ecologische autoriteit

De betekenis van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden

Deze juridische factsheet is bedoeld voor organisaties die betrokken zijn bij (het beheer van) Natura 2000-gebieden. De factsheet bevat uitleg over de betekenis van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden: het verslechteringsverbod en de instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen, habitatrichtlijnsoorten en vogelrichtlijnsoorten.

Waarom deze juridische factsheet?

Bescherming van onze natuur en biodiversiteit is van groot belang vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, maar bijvoorbeeld ook voor ons levensgeluk, voedselvoorziening, economie, drinkwater en recreatie. Europese en nationale natuurwetgeving geeft uitdrukking aan het belang van natuurbescherming. Met de natuurwetgeving hebben zeldzame en kenmerkende habitattypen (typen ecosystemen op het land en in het water) en soorten binnen Nederland en Europa een beschermde status gekregen. Daarmee is Nederland verplicht om te zorgen voor een 'gunstige staat van instandhouding' van deze natuurwaarden. Natura 2000-gebieden leveren daar een belangrijke bijdrage aan.

De Natura 2000-doelen in een notendop

Als het gaat om Natura 2000-gebieden staan twee verplichtingen centraal:

1. Het treffen van maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen uit de aanwijzingsbesluiten van de gebieden te halen (art. 6 lid 1 habitatrichtlijn).
2. Het treffen van passende maatregelen om verslechtering en verstoring van Natura 2000-gebieden te voorkomen (voor habitatrichtlijngebieden volgt dit uit art. 6 lid 2 habitatrichtlijn en voor vogelrichtlijngebieden uit art. 7 habitatrichtlijn).

De instandhoudingsdoelstellingen zijn voor habitattypen en leefgebieden van soorten geformuleerd als *behoud* of *uitbreiding* van oppervlakte/omvang en *behoud* of *verbetering* van kwaliteit.

De Ecologische Autoriteit krijgt regelmatig de vraag wát we in de Natura 2000-gebieden precies moeten beschermen, aan welke doelen we moeten voldoen en wat dit betekent voor de verantwoordelijke organisaties: de voortouwnemers en de beheerders. Daarom geeft de Ecologische Autoriteit in deze juridische factsheet uitleg over de wettelijke verplichtingen en de geldende doelen voor Natura 2000-gebieden.

Natura 2000-oppervlakte en kwaliteit op referentiedatum is de basis voor de opgave

De opgave in een Natura 2000-gebied wordt bepaald door de referentiedatum en de instandhoudingsdoelstellingen. Verslechtering van oppervlakte en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten moet worden voorkomen ten opzichte van de referentiedatum. De situatie op de referentiedatum vormt daarom een belangrijke basis om te beoordelen of Nederland voldoet aan het verslechteringsverbod. Aanvullend daarop gelden de instandhoudingsdoelstellingen, die in veel Natura 2000-gebieden een uitbreiding of verbetering van natuur ten opzichte van de referentie vereisen.

Op de website van BIJ12 staat veel informatie over de referentiedata per Natura 2000-gebied.

Wat zijn doelen en verschillen tussen habitattypen en leefgebieden van habitatrichtlijnsoorten (habitatrichtlijngebieden) en leefgebieden van vogelrichtlijnsoorten (in vogelrichtlijngebieden)?

Doelen en referenties

Habitattypen

Voor een habitatrichtlijngebied is de referentiedatum voor het verslechteringsverbod de datum waarop de Europese Commissie het gebied, na aanmelding door Nederland, op de Communautaire lijst van beschermde gebieden heeft geplaatst. Dit is voor de meeste gebieden 7 december 2004.

Voor habitatrichtlijngebieden is een T_0-kaart gemaakt die het voorkomen van habitattypen veelal rond het moment van het aanwijzingsbesluit voor dat gebied beschrijft (rond 2010). Deze kaarten zijn vaak gebaseerd op verschillende bronnen en data van een latere datum dan de referentiedatum voor het verslechteringsverbod (vaak 2004). Toch zijn deze kaarten in de praktijk het uitgangspunt voor de instandhoudingsdoelstellingen én het verslechteringsverbod.[1] De T_0-kaarten gelden, met andere woorden, in de praktijk als de situatie op het referentiemoment.

