te werken aan de natuurdoelen, en de afweging te maken of plannen en projecten kunnen worden toegestaan in Natura 2000-gebieden. Wij hebben niet bekeken wat de mogelijkheden zijn om Artikel 6 bijvoorbeeld in de praktijk van vergunningverlening meer of beter toe te passen en hoe de jurisprudentie hierover moet worden geïnterpreteerd (zie bijv. Kistenkas, 2014). Voor een uitgebreide duiding en toepassingsmogelijkheden van verschillende begrippen die hiermee gemoeid zijn, zoals het voorzorgsbeginsel, natuurlijke kenmerken, verslechtering en verstoring, zie bijv. Broekmeyer *et al.* (2017). In onze studie zijn de artikelen 6.1, 6.2, 6.3 en 6.4 naar voren gebracht als spelregels waar men tegenaan loopt en die dus belemmeringen veroorzaken, zoals inspanningen en kosten die soms als buitenproportioneel worden ervaren, en beperkte ruimte voor integrale afwegingen. Ze zijn echter ook aangeduid als spelregels waarbinnen naar ruimte gezocht kan worden.

Artikel 6.1 maatregelen: doorgaande inspanningen voor het halen van de instandhoudingsdoelen

Via artikel 6.1 werken bevoegd gezagen aan de instandhoudingsmaatregelen voor de gunstige staat van instandhouding van de voor het gebied aangewezen VHR-soorten en -habitattypen. Artikel 6.1. maatregelen komen naar voren als oplossingsrichting voor a) het combineren van economische en maatschappelijke opgaven met natuurontwikkeling en b) voor (herstel van) natuurlijke dynamiek.

---

²³ Omdat onze analyse steeds gerelateerd was aan de VHR-spelregels, blijven oplossingsrichtingen daarbuiten eigenlijk buiten beschouwing, denk aan bronmaatregelen bij andere sectoren.

Ad. a) Door het nemen van de instandhoudingsmaatregelen komt de gunstige staat van instandhouding dichterbij. Wanneer deze kwaliteit wordt bereikt en er een surplus van natuur zou kunnen worden gerealiseerd, lopen waarschijnlijk minder plannen en projecten die een effect hebben op de natuur tegen het verslechtingsverbod aan (art. 6.2) (Broekmeyer, 2017 *et al*). Op de lange termijn zullen de inspanningen voor behoud steeds minder worden, omdat het doel dichterbij komt (zie bijv. Broekmeyer *et al*, 2017). Dit kan dus potentieel veel winst opleveren om de belemmeringen weg te nemen. Het nemen van artikel 6.1 maatregelen zal echter waarschijnlijk niet op korte termijn bereik van de VHR-doelen opleveren. De meeste habitattypen in Nederland staan er niet gunstig voor (Schmidt *et al*, 2019) (zie verder par. 7.2.4) en er zijn ingrijpende maatregelen nodig in en rondom de Natura 2000-gebieden om de doelen te bereiken. In het kader van stikstofproblematiek wordt o.a. ingezet op versnelling van herstelmaatregelen, meer budget voor natuurherstel en gebiedsgerichte maatregelen.

Ad b). Door projecten voor herstel van natuurlijke dynamiek op te nemen als artikel 6.1 maatregelen kan worden voorkomen dat de ADC-toets moet worden doorlopen en (vaak kostbare) compensatie hoeft plaats te vinden. Een voorwaarde is dat beheer van natuurlijke processen passend is bij de soorten en habitattypen voor het gebied. Het is ons niet duidelijk geworden of dit voor veel gebieden winst kan opleveren.

De huidige artikel 6 artikelen als oplossing: mitigatie (6.3) en compensatie (6.4)

Mitigeren (artikel 6.3 HR), d.w.z. het voorkomen van negatieve effecten van projecten op de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden, is een oplossingsrichting die veel winst zou kunnen opleveren (projecten kunnen doorgaan zonder kans op verslechtering van de natuur) en die passend is binnen de huidige VHR-spelregels. Natuurontwikkeling mag worden gepresenteerd als mitigatie (art. 6.3) wanneer die vooraf effectief is en er (ten tijde van de passende beoordeling) zekerheid bestaat dat het project niet leidt tot verslechtering van de aangewezen Natura 2000-waarden. Effectieve mitigatie door natuurontwikkeling of extra beheermaatregelen is niet eenvoudig wanneer de Natura 2000-waarden zich in een ongunstige staat van instandhouding bevinden; wanneer de maatregelen worden genomen om verslechtering te voorkomen mogen ze niet als mitigatie gelden. Wanneer behoud is geborgd kunnen ze wel als mitigatie gelden, mits ze onderdeel zijn van het plan of project. Er zijn tot nu toe weinig voorbeelden van economische en maatschappelijke projecten met natuurontwikkeling die vooraf effectief is gebleken. Mitigeren zou dus winst kunnen opleveren, maar is niet gemakkelijk toepasbaar. Wanneer de kans op significante negatieve effecten van een project of plan niet weggenomen kunnen worden, volgt de ADC-toets met eventueel compensatie (art. 6.4). Mogelijk kan de ADC-toets vaker worden doorlopend dan nu gebeurt. Het vergroten van de oppervlakte van Natura 2000-gebieden leiden tot meer ruimte voor mitigatie en compensatie binnen gebied, mits het ecologisch kan worden gemotiveerd (zie par. 7.2.2).

Verduidelijking van het begrip proportionaliteit i.r.t artikel 6.1

Juist omdat de natuur in Nederland er niet goed voorstaat, worden de inspanningen en kosten voor het halen van instandhoudingsdoelen in de uitvoeringspraktijk soms als buitenproportioneel ervaren. Een inschatting van experts in de bestudeerde literatuur is dat doorlopende grote beheeringrepen voor het in stand houden van habitattypen niet de bedoeling kunnen zijn. We hebben geen inzicht in de omvang van dit probleem gekregen. Vooral wanneer dit vaak voorkomt, kan een toelichting van de Europese Commissie van het begrip proportionaliteit (i.r.t. art. 6.1 maatregelen) wenselijk zijn. Toelichting kan helpen om te bepalen welke inspanningen die in de uitvoeringspraktijk als buitenproportioneel worden ervaren, ook inderdaad als buitenproportioneel kunnen worden beoordeeld. Wanneer het niet in veel gebieden voorkomt, ligt aftasten van de mogelijkheden van aanpassing van doelen in individuele gevallen meer voor de hand (zie par. 7.2.2). De toepasbaarheid hangt af van een gesprek met de Europese Commissie hierover. Dit een oplossingsrichting die voor kosteneffectiviteit mogelijk veel winst zou kunnen opleveren. De VHR is echter niet vanuit kosten ingestoken en we schatten de kans dat de Europese Commissie instemt met deze lijn als klein. Jurisprudentie wijst uit dat alleen ecologische criteria een rol mogen bij verschillende aanpassingen, zoals aanmelden, selectie, en (her) begrenzen van gebieden (zie bijv. Bijlsma *et al*, 2012).

Aanvullende guidances over art. 6.2, 6.3 en 6.4

Een in deze studie genoemde wens in de literatuur, is de wens voor aanvullende Europese guidances over de toepassing van de VHR. Genoemd zijn een guidance voor de verduidelijking van art 6.2, 6.3 en 6.4 in relatie tot natuurlijke dynamiek, een Europese guidance over het uitruilen van natuurwaarden en een guidance waarin de EC aangeeft hoe om te gaan met integrale projecten met winst voor economie en maatschappelijke doelen. Het is het voornemen van de Commissie om de guidance omtrent artikel 6 te updaten.

