

Tilburg University

Natura 2000 en zoute en zilte natuur in Nederland

Bastmeijer, Kees

Published in:
Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht

Publication date:
2017

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Bastmeijer, K. (2017). Natura 2000 en zoute en zilte natuur in Nederland: De ruimte voor dynamische en veerkrachtige ecosystemen. *Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht*, 1(8), 256-271.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

194. Natura 2000 en zoute en zilte natuur in Nederland – de ruimte voor dynamische en veerkrachtige ecosystemen

KEES BASTMEIJER

In 1936 schreef mr. W.J. van Balen in zijn boek 'Het werkende land' over het belang van zeeveringen om het zoute water te bedwingen en de rol van de mens om de natuur 'op te knappen':

"Ons land komt er onberispelijk uit te zien, echt volgens ons eigen ideaal: alles netjes in laatjes en vakjes. Allerlei aanwinsten komen aan de volksgezondheid en aan den volksgeest ten goede: sportterreinen, zwembaden, amphitheatres voor volksonspanning, wandelwegen, fietspaden. Zelfs het natuurschoon is toegenomen, doordat al wat leelijk of verwaarloosd was, wordt opgeknapt en alles wat liefelijk was, beter tot zijn recht kan komen."¹

1. Inleiding²

Deze citaten passen in een tijdsbeeld van een land in opbouw, waar door velen de natuur werd gezien als iets dat voor de mens is bestemd en geciviliseerd moet worden om waardevol te kunnen zijn. Deze houding bestond al veel langer³ maar is nooit zonder kritiek geweest,⁴ ook niet in de

tijd van Van Balen. Een jaar na diens publicatie pleit Jac. P. Thijssse in zijn korte artikel 'De Wildernis' (1937) voor het behoud van kleine en grote 'wildernissen' in Nederland en reageert hij als volgt op de hierboven geciteerde visie van Van Balen: "[...] de stemming, die uit deze regelen spreekt bevredigt mij geenszins. Ook is mijn ideaal zoo "netjes" niet. Van dat 'opknappen' ben ik wel wat huiverig en met het 'liefelijke' alleen ben ik niet tevreden."⁵

Zo'n 80 jaar later zijn velen het er wel over eens dat de natuur niet alleen beschermd moet worden wanneer deze nuttig of lieflijk is. Het belang van het behoud en herstel van de biologische diversiteit is vastgelegd in diverse verdragen en zelfs de intrinsieke waarde van de natuur wordt in verschillende juridische kaders expliciet erkend.⁶ Toch zet de discussie over de rol van de mens bij het beschermen van natuur zich ook nu nog voort. Dit komt onder meer omdat de natuur er op vele plaatsen in de wereld, en ook in Nederland, slecht voor staat. "In Nederland heeft slechts 4% van de habitattypen een gunstige [staat van instandhouding], het laagste percentage van alle lidstaten" en van "de habitatrichtlijnsoorten verkeert in Nederland 23% in een gunstige staat," aldus het Compendium voor de Leef-

1 Mr. W.J. van Balen, *Het werkende land. Opbouw van Nederland in moeilijke tijden*, H.D. Tjeenk Willink & Zoon, Haarlem, 1936, beschikbaar op http://www.dbnl.org/tekst/reym003werk01_01/, p. 160.

2 Deze bijdrage bouwt voort op een onderzoek over dit onderwerp voor het Wereld Natuurfonds Nederland (WNF), uitgevoerd in de periode maart-juni 2017. Het onderzoek bouwt ook voort op inzichten die zijn verkregen door een rechtsvergelijkend onderzoek in samenwerking met Alterra: M.E.A. Broekmeyer, C.J. Bastmeijer en D.A. Kamphorst, *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 Delimmas*, een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Wageningen, 2017.

3 Voor meer informatie over de diverse mens-natuur-grondhoudingen die door milieufilosofen en anderen zijn onderscheiden, zie onder meer Wim Zweers, *Participeren aan de natuur; ontwerp voor een ecologisering van het wereldbeeld*, Amsterdam: Jan van Arkel 1995; de diverse werken van Matthijs Schouten en R.J.G. van den Born, *Thinking Nature. Every-day Philosophy of Nature in the Netherlands*, proefschrift, Nijmegen: Radboud Universiteit 2007. Voor een bespreking van deze grondhoudingen in relatie tot onze omgang met rivieren, zie A.A.S. van Heezik, *Strijd om de rivieren: 200 jaar rivierenbeleid in Nederland of de opkomst en ondergang van het streven naar de normale rivier*, HNT Historische producties Den Haag/Haarlem, 2007. Voor een bespreking van de herkenbaarheid van de grondhoudingen in 150 jaar natuurbeschermingsrecht, zie Kees Bastmeijer, *Ieder voor zich en de natuur voor ons allen* (inaugurale rede), Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2011.

4 Dik van der Meulen beschrijft uitvoerig hoe natuurliefhebbers als Frederik Willem van Eeden, Eli Heimans en Jac. P. Thijssse in Nederland geprobeerd hebben een omslag in het denken te bewerkstelligen; zie Dik van der Meulen, *Het bedwongen bos. Nederlanders & hun natuur*, Sun, 2009.

5 Jac. P. Thijssse, 'De Wildernis', *De Levende Natuur* 42(2) (1937): 42-44, p. 44.

6 Zie onder meer de preambules van het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Bern en – meer recent – art. 1.10 lid 1 onder a van de Wet natuurbescherming.

omgeving.⁷ Ten opzichte van 1950 zijn er meer dan een derde van alle diersoorten op de Rode Lijst van bedreigde diersoorten terecht gekomen en hoewel het met bepaalde soortgroepen de laatste tijd beter gaat zien we bij dagvlinders en amfibieën geen herstel.⁸ Recente gegevens maken voorts duidelijk dat ook de diersoorten in de Noordzee onder druk staan. “De populatie-omvang van dieren in de open Noordzee is tussen 1990 en 2015 gemiddeld met meer dan 30% achteruitgegaan.”⁹ Vooral bodemdieren in de open Noordzee en kustzone hebben het zwaar, maar ook met de dagvlinders en broedvogels in de duinen en sommige vogelpopulaties in de Ooster- en Westerschelde gaat het niet goed.¹⁰ Duidelijk is dus dat herstel noodzakelijk is en één van de vragen die daarbij spelen is in welke mate het natuurherstel actieve maatregelen van de mens vereist en in welke mate de natuur juist ook zelf herstel kan waarborgen wanneer die natuur maar voldoende robuust en veerkrachtig is. In voorgaande jaren is regelmatig gepleit voor het meer ruimte geven aan de natuur ten behoeve van meer veerkracht en robuustheid,¹¹ maar ook meer recent is deze lijn benadrukt. In het zeer recente *Living Planet Report – zoute en zilte natuur in Nederland* voor het jaar 2017 stelt het Wereld Natuurfonds onder meer dat het daarnaast raadzaam is “om de natuurlijke dynamiek zo veel mogelijk te herstellen en de grenzen tussen water en land, en zout en zoet, minder hard te maken”, niet alleen voor de natuur maar ook voor onze veiligheid.¹²

Recente gegevens maken voorts duidelijk dat ook de diersoorten in de Noordzee onder druk staan

Dit vraagstuk over de rol van de mens en het herstelvermogen van de natuur zelf is ook juridisch en politiek van

belang. Met grote regelmaat komt namelijk de vraag op of een natuurbeheer dat gericht is op robuuste en veerkrachtige ecosystemen wel aansluit bij het Europese natuurbeschermingsrecht. Het systeem van gebiedsbescherming binnen de Vogel- en Habitatrichtlijnen (het Natura 2000-regime) wordt namelijk vaak gezien als een systeem waarin het behoud en herstel van bestaande, vooraf gespecificeerde en gedefinieerde natuurwaarden, centraal staat en waarbij geen ruimte bestaat voor ecologische dynamiek. In een brief aan de Tweede Kamer over het rapport van een expertgroep over mogelijke verbeteringen in de implementatie van Natura 2000, zegt Staatssecretaris van Economische Zaken Van Dam hierover het volgende:

“Zoals de deskundigen aangeven in hun notitie is de slechte staat van instandhouding van veel habitattypen en soorten een belangrijke beperking, waardoor er op dit moment niet veel ruimte is om natuurherstel en (herstel van) natuurlijke dynamiek te kunnen toepassen. Eén van de onderwerpen voor het bilaterale overleg met de Europese Commissie zou dan ook kunnen zijn hoe het in deze context mogelijk is om meer ruimte te creëren voor een ecosysteembenadering en meer natuurlijke dynamiek.”¹³ Tegen deze achtergrond richt dit artikel zich op beantwoording van de vraag hoe natuurbescherming en natuurherstel, gericht op het versterken van veerkracht en natuurlijke processen, kan samengaan met de uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Dit onderwerp is in het verleden al vaker in de literatuur besproken¹⁴ en dit artikel beoogt aan de discussie een bijdrage te leveren door:

- op basis van vooral Europese bronnen (jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU), conclusies van de Advocaat-Generaal van het HvJ EU en beleidsdocumenten van de Europese Commissie) belangrijke juridische ‘tools’ te benoemen voor versterking van en ruimte voor veerkracht en dynamiek binnen Natura 2000 (par. 3);
- een indruk te geven van de mate waarin deze tools in de praktijk van implementatie van Natura 2000 in Nederland zijn of worden gebruikt. Daarbij wordt de aandacht toegespitst op de voor zoute en zilte natuur belangrijke gebieden (Wadden, kust, delta, duinen en Noordzee), al zijn de bevindingen waarschijnlijk ook van waarde voor andere natuur in Nederland (par. 4).

7 *Compendium voor de Leefomgeving*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen University & Research Centre, Wageningen, 2015, <http://www.clo.nl/indicatoren/nl1483>.
Zie ook European Environment Agency, State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007–2012, Technical report No 2/2015, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015, <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>.

8 *Compendium voor de Leefomgeving*, ‘Rode Lijst-indicator 1995-2016’, 31 mei 2017, <http://www.clo.nl/indicatoren/nl1521-rode-lijst-indicator>.