Samenvattend:

- Het verslechteringsverbod en een behoudsdoelstelling worden in de meeste gevallen ten opzichte van de situatie op de T_0-kaart bepaald.
- Voor een verbeterdoelstelling (kwaliteit) of uitbreidingsdoelstelling (oppervlakte) is de T_0 niet het doel, maar moet ten opzichte van de T_0 een verbetering van de kwaliteit of uitbreiding van het oppervlak van habitattypen worden gerealiseerd.

Bij een behoudsdoel is het dus niet juridisch vereist om een habitattype terug te brengen in een staat van vóór het referentiemoment. Maar, soms is het ecologisch en juridisch nodig om, ten behoeve van de instandhouding, betere (a-)biotische omstandigheden te bereiken dan die op het referentiemoment. Daarover later meer informatie.

Habitatrichtlijnsoorten (leefgebied)

Voor habitatrichtlijnsoorten heeft het doel betrekking op behoud of uitbreiding van de *omvang*, en behoud of verbetering van de *kwaliteit* van een leefgebied van een soort om de populatieomvang te behouden of te vergroten.

De nadruk ligt bij habitatrichtlijnsoorten op het bereiken van de benodigde omstandigheden (behoud of uitbreiding van geschikt leefgebied) voor die soort in een Natura 2000-gebied. Dat komt doordat er vaak beperkte informatie beschikbaar is over het voorkomen van habitatrichtlijnsoorten en de omvang en kwaliteit van leefgebied op de referentiedatum. Voor sommige habitatrichtlijnsoorten is het daarnaast lastig te bepalen wanneer een doel wordt bereikt, bijvoorbeeld omdat verspreiding (voorkomen) en abundantie (omvang) van de populatie van de soort lastig te bepalen zijn.

Vogelrichtlijnsoorten (leefgebied)

Voor een vogelrichtlijngebied geldt de datum waarop het gebied is aangewezen als referentiedatum. Als de datum van aanwijzing echter voor 10 juni 1994 ligt, is 10 juni 1994 de referentiedatum voor het verslechteringsverbod.[2]

Het vogelrichtlijndoel richt zich op de omvang en kwaliteit van het leefgebied. Daarbij is steeds de draagkracht[3] voor bepaalde aantallen vogels als doel gesteld. De daadwerkelijke aanwezigheid van de in het doel genoemde aantallen vogels is een goede indicatie dat het leefgebied op orde is. Zijn er minder vogels, dan betekent dat niet automatisch dat de instandhoudingsdoelstelling niet wordt gehaald. De instandhoudingsdoelstelling is immers uitgedrukt in kwaliteit en omvang van *leefgebied*. Als het leefgebied voor het populatiedoel op orde is, is er (ongeacht de omvang en kwaliteit op de referentiedatum) géén opgave. Als de benodigde omvang of kwaliteit van leefgebied voor het populatiedoel niet wordt gehaald, ligt er wel een herstelopgave.

[1] Over de omgang met het verschil tussen het aanmeldingsmoment en het aanwijzingsmoment volgt meer in de paragraaf 'Reconstructie natuur op aanmeldingsmoment'.

[2] Op die datum trad de habitatrichtlijn in werking en werd het in art. 6 lid 2 van die richtlijn opgenomen verslechteringsverbod ook van toepassing op aangewezen vogelrichtlijngebieden.

[3] Draagkracht is hier bedoeld als de geschiktheid voor een bepaalde levensvatbare populatie.

Regionale doelen voor vogels

Een aantal gebieden in de zuidwestelijke Delta en het IJsselmeergebied kent, vanuit ecologische overwegingen, regionale doelen voor aantallen vogels. Het verslechteringsverbod en de instandhoudingsdoelstellingen gelden echter onverkort per Natura 2000-gebied. Verslechtering in het ene gebied mag niet worden 'weggestreept' tegen verbetering in een ander gebied.