Tabel 7.1 *Oplossingsrichtingen toepassing van de VHR*

Oplossingsrichting	Toepasbaarheid	Mogelijke winst t.a.v. de belemmeringen
Werken aan het halen van de instandhoudingsdoelen (6.1 maatregelen)	Bevoegd gezagen werken aan het halen van de instandhoudingsdoelstellingen. Het is een weg van de lange termijn om ze te bereiken omdat de staat van instandhouding van de natuur in Nederland veelal ongunstig is.	Het werken aan de instandhoudingsdoelen vermindert gaandeweg de benodigde inspanningen, maar grijpt niet op kosteneffectiviteit. Meer budget om de inspanningen te financieren kan aanvullend helpen.
Interpretatie en handvatten voor proportionaliteit en als buitenproportioneel ervaren inspanningen en kosten	Interpretatie van proportionaliteit en kosteneffectiviteit kan in gesprek met de Europese Commissie afgetast worden. De toepasbaarheid hangt af van eventuele handreikingen van de Europese Commissie. De kans dat kosten (generiek) mee kunnen wegen lijkt klein.	De mogelijke winst wanneer kosten mee kunnen wegen bij het beoordelen van als buitenproportioneel ervaren inspanningen (generiek of in individuele gebieden) kan groot zijn.
Herstelprojecten voor natuurlijke dynamiek opvoeren als 6.1 maatregelen	Dit is alleen toepasbaar voor gebieden waarvoor natuurlijkheid als waarde in het aanwijzingsbesluit is opgenomen.	De potentiële winst i.r.t. de belemmeringen is onbekend gebleven.
Artikel 6.3 doorlopen: Mitigeren	Mitigeren is een gangbare route binnen de VHR-spelregels. Effectieve mitigatie is niet gemakkelijk te realiseren met name voor habitattypen (o.a. door de kleine gebieden, het belang van standplaatsfactoren en slechte SvI van de natuur). Er zijn nog geen voorbeelden van projecten met natuurwinst die vooraf effectief is.	De winst van mitigeren is potentieel groot: projecten kunnen dan doorgaan wanneer de zekerheid is verkregen dat ze niet leiden tot verslechtering van VHR-soorten en -habitattypen.
Artikel 6.4 (de ADC-toets; compensatie) doorlopen	Dit is een gangbare route binnen de VHR-spelregels, die mogelijk vaker doorlopen kan worden.	De winst van vaker de ADC-toets doorlopen kan zijn dat mogelijk meer projecten met groot openbaar belang met compensatie door kunnen gaan.
Guidances van de Europese Unie	De EC neemt zich voor om guidance m.b.t. art. 6 te updaten.	De potentiële winst t.a.v. de ervaren belemmeringen is onbekend.

7.2.2 De Nederlandse implementatie aanpassen

In de uitvoeringspraktijk wordt de discussie over oplossingsrichtingen meestal gevoerd op het niveau van de Nederlandse implementatie. Meestal gaat de discussie over de mogelijkheden om flexibeler om te gaan met het aanpassen van (behouds)doelen en aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden.

Flexibiliteit in het aanpassen van doelen en aanwijzingsbesluiten

Meer flexibiliteit in de Natura 2000-doelen voor behoud op gebiedsniveau heeft een groot probleemoplossend vermogen voor onhaalbare doelen of buitenproportioneel ervaren inspanningen, maar is op dit moment niet toegestaan en niet toepasbaar op grote schaal (d.w.z. generiek voor de hele set Natura 2000-gebieden). De veel geuite oplossingsrichtingen zijn om 1. behoudsdoelen te kunnen uitwisselen tussen gebieden en 2. verslechtering te kunnen beoordelen in het licht van de landelijke staat van instandhouding (dus: als het een soort of habitat elders of landelijk goed gaat, is een beetje verslechtering misschien te accepteren). Beide zijn binnen de huidige VHR-regels niet mogelijk, vanwege het verslechteringsverbod (art. 6.2) per gebied.

Het aanpassen van doelen en aanwijzingsbesluiten is, met een (ecologische) onderbouwing en in overleg, wel mogelijk. Uitvoeringspartijen kunnen met het Ministerie van LNV in gesprek gaan, en hun gevallen voorleggen waar doelen niet haalbaar of betaalbaar lijken. In het geval van behoudsdoelen kan het ministerie van LNV aanpassingen met de EC in overleg bespreken; in het geval van verbeterdoelen kan het ministerie van LNV hierover zelf besluiten. Ook over onmogelijke doelen (bijvoorbeeld behoudsdoelen die niet haalbaar zijn) is het gesprek mogelijk. In de praktijk is de ervaring dat aanpassingen lastig zijn. Wij gaan ervan uit dat het komt door de bewijslast die nodig is, en dat het iets is om bij uitzondering te doen. Voor kostenoverwegingen en economische overwegingen is het niet duidelijk wat er mogelijk is, maar kansrijk bij de Europese Commissie lijkt dit niet. Het is mogelijk wel een kansrijke optie voor specifieke gebieden, die ook in de literatuur in dit rapport worden benoemd. In de Actualisatie van de Doelensystematiek zijn werkgroepen waar het ministerie van LNV, provincies en bijvoorbeeld RWS samen bezig zijn onderwerpen uit te werken, waarmee deze kwesties mogelijk worden opgelost. Wat nodig is om de oplossingen toe te passen is met name het gesprek/overleg tussen bevoegd gezagen en het Ministerie van LNV, en eventueel met de Europese Commissie. Wellicht is de Actualisatie Doelensystematiek hiervoor al een podium. Aan de andere kant moeten de verwachtingen wel worden getemperd; aanpassingen, bijvoorbeeld flexibiliteit in doelen over de hele set van gebieden, is niet kansrijk.

Vergroten van de oppervlakte van Natura 2000-gebieden door samenvoegen of vergroten van Natura 2000-gebieden

Het vergroten van de oppervlakte van Natura 2000-gebieden (door het samenvoegen of vergroten/herbegrenzen) van Natura 2000-gebieden is toegestaan op grond van ecologische motieven (o.a. Bijlsma *et al*, 2012). Herbegrenzen en administratief samenvoegen van gebieden bieden meer ruimte voor mitigatie en compensatie (waaronder herstelmaatregelen elders in een gebied) en voor zoneren (bijvoorbeeld ruimtelijk scheiden van ingrepen en kwetsbare natuur in een gebied). Daarmee kan het combinaties van natuur met maatschappelijke en economische opgaven gemakkelijker maken. Herbegrenzen kan in bepaalde gevallen, wanneer meer kwalitatief goed habitat of soorten bij een gebied kunnen worden getrokken, de instandhoudingsdoelen dichterbij brengen; de benodigde inspanningen verminderen. Planmatig samenvoegen en vergroten van gebieden kan leiden tot meer ruimte voor het werken aan veerkracht van het gebied. Het samenvoegen of vergroten van gebieden wordt momenteel overwogen in het kader van de overweging van stikstofmaatregelen. Het vergroten of samenvoegen van gebieden kan worden verkend in overleg met Europese Commissie. De kansen op succes van zo'n gesprek worden wisselend ingeschat; wij schatten in dat het kansrijk is bij EC als aangetoond kan worden dat oppervlakte vergroten kan helpen bij het verbeteren van de staat van instandhouding van de soorten en habitattypen. Voor economische en kostenoverwegingen is het niet kansrijk (zie Bijlsma *et al*, 2012).

Het opnemen van 'ecosysteem overwegingen' natuurlijke dynamiek in doelen

Het opnemen van ecosysteem overwegingen in de doelen is mogelijk, alleen is de vraag of hier nog veel winst is te behalen. Voor natuurlijke dynamiek worden opties met betrekking tot doelen al benut (bijv. doelen voor assemblages van soorten en ten gunste van formuleringen), en is niet bekend in hoeverre dit bij gebieden waar nu problemen worden ervaren nog een oplossing kan zijn.