9 *Compendium voor de Leefomgeving*, ‘Indicator Mariene fauna’ 1990-2015, <http://www.clo.nl/indicatoren/nl1575>. Zie ook Wereld Natuur Fonds, *Living Planet Report. Zoute en zilte natuur in Nederland*, WNF, Zeist, 2017, p. 7.

10 WNF, *Living Planet Report*, noot 9, p. 7.

11 Zie bijvoorbeeld Milieu- en Natuur Planbureau, *Natuurbalans 2007*, Bilthoven, 2007, p. 9: “Toch blijven – ook na volledige realisatie van de EHS – de natuurgebieden zo versnipperd dat Nederland internationale afspraken over duurzaam behoud van biodiversiteit niet kan nakomen.” Zie ook Planbureau voor de Leefomgeving, *Natuurlijk kapitaal: toestand, trends en perspectief*, PBL met medewerking van Wageningen UR, Den Haag, 2014, p. 92: “Het besef groeit dat de veerkracht van ecosystemen waarschijnlijk een veel duurzamer oplossing biedt.”

12 Idem noot 10.

13 Brief van Staatssecretaris van Dam aan de Tweede Kamer, ‘Beantwoording vragen EU-actieplan VHR en bevindingenrapport verbeteren implementatie VHR in Nederland’, 7 juli 2017, kenmerk DGAN-NB/17105178, p. 5. Voor het bevingenrapport, zie: A.S. Adams, C.W. Backes en A. Drahmann, ‘Een betere implementatie van de VHR in Nederland. Bevindingen van experts’, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/03/01/>.

14 H.E. Woldendorp, ‘Dynamische natuur in een statische rechtsorde’, *Milieu en Recht*, 2009/3, p. 134-143; P. Mendelts en L. Boerema, ‘Een ruimere jas voor Natura 2000’, *Milieu en Recht*, 2012/5, p. 310-316; C.J. Bastmeijer en K. Willems, ‘Robuust, verbonden en beschermd. Past een klimaatbestendig natuurbeleid met aandacht voor ‘wilde natuur’-beleving in het juridische Natura 2000-jasje?’, in: C.W. Backes, C.J. Bastmeijer, M.E.A. Broekmeyer, I.M.A. Heitkönig, A.E.M. Ninaber, M.A. Poortinga, E. Smidt, M. van Veen, K. Willems & H.E. Woldendorp, *Natuur(lijk) met recht beschermd: bouwstenen voor een effectieve en hanteerbare natuurbescherming*, VMR/Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2010, p. 85-115.

Ter inleiding wordt eerst kort stilgestaan bij enkele belangrijke uit Natura 2000 voortvloeiende beperkingen voor een natuurbeheer dat gericht is op robuuste en dynamische ecosystemen (par. 2). Afgesloten wordt met een conclusie en enkele aanbevelingen (par. 5).

Een beperking van dit artikel betreft de relatie tot klimaatverandering. Boerema en Mendelts stellen terecht dat dit onderwerp bij de besprekingen van de toekomst van Natura 2000 onbelicht blijft.¹⁵ Dit artikel richt zich op de spanning tussen Natura 2000 en ecologische dynamiek, maar of de in dit artikel besproken tools en het gebruik daarvan ook op de lange termijn voldoende zullen zijn om binnen het Natura 2000-kader op ecologische veranderingen door klimaatverandering in te spelen, vraagt meer specifieke kennis over de precieze aard en snelheid van deze veranderingen. In de conclusie wordt hier nog kort bij stil gestaan.

2. Focus van het Natura 2000-regime op specifieke habitats en soorten

De vrees dat het Natura 2000-regime weinig ruimte laat voor een natuurbeheer dat gericht is op robuuste en dynamische ecosystemen is niet geheel ongegrond. Zo is de selectie en aanwijzing van Natura 2000-gebieden in sterke mate gebaseerd op de aanwezigheid van op lijsten geplaatste habitattypes en soorten (par. 2.1). Deze focus op specifieke bestaande waarden werkt door in de formulering van instandhoudingsdoelstellingen (par. 2.2). Een strikte uitleg van de verboden en verplichtingen onder artikel 6 van de Habitatrichtlijn door het Hof en de Commissie versterkt vervolgens het beeld dat het regime vooral gericht is op het 'behoud van het bestaande' (par. 2.3). Elders is de noodzaak van deze striktheid vanuit een oogpunt van effectieve natuurbescherming onderstreept,¹⁶ maar er vloeien eisen uit voort die bij het beheer van de gebieden in ogenschouwen genomen moeten worden.

2.1 Aanwijzing en bescherming van Natura 2000-gebieden voor specifieke habitats en soorten

Het staat een lidstaat niet geheel vrij om te bepalen welk gebied een Natura 2000-status verdient en voor welke soorten zo'n gebied vervolgens bescherming krijgt. De selectie en aanwijzing van gebieden moet gebaseerd zijn op uitsluitend ecologische criteria die zijn vastgelegd in de richtlijnen. Dit systeem maakt het niet mogelijk om over te stappen naar een implementatiesysteem waarbij alleen 'robuuste en dynamische' natuur wordt aangewezen zonder expliciete koppeling met soorten of habitattypen. In 2010 heeft het Hof dit als volgt verwoord:

"Wat de identificatie van de beschermde soorten en habitats in elke SBZ betreft, dient te worden opgemerkt dat net

als de afbakening van een SBZ een onbetwistbare dwingende vorm moet hebben (zie arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 22), de identificatie van de soorten die de aanwijzing van die SBZ hebben gerechtvaardigd, aan dezelfde eis moet voldoen. Indien dat niet het geval was, zou immers het gevaar bestaan dat de beschermingsdoelstelling van artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn en van artikel 6, lid 2, juncto artikel 7 van de Habitatrichtlijn niet volledig wordt bereikt."¹⁷

Deze zaak had betrekking op een vogelrichtlijngebied, maar gezien de redenering zal deze lijn ook gevolgd moeten worden voor habitatrichtlijngebieden. Deze redenering is vanuit de doelstellingen van beide richtlijnen goed te begrijpen: veel habitats en soorten in de EU verkeren in een ongunstige staat van instandhouding. Om deze waarden in een gunstige staat te herstellen en te behouden, moeten we de belangrijkste nog bestaande gebieden voor deze habitats en soorten aanwijzen. Het spreekt dan in beginsel voor zich dat die gebieden dan ook primair voor die waarden een bescherming moeten krijgen.

De Commissie heeft deze lijn na deze Hofuitspraak meerdere keren bevestigd. In 2012 is daarbij nog wat scherper verwoord dat een gebied moet worden aangewezen en beschermd voor alle Natura 2000-waarden die in een gebied in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen. In een beleidsnotitie van 2012 betreffende de aanwijzing van habitatrichtlijngebieden stelt de Commissie:

"In order to provide the necessary legal clarity, the SAC designation act must, in addition to providing the name and location of the site, be clear and legally transparent about: - Species and habitat types for which the SAC is designated: for instance, by listing - either in the act itself or in a separate legally binding document - all the species of Annex II and habitat types of Annex I significantly present in each site, (i.e. all species indicated in the Standard Data Form (SDF) as having a significant population size and density in relation to the populations present within the national territory (population size category A, B or C) and all habitat types indicated in the SDF as having an excellent (A), good (B) or significant (C) representativity."¹⁸

Over het begrip 'voorkomen' is vervolgens overigens wel een rijke discussie te voeren. Zo wordt in een recente analyse door een expertgroep (in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken) aangegeven dat dit begrip uitgelegd moet worden in relatie tot de criteria van Bijlage III van de Habitat richtlijn, waarmee ruimte bestaat om niet-karakteristieke waarden met lage representativiteit en herstelvermogen buiten de selectie en aanwijzing te laten.¹⁹ Hierop kom ik in paragraaf 3 nog terug.

15 L. Boerema en P. Mendelts, 'De VHR na de Fitness Check', *Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht* 1/4 (juni 2017).

16 Zie ook Kees Bastmeijer en Arie Trouwborst, 'Zijn de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn fit? Een bespreking van de sterke kanten en kritiekpunten van het Europese natuurbeschermingsrecht', een onderzoek in opdracht van het Wereld Natuurfonds, Tilburg, oktober 2015.

17 HvJ EU 14 oktober 2010, zaak C-535/07 (*Europese Commissie/Oostenrijk*), par. 64.

18 Europese Commissie, 'Commission Note on the Designation of Special Areas of Conservation', Final, 14 mei 2012, beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/>.