Doelen en referentie bij wijzigingsbesluiten

Voor instandhoudingsdoelstellingen die later met een wijzigingsbesluit zijn toegevoegd, is de referentiedatum afhankelijk van de inhoud van dat besluit. Als de reden voor het toevoegen is dat het habitattype of leefgebied pas na de referentiedatum in het gebied is ontstaan, dan vormen de natuuroppervlakte en -kwaliteit op dat latere moment de referentie. Als het wijzigingsbesluit een correctie is op het oorspronkelijke aanwijzingsbesluit, zoals het wijzigingsbesluit voor aanwezige waarden uit 2022, dan geldt voor de toegevoegde waarden hetzelfde referentiemoment als voor de eerder aangewezen habitattypen en leefgebieden van soorten.

Actualisatie Natura 2000-doelensystematiek leidt mogelijk tot aanpassingen van de doelen

Lopende trajecten vanuit het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) kunnen de komende jaren leiden tot veranderingen in aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen, of de invulling daarvan. Zo wordt de Natura 2000-doelensystematiek geactualiseerd. Pas als dit leidt tot aanpassingen in de aanwijzingsbesluiten, veranderen de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden.

Natuurlijke én gewenste dynamiek in doelen

Inherent aan ecologische systemen is dat de samenstelling en begrenzing van habitattypen en verspreiding van soorten in meer of mindere mate variabel zijn in tijd en ruimte. Dit kan sterk verschillen per habitattype, soort en Natura 2000-gebied. Daarnaast kan sprake zijn van natuurlijke successie, zoals jonge (embryonale) duinen die op den duur overgaan in witte duinen.

Binnen de Natura 2000-wetgeving en -doelen is ruimte voor het omgaan met dynamiek. Uit sommige aanwijzingsbesluiten volgt bijvoorbeeld dat de oppervlakte van bepaalde habitattypen en leefgebieden binnen de marges van natuurlijke fluctuaties moet blijven. Habitats hoeven dan niet steeds op dezelfde plek te liggen. In een aantal situaties volgt expliciet uit de instandhoudingsdoelstelling dat behoud of uitbreiding van oppervlakte van een habitattype ten koste mag gaan van een ander habitattype. Ook het Natura 2000 doelendocument geeft voor sommige natuurtypen aan dat natuurlijke dynamiek essentieel is voor de duurzame instandhouding of ontwikkeling (zoals grote rivieren, duinen en eiken-haagbeukenbossen). Bij het natuurbeheer kan en moet dan rekening worden gehouden met deze natuurlijke dynamiek.

Kernopgaven en ecologische profielen

De aanwijzingsbesluiten bouwen voort op andere documenten, zoals de Natura 2000 Contourennotitie (2005), het Natura 2000 doelendocument (2006), het Doelendocument mariene Natura 2000-gebieden (2014) en de Natura 2000-profielendocumenten (2008). De aanwijzingsbesluiten moeten in samenhang met deze documenten worden gelezen, zo blijkt uit die besluiten. Ze hebben de volgende functies:

- In de doelendocumenten staan kernopgaven voor gebieden: de belangrijkste behoud- en herstelopgave per Natura 2000-landschap. Deze zijn een hulpmiddel bij de focus en prioritering van maatregelen. Het verslechteringsverbod en de instandhoudingsdoelstellingen gelden echter onverkort voor alle aangewezen habitattypen en leefgebieden, dus ook voor habitattypen en leefgebieden die niet de kernopgave vormen.
- Het profielendocument bevat een toelichting op de ecologische kenmerken en kwaliteitseisen van de habitattypen, habitatrichtlijnsoorten en vogelrichtlijnsoorten uit het Natura 2000-doelendocument. Hiermee wordt nader ingevuld wat in de aanwijzingsbesluiten bedoeld wordt. De profielen zijn bedoeld om de omvang, kwaliteit en trends van een specifiek habitattype of leefgebied te bepalen.