Salderen

Salderen in de tijd op gebiedsniveau is n.a.v. de uitspraak over het PAS-Arrest niet meer mogelijk d.w.z. vooruitlopen op later te nemen maatregelen voor herstel van de natuur is niet toegestaan. Salderen tussen sectoren is wellicht wel mogelijk, zoals nu overwogen wordt in het kader van de

stikstofproblematiek: bijv. een snelheidsverlaging op snelwegen biedt mogelijk ruimte voor woningbouw. Hiermee komt er ruimte voor economische ontwikkelingen.

Beheerplannen en regidoelen

Beheerplannen zijn een instrument van de Nederlandse implementatie. In een beheerplan kunnen projecten worden opgenomen die kunnen worden toegestaan door ook maatregelen voor natuurkwaliteit op te nemen. Het is ons echter niet bekend geworden in hoeverre dit al wordt toegepast en in hoeverre dit in de uitvoeringspraktijk een oplossing kan bieden. Er bestaat geen compleet overzicht van de beheerplannen. Het rekening houden met de landelijke staat van instandhouding bij het nader uitwerken van doelen in beheerplannen lijkt niet vaak te zijn benut (Vreeswijk *et al*, 2017). Het verevenen van regidoelen bij verbeterdoelen is tot nu toe niet toegepast.

Overige oplossingsrichting

Er is een verder oplossingsrichting genoemd die mogelijk goed toepasbaar is:

- Het opnemen van terugkerende resets als spelregel (zie paragraaf 7.4).

Tabel 7.2 *Oplossingsrichtingen door aanpassingen in de Nederlandse implementatie*

Oplossingsrichting	Toepasbaarheid	Mogelijke winst
Flexibiliteit in het aanpassen van doelen	Aanpassen van doelen kan in gesprek tussen bevoegd gezagen, LNV en (voor behoudsdoelen) de EC. Dit lijkt alleen kansrijk op grond van ecologische motivatie en ligt niet voor de hand voor economische doelen.	Meer flexibiliteit in de Natura 2000-doelen voor behoud op gebiedsniveau heeft een groot probleem-oplossend vermogen voor onhaalbare doelen of buitenproportioneel ervaren inspanningen.
Vergroten (herbegrenzen) van gebieden	Herbegrenzen is toepasbaar bij een motivatie vanuit ecologische meerwaarde.	Indien goed habitat voor handen is winst (in specifieke gevallen) mogelijk vooral voor habitattypen en soorten die erop vooruitgaan als oppervlakte groter wordt. Het kan helpen voor zonering en het vinden van een balans tussen natuurlijke dynamiek en behoud.
Samenvoegen van gebieden	Samenvoegen van gebieden is toepasbaar bij een motivatie vanuit ecologische meerwaarde.	Deskundigen schatten in dat er niet meer veel winst is behalen. Mogelijke winst zit in de vorm van veerkracht en meer (kwalitatief goed) habitat in een gebied; bij planmatig samenvoegen blijft art 6.2 per gebied gelden.
Natuurlijke dynamiek verwerken in de doelen, bijv. 'ten gunste van' formuleringen	Dit is een toepasbare optie en wordt al benut.	Onduidelijk is of er nog veel winst valt te behalen.
Salderen tussen sectoren	Het kabinet heeft deze maatregel (verkeer-woningbouw) aangekondigd i.r.t. de Spoedwet Stikstof.	Salderen tussen sectoren kan ruimte bieden voor economische ontwikkeling.

7.2.3 Gebiedsgerichte oplossingen

In de uitvoeringspraktijk werkt men gebiedsgericht aan maatregelen en het combineren van functies, zoals het combineren van behoud en natuurlijkheid met technische of beheeroplossingen; of zoneren voor het combineren van maatschappelijke en economische opgaven met natuur. Maar als het gaat om het combineren van economische en maatschappelijke functies met natuur in de (gebiedsgerichte) uitvoeringspraktijk ervaren betrokkenen belemmeringen en zijn er binnen de huidige spelregels niet

zoveel verbeterpunten gesignaleerd. De volgende gebiedsgerichte oplossingen zijn wel naar voren gekomen.

Zoneren

Door te zoneren kunnen ingrepen voor economische en maatschappelijke opgaven gescheiden worden van kwetsbare delen van gebieden. Ook kunnen zones worden onderscheiden met verschillende doelen en beheerpakketten. In natuurgebieden zelf kan zoneren helpen om natuur te beschermen, bijvoorbeeld zonering voor recreatie. Op grotere schaal kan het ruimtelijk scheiden van bijvoorbeeld intensieve landbouw en natuurgebieden vooral milieu- en watercondities te beïnvloeden (zie Pouwels en Henkens, 2020). Een randvoorwaarde voor zoneren is dat er geen twijfel mag bestaan over mogelijke significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het desbetreffende gebied. Zoneren (binnen gebieden) werkt het beste bij voldoende veerkracht en/of grote gebieden. Dit is kleine Natura 2000-gebieden niet eenvoudig, ook omdat de staat van instandhouding van de soorten en habitattypen vaak ongunstig is. Het is dus waarschijnlijk een oplossing in niet veel gebieden, of vraagt aanvullende maatregelen, zoals het vergroten van de oppervlakte van gebieden (door vergroten of samenvoegen van Natura 2000-gebieden). (Dan verplaatst de oplossingsroute zich naar de Nederlandse implementatiesystematiek – zie de vorige paragraaf).

Gebiedsgerichte (technische) maatregelen

Deze optie lijkt met uitdagingen omgeven. Vanuit de uitvoeringssystematiek zijn wel oplossingen aan te dragen, maar ze zijn in dit onderzoek niet veel naar voren gekomen. De respondenten kijken eerder naar de Nederlandse implementatie of de VHR zelf waar oplossingen gezocht moeten worden. Daarbij kan meespelen dat het zoeken naar meer opties in de eigen uitvoeringspraktijk kan betekenen dat uitvoerders dan zelf de kosten dienen te betalen en zelf onderzoeken dienen uit te zetten, en dat er politieke keuzes mee gemoeid zijn. Betrokkenen uit de uitvoeringspraktijk zoeken het vaak niet in dergelijke opties omdat ze zich erop vastbijten dat oplossingen in veranderingen in de VHR zelf of in de Nederlandse wijze van implementatie gezocht dient te worden. De scope van de respondenten is vaak ingegeven door een ander discours dan het op behoud gerichte discours van de VHR, bijvoorbeeld het discours dat meer natuurlijkheid het beste uitgangspunt is in het natuurbeleid. De respondenten hanteren hiermee een andere opvatting dan het achterliggende discours bij het instrument VHR. De VHR zelf en de Nederlandse wijze van implementatie is waar men vanuit eigen beleving in de uitvoeringspraktijk op vast loopt. Het kan daarmee ook betekenen dat het eigen discours van de uitvoeringspraktijk deels moet verschuiven. Er lijkt (bereidheid) nodig om hoge kosten te accepteren voor gebiedsgerichte maatregelen, bijvoorbeeld voor het combineren van behoud van soorten en habitats met natuurlijke dynamiek.

Tabel 7.3 Gebiedsgerichte oplossingsrichtingen

Gebiedsgerichte oplossingsrichting	Toepasbaarheid	Mogelijke winst
Zoneren	Zoneren is toepasbaar wanneer de gebieden groot genoeg zijn.	Zoneren kan winst opleveren, bijvoorbeeld voor het combineren van behoud en natuurlijkheid, of het scheiden van kwetsbare natuur en maatschappelijke en economische opgaven. Wel moet bij kans op verslechtering alsnog de ADC-toets worden doorlopen.
Combineren van behoud en natuurlijkheid via technische maatregelen	Combineren van behoud en natuurlijkheid via technische maatregelen is mogelijk, maar is technisch ingewikkeld en kan kostbaar zijn.	Technische maatregelen kunnen winst opleveren om behoud van VHR-soorten en -habitats te combineren met meer natuurlijkheid.