19 Adams, Backes en Drahmman, noot 13, p. 16.

Om het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden, in het bijzonder de verschillende componenten van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, goed te laten functioneren, is het voorts noodzakelijk om voor ieder Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen te formuleren. In een *guidance note* en – meer recent – in antwoord op een vraag van de Nederlandse Minister van Economische Zaken heeft de Commissie helder gemaakt dat deze doelstellingen eveneens betrekking moeten hebben op alle Natura 2000-waarden (bijlage I Hrl-habitats en bijlage II Hrl-soorten) die in het gebied in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen.²⁰ Duidelijk is echter wel dat bij de formulering van de doelstellingen prioriteiten kunnen worden gesteld. Voor het onderwerp van dit onderzoek een belangrijk punt, zoals we hierna zullen zien. Ook is het goed om op te merken dat het niet *per se* vereist is dat de instandhoudingsdoelstellingen gespecificeerd worden (bijv. kwantitatief) en ook is het niet nodig om ze op te nemen in het besluit van aanwijzing. Voor de goede werking van artikel 6 moeten doelstellingen wel worden geformuleerd, maar dat zou ook op een andere wijze vorm gegeven kunnen worden dan in het aanwijzingsbesluit zelf.²¹

2.2 Doorwerking van de instandhoudingsdoelstellingen in het Natura 2000-regime

De instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden vormen het juridisch hart van het Natura 2000-regime. Zo moeten de instandhoudingsmaatregelen die op grond van artikel 6, eerste lid, getroffen moeten worden gericht zijn op het realiseren van deze gebiedsdoelstellingen. Ook het verbod van verslechtering en significante verstoring, neergelegd in artikel 6, tweede lid, moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Zo stelt Advocaat-Generaal van het HvJ EU Kokott in zaak C-241/08 (2009):

“Bijgevolg moet ook van een verslechtering van de kwaliteit van habitats in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn worden uitgegaan, wanneer de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken beschermingsgebied worden aangetast.”²²

Eenzelfde redenering is aan de orde bij de toetsing van plannen en projecten op grond van artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn:

“Op grond van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 92/43 moet een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, wanneer het de instandhoudingsdoelstellingen daarvan in gevaar dreigt te brengen, worden beschouwd als een plan

of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied.”²³

Een en ander bevestigt dat het Natura 2000-regime sterk gericht is op bepaalde specifieke en veelal reeds bestaande waarden: vogels van Bijlage I bij de Vogelrichtlijn, de habitattypen van Bijlage I bij de Habitatrichtlijn, en soorten van Bijlage II van de Habitatrichtlijn. Dit ‘conserverende karakter’ wordt versterkt door de strikte uitleg die de Commissie en het HvJ EU aan de beschermingsbepalingen geven. Een voorbeeld van deze strikte uitleg betreft het ontbreken van een ‘ondergrens’ voor het verslechtingsverbod van artikel 6 lid 2. Volgens de Europese Commissie is verstoring alleen verboden wanneer deze ‘significant’ genoemd kan worden, maar deze ondergrens geldt niet voor het verbod op verslechtering: “In het geval van een kwaliteitsverslechtering heeft de wetgever niet uitdrukkelijk in een dergelijke beoordelingsmarge voorzien.”²⁴ Ook Advocaat-Generaal Kokott komt tot dit oordeel; zij stelt: “dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn iedere verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten verbiedt en alleen bij de storende factoren voor de soorten een voorbehoud maakt ingeval van een significant effect. Hiermee strookt niet dat menselijke activiteiten slechts beknot mogen worden, indien zij significante gevolgen hebben.”²⁵

In het bijzonder relevant voor het onderwerp van deze bijdrage is bovendien dat de reikwijdte van artikel 6 lid 2 niet is beperkt tot door de mens veroorzaakte verslechtering maar ook op verslechtering door natuurlijke ontwikkelingen. In haar Conclusie in de zaak tussen de Commissie en het Verenigd Koninkrijk betreffende Gibraltar (C-6/04) stelt Advocaat-Generaal Kokott dat dit ook volgt “uit de behoeften van de verschillende beschermde habitattypes”.²⁶ “Zo verliest open grasland vaak door verstruiking zijn bijzondere eigenschappen wanneer dit niet door menselijk ingrijpen wordt voorkomen. Bij de habitattypes ‘laaggelegen, schraal hooiland’ (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*) (Natura 2000, code 6510) en ‘hooiland in gebergte’ (Natura 2000, code 6520) vloeit de noodzaak van menselijk ingrijpen – in dit geval het maaien – reeds direct of indirect voort uit de benaming.”²⁷

Kokott stelt vast dat het begrip verslechtering ook op andere dan ‘niet-natuurlijke’ verslechtingen ziet en noemt daarbij de bovenbedoelde verstruiking als voorbeeld. Daarbij laat de Advocaat-Generaal in het midden of verslech-

20 Brief Nicola Notaro, Head of Unit ENV.B.3 of the European Commission, Brussel, 18 november 2015, ENV.B.3/NN/sp Ares (2015), p. 3. Zie ook Adams, Backes en Drahm, noot 13, p. 22-23.

21 Idem, noot 17, par. 65.

22 Conclusie A-G Kokott 25 juni 2009, zaak C-241/08 (*Europese Commissie/Frankrijk*), par. 24.

23 HvJ EU 4 september 2004, zaak C-127/02 (*Waddenzee*), antwoord op vraag 3b.

24 Europese Commissie, *Beheer van 'Natura 2000-gebieden' - De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)*, Luxemburg, 2000, p. 25. Zie ook Broekmeyer, Bastmeijer en Kamphorst, noot 1, hoofdstuk 3.

25 Conclusie A-G Kokott in zaak C-241/08, noot 22, par. 20.

26 Conclusie A-G Kokott 9 juni 2005, zaak C-6/04, (*Europese Commissie/VK-Gibraltar*), par. 20.

27 Idem, par. 20.

tering door klimaatverandering of zeespiegelstijging ook onder artikel 6(2) valt:

“Uit de door de regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde voorbeelden – veranderingen van de zeespiegel of van het klimaat – blijkt dat haar overwegingen minder betrekking hebben op de natuur in het algemeen dan structurele veranderingen van het milieu die het voortbestaan van de beschermde habitats en soorten in de betrokken gebieden van Natura 2000 in het gedrang zouden kunnen brengen. De vraag hoe op dergelijke ontwikkelingen moet worden gereageerd, is ongetwijfeld van groot belang, maar gaat het kader van de onderhavige procedure te buiten. De Commissie verwijt het Verenigd Koninkrijk immers niet, geen maatregelen voor een dergelijk geval te hebben genomen.”²⁸

Het Hof gaat niet in op dit onderscheid en oordeelt in algemene zin:

“het [is] evident dat het voor de uitvoering van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn noodzakelijk kan zijn zowel maatregelen te nemen om externe, door de mens veroorzaakte aantastingen en verstoringen te vermijden, als maatregelen om natuurlijke ontwikkelingen af te remmen die de staat van instandhouding van de soorten en natuurlijke habitats in de SBZ's kunnen verslechteren.”²⁹

In deze zaak bevestigt het Hof ook dat artikel 6 lid 2 geen ‘passief karakter’ kent, maar een actieve verplichting van de lidstaat inhoudt.³⁰ Om deze bepaling goed te implementeren is vereist dat het nationale recht een “uitdrukkelijke bepaling bevat die de bevoegde instanties verplicht ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechtert.”³¹

Vanuit het oogpunt van dynamiek in de natuur is voorts relevant dat de Commissie van oordeel is dat het moment van aanwijzing van een Natura 2000-gebied het referentiekader moet vormen voor het beoordelen of van verslechterings sprake is:

“The conservation status at the date of designation of the site should be used as a reference value for evaluating its deterioration (art. 6.2). In this context, gains made as a result of restorative measures taken or other improvements e.g. bird population increases, due to pressure elsewhere or response to climate change, as well as losses caused by natural developments or climate change also need consi-

deration. The site's Standard Data Form (SDF) remains an important reference document with this regard.”³²

Ook de jurisprudentie ten aanzien van artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn is streng. Gewezen kan daarbij onder meer worden op de strikte doorwerking van het voorzorgbeginsel in de toetsing van plannen en projecten. Ook kan worden gewezen op het door het Hof gemaakte strikte onderscheid tussen mitigatie en compensatie: bij een passende beoordeling op grond van artikel 6(3) mag niet (bij wijze van ‘mitigatiemaatregel’) worden vooruitgelopen op natuurwinst die nog niet met zekerheid is behaald.³³ Ook deze benadering is mede gebaseerd op het voorzorgbeginsel en het beschermen van bestaande waarden.

De voorgaande discussies laten zien dat het Natura 2000-regime een sterke focus kent op specifieke (veelal bestaande) Natura 2000-habitats en soorten. Toch is het voorgaande uitdrukkelijk slechts een deel van het verhaal.

3. Ruimte voor veerkracht en dynamiek binnen Natura 2000

De hierboven besproken sterke focus van Natura 2000 op specifieke, veelal bestaande natuurwaarden en de verplichtingen die daarmee samenhangen, maken het rekening houden met ecologische dynamiek niet onmogelijk maar moeten worden gezien als waarborgen voor een effectief beschermingsregime. Deze waarborgen vormen een juridisch kader waarbinnen vervolgens gezocht kan worden naar ruimte voor een natuurbeheer dat gericht is op veerkrachtige en dynamische natuur. Deze ruimte kan met name langs drie wegen worden gezocht: aandacht voor het concept ‘ecosysteem’ bij de uitleg van het Natura 2000-regime (par. 3.1), ruimte voor veerkracht en dynamiek in instandhoudingsdoelstellingen (par. 3.2) en ruimte vanwege de mogelijkheden en verplichtingen om het nationale implementatiesysteem van Natura 2000 te actualiseren (par. 3.3). Op basis van deze besprekingen worden de belangrijkste juridische tools voor versterking van en ruimte voor veerkracht en dynamiek binnen Natura 2000 benoemd (par. 3.4).

3.1 Aandacht voor de ecosysteembenadering binnen Natura 2000

Onder meer bij de begrenzing en aanwijzing van Natura 2000-gebieden moet aandacht worden besteed aan de vraag welke deelgebieden tot een voor Natura 2000-waarden belangrijk ecosysteem behoren. Dit is voor wat betreft vogelrichtlijngebieden met name door A-G Kokott en het Hof helder gemaakt in een zaak tussen de Commissie en Ierland. Kokott oordeelt in deze zaak dat de Commissie terecht stelt “dat de afbakening van een gebied niet alleen

28 Idem, par. 21.

29 Idem, noot 26, par. 34.

30 Zie onder meer HvJ EU14 oktober 2010, zaak C-535/07 (*Europese Commissie/Oostenrijk*), par. 59.

31 Zaak C-6/04, Com-VK (*Gibraltar*), para. 37. In Nederland wordt aan dit vereiste voldaan met het gestelde in art. 2.2 lid 2 van de Wet natuurbescherming: “Gedeputeerde staten dragen ervoor zorg dat in hun provincie passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden.”

32 European Commission, *EC Guidance on the implementation of the EU nature legislation in estuaries and coastal zones, Luxembourg*, 2011, p. 21-22.