Ecologisch systeem belangrijk voor doelbereik

De nadruk ligt in het Natura 2000-gebied op de habitattypen en leefgebieden van soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Van belang is ook het behoud of herstel van *andere* natuurwaarden in het gebied. - het cement tussen de bakstenen - zo stellen de toelichtingen bij de aanwijzingsbesluiten. Het juridische doel is daarom óók om een ecologisch systeem duurzaam in stand te houden of te herstellen, waardoor de aangewezen habitattypen en leefgebieden van soorten in een Natura 2000-gebied behouden blijven, uitbreiden en/of verbeteren.

Vaak maatregelen buiten gebieden nodig

Voor systeemherstel zijn vaak maatregelen nodig buiten Natura 2000-gebieden. Als dat ecologisch kan worden vastgesteld, is het juridisch noodzakelijk en vereist. Bijvoorbeeld: rond veel gebieden is herstel van de waterhuishouding ecologisch de enige mogelijkheid om de natuur van voldoende water van goede kwaliteit te voorzien. Dat herstel is dan ook juridisch vereist. Een ander voorbeeld is dat het voor sommige Natura 2000-gebieden noodzakelijk is dat verbindingen met andere natuur in stand worden gehouden of uitgebreid, zodat soorten kunnen migreren of er een grotere levensvatbare (meta)populatie ontstaat.

Belang en wijze van systeemherstel

De Ecologische Autoriteit schrijft in haar rapport 'Doen wat moet én kan' (2024) dat het voor bescherming en verbetering van Natura 2000-gebieden meestal ook nodig is om buiten de gebieden maatregelen te treffen. De factsheets van de Ecologische Autoriteit over landschapsecologische systeemanalyse (LESA) helpen bij het krijgen van het relevante inzicht in het ecologische systeem van een Natura 2000-gebied en de manieren waarop systeemherstel kan plaatsvinden.

Vaak andere (a-)biotiek nodig dan referentie

Voor een duurzaam systeemherstel kunnen in gebieden ecologische omstandigheden nodig zijn die afwijken van de referentie. Bijvoorbeeld omdat voor het referentiemoment al veel verslechtering van (a-)biotische condities had plaatsgevonden. In dat geval zal het nastreven van de natuurkwaliteit op het referentiemoment niet tot de benodigde omgevingscondities leiden om de doelen duurzaam te halen. Om de benodigde omgevingscondities en herstelmaatregelen te bepalen is het dan nodig om verder terug in de tijd te kijken naar de situatie in en rond het Natura 2000-gebied. Het nastreven van die omstandigheden die afwijken van de formele referentie vormt dan juridisch gezien de opgave voor dat gebied. Het is immers nodig voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen.

De opgave bij veranderingen in de natuur

Een belangrijke vraag is wat de opgave wordt als de natuur in een gebied verslechterd, uitgebreid of verbeterd is.

De opgave bij verslechtering

Als een gebied met een behoudsdoelstelling is verslechterd, geldt de opgave om de natuur te herstellen tot het niveau dat het vertrekpunt was voor de behoudsdoelstelling (de situatie op het referentiemoment). Dit volgt ook uit het verslechteringsverbod. Als bijvoorbeeld de oppervlakte en kwaliteit van hoogveen in een Natura 2000-gebied afneemt tot onder het niveau van het behoudsdoel, bijvoorbeeld omdat rond het gebied veel water wordt onttrokken voor maatschappelijke functies, is herstel nodig en is dat dus de opgave.

De opgave bij uitbreiding of verbetering

Een andere vraag is wat de opgave is als de natuur in een Natura 2000-gebied is uitgebreid of verbeterd. Als voor dat gebied een uitbreidings- of verbeterdoelstelling geldt, dan is het van belang die uitbreiding of verbetering te behouden. Als de verbetering verloren gaat, wordt het doel niet meer gehaald.

Ook Natura 2000-gebieden met behoudsdoelen kunnen verbeteren. In richtsnoeren van de Europese Commissie staat dat een betere staat van de natuur altijd behouden moet worden. Uit nationale rechtspraak volgt echter dat er geen opgave is om een betere staat van de natuur te behouden dan de staat die volgt uit de behoudsdoelstelling.[4] Deze rechtspraak is voor Natura 2000-gebieden in Nederland nu het geldende kader.