7.2.4 Ecologische oplossingen: werken aan de gunstige staat van instandhouding

Werken aan de gunstige staat van instandhouding, het versterken van de veerkracht²⁴ van de natuur en het creëren van een surplus (extra kwaliteit of oppervlakte) van bepaalde habitattypen of soorten is een beloftevolle weg om de ervaren belemmeringen rond de VHR op langere termijn weg te nemen. Bijna alle ervaren belemmeringen komen voort uit het feit dat de Natura 2000-waarden in Nederland zich in een ongunstige staat van instandhouding bevinden. Natuurherstel en werken aan veerkracht kan veel oplossen, maar is niet te realiseren op korte termijn. PBL en WUR (2017) geeft aan dat bijvoorbeeld extra aankopen van grond/hectares, andere vormen van behoud en beheer, of herstel van milieu- of watercondities rondom de Natura 2000-gebieden nodig zijn om de VHR-opgaven te halen. Dit vergt neer budget voor natuurherstel en gebiedsgerichte maatregelen. Het Kabinet trekt in relatie tot de stikstofproblematiek meer geld uit voor natuurherstel en gebiedsgerichte maatregelen. Ook het vergroten of planmatig samenvoegen van gebieden zou een oplossingsrichting kunnen zijn om te werken aan de veerkracht van de natuur.

Werken aan surplus met projectontwikkelaars

Mogelijk kunnen ook projectontwikkelaars benut worden bij de financiering van het werken aan een surplus, in natuurinclusieve projecten. Omdat een groot aandeel van de Natura 2000-gebieden zich in ongunstige staat van instandhouding bevindt, is het echter ambitieus om te verwachten dat projectontwikkelaars bij kunnen dragen aan een 'surplus' en het kan lastig zijn om een plek te vinden voor dat surplus. Ten aanzien van het realiseren van een surplus met projectontwikkelaars komen er aanvullende (kennis)vragen op, bijvoorbeeld hoe kunnen afspraken worden gemaakt met projectontwikkelaars over voorinvesteringen, wie betaalt, en hoe kan zekerheid worden geboden dat degene die betaalt later ook de ontwikkelruimte kan benutten?

Resets

Voor het toestaan van natuurlijke dynamiek is een ecologische maatregel het steeds opnieuw opstarten van successie door resets. Ook bij resets kunnen echter soorten of habitats verslechteren of (tijdelijk) verdwijnen. De 'Hand aan de kraan' is een oplossing bij resets, die in het beheerplan kan worden vastgelegd: daarbij wordt steeds gemonitord wat het effect is van de reset, zodat men kan bijsturen. Een wens uit de interviews is dat in de Nederlandse spelregels wordt vastgelegd dat steeds terugkerende resets zijn toegestaan, waarmee het tijdelijk verdwijnen van successiestadia geaccepteerd wordt, omdat de successie steeds opnieuw wordt opgestart. Dit ligt nu voor in de evaluatie van de Natura 2000-doelensystematiek.

Tabel 7.4 Ecologische oplossingsrichtingen

Oplossingsrichting	Toepasbaarheid	Mogelijke winst
Werken aan de instandhoudingsdoelstellingen en veerkracht	Bevoegd gezagen werken aan de instandhoudingsmaatregelen en het versterken veerkracht. Wel is het een weg van de lange termijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen.	Wanneer de habitattypen en soorten zich in gunstige staat van instandhouding bevinden, helpt dit om de kans op verslechtering als gevolg van integrale projecten en natuurlijke processen te verkleinen. Werken aan veerkracht vermindert gaandeweg de benodigde inspanningen, maar grijpt niet op kosteneffectiviteit.
Werken aan een surplus met projectontwikkelaars, evt. vastleggen in beheerplan	Realiseren van een surplus met projectontwikkelaars is waarschijnlijk beperkt toepasbaar omdat een groot deel van de Nederlandse Natura 2000-gebieden zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevindt.	Bij het realiseren van een surplus met goede kwaliteit zou de winst groot kunnen zijn: projecten kunnen doorgaan wanneer ze niet leiden tot kans op verslechtering van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

²⁴ De condities van een ecosysteem om de gunstige staat van instandhouding te waarborgen, ook bij onverwachte gebeurtenissen.

7.2.5 VHR aanpassen

In het onderzoek zijn verschillende oplossingsrichtingen naar voren gekomen die nu (nog) niet mogelijk zijn, omdat ze binnen de VHR-regels niet zijn toegestaan: een surplus of soort of habitatype realiseren in een ander Natura 2000-gebied in Nederland (en dan accepteren van verslechtering in een ander gebied); verslechtering beoordelen op landelijke schaal om een beetje verslechtering toe te kunnen staan wanneer het een soort of habitatype landelijk gezien goed gaat; proportionaliteit beoordelen op basis van kosten (kosten zitten niet in de VHR); of de hele set VHR-doelen op natuurlijke dynamiek stoelen. Men botst bij deze oplossingsrichtingen op het VHR-beleid en wil dit veranderen. Die oplossingen druisen daarmee eigenlijk in tegen het karakter van de VHR. Een aantal knelpunten zijn inherent aan het instrument VHR zelf:

- De VHR zelf is niet vanuit natuurlijke dynamiek of een ecosysteembenadering opgezet. Het is een instrument voor nogal statische natuur waarbij de referentie uit 1994 leidend is. De habitats en soorten staan centraal en niet de natuurlijke dynamiek, ecosysteembenadering, dynamische of robuuste natuur;
- De VHR is niet vanuit een financieel begrotingsperspectief benaderd. Er is wel aandacht voor proportionaliteit maar het is niet duidelijk wanneer sprake is van buitenproportionaliteit en hoe dat bepaald kan worden;
- In de VHR zit geen integraliteit verweven. Natuur is de dominante sector die eisen stelt aan maatschappelijke en economische ontwikkelingen via artikel 6. De VHR speelt niet in op economische en sociale ontwikkelingen die samengaan met natuurontwikkeling: natuur-inclusieve landbouw, natuurinclusief bouwen etc. en die soelaas kunnen bieden.

Na de Fitness check (2016) wordt het aanpassen van de VHR enerzijds als een gepasseerd station ervaren en worden anderzijds toch pogingen hiertoe gedaan (bijvoorbeeld door Rijkswaterstaat met fiches over de Grote Wateren die aan de Europese Commissie zijn gericht). Afgevraagd kan volgens ons worden in hoeverre dit een heilloze weg is. Aan de andere kant is het ook een technocratisch spel om de randen op te zoeken wat wel en niet mag. De vele arresten en jurisprudentie en aanvullende guidelines helpen om onzekerheid omtrent wat moet, mag en kan rond de VHR te minimaliseren. Belemmeringen komen deels tot oplossingen in dit technocratische spel dat gespeeld moet worden.

7.3 Meest toepasbare en/of winstgevende oplossingen

Het onderzoek leidt tot de volgende (combinaties van) oplossingen die de meeste winst kunnen opleveren om de ervaren belemmeringen te verminderen of weg te nemen en/of die goed toepasbaar zijn:

Werken aan instandhoudingsdoelen / veerkracht

Bijna alle ervaren belemmeringen beginnen ermee dat de Natura 2000-waarden zich in Nederland niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden. Wanneer de natuur er goed voorstaat is er nauwelijks een probleem. Instandhoudings-maatregelen en maatregelen voor veerkracht van de natuur is binnen de huidige spelregels een gepaste weg (die alleen op het onderwerp kosteneffectiviteit minder aangrijpt). Ze dragen bij aan het dichterbij brengen van de instandhoudingsdoelen, en daarmee worden de vereiste inspanningen en de kans op verslechtering door ingrepen of (herstel van) natuurlijke dynamiek, kleiner. Alleen is het een weg van de lange termijn. Aanvullend beleid en budget lijken daarvoor nodig, bijvoorbeeld voor grondaankopen, andere vormen van behoud en beheer, of herstel van milieu- of watercondities rondom de Natura 2000-gebieden. Meer budget voor herstelmaatregelen en gebiedsgerichte maatregelen is een maatregel die nu in het kader van de stikstofmaatregelen wordt overwogen.