33 HvJ EU15 mei 2014, zaak C-521/12 (*Briels*) en 21 juli 2016, zaak C-387/15 (*Orleans*),

op een geïsoleerde beoordeling van de respectieve oppervlakken gebaseerd mag zijn, maar zich moet oriënteren aan de vraag of het oppervlak vanuit ornithologisch oogpunt deel uitmaakt van het gehele gebied.”³⁴ Een andere uitleg zou immers een praktijk mogelijk maken van het opsplitsen van belangrijke gebieden in onbelangrijke gebieden die ieder afzonderlijk geen aanwijzing behoeven. Het Hof bevestigt dit oordeel en legt daarbij nog iets meer nadruk op de ecologische samenhang van een gebied:

“De Commissie betoogt dus terecht dat de aanwijzing als SBZ niet kan voortvloeien uit een afzonderlijk onderzoek naar de ornithologische waarde van elk van de aan de orde zijnde oppervlakken, maar moet plaatsvinden met inachtneming van de natuurlijke grenzen van het watersysteem, en dat de ornithologische criteria, waarop de aanwijzing uitsluitend moet berusten, wetenschappelijk gefundeerd moet zijn.”³⁵

Ook bij de selectie van habitatrictlijngebieden lijkt een ecosysteem perspectief belangrijk. Zo moet de selectie van gebieden op grond van Bijlage III van de Hrl mede gebaseerd zijn op een “[a]lgemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van het betrokken type natuurlijke habitat.” Een ecosysteem perspectief is echter nog sterker aan de orde bij de uitleg van het begrip ‘natuurlijke kenmerken’ in artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn, relevant dus voor zowel vogelrichtlijn- als habitatrictlijngebieden. De Commissie benadrukt weliswaar dat deze kenmerken “moeten worden gerelateerd aan de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied”, maar maakt ook duidelijk dat het hierbij niet gaat om een geïsoleerde beschouwing van een habitatype of planten- en diersoort:

“deze kenmerken worden geacht een gebied te karakteriseren dat gaaf en in ecologisch opzicht ‘volledig’ is. In een dynamisch perspectief impliceert dit ook dat het betrokken ecosysteem ‘resistent’ is (d.w.z. dat het zich na een verstoring kan herstellen) en het vermogen bezit, zich te ontwikkelen in een voor de instandhouding ervan gunstige zin.”³⁶

Beide invalshoeken – de compleetheid van het ecosysteem en de koppeling met de instandhoudingsdoelstellingen – maken duidelijk dat het bij de natuurlijke kenmerken als bedoeld in artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn gaat om de kenmerken die het gebied geschikt maken om de gebiedsdoelstellingen te realiseren:

“Een gebied kan geacht worden de vereiste natuurlijke kenmerken in hoge mate te bezitten wanneer de intrinsieke mogelijkheden om de instandhoudingsdoelstellingen

voor het gebied te realiseren aanwezig zijn, het vermogen tot spontaan herstel en zelfvernieuwing bij veranderende omstandigheden gehandhaafd blijft, en slechts een minimum aan externe beheersmaatregelen vereist is.”³⁷

Ruimte voor een natuurbeheer dat gericht is op veerkrachtige en dynamische natuur moet dus vooral gezocht worden in de koppeling tussen een dergelijk natuurbeheer en de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied.

3.2 Ruimte voor veerkracht en dynamiek door verankering in de instandhoudingsdoelstellingen

i) Aanwijzing en instandhoudingsdoelstellingen voor alleen ‘karakteristieke’ waarden?

Op basis van het in paragraaf 2 besprokene kan in algemene zin en vanuit een juridisch perspectief worden gesteld dat, hoe meer de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied gericht zijn op habitattypen en soorten die baat hebben bij een op veerkracht en dynamiek gericht beheer, des te meer ruimte het Natura 2000-regime laat voor een dergelijk beheer.³⁸ Vanuit een ecologische invalshoek bestaat waarschijnlijk de voorkeur om andersom te redeneren: instandhoudingsdoelstellingen zouden niet bepaald moeten worden door specifieke aanwezige natuurwaarden maar zouden moeten voortvloeien uit een visie op de robuustheid en natuurlijkheid van het ecosysteem. Deze lijn bepleiten Bijlsma en anderen in hun onderzoek ‘Kansen voor meer natuurlijkheid in Natura 2000-gebieden’. Zij spreken de verwachting uit “dat een werkwijze op landschapsschaal het beste perspectief biedt voor behoud en ontwikkeling van natuurwaarden”, een verwachting die gebaseerd is op “het inzicht dat beheer en ontwikkeling van natuurkwaliteit het effectiefst en efficiëntst zijn met een systeemgerichte benadering met aandacht voor landschapsecologische samenhang, uitwijkmogelijkheden, interacties en natuurlijke dynamiek.”³⁹ Op basis van een systeemvisie voor een Natura 2000-gebied zouden gebiedsdoelen die bij deze visie horen (‘karakteristieke doelen’) moeten worden onderscheiden van doelen die daarbij niet passen (‘niet-karakteristieke doelen’).

Bij de uitleg van Bijlage III van de Habitatrictlijn kan in zekere zin wel bij deze overwegingen worden aangesloten, zoals ook de expertgroep en de regering hebben gedaan.⁴⁰ Toch gaat deze ruimte niet zover dat gezegd kan worden

34 Conclusie A-G Kokott 14 september 2006, zaak C-418/04 (*Europese Commissie/Ierland*), r.o. 65.

35 *Id.*, r.o. 142. Zie ook R.J. Bijlsma, C.J. Bastmeijer, M.E.A. Broekmeyer, R.J.F. Bugter, F.M. Fleurke, H.P.J. Huiskes and J.A.M. Janssen, *Samenvoeging Natura 2000-gebieden; Juridische, bestuurlijke en ecologische (on)mogelijkheden, kansen en risico's*, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2348, 2012, p. 24-27.

36 Europese Commissie, *Beheer van 'Natura 2000-gebieden' - De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG)*, Luxemburg, 2000, p. 39. Zie ook Broekmeyer, Bastmeijer en Kamphorst, noot 1, hoofdstuk 3.

37 Europese Commissie, *Beheer van 'Natura 2000-gebieden'*, 2000, p. 40. Zie ook Broekmeyer, Bastmeijer en Kamphorst, noot 1, hoofdstuk 3.

38 Voor een vergelijkbare uitkomst voor wat betreft de ruimte voor ‘wildernisbeheer’ binnen Natura 2000, zie Kees Bastmeijer, ‘Natura 2000 and the Protection of Wilderness in Europe’, in: Kees Bastmeijer (Ed.), *Wilderness Protection in Europe: The Role of International, European and National Law*, Cambridge University Press, 2016, p. 177-198.

39 R.J. Bijlsma, A.J.M. Jansen, J.A.M. Janssen, G.J. Maas en P.C. Schipper, *Kansen voor meer natuurlijkheid in Natura 2000-gebieden*, Alterra-rapport 2745, Alterra, Wageningen, 2016, p. 9.

40 Adams, Backes en Drahmman, noot 13 en de brief van Staatssecretaris Van Dam aan de Tweede Kamer van 7 juli 2017, noot 13.

dat – zoals Bijlsma e.a. stellen – “[d]e formulering van gebiedsdoelen [...] uiteindelijk een beleidskeuze [is].”⁴¹ Zoals besproken heeft de Europese Commissie namelijk herhaaldelijk uitgesproken dat een gebied moet worden aangewezen voor alle Natura 2000-waarden (bijlage I Hrl-habitats en bijlage II Hrl-soorten) die in het gebied in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig zijn. Ook de expertgroep benadrukt dit en stelt: “De Europese Commissie gaat er daarbij niet van uit dat ‘natuur zich vergist’ en op natuurlijke plaatsen voorkomt. Daarom moet ‘a-typische’ natuur ook beschermd worden, voor zover de habitattypen en soorten, gelet op bijlage III HR, significant aanwezig zijn.”⁴² Overigens kan het onderscheid karakteristiek – niet karakteristiek wel een rol spelen bij het stellen van prioriteiten bij de formulering van doelstellingen voor gebieden (zie hierna).

ii) Incalculeren van veerkracht en dynamiek in de instandhoudingsdoelstellingen

Bij de formulering van instandhoudingsdoelstellingen mogen lidstaten prioriteiten stellen. Advocaat-Generaal Kokott vat dit krachtig samen in haar Conclusie voor de zaak C-241/08 (*Commissie vs Frankrijk*):

“Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de instandhoudingsdoelstellingen, zoals die blijken uit de artikelen 3 en 4, en met name uit artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn, kunnen worden vastgesteld aan de hand van het belang van het gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I bij deze richtlijn of van een soort van bijlage II, alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en dat daarbij moet worden gelet op de voor het gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging. In voorkomend geval moeten deze doelstellingen tegen elkaar worden afgewogen en moeten prioriteiten worden gesteld. Volledigheidshalve moet erop worden gewezen dat deze zeer ingewikkelde beslissing uitgaat van een ruime beoordelingsmarge van de bevoegde autoriteiten, maar niet volledig aan rechterlijk toezicht is onttrokken.”⁴³

In het kader van prioriteitstelling is door de Nederlandse rechter aanvaard dat voor Natura 2000-waarden (ook wanneer deze in een ongunstige staat van instandhouding verkeren) in het ene gebied een behoudsdoelstelling geldt, terwijl in een ander gebied de doelstelling juist op verbetering wordt gericht (strategisch lokaliseren).⁴⁴ Voorwaarden zijn dan wel dat het verslechteringsverbod van artikel 6(2) Hrl wordt gerespecteerd en dat de optelsom van de gebiedsdoelen leidt tot het realiseren van de gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau.