Conflicterende doelen

Het kan voorkomen dat in een Natura 2000-gebied instandhoudings-doelstellingen conflicteren. Daarmee wordt bedoeld dat het ene habitattype of leefgebied andere omgevingscondities vraagt dan het andere (bijvoorbeeld de mate waarin zoute of natte omstandigheden

[4] Bijvoorbeeld ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2598 en ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:614.

nodig zijn), terwijl de doelen wel binnen hetzelfde ecologische systeem gerealiseerd moeten worden. De opgave is dan primair om in het Natura 2000-gebied te proberen alle doelen te bereiken. Inzicht in het landschapsecologische systeem is essentieel om te bezien welke natuurtypen passend en haalbaar zijn in het gebied.[5] Pas als in het aanwijzingsbesluit een doel zou worden aangepast, verandert de juridische en ecologische opgave in een gebied.

Reconstructie natuur op aanmeldingsmoment

In het rapport 'Doen wat moet én kan' constateerde de Ecologische Autoriteit dat de T_0-kaarten voor Natura 2000-gebieden vaak een andere situatie weergeven dan die op de formele referentiedatum voor een habitatrichtlijngebied (het aanmeldingsmoment) en dat sommige natuurgebieden mogelijk zijn verslechterd tussen die datum en de T_0-kaart. In de aanwijzingsbesluiten en natuurdoelanalyses is niet onderbouwd dat deze verslechtering uitgesloten is. Daarom adviseerde de Ecologische Autoriteit regelmatig bij natuurdoelanalyses voor Natura 2000-gebieden om alsnog te onderbouwen dat verslechtering tussen beide momenten was uitgesloten. Ook adviseerde ze om bij het ontbreken van die onderbouwing het aanmeldingsmoment als de referentiesituatie te hanteren en om daarvoor een reconstructie van de natuur op dat moment te maken. In 'Doen wat moet én kan' adviseerde de Ecologische Autoriteit om te komen tot een protocol daarvoor.

De Ecologische Autoriteit voert momenteel gesprekken met het ministerie van LVVN over de omgang met haar adviezen op dit punt, in het kader van de tweede cyclus natuurdoelanalyse en in relatie tot de actualisatie van de instandhoudingsdoelstellingen door het Rijk.

Natuurherstelverordening benadrukt belang natuurherstel

De Natuurherstelverordening, die op 18 augustus 2024 in werking trad, beklemtoont dat natuurherstel binnen en buiten Natura 2000-gebieden ecologisch en juridisch van belang is. De verordening komt naast (en aanvullend op) de verplichtingen voor Natura 2000-gebieden, die in deze factsheet beschreven staan. De verordening vereist bijvoorbeeld dat landen duidelijk maken wat een goede toestand van de natuur is.

Uit de verordening volgt daarnaast dat herstelmaatregelen tot 2030 prioriteit hebben in Natura 2000-gebieden en dat landen maatregelen moeten treffen om de natuur te verbeteren totdat een goede toestand/kwaliteit is bereikt. Voor gebieden die met maatregelen in een goede toestand/kwaliteit zijn gebracht, moeten de landen maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze vervolgens niet weer significant verslechteren.

Dit zijn geen verplichtingen waar voortouwnemers en natuurbeheerders *nu* al mee aan de slag *moeten*. Hoe de verplichtingen precies uitwerken, wordt mede bepaald door het nog op te stellen nationaal herstelplan (het ontwerp hiervan moet uiterlijk op 1 september 2026 klaar zijn) en de uitvoering van de verordening door het Rijk. Wel is het voor een efficiënte besteding van middelen nuttig om nu al de diverse voorschriften uit de verordening mee te nemen bij natuurbeleid. Denk aan de prioritering van natuurherstel, het beschermen van natuur buiten de Natura 2000-gebieden en het realiseren van verbindingen tussen natuurgebieden.

Meer informatie

Mail naar info@ologischeautoriteit.nl of bel

- Roel Sillevis Smitt – 030 234 76 98
- Willemijn Smal – 030 234 76 84

[5] Zie ook het eerdere blok 'Belang en wijze van systeemherstel'.