Vergroten of samenvoegen van Natura 2000-gebieden en gebiedsgerichte oplossingen, zoals zoneren

Het vergroten van Natura 2000-gebieden kan verschillende voordelen hebben en is in dit rapport vaak als oplossingsrichting naar voren gekomen, die andere oplossingen makkelijker maakt. Of het ook echt beloftevol is, zal per gebied verschillen. Vergroten van gebieden kan leiden tot meer ruimte om te kunnen zoneren (ruimtelijk scheiden van ingrepen en kwetsbare natuur), of om verschillende successiestadia naast elkaar te laten bestaan. Het biedt ruimte om te werken aan de veerkracht van het gebied en het erbij voegen van goede kwaliteit habitat kan helpen om de instandhoudingsdoelen dichterbij te brengen. Daarnaast ontstaat meer ruimte voor compensatie en mitigatie van mogelijke negatieve effecten van projecten op de natuur binnen de Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld het nemen van herstelmaatregelen elders in het gebied. Ook het samenvoegen van Natura 2000-gebieden kan voordelen hebben. Het administratief samenvoegen van Natura 2000-gebieden heeft als voordelen dat er meer administratieve oppervlakte ontstaat, waardoor de mogelijkheden voor mitigatie en compensatie groter worden; ook kan het leiden tot meer ruimte om te zoneren. Planmatig samenvoegen van Natura 2000-gebieden binnen in een groter gebied levert ruimte op om te werken aan de veerkracht van het totale gebied. De verslechteringstoets moet dan nog steeds per gebied gebeuren. Voorwaarde voor zowel vergroten en samenvoegen van gebieden is dat het alleen op grond van ecologische motieven mag en niet op grond van economische motieven, en dat de samen te voegen gebieden een ecologische eenheid moeten vormen. De mogelijkheden voor het vergroten of samenvoegen van Natura 2000-gebieden worden afgetast in het kader van de stikstofmaatregelen. Beide kunnen ze alleen in overleg met de Europese Commissie. We schatten in dat ze toepasbaar zijn wanneer kan worden aangetoond dat vergroten of samenvoegen gebieden bijdraagt aan de gunstige staat van instandhouding van VHR-soorten en -habitattypen.

Kostenoverwegingen meenemen bij de inschatting of maatregelen buitenproportioneel zijn

Verduidelijking van begrippen vanuit de EU kan helpen om de VHR-spelregels beter toe te passen. Met name proportionaliteit komt naar voren als een begrip dat om interpretatie vraagt. We weten niet hoe vaak inspanningen en kosten als buitenproportioneel ervaren worden, maar wel kan de belemmering qua kosten als groot worden ervaren. Verduidelijking van het begrip proportionaliteit door de Europese Commissie kan helpen om te beoordelen welke inspanningen en kosten als buitenproportioneel kunnen worden beoordeeld. Wanneer de belemmering niet vaak voorkomt, ligt een gesprek over individuele gevallen meer voor de hand. De mogelijke winst hangt af van de lijn die de Europese Commissie kiest. Omdat ecologische motieven doorgaand leidend moeten zijn bij aanpassingen, schatten we de toepasbaarheid van deze oplossingsrichting als klein in.

Flexibiliteit in Natura 2000-doelen

Meer flexibiliteit in Natura 2000-doelen en aanwijzingsbesluiten heeft weliswaar een groot probleemoplossend vermogen bij onhaalbare doelen, of bij als buitenproportioneel ervaren inspanningen, maar is op dit moment niet als algemene spelregel/generiek mogelijk. De doelen in een ander gebied realiseren waar het een soort of habitattype spontaan beter gaat of de landelijke staat van instandhouding meenemen bij het beoordelen verslechtering kan momenteel niet binnen de VHR-spelregels. Maar wat wel kan, is per gebied in overleg over het aanpassen van doelen en aanwijzingsbesluiten als daar aanleiding voor is. Dit overleg lijkt kansrijk bij onmogelijkheden en bestuurlijke slagkracht is nodig om de wijzigingen door te voeren.

De VHR doorlopen: mitigeren

Het voorkomen van negatieve effecten van projecten op de natuur kan door mitigeren (artikel 6.3 HR). Natuurontwikkeling kan als mitigatie gelden, mits die effectief is voor de ingreep en op dezelfde plek wordt gerealiseerd als de ingreep. De mogelijkheden voor natuurontwikkeling op de plek van de ingreep is in kleine gebieden beperkt en effectieve natuurontwikkeling is lastig wanneer de natuur zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt. Mitigeren zou dus winst zou kunnen opleveren in termen van projecten die door kunnen gaan zonder negatieve effecten op de natuur, en past binnen de huidige VHR-spelregels, maar is niet gemakkelijk toepasbaar.

Salderen tussen sectoren

Dit is een oplossingsrichting die nu in het kader van de stikstofproblematiek wordt toegepast: stikstofuitstoot in één economische sector verminderen zodat er ruimte komt voor meer uitstoot bij

---

andere sectoren. Op korte termijn kan dit winst opleveren, zoals nu wordt beoogd bij de combinatie snelheidsverlaging van verkeer en het op gang brengen van woningbouw. Voor de lange termijn is in relatie tot de stikstofproblematiek meer nodig. Hierover wordt een advies van de Commissie Remkes afgewacht.

---

8 Tot slot

We hebben in dit rapport voor het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) via enkele verkennende interviews en in bestaande literatuur verkend welke belemmeringen betrokkenen in de uitvoering ervaren bij het realiseren van het VHR-beleid en welke oplossingsrichtingen in de bestaande literatuur voor handen zijn. Deze verkenning kan een startpunt zijn voor PBL om nieuwe kennisvragen op het spoor te komen en kan tevens een startpunt zijn om verder te lezen in de literatuur.

Er zijn in dit rapport mogelijke oplossingsrichtingen voorbijgekomen voor de belemmeringen die actoren ervaren. Die variëren van de VHR toepassen zoals de spelregels nu zijn, het doorgaand inzetten op herstel van de natuur en gebiedsgerichte maatregelen, tot het aanpassen van de VHR en de Nederlandse implementatie. Toch is het uiteindelijke lijstje oplossingen die veel winst kunnen opleveren en tegelijkertijd gemakkelijk in de praktijk te brengen zijn maar kort. Volgens ons hangt veel nu af van mogelijke gesprekken met de Europese Commissie. Als er mogelijkheden zijn om Natura 2000-gebieden te vergroten, of VHR-doelen (in uitzonderingsgevallen) aan te passen, verandert het landschap van de VHR in Nederland. Dan komt er meer ruimte om in gebiedsgerichte processen te puzzelen met afwegingen tussen natuur en economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Het vergroten van gebieden kan ook meer ruimte geven voor combinaties van behoud en natuurlijke dynamiek en de instandhoudingsdoelstellingen dichterbij brengen. Voor bijna alle oplossingsrichtingen geldt dat ze ecologisch gemotiveerd moeten zijn om toepasbaar te zijn.