Ook bestaat ruimte om bepaalde ecologische veranderingen al bij de formulering van de instandhoudingsdoelen ‘in

te calculeren’. Advocaat-Generaal Kokott heeft zich met name helder uitgelaten over de vraag hoe moet worden omgegaan met Natura 2000-waarden die binnen eenzelfde Natura 2000-gebied tegenstrijdige beheermaatregelen zouden vereisen:

“Indien bepaalde instandhoudingsdoeleinden aldus met elkaar in tegenspraak zijn, dat de voor de ene doelstelling noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen de verwezenlijking van de andere doelstelling aantast, dan moet dit geschil veeleer in het kader van de omschrijving van deze doelstellingen worden opgelost.”⁴⁵

In Nederland is deze ruimte benut door voor verschillende gebieden zogenaamde ‘ten-gunste-van-doelstellingen’ te formuleren. Zo mag in bepaalde duingebieden de oppervlakte duindoorn verminderen ‘ten gunste van’ het habitatype grijs duin.⁴⁶ Indien dergelijke keuzes worden gemaakt en bepaalde instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6(1) ongunstig uitpakken voor bepaalde Natura 2000-waarden, dan zal volgens Kokott geen sprake zijn van een schending van het verslechteringsverbod van artikel 6(2):

“Deze argumenten gaan er echter aan voorbij dat maatregelen die passend en vereist zijn om de instandhoudingsdoeleinden te verwezenlijken, in beginsel niet kunnen worden geacht de kwaliteit van een gebied te verslechteren in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.”⁴⁷

iii) Mogen habitats of soorten ook geheel verdwijnen?

Voortbordurend op het voorgaande is de vraag of het rekening houden met ecologische dynamiek zover mag gaan dat bepaalde soorten geheel uit een Natura 2000-gebied verdwijnen. Volgens Bijlsma e.a. mogen niet-karakteristieke doelen “uit het gebied verdwijnen, bijv. door successie of geleidelijke uitfasering.”⁴⁸ Om dit te rechtvaardigen wordt gesteld: “Een behoudsstatus voor deze *snapshot* van habitattypen en soorten kan binnen een Natura 2000-gebied op langere termijn leiden tot onverenigbare doelen, gemiste of te weinig kansen voor natuurlijker ontwikkelingen en daarmee een geringe toekomstbestendigheid.”⁴⁹ Het is zeer de vraag of dit ook juridisch door de beugel kan. Hierbij speelt een rol dat het Hof zeer hoge eisen stelt aan de naleving van het verslechteringsverbod, een verbod dat in beginsel zowel ziet op verslechtering die door de mens wordt veroorzaakt als verslechtering door natuurlijke ontwikkelingen (zie par. 2). Toch lijkt de Europese Commissie in de richtsnoeren over wildernisbeheer in Natura 2000-gebieden niet geheel uit te sluiten dat een habitatype of -soort achteruit mag gaan zonder strijdigheid met het Natura 2000-regime. Hoewel het begrip ‘verdwijnen’ vermeden lijkt te worden, is denkbaar dat dit aanvaardbaar is onder de voorwaarde dat

41 Bijlsma et al, noot 39, p. 9.

42 Adams, Backes en Drahmman, noot 13, p. 24.

43 Conclusie A-G Kokott in zaak C-241/08, noot 22, par. 44.

44 Zie bijv. ABRvS, 16 maart 2011, nr. 200902398/1/R2 (Aanwijzingsbesluit Waddenzee), par. 2.9.1.

45 Conclusie A-G Kokott in zaak C-241/08, noot 22, par. 43.

46 Zie o.a. Adams, Backes en Drahmman, noot 13, p. 26.

47 Idem.

48 Idem, p. 10.

49 Idem, p. 13.

zeker is dat die betreffende waarde landelijk in een gunstige staat van instandhouding wordt gebracht en behouden:

“It may not always be indispensable to maintain each habitat type or species in each site in an optimal condition, but it is necessary to make sure that the conservation status of the habitats and species of Community interest will certainly not decrease but in the contrary, will maintain or achieve a favourable level at the appropriate regional or national level. Local fluctuations as a result of natural processes at the site level are therefore acceptable, provided the FCS status at the national and biogeographical level is ensured.”⁵⁰

Ook de expertgroep gaat van deze voorwaarde uit: een ‘ten gunste van’-benadering wordt alleen aanvaardbaar geacht onder de voorwaarde dat er “een strategie bestaat om uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding ook voor de habitattypen en soorten te bereiken die bij een ‘ten gunste van’-formulering worden benadeeld.”⁵¹ Bijlsma lijkt uit te gaan van een vergelijkbare voorwaarde:

“Het categoriseren en prioriteren van doelen moet ecologisch goed worden onderbouwd vanwege de mogelijke juridische consequenties van achteruitgang van robuuste en niet-karakteristieke doelen in een gebied. Belangrijk hierbij is om te bezien of de betreffende niet-karakteristieke doelen in andere gebieden (incl. gebieden buiten Natura 2000) wel karakteristiek (kunnen) voorkomen en voldoende kunnen worden nagestreefd, zodat landelijk nog steeds behoud of herstel van een gunstige staat van instandhouding kan worden gerealiseerd.”⁵²

3.3 Actualisatie van de implementatie van Natura 2000

De ruimte voor natuurbeheer, gericht op dynamiek en veerkracht, wordt in zekere zin vergroot doordat het Natura 2000-regime actualisering mogelijk maakt en op onderdelen zelfs vereist. Het Natura 2000-regime is daarmee ook zelf veel dynamischer dan vaak wordt gedacht. Actualisatie kan op vele niveaus aan de orde zijn. Zo is het mogelijk dat ten tijde van de aanwijzing van een gebied nieuwe bijlage II Hrl soorten in een gebied voorkomen, terwijl het gebied voor die soorten niet was geselecteerd en aangemeld. Zoals hierboven besproken moet het gebied dan toch ook voor die nieuwe waarden worden aangewezen. Ook moeten na aanwijzing van Natura 2000-gebieden op basis van monitoring periodiek de Standaard Data Formulieren (SDF's) worden geactualiseerd en ook dit kan leiden tot bijstelling van de habitattypen en soorten waarvoor een gebied is aangewezen of tot bijstelling van de instandhoudingsdoelstellingen (bijv. de omzetting van verbeterdoelen naar behoudsdoelen of juist andersom). Op een nog iets hoger schaalniveau kan het ook zijn dat nieuwe natuurgebie-

den zich op enig moment kwalificeren als Natura 2000-gebied, terwijl juist bepaalde bestaande gebieden minder van belang worden, bijvoorbeeld omdat ze niet langer als meest geschikt vogelrichtlijngebied worden aangemerkt. In landen zoals Nederland, het Verenigd Koninkrijk en België,⁵³ die op landelijk of gewestelijk niveau doelen formuleren (veelal overeenkomend met de concretisering van de gunstige staat van instandhouding van de relevante Natura 2000 habitattypen en soorten), is voorts denkbaar dat deze doelen periodiek worden herzien. Ook dergelijke actualisaties zullen een doorwerking kennen in het implementatiesysteem, bijvoorbeeld in de vorm van aanpassing van de gebiedsdoelstellingen.⁵⁴

Het Natura 2000-regime is daarmee ook zelf veel dynamischer dan vaak wordt gedacht

Deze mogelijkheden en verplichtingen tot actualisatie maken aansluiting bij de dynamiek en veerkracht van de natuur makkelijker, maar kennen ook een groot risico van verminderde bescherming door oneigenlijk gebruik van deze actualiseringsruimte. Van groot belang is dat dergelijke actualiseringsacties op ecologische gegevens worden gebaseerd. Zoals eerder besproken, mogen de selectie, begrenzing en aanwijzing van Natura 2000-gebieden alleen gebaseerd worden op ecologische criteria en voor het actualiseren van selectie, grenzen en aanwijzingen is dat niet anders omdat anders het beschermingsregime gemakkelijk kan worden ontlopen. Ook mogen aanpassingen niet voortvloeien uit het niet-naleven van juridische verplichtingen. Zo mag het veronachtzamen van de verplichting van artikel 6(2) Hrl om verslechtering te voorkomen niet op enig moment leiden tot het ontnemen van de Natura 2000-status.⁵⁵ Mede gezien de slechte staat waarin een groot deel van de Natura 2000-waarden verkeert, zullen initiatieven om de bescherming terug te schroeven derhalve zeer kritisch worden getoetst.

3.4 Belangrijkste juridische tools voor versterking van en ruimte voor veerkracht & dynamiek binnen Natura 2000

Op basis van het voorgaande kunnen enkele belangrijke juridische tools voor versterking van en ruimte voor veerkracht en dynamiek binnen Natura 2000 worden benoemd:

- Bij de begrenzing van Natura 2000-gebieden moet rekening worden gehouden met de natuurlijke grenzen van het relevante ecosysteem.
- Omdat de instandhoudingsdoelstellingen voor een Na-

50 European Commission, *Guidelines on wilderness in Natura 2000*, Brussels, 2013, p. 44. Zie voor en uitvoerige discussie over wildernisbeheer en het Natura 2000-regime: Kees Bastmeijer, *Natura 2000 and the Protection of Wilderness in Europe*, noot 38.

51 Adams, Backes en Drahmman, noot 13, p. 26.

52 Bijlsma et al., noot 39, p. 13.

53 Broekmeyer, Bastmeijer en Kamphorst, noot 1.

54 Zie ook de Brief van Staatssecretaris Van Dam van 7 juli 2017, noot 13.

55 Zie voor een meer uitvoerige bespreking van de juridische randvoorwaarden voor het schrappen van gebieden onder meer C.W. Backes, M.P. van Veen e.a., *Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen*, Planbureau voor de Leefomgeving en Universiteit Maastricht, Bilthoven/Maastricht, 2011, p. 34 e.v.

tura 2000-gebied sterk bepalend zijn voor de uitleg en toepassing van het beschermingsregime (bijv. bij de uitleg van het verslechteringsverbod van art. 6(2) en de uitleg van het begrip ‘natuurlijke kenmerken’ van artikel 6(3) Hrl), is de ruimte binnen Natura 2000 voor een natuurbeheer dat gericht is op veerkracht en dynamiek groter naarmate die instandhoudingsdoelstellingen betrekking hebben op habitattypen en soorten die zich juist kenmerken door of baat hebben bij veerkracht en dynamiek.