De meest gepaste weg binnen de huidige spelregels is door te gaan met herstelmaatregelen van de natuur, en hierin meer investeren, en tegelijkertijd de consequenties aanvaarden van de VHR-spelregels in verschillende sectoren, en mogelijk verder salderen tussen sectoren. Bij het aangaan van combinaties met nieuwe activiteiten in of om Natura 2000-gebieden zal de natuurkwaliteit gelijk dienen te blijven of dienen te verbeteren in plaats van verslechteren. Bijvoorbeeld natuurinclusief bouwen waarmee er natuursoorten op vooruit gaan, natuurinclusieve landbouw met akkerranden, groene organische stof en plaagbestrijding waardoor de bodemkwaliteit en de biodiversiteit toenemen. Er hoeft dan niet te worden afgeweken van het VHR-kader; dit wordt als uitgangspunt genomen en er wordt méér gerealiseerd dan vanuit het VHR-kader wordt gevraagd. Dit vraagt om echte vernieuwingen. Nu wordt de VHR als een belemmering ervaren voor natuurinclusiviteit. Dat komt omdat vanuit die vormen van natuurinclusiviteit dan de wens bestaat om af te wijken van de eisen uit het VHR-kader. Die vormen van natuurinclusiviteit worden vaak niet gehonoreerd, wat de energie vanuit andere activiteiten vermindert om iets met natuur te doen.

Literatuur

- Adams, A.S., Backes, C.W en A. Drahmman (2017) Een betere implementatie van de VHR in Nederland. Bevindingen van experts. Den Haag
- Arnouts, R.C.M. en Kamphorst, D.A. (2012). Innovatieve governance voor het groene domein. Governance arrangementen voor vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 306.
- Bastmeijer, K. (2017). Natura 2000 en zilte natuur in Nederland. De ruimte voor dynamische en veerkrachtige ecosystemen. Studie voor WNF.
- Bijlsma, R.J., C.J. Bastmeijer, M.E.A. Broekmeyer, R.J.F. Bugter, F.M. Fleurke, H.P.J. Huiskes en J.A.M. Janssen, (2012). Samenvoeging Natura 2000-gebieden; Juridische, bestuurlijke en ecologische (on)mogelijkheden, kansen en risico's. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2348. <http://edepot.wur.nl/249622>
- Bijlsma, R.J., A.J.M. Jansen, J.A.M. Janssen, G.J. Maas en P.C. Schipper, (2016) Kansen voor meer natuurlijkheid in Natura 2000-gebieden. Alterra-rapport.2745, Alterra, Wageningen, 2016, p. 9.
- Bijlsma, R.J., A.J.M. Jansen, J.A.M. Janssen, G.J. Maas, M. Pleijte, en P.C. Schipper, en H.E. Wondergem (2017) Kansen voor meer natuurlijkheid in Natura 2000-gebieden. Landschap 2017/3
- Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, R. Beunen en R.C van Apeldoorn (2008) Natura 2000 Benchmark. A comparative analysis of the discussion on Natura 2000 management issues. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 90.
- Bouwma. I.M., R. van Apeldoorn, D.A. Kamphorst, (2010). Current practices in solving multiple use issues of Natura 2000 sites: Conflict management strategies and participatory approaches. Alterra, Wageningen, the Netherlands.
- Bouwma I, Beunen R, Liefverink D (2018) Natura 2000 management plans in France and the Netherlands; carrots, sticks, sermons and different problems, Journal for Nature Conservation (2018) <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2018.09.001>
- Broekmeyer, M.E.A., C.J. Bastmeijer and D.A. Kamphorst (2017) Towards an improved implementation of the Birds- and Habitats Directive. An inventory of experiences in Austria, England, Flanders and the Netherlands in relation to two dilemma's. Report 2933. Alterra and Legal Advice for nature.
- Broekmeyer, M.E.A.; Pleijte, M.; Bijlsma, R.J.; Gerritsen, A.L.; Grashof-Bokdam, C.J.; Henkens, R.J.H.G.; Schmidt, A.M.; Kistenkas, F.H. (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. Alterra-rapport 2705. Alterra Wageningen.
- De Boer, S. 2010. Traces of change : dynamics in cultural heritage preservation arrangements in Norway, Arizona and the Netherlands. Proefschrift, Nijmegen : Radboud Universiteit Nijmegen
- EC, 2012. Commission note on setting conservation objectives for Natura 2000 sites. European Commission, Final version, 23/11.2012
- Fontein, R.J. *et al.* (2017), Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact, Den Haag: PBL.
- Kistenkas, F.H. (2014). Juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid (Natura 2000). Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 17.
- Kistenkas, F. (2019). Klimaat inclusief bos of chainsaw massacre? Opiniestuk, Nederlands juristenblad, 24-5-2019, afl. 20.
- Kistenkas, F.H. and I.M. Bouwma (2018) Barriers for the ecosystem services concept in European water and nature conservation law, Ecosystem Services 29 (2018) 223-227
- Kuindersma, W., E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte, D.A. Kamphorst (2020). Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context. Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975 -2018). Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 187.

-
- Milieu, IEEP and ICF, Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives, March 2016.
- LNv, 2006. Natura 2000 doelendocument. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNv, 2019. Voortgang Natura 2000. BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 14 mei 2019, 32670 nr. 145.
- EZ, 2014. Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014. Den Haag. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
- EZ, 2015. Nederlandse inzet in de Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn. BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. 26-05-2015, 33576 nr. 43.
- NADEG [expert group on the birds and habitats directives], (2019). 12th Meeting, 22-23 May 2019 subject: NATURA 2000: de-designation of sites or part of sites - conditions & justifications (Doc Nadeg 19-05-03)
- PBL en WUR (2017), Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving, Den Haag: PBL.
- Pouwels, R., C.C. Vos, (2001). Recreatie en biodiversiteit in balans. Een ruimtelijke benadering van functiecombinaties. Wageningen: Alterra. Alterrarapport 227.
- Pouwels, R. en Henkens, R. (2020). Naar een hoger doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland. Een analyse van de resterende opgave na 2027 voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van alle habitattypen en VHR soorten., rapport 2989. Wageningen,
- Schmidt, A.M. A. van Kleunen, L. Kuiters, J.A.M. Janssen, R.J. Bijlsma, M. van Roomen en T. van Vreeswijk, (2017). Advies over de Natura 2000 doelen systematiek en Natura 2000 doelen. Een oriënterende studie ter onderbouwing van de evaluatie van de Natura 2000 doelen systematiek en Natura 2000 doelen. WENR rapport 2779A
- Schmidt, A. (2019). Rapportage over de Nederlandse staat van instandhouding aan de Europese Commissie.
- TK [Tweede Kamer der Staten Generaal], (2011). Implementatie Natura 2000 in Nederland Analyse naar aanleiding van het Regeerakkoord en de motie van der Staaij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie.
- Van Hinsberg, A., H. van Noordwijk, M.van Esbroek, A. van Pul, W. Lammers, (2003). Quick scan van mogelijke gevolgen en effectiviteit van zoneringsvarianten rond VHR en WAV.
<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/408768002.pdf>
- Vreeswijk, T. van; Schmidt, A.M.; Kleunen, A. van; Bremer, L. van den, (2017). Analyse Natura 2000-doelensystematiek op basis van beheerplannen van de Natura 2000-gebieden : Achtergronddocument bij het rapport Advies over de Natura 2000 doelensystematiek en Natura 2000-doelen. WENR rapport 2779B
- Vos, C. en Kuiters, J. van der. (2007). Effecten van klimaatverandering op de natuur Verkenning van adaptiestrategieën. In: Landschap

---

Verantwoording

WOT-technical report: 181

Projectnummer: WOT-04-010-037.14

Dit project werd begeleid door Rob Folkert van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Froukje Boonstra van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT N&M). De werkwijze is met hen afgestemd. Het rapport is gereviewed door Irene Bouma, werkzaam bij Wageningen Environmental Research.