- c. Hoewel de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied niet slechts gebaseerd kunnen zijn op beleidskeuzes en evenmin beperkt kunnen worden tot aanwezige waarden die door ecologen aangemerkt worden als ‘karakteristiek’ voor het ecosysteem, laat het Natura 2000-regime bij het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau wel ruimte voor het stellen van prioriteiten. Dit kan bijvoorbeeld door landelijke doelstellingen voor soorten en habitats (gunstige staat van instandhouding bereiken en behouden) te vertalen naar gebieden, waarbij dan prioriteiten kunnen worden gesteld via het ambitieniveau van de instandhoudingsdoelstellingen (behoud/verbetering). Ook kan het gaan om zogenaamde ‘ten-gunste-van-doelstellingen’, bijvoorbeeld wanneer Natura 2000-waarden waarvoor een gebied is aangewezen onderling tegenstrijdige beheermaatregelen zouden vereisen.
- d. Bij het in de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden nader uitwerken van de instandhoudingsdoelstellingen en het bepalen van de maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen te realiseren, kan eveneens aandacht bestaan voor een beheer dat aansluit bij de dynamiek en veerkracht van het ecosysteem.
- e. Op uiteenlopende niveaus kan en moet het Natura 2000 implementatiesysteem worden geactualiseerd, waarmee ook de ruimte om aan te sluiten bij de dynamiek en veerkracht van de natuur wordt vergroot.

Volledig is dit lijstje niet. Zo kunnen voor een Natura 2000-gebied ook instandhoudingsdoelstellingen worden geformuleerd die niet Europeesrechtelijk zijn vereist, maar wenselijk worden geoordeeld voor de bescherming en het herstel van veerkrachtige, dynamische en complete ecosystemen. Denk bijvoorbeeld aan ‘ontwikkeldoelen’ of doelen voor soorten en habitattypen die kenmerkend zijn voor een bepaald ecosysteem maar niet op de bijlagen I Vrl, of I en II Hrl staan. De richtlijnen laten dit toe al zal strijdigheid met de Natura 2000-verplichtingen moeten worden voorkomen.⁵⁶ Nederland heeft van deze mogelijkheden in het verleden ruim gebruik gemaakt totdat staatssecretaris Bleker dergelijke doelen als ‘nationale kop’ schraptte.

56 Ministerie van LNV, ‘Complementaire doelen - Factsheet’, maart 2009.

4. Gebruik van de tools ten behoeve van ruimte voor veerkracht en dynamiek in zilte Natura 2000-gebieden

a. Bij de begrenzing van Natura 2000-gebieden moet rekening worden gehouden met de natuurlijke grenzen van het relevante ecosysteem

Bij de begrenzing van vogelrichtlijngebieden moet volgens het Hof van Justitie – zoals hierboven is aangegeven – mede gekeken worden naar de natuurlijke grenzen van het betreffende ecosysteem en waarschijnlijk is dit ook het geval voor habitatrichtlijngebieden. Opvallend is dat in het Doelendocument – een kerndocument voor de selectie, begrenzing en aanwijzing van Natura 2000 -gebieden in Nederland – het woord ‘ecosysteem’ slechts één keer voorkomt.⁵⁷ De in dit document neergelegde algemene lijnen betreffende de begrenzing van Natura 2000-gebieden zijn vertaald naar de aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden en in die besluiten heeft de ecosystemenbenadering ten opzichte van het Doelendocument wel iets meer accent gekregen. Zo stelt het aanwijzingsbesluit voor de Noordzeekustzone: “De ligging van de habitattypen en van de leefgebieden van de soorten [...] waarvoor het gebied is aangewezen, vormt het uitgangspunt voor de begrenzing van de Habitatrichtlijngebieden. [...] Daarnaast omvat het begrensde gebied ook natuurwaarden die integraal onderdeel uitmaken van de ecosystemen waartoe de betreffende habitattypen en leefgebieden van soorten behoren, alsmede terreindelen (incl. nieuwe natuur) die noodzakelijk worden geacht om de betreffende habitattypen en leefgebieden van soorten in stand te houden en te herstellen. [...] De grenzen van een Vogelrichtlijngebied worden bepaald door het gebruik dat de aanwezige bijlage I-soorten, en/of trekkende watervogels, en/of overige trekkende vogels ervan maken, waarbij wordt uitgegaan van landschapsecologische eenheden en de biotoopseen van de betrokken vogelsoorten. Het gebied Noordzeekustzone is aangewezen onder de Vogelrichtlijn vanwege de aanwezigheid van kustwater, zandstranden en platen die als geheel het leefgebied vormen van een aantal in artikel 4 van de Richtlijn bedoelde vogelsoorten.”⁵⁸

Aanwijzingsbesluiten van andere gebieden zoals de Voordelta en – nog heel recent – het Noordhollands Duinreservaat, bevatten een nagenoeg identieke formulering.⁵⁹ Ook de aanwijzingsbesluiten voor Doggersbank, Klaverbank en Friese Front kennen vergelijkbare formuleringen. De alge-

57 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Natura 2000 doelendocument. Duidelijkheid bieden, richting geven en ruimte laten*, Den Haag, 2006. In het Doelendocument voor mariene gebieden komt het begrip ecosysteem, ecosystemen of ecologische systemen twee keer voor. Zie Ministerie van Economische Zaken, *Doelendocument mariene Natura 2000-gebieden. Selectie, begrenzing en doelen van mariene Natura 2000-gebieden in Nederland*, Den Haag, 2014.

58 Aanwijzingsbesluit voor de Noordzeekustzone, p. 8. Aanwijzingsbesluiten zijn beschikbaar via <https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=actualiteitaanwijzingen>.

59 Aanwijzingsbesluit voor de Voordelta, p. 6; Aanwijzingsbesluit voor het Noordhollands duinreservaat, p. 7.

mene lijnen voor selectie, begrenzing en aanwijzing van het Doelendocument zijn namelijk doorgetrokken naar het Doelendocument Marien.⁶⁰

Wat deze bewoording (en daarmee het aansluiting zoeken bij de natuurlijke grenzen van het ecosysteem) meer precies betekent voor de omvang van aan te wijzen gebieden is niet geheel duidelijk. Anders dan het woord ‘ecosysteem’ komt het woord ‘landschap’ in het Doelendocument maar liefst 365 keer voor. Het gaat hierbij veelal om het begrip Natura 2000-landschap: “Om de toekenning van de doelen op gebiedsniveau hanteerbaar te maken is het Natura 2000 netwerk opgedeeld in acht zogenoemde Natura 2000 landschappen.”⁶¹ Gedacht moet worden aan de landschappen 1. Noordzee, Waddenzee en Delta; 2. Duinen; 3. Rivierengebied; 4. Meren en Moerassen; 5. Beekdalen; 6. Hogere zandgronden; 7. Hoogvenen en 8. Heuvelland.⁶² Hoe de begrippen ‘ecosysteem’ en ‘Natura 2000-landschap’ zich tot elkaar verhouden blijkt niet heel duidelijk uit de diverse algemene en specifieke Natura 2000-documenten. Het Doelendocument maakt duidelijk dat de aanwezigheid van habitattypen van Bijlage I Hrl en soorten van Bijlage I Vrl en Bijlage II Hrl en de eisen die deze habitattypen en soorten stellen aan hun leefgebied, sterk bepalend zijn voor de begrenzing van Natura 2000-gebieden, maar het document stelt ook dat de concrete grenzen van vogelrichtlijngebieden “zijn bepaald op landschapsschaal afhankelijk van terreingebruik en biotoopeisen van relevante soorten.”⁶³

Mede gezien de slechte staat waarin een groot deel van de Natura 2000-waarden verkeert, zullen initiatieven om de bescherming terug te schroeven derhalve zeer kritisch worden getoetst

Ook habitatrictlijngebieden “zijn op landschapsschaal begrensd op basis van herkenbare ecologische of beheerbare eenheden, bij voorkeur langs duidelijk in het landschap herkenbare topografische lijnen en zoveel mogelijk aansluitend bij bestaande topografische grenzen.”⁶⁴ Deze bewoording kan doen vermoeden dat de begrippen ‘ecosysteem’ en ‘Natura 2000-landschap’ samenvallen, maar in de praktijk van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden zien

we dat relatief kleine gebieden zijn aangewezen op een veel geringere schaal dan het Natura 2000-landschapniveau.

Omvang van gebieden

Vooraf voor zilte natuur is de beperkte omvang van gebieden in het verleden bekritiseerd⁶⁵ en is de vraag aan de orde geweest of verschillende Natura 2000-gebieden eigenlijk niet één groot Natura 2000-gebied zouden moeten vormen vanwege het behoren tot eenzelfde ecosysteem. Bij de inspraak op het ontwerpbesluit voor de Voordelta werd bijvoorbeeld door insprekers de aanwijzing van een veel groter gebied bepleit als alternatief van diverse deelgebieden. Dit standpunt werd door de staatssecretaris echter niet overgenomen vanwege te grote ecologische verschillen tussen deze gebieden:

“Vanwege het feit dat de Delta als één ecosysteem kan worden gezien, achten meerdere insprekers het wenselijk om de Delta aan te wijzen als één Natura 2000-gebied met uitwisselbare instandhoudingsdoelstellingen tussen de deelgebieden.

Aan het verzoek om gebieden samen te voegen is niet tegemoetgekomen.

In de Nota van Antwoord paragraaf 2.1.4 staat waarom niet. Uitgangspunt voor de indeling van Natura 2000-gebieden zijn de aangewezen gebieden (Vogelrichtlijn) en de lijst van aangemelde gebieden (Habitatrictlijn). De diverse Natura 2000-gebieden verschillen te zeer om tot verdere samenvoeging te besluiten. Zo zijn de ecologische verschillen tussen de Deltawateren zeer groot (getij of vrijwel vast peil, rivierinvloed, zoet/zout gradiënt). De uitwisselbaarheid van doelen is dan ook niet mogelijk, anders dan dat voor enkele specifieke soorten. Het is wel mogelijk om voor bij elkaar liggende gebieden één beheerplan op te stellen.”⁶⁶

Niet geheel duidelijk is of deze visie is gebaseerd op het oordeel dat de aangewezen gebieden afzonderlijke ecosystemen betreffen, of op het oordeel dat weliswaar sprake is van één ecosysteem maar de deelgebieden te sterk versnipperd zijn voor aanwijzing als één gebied. Bij habitatrictlijngebieden is de aanwijzing van deelgebieden als verschillende Natura 2000-gebieden in Nederland namelijk een expliciet erkende mogelijkheid. Het doelendocument stelt: “Bij zeer sterke versnippering in meerdere deelgebieden worden alleen deze deelgebieden begrensd. De verschillende

60 Doelendocument mariene Natura 2000-gebieden, noot 57.

61 Doelendocument, noot 57, p. 28. Zie ook figuur 3.1.1.

62 Doelendocument, noot 57, p. 28.

63 Idem, p. 15.

64 Idem. De Nota van Toelichting Natura 2000: “Habitattypen en leefgebieden van soorten staan niet op zichzelf, maar maken deel uit van ecosystemen die op landschapsschaal functioneren.” Zie Nota van Toelichting Natura 2000, p. 42.

65 Dit punt is in het kader van de inspraak op aanwijzingsbesluiten ook regelmatig aan de orde geweest. Zo is door natuurorganisaties naar voren gebracht dat er “onvoldoende begrensd [is] op basis van landschapsecologisch samenhangende eenheden voor de aangewezen habitattypen en soorten” (Nota van Toelichting Natura 2000, p. 44). Dit standpunt werd door de regering niet overgenomen met de volgende wederom niet heel heldere overweging: “De begrenzing van Vogelrichtlijngebieden voor de aanwijzingen in 2000 is vastgesteld op basis van landschapsecologische overwegingen. Dit is toen consequent toegepast en nu overgenomen in de ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000. Ook voor Habitatrictlijngebieden is begrenzing op landschapsschaal van belang (zie 2.2.1 Begrenzingssystematiek, punt 5), maar maatgevend blijft wat nodig is voor de instandhouding van de betreffende habitattypen en soorten” (Nota van Toelichting Natura 2000, p. 44).

66 Aanwijzingsbesluit voor de Voordelta, p. 55.

deelgebieden bevatten dan elk afzonderlijk de habitattypen en/of soorten waarvoor het gebied geselecteerd is.”⁶⁷

Natura 2000-gebieden in de Noordzee

Opvallend is dat de bovengeschetste discussie niet besproken wordt in de aanwijzingsbesluiten voor de mariene gebieden zoals Doggersbank, Klaverbank en Friese Front, in welke besluiten ook wordt ingegaan op de specifieke zienswijzen op de betreffende ontwerp-aanwijzingsbesluiten. Ten aanzien van deze gebieden kunnen vergelijkbare discussies gevoerd worden over de precieze begrenzing van het gebied en ook voor deze gebieden wordt geen helder antwoord gegeven op de vraag wat het precies betekent dat bij de begrenzing van een gebied aansluiting gezocht moet worden bij de grenzen van het natuurlijk ecosysteem. Ook de Europese Commissie besteedt weinig aandacht aan deze vraag. Wat betreft omvang van de aan te wijzen gebieden stelt de Commissie bijvoorbeeld:

“**Site size** The boundaries of a potential Natura 2000 site must be defined to ensure that they provide the basis for adequate protection of the features of conservation interest. Where the protected species primarily occurs should be considered the core area of the site, and should be included within the site boundary. Particularly in the case of designation of SPA, where the nature or scale of the species dispersion results in more loose aggregations, resulting in smaller concentrations disjunct from the core aggregation, the decision whether to include such satellite concentrations within a boundary should be made by reference to the overall size of the qualifying interest. It may also be determined by formal rules relating to the regularity with which the satellites qualify as important over several surveys. All concepts introduced here must of course be defined operationally. [...]”⁶⁸

Voor veel mariene soorten met een groot leefgebied en grote mobiliteit kan het lastig zijn om de precieze betekenis van deze richtsnoer te bepalen. De praktijk laat dan soms ook een verwarrend plaatje zien. Zo zijn de mariene gebieden zoals de Doggersbank mede aangewezen voor de bruinvis, terwijl wordt opgemerkt dat de bescherming van deze sterk

mobiele soort in feite gericht moet zijn op de gehele Noordzee (zelfs breder dan het Nederlandse deel):

“Gericht op het voorkomen van achteruitgang zijn de doelstellingen voor het leefgebied en de populatie op behoud gezet. Vanwege de sterke verspreiding en mobiliteit van de soort in de gehele Noordzee is bescherming in één of meerdere specifieke gebieden waar de soort voorkomt niet geëigend. Bescherming moet aansluiten bij de relevante ecologische schaal van het voorkomen van de populatie bruinvis. Hiervoor is een generieke Noordzee-brede aanpak nodig.”⁶⁹

De staatssecretaris heeft uitgelegd dat vanwege de grote mobiliteit destijds geen gebieden voor de bruinvis zijn geselecteerd, maar dat de om andere redenen geselecteerde mariene gebieden wel mede voor deze soort (en gewone zeehond en grijze zeehond) zijn aangewezen omdat de soort nu eenmaal wel op bijlage II is vermeld.⁷⁰ Overigens heeft Ierland in het verleden dit aspect van een sterke verspreiding van een soort als argument gebruikt om geen speciale beschermingszone onder de Vogelrichtlijn aan te wijzen voor de ijsvogel. Deze visie werd die door de Europese Commissie aan het Hof van Justitie voorgelegd. Het arrest maakt helder dat dit argument een land er niet van mag weerhouden om SBZ's aan te wijzen:

“108. De Commissie is van oordeel dat het Ierse geheel van SBZ's een representatief geheel moet bevatten van waterlopen die kunnen worden gebruikt door de ijsvogel. Ierland heeft geen enkele maatregel getroffen om de voor de instandhouding van de ijsvogel meest geschikte gebieden aan te wijzen en het is zelfs niet op de hoogte van de huidige populatie van de soort.

109. Volgens Ierland is een zo wijdverspreide soort als de ijsvogel de verspreide soort die het minst geschikt is voor een poging tot instandhouding door middel van de aanwijzing van gebieden als SBZ's. [...]

110. Zoals in punt 59 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, volgt uit artikel 4, lid 1, van de Vogelrichtlijn, zoals uitgelegd door het Hof, dat zodra in bijlage I vermelde soorten op het grondgebied van een lidstaat voorkomen, deze staat daarvoor met name SBZ's moet aanwijzen. Bijgevolg had Ierland de voor de instandhouding van de ijsvogel meest geschikte gebieden moeten identificeren en deze als SBZ moeten aanwijzen.

111. Derhalve is Ierland, dat toegeeft dat de ijsvogel op zijn grondgebied voorkomt, die verplichting niet nagekomen aan het einde van de in het op 11 juli 2003 toegezonden aanvullende met redenen omkleed advies gestelde termijn. Het beroep is dus ook gegrond wat de voor de instandhouding van de ijsvogel geschikte gebieden betreft.”

Hoewel deze zaak betrekking had op vogelrichtlijngebieden, mag worden aangenomen dat eenzelfde argumentatie opgaat voor habitatrichtlijngebieden. Ook voor sterk

67 *Doelendocument*, noot 57, p. 158. Zie ook Aanwijzingsbesluit voor de Voordelta, p. 52, waarbij het echter slechts gaat om een herhaling van het algemene beleid zoals in het Doelendocument verwoord. Voor een voorbeeld waarin diverse deelgebieden juist wel als een samenhangend geheel werden beschouwd, zie ABRvS 27 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1452, 2.13.2: “Voorts is niet aannemelijk geworden dat de door appellanten genoemde deelgebieden Het Vliet, Rietmeer, Sipkemeer, Oudegaasterbrekken, Bombrekken, Vlakke Brekken, Het Hop, Ringwiel, Zandmeer en Groote Gaastmeer in het aanwijzingsbesluit ten onrechte als samenhangend geheel worden beschouwd. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat ter zitting is gebleken dat de genoemde deelgebieden met elkaar in verbinding staan en waterstaatkundig als één beheersgebied worden aangemerkt. Voorts vormen de genoemde deelgebieden ook in ecologisch opzicht een samenhangend geheel.”

68 Europese Commissie, *Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment: Application of the Habitats and Birds Directives*, mei 2007, p. 71. Zie ook het *Doelendocument mariene Natura 2000-gebieden*, noot 57, p. 7.

69 Aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied Doggersbank, 2015, p. 14.

70 Zie de Nota van Toelichting bij het aanwijzingsbesluit voor de Klaverbank, p. 29.

verspreid levende en mobiele soorten die genoemd zijn in bijlage II van de Habitatrictlijn moet het instrument van gebiedenbescherming worden ingezet. De Nederlandse mariene gebieden zijn dan ook terecht mede voor de bruinvis aangewezen, al klopt de redenering (geen selectie vereist) formeel dus niet helemaal. Dit alles neemt niet weg dat voor het realiseren van de gunstige staat van instandhouding en het invulling geven aan de internationale beschermingsverplichtingen voor deze soort ook Noordzeebrede maatregelen genomen moeten worden.⁷¹

Begrenzingsdiscussies op ‘perceel-niveau’

Op meer specifiek gebiedsniveau op land hebben zich veelvuldig in de rechtspraak discussies voorgedaan over de vraag of bepaalde gebiedsdelen of percelen binnen de grenzen van een Natura 2000-gebied zouden moeten vallen. Vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie maakt helder dat bij de selectie en begrenzing van zowel vogelrichtlijns als habitatrictlijngebieden alleen ecologische criteria een rol mogen spelen en niet mag worden gekeken naar sociaaleconomische belangen. Deze lijn is in de Nederlandse jurisprudentie overgenomen. In de rechtspraak werd in bepaalde gevallen geconcludeerd dat bijvoorbeeld een landbouwperceel niet binnen de grenzen van een Natura 2000-gebied zou moeten vallen:

“Uit het aanwijzingsbesluit blijkt niet dat op deze gronden kwalificerende habitattypen of soorten voorkomen. Het bestreden besluit vermeldt evenmin dat deze gronden natuurwaarden bevatten die integraal onderdeel uitmaken van het ecosysteem waartoe één of meer van de tien habitattypen of het leefgebied van één of meer van de vier soorten waarvoor het gebied is aangewezen, behoren. Ook is niet gebleken dat de bedoelde gronden noodzakelijk zijn om de betreffende habitattypen en leefgebieden van soorten in stand te houden en te herstellen.”⁷²

In andere uitspraken werd juist op deze gronden geconcludeerd dat een perceel of deelgebied wel tot het Natura 2000-gebied behoort.⁷³ In algemene zin komt de staatssecretaris bij deze beoordelingen een zekere beoordelingsvrijheid toe, waardoor de rechter marginaal toetst.

‘Exclavering’

Het uitgangspunt van begrenzing met oog voor ecosystemengrenzen en het vereiste dat bij de begrenzing uitsluitend rekening gehouden mag worden met ecologische criteria kunnen kritische vragen doen rijzen ten aanzien van het Nederlandse beleid inzake ‘exclavering’: “Bestaande bebouwing, erven, tuinen, verhardingen en hoofdspoorwegen maken geen deel uit van het aangewezen gebied, tenzij

expliciet wel bij de aanwijzing betrokken.”⁷⁴ Een exclavering werd in 2000 ook vastgesteld voor agrarische percelen. Hof-jurisprudentie maakt echter duidelijk dat uiteindelijk de ecologische waarden van gebieden (de vraag of de gebieden onderdeel uitmaken van het ecosysteem of leefgebied van de habitattypen en soorten waarvoor een gebied is geselecteerd en aangewezen) bepalend zijn voor de vraag of dergelijke gebieden wel of geen onderdeel moeten uitmaken van een Natura 2000-gebied. Zo is de uitsluiting van agrarische gebieden bij de aanwijzing van de Veluwe als Natura 2000-gebied in 2016 gecorrigeerd met een wijzigingsbesluit.⁷⁵

b. Ruimte voor ecologische dynamiek en veerkracht is groter naarmate een gebied is aangewezen voor habitattypen en soorten die zich juist kenmerken door of baat hebben bij deze dynamiek en veerkracht

Hierboven werd geconcludeerd dat de ruimte binnen Natura 2000 voor een natuurbeheer dat gericht is op veerkracht en dynamiek groter is naarmate de instandhoudingsdoelstellingen betrekking hebben op habitattypen en soorten die zich juist kenmerken door of baat hebben bij veerkracht en dynamiek. Van dergelijke habitattypen en soorten zijn vele voorbeelden te geven, vooral binnen de groep van Natura 2000-gebieden die van belang zijn voor zilte natuur. De instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype slik- en zandplaten in het aanwijzingsbesluit voor de Voordelta stelt bijvoorbeeld expliciet dat de platen veelal tijdelijk zijn. De behoudsdoelstelling voor dit type zal dus in de loop der tijd over het gehele gebied bereikt moeten worden en niet op vaste locaties: “Het betreft een zeer dynamisch habitatype waarvan de exacte locatie en de oppervlakte jaarlijks sterk kunnen wisselen ten gevolge van erosie- en sedimentatieprocessen.”⁷⁶ Ook andere habitattypen zijn vaak tijdelijk omdat ze door natuurlijke dynamiek verdwijnen of overgaan in andere habitattypen, bijvoorbeeld de zilte pionierbegroeiingen zeekraal (subtype A) en zeevetmuur (subtype B).

Andere voorbeelden van habitattypen die zich kenmerken door of baat hebben bij veerkracht en dynamiek betreffen de diverse typen duin. Zo benadrukt de instandhoudingsdoelstelling voor witte duinen, zoals onder meer verwoord in het aanwijzingsbesluit voor het Noordhollands Duinreservaat, het belang van het toelaten van verstuiwing: “Het zoveel mogelijk toelaten van verstuiwing is van belang voor verbetering van de kwaliteit van het habitatype witte duinen, voor de ontwikkeling van het habitatype grijze duinen (H2130) en voor de nieuwvorming van het habitatype vochtige duinvalleien (H2190).”⁷⁷

Vergelijkbare passages over het belang van dynamiek kunnen betrekking hebben op habitattypen waarvoor de Noordzeekustzone en de Waddenzee zijn aangewezen, zoals permanent met zeewater van geringe diepte overstromde

71 Zie voor een uitvoerige bespreking van de internationale, Europese en nationale bescherming van de bruinvis, Arie Trouwborst en Harm Dotlinga, ‘Soortenbescherming in de Noordzee: laveren door een warnet aan internationale, Europese en Nederlandse regels met de bruinvis als loods’, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 4 (3): 90-101.

72 ABRvS 29 oktober 2014, nr. 201309478/1/R2, beschikbaar op www.rechtspraak.nl, r.o. 11.4.

73 ABRvS 3 september 2014, nr. 201305364/1/R2, r.o. 4.3.

74 *Doelendocument*, noot 57, p. 162.

75 Wijzigingsbesluit aanwijzing Natura 2000-gebied Veluwe, p. 9-10.

76 Aanwijzingsbesluit voor de Noordzeekustzone, p. 57.

77 Aanwijzingsbesluit voor het Noordhollands duinreservaat, p. 16.

zandbanken (H1110), bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten (H1140), eenjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden met *Salicornia* spp. en andere zoutminnende soorten (H1310) en embryonale wandelende duinen (H2110).

c. Bij de formulering van instandhoudingsdoelstellingen is er een zekere ruimte om prioriteiten te stellen en om dynamiek en veerkracht ‘in te calculeren’

Alvorens de aandacht toe te spitsen op de specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor soorten en habitattypen voor Natura 2000-gebieden, moet worden opgemerkt dat de aanwijzingsbesluiten ook algemene doelen voor de gebieden beschrijven, die deels ook betrekking hebben op het bredere ecologisch functioneren van het Natura 2000-gebied. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het behoud en eventueel het herstel van “de bijdrage van het Natura 2000-gebied aan de ecologische samenhang van Natura 2000 zowel binnen Nederland als binnen de Europese Unie” en om het behoud en eventueel het herstel van “de op het gebied van toepassing zijnde ecologische vereisten van de habitattypen en soorten waarvoor het gebied is aangewezen”.⁷⁸ De mate waarin deze algemene doelen een rol spelen in de toepassing van het juridisch regime van artikel 6 Hrl vraagt nader onderzoek, maar de doelen kunnen in ieder geval wel een grondslag vormen voor keuzes in het beheer, al of niet verankerd in het beheerplan voor het gebied. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het prioriteren van habitattypen of soorten waarvoor het gebied – vanuit de landelijke doelen bezien – een relatief groot belang heeft, maar ook om Natura 2000-waarden die passen bij een dynamisch en veerkrachtig ecosysteem. De algemene doelstellingen kunnen ook de grondslag vormen voor het treffen van maatregelen die het functioneren van het ecosysteem in brede zin ondersteunen. Zo vormt de aanleg van ecoducten een expliciete uitwerking van de algemene doelstellingen voor het gebied Kennemerland-Zuid.⁷⁹

Ook de meer specifieke instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden afgestemd op de dynamiek van het gebied en voor bepaalde gebieden is hier ook expliciet voor gekozen. Zo stelt het aanwijzingsbesluit voor de Noordzeekustzone: “Eén van de uitgangspunten is dat doelstellingen in de tijd robuust geformuleerd moeten worden. Dit is gedaan om zo te kunnen anticiperen op bijvoorbeeld de natuurlijke dynamiek of een mogelijke klimaatsverandering.”⁸⁰ Deze erkenning van de dynamiek en van de mogelijke gevolgen hiervan voor de verspreiding van habitattypen en soorten in het gebied komt ook tot uiting in de volgende passage in het aanwijzingsbesluit:

“De begrenzing van het Habitatrictlijngebied Noordzeekustzone is in het bijzonder bepaald aan de hand van de ligging van habitattypen en leefgebieden van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen [...]. De versprei-

ding van de betreffende habitattypen en soorten binnen het gebied wordt in deze paragraaf globaal beschreven ter onderbouwing van de gevolgde begrenzing. Het is niet bedoeld als een uitputtende beschrijving. Gezien de in het gebied voorkomende erosie- en sedimentatieprocessen door water en wind wisselt voorkomen van de habitattypen in omvang, ruimte en tijd. De daarmee samenhangende vernieuwing, verjonging en veroudering van habitattypen (zoals H1310 en H2110) is een van de meest essentiële natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit betekent ook dat de begroeiingen van het ene subtype in het andere of van het ene habitatype in het andere kunnen overgaan.”⁸¹

Omdat de instandhoudingsdoelstellingen het juridisch hart vormen van het beschermingsregime van artikel 6 Hrl, is het verstandig om deze erkenning van ecologische dynamiek niet alleen algemeen te beschrijven, maar ook een vertaling te geven in de specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. Hiermee kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat bepaalde natuurlijke ontwikkelingen als ‘verslechtering’ in de zin van artikel 6(2) worden beschouwd. Dit kan op veel manieren. Zo kunnen doelstellingen voor zich verplaatsende habitattypen voor een groot gebied worden geformuleerd zonder de vaste locaties op te nemen, omdat de doelstelling op gebiedsniveau behaald zullen worden. Ook door doelstellingen toe te spitsen op de geschiktheid van het gebied voor een bepaald aantal paren broedvogels, zonder dat aantal zelf als absoluut vereiste centraal te stellen, doet recht aan natuurlijke wisselingen in populaties en het gebruik van gebieden door de betreffende soort. Wanneer Natura 2000-waarden een tegenstrijdig beheer vragen of wanneer wordt voorzien dat de natuurlijke ontwikkeling van bepaalde waarden ten koste gaan van andere waarden, dan kan hierop worden geanticipeerd in zogenaamde ‘ten gunste van-doelstellingen’. Zo wordt bijvoorbeeld in het aanwijzingsbesluit voor de Waddenzee ten aanzien van habitatype Slijkgrasvelden (H1320) opgemerkt: “In een deel van de gebieden