De resultaten zijn voor commentaar teruggelegd aan de drie geïnterviewde medewerkers van provincies en de geïnterviewde onderzoeker.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Akkoord Extern contactpersoon

functie: Wetenschappelijk onderzoeker Natuur en landelijk gebied

naam: Rob Folkert

datum: 20-05-2020

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Froukje Boonstra

datum: 18-05-2020

Bijlage 1   Overzicht van de geanalyseerde studies

Auteurs en Titel	Jaartal	Type publicatie	Korte omschrijving	Type analyse
Adams, A.S., Backes, C.W en A. Drahmman (2017) Een betere implementatie van de VHR in Nederland. Bevindingen van experts. Den Haag	2017	Rapport	Rapport is een vervolg op de Fitness check (2014-2016). Bij de Fitness check zijn denkrichtingen geformuleerd voor de verbetering van de implementatie van de VHR. Een aantal deskundigen (juridisch, ecologisch, beleidsmatige deskundigheid) is door LNV gevraagd om in te schatten in hoeverre deze denkrichtingen passen binnen de juridische kaders van de VHR en de NL wetgeving.	Juridische analyse
Bijlsma, R.J., A.J.M. Jansen, J.A.M. Janssen, G.J. Maas en P.C. Schipper, 2016 Kansen voor meer natuurlijkheid in Natura 2000-gebieden. Alterra-rapport.2745, Alterra, Wageningen,	2016	Rapport	Het rapport is een reactie op Rijksnatuurvisie. De Rijksnatuurvisie 2014 schetst een visie op het publieke belang van toekomstbestendige natuur. Dit rapport werkt enkele aspecten van deze visie nader uit. Het brengt in beeld welke rol 'natuurlijkheid' in het huidige natuurbeleid en -beheer speelt en hoe deze rol is veranderd. Vervolgens presenteert het een nieuwe werkwijze voor de formulering en prioritering van coherente en toekomstbestendige natuurdoelen in Natura 2000-gebieden.	Ecologische analyse
Bijlsma, R.J., A.J.M. Jansen, J.A.M. Janssen, G.J. Maas, Pleijte, en P.C. Schipper, en H.E. Wondergem (2017) Kansen voor meer natuurlijkheid in Natura 2000-gebieden. Landschap 2017/3	2017	Publicatie in vaktijdschrift	Publicatie n.a.v. rapport Bijlsma <i>et al</i> , zie hierboven.	Ecologische analyse
Bouwma I, Beunen R, Lieferrink D (2018) Natura 2000 management plans in France and the	2018	Wetenschappelijke publicatie	Analyse van de voorgestelde maatregelen in 30 beheerplannen in Nederland en Frankrijk, o.a.. n.a.v. de	Bestuurskundige analyse en statische analyse

Auteurs en Titel	Jaartal	Type publicatie	Korte omschrijving	Type analyse
Netherlands; carrots, sticks, sermons and different problems, Journal for Nature Conservation			aanname dat in NL de beheerplannen veel restrictieve maatregelen zullen bevatten	
Broekmeyer, M.E.A., C.J. Bastmeijer and D.A. Kamphorst (2017) Towards an improved implementation of the Birds- and Habitats Directive. An inventory of experiences in Austria, England, Flanders and the Netherlands in relation to two dilemma's. Report 2933. Alterra and Legal Advice for nature.	2017	Rapport	Vervolg op de fitnesscheck. Dit rapport is een verkenning van de mogelijkheden voor twee beleidswensen; 1. initiatieven waarbij economische ontwikkeling hand in hand gaat met ecologische ontwikkeling die de natuurdoelen ten goede komt (plus voor natuur) en 2. Ruimte voor natuurlijke processen (door natuurlijke omstandigheden of restauratie projecten) t.b.v. meer robuuste systemen. LNV wil inzicht in de mogelijkheden hiervoor, omdat het enerzijds de doelen dichterbij kan brengen, en anderzijds op grenzen lijkt te stuiten bij het van Hof van Justitie.	Juridische- en bestuurskundige -analyse
Broekmeyer, M.E.A.; Pleijte, M.; Bijlsma, R.J.; Gerritsen, A.L.; Grashof-Bokdam, C.J.; Henkens, R.J.H.G.; Schmidt, A.M.; Kistenkas, F.H. (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. Alterra-rapport 2705. Alterra Wageningen.	2016	Rapport	Analyse van zestien casussen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, uitgevoerd in het kader van de Fitness Check. 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).	Stakeholder analyse
Kistenkas, F.H. and IM Bouwma (2018) Barriers for the ecosystem services concept in European water and nature conservation law,	2018	Wetenschappelijke publicatie	Juridische analyse over de vraag in hoeverre de KRW en VHR ruimte bieden voor ecosysteemdiensten en duurzame integrale ontwikkeling, n.a.v. een KRW	Juridische analyse

Auteurs en Titel	Jaartal	Type publicatie	Korte omschrijving	Type analyse
Ecosystem Services 29 (2018) 223-227			case (Weser, 2015) en N2000 case (Galway bypass, 2013).	
Kuindersma, W., E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte en D.A. Kamphorst (2020). Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context. Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975 - 2018). WOt-technical report 187	2020	Rapport	Studie n.a.v. de Lerende Evaluatie Natuurpact. Ondanks de verbreding van de doelen in het natuurbeleid zijn de verplichtingen vanuit de VHR met de huidige aanpak niet te realiseren. Vanwege de sterke afhankelijk van natuurbeleid van andere ontwikkelingen, is deze institutionele analyse van het natuurbeleid o.a. gericht op de mate van afstemming tussen natuur/VHR en andere beleidssectoren.	Bestuurskundige analyse
Kistenkas, F. 2019. Klimaat inclusief bos of chainsaw massacre? Opiniestuk, Nederlands juristenblad, 24-5-2019, afl. 20.	2019	Opiniestuk	Juridische analyse over de vraag op welke juridische manieren rekening kan worden gehouden met klimaatoverwegingen bij bosbeheer waar ook Natura 2000 doelstellingen een rol spelen.	Juridische analyse
Schmidt, A.M. A. van Kleunen, L. Kuiters, J.A.M. Janssen, R.J. Bijlsma, M. van Roomen en T. van Vreeswijk, 2017. Advies over de Natura 2000 doelen systematiek en Natura 2000 doelen. En oriënterende studie ter onderbouwing van de evaluatie van de Natura 2000 doelen systematiek en Natura 2000 doelen. WENR rapport 2779A	2017	Onderzoeksrapport	Verzameling van drie achtergrond rapporten. Analyse van de Natura 2000 Doelensystematiek (Vreeswijk <i>et al</i> , 2017) d.m.v. analyse van hoe 31 beheerplannen invulling geven aan de voorwaarden (doelen systematiek) van Rijk en EC. En evaluatie van (landelijke en gebiedsdoelen) en de relevantie van de gebieden voor de landelijke SvI, aan de hand van ontwikkelingen in de verspreiding van en omvang (opp. en populatiegrootte) van habitattypen en HR en VR soorten.	Ecologische en beleidsanalyse

Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

146	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2019). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2019.</i>
147	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2019). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2017. Berekeningen met het model NEMA.</i>
148	Lagerwerf, L.A., A. Bannink, C. van Bruggen, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J.W.H. van der Kolk, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2019). <i>Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands. Calculations of CH₄, NH₃, N₂O, NO_x, NMVOC, PM₁₀, PM_{2.5} and CO₂ with the National Emission Model for Agriculture (NEMA) – update 2019.</i>
149	Bakker, G., M. Heinen, H.P.A. Gooren, W.J.M. de Groot, F.B.T. Assinck & E.W.J. Hummelink (2019). <i>Hydrofysische gegevens van de bodem in de Basisregistratie Ondergrond (BRO) en het Bodemkundig Informatie Systeem (BIS); Update 2018.</i>
150	IJsseldijk, L.L., M.J.L. Kik, & A. Gröne (2019). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2018. Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>
151	Daamen, W.P., A.P.P.M. Clercx & M.J. Schelhaas (2019). <i>Veldinstructie Zevende Nederlandse Bosinventarisatie (2017-2021); Versie 2.0.</i>
152	Bikker, P., L.B. Šebek, C. van Bruggen & O. Oenema (2019). <i>Stikstof- en fosfaatexcretie van gangbaar en biologisch gehouden landbouwhuisdieren. Herziening excretieforfaits Meststoffenwet 2019.</i>
153	Berg, F. van den, H. Baveco & E.L. Wipfler (2019). <i>User manual for SAFE (Select Application date For Evaluation) to support the use of the GEM scenarios for cultivations in glasshouses; Version 1.1</i>
154	Os, J. van, L.J.J. Jeurissen en H.H. Ellen (2019). <i>Rekenregels pluimvee voor de Landbouwtelling; Verantwoording van het gebruik van het Identificatie- & Registratiesysteem.</i>
155	Brouwer, F. & D.J.J. Walvoort (2019). <i>Basisregistratie Ondergrond (BRO) - Actualisatie bodemkaart; Herkartering van de veengebieden in Eemland</i>
156	Sanders, M.E., R.J.H.G. Henkens & D.M.E. Slijkerman (2019). <i>Convention on Biological</i>

	<i>Diversity; Sixth National Report of the Kingdom of the Netherlands.</i>
157	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman, J. Bovenschen, M.C. Boerwinkel & M. Laar (2019). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2018/2019.</i>
158	Sanders, M.E. & H.A.M. Meeuwssen (2019). <i>Basisbestand Natuur en Landschap.</i>
159	Visser, T., H.A.M. Meeuwssen & Th.C.P. Melman (2019). <i>MNP-(Model for Nature Policy) Agrarisch; Uitwerking voor scenario's uit de Natuurverkenning 2020.</i>
160	Jong, A. de, A. Poot & P.I. Adriaanse (2019). <i>Impact analysis for the purpose of the introduction of DROPLET version 1.3.2.</i>
161	Westerink, J., T.A. de Boer, M. Pleijte & R.A.M. Schrijver (2019). <i>Kan een goede boer natuurinclusief zijn?; De rol van culturele normen in een beweging richting natuurinclusieve landbouw.</i>
162	Buijs, A.E., F.G. Boonstra (2020). <i>Natuurbeleid betwist; Visies op legitimiteit en natuurbeleid.</i>
163	Haas, W. de, J.L.M. Donders, T.J.M. Mattijssen (2019). <i>Natuur in conflict; Botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbeheer.</i>
164	Berg, F. van den, A. Tiktak, D. van Kraalingen & J.J.T.I. Boesten (2019). <i>User manual for FOCUSPEARL version 5.5.5.</i>
165	Glorius, S.T., A. Meijboom, J. Schop & J.T. van der Wal (2019). <i>Ontwikkeling van enkele droogvallende mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee; situatie 2018.</i>
166	Pedroli, B. During, R. (2019). <i>De paradox van een maakbare natuur – ingebakken en omstreden; Betekenis culturele identiteit voor draagvlak natuurbeleid en –beheer.</i>
167	Walvoort, D.J.J., M. Knotters, F.M. van Egmond (2019). <i>Interpolatie, aggregatie en desaggregatie van ruimtelijke bodemgegevens in de Basisregistratie Ondergrond (BRO).</i>
168	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2020). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2020.</i>
169	Van Kraalingen, D., E.L. Wipfler, F. van den Berg, W.H.J. Beltman, M.M.S. ter Horst & J.A. te Roller (2020). <i>User manual for FOCUSPIN version 3.3.</i>

170	Bos-Groenendijk, G.I., C.A.M van Swaay (2020). <i>Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex B Habitatrichtlijnsoorten; Achtergronddocument.</i>
171	Janssen, J.A.M. (red.), R.J. Bijlsma (red.), G.H.P. Arts, M.J. Baptist, S.M. Hennekens, B. de Knecht, T. van der Meij, J.H.J. Schaminée, A.J. van Strien, S. Wijnhoven, T.J.W. Ysebaert (2020). <i>Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex D Habitattypen. Achtergronddocument.</i>
172	Van Kleunen, A., M. van Roomen, E. van Winden, M. Hornman, A. Boele, C. Kampichler, D. Zoetebier, H. Sierdema & C. van Turnhout (2020). <i>Vogelrichtlijnrapportage 2013-2018 van Nederland – status en trends van soorten.</i>
173	Glorius, S.T., A. Meijboom (2020). <i>Ontwikkeling van de bodemdiergemeenschap in de geulen van referentiegebied Rottum; Tussenrapportage 13 jaar na sluiting (najaar 2018).</i>
174	Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Niesink, E. de Wit-de Vries (2020). <i>Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>
175	Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, D. van Doren, T.A. de Boer, A.E. Buijs, C.M. Goossen, J.L.M. Donders, J.Y. Frissel, S. van Broekhoven (2020). <i>Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur – het beleid nader bekeken in 8 casussen. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>
176	Gerritsen, A.L., H. Agricola, C. Aalbers, J. van Os (2020). <i>Natuur en landbouw verbinden. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>
177	Brouwer, F., D.J.J. Walvoort (2020). <i>Basisregistratie Ondergrond (BRO) Actualisatie bodemkaart. Herkartering van de veengebieden aan de flanken van de Utrechtse Heuvelrug.</i>
178	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, G.L. Velthof & J. Vonk (2020). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw, 1990-2018; Emissies van ammoniak, stikstofdioxide, lachgas, methaan, niet-methaan vluchtige organische stoffen, fijnstof en koolstofdioxide uit kalkmeststoffen - Berekeningen met het model NEMA.</i>
179	Knecht, de B., M. Pleijte, E. de Wit-de Vries, I. Bouwma, F. Kistenkas, W. Nieuwenhuizen (2020). <i>Samenhang Klimaatakkoord en</i>

	<i>natuurbeleid. Proces en implementatie van het Klimaatakkoord door provincies en maatschappelijke partijen en de potentiële effecten op biodiversiteitsdoelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn.</i>
180	Mattijssen T.J.M., M. Pleijte, J. Dengerink, T. Koster, M. Visscher (2020). <i>Indicatoren voor burgerbetrokkenheid bij natuur: een zoektocht naar nieuwe aanknopingspunten voor monitoring.</i>
181	Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F. Kistenkas (2020). <i>Uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de praktijk: spanningen en mogelijke oplossingsrichtingen.</i>
182	Elschot K., M.E.B. Van Puijenbroek, D.D.G. Lagendijk, J-T. Van der Wal, C. Sonneveld (2020). <i>Lange-termijnontwikkeling van kwelders in de Waddenzee (1960-2018).</i>
183	Koffijberg K., P. de Boer, S.C.V. Geelhoed, J. Nienhuis, K. Oosterbeek, J. Postma (2020). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2018</i>
184	Ijsseldijk, L.L., M.J.L. Kik, L. van Schalkwijk & A. Gröne (2020). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2019. Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>
185	Os, J. van, L.J.J. Jeurissen, J.C. Verkaik (2020). <i>Rekenregels schapen en geiten voor de landbouwtelling; Verantwoording van het gebruik van het Identificatie & Registratiesysteem.</i>
186	Bakker, G., M. Heinen, H.P.A. Gooren, W.J.M. de Groot, P.D. Peters (2020). <i>Hydrofysische gegevens van de bodem in de Basisregistratie Ondergrond (BRO) en het Bodemkundig Informatie Systeem (BIS); Update 2019.</i>
187	Kuindersma, W., E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte, D.A. Kamphorst (2020). <i>Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context. Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975 - 2018).</i>
188	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman, J. Bovenschen (2020). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2019/2020.</i>

Thema Periodieke
Evaluatie Natuurbeleid
Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur & Milieu
P.O. Box 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research 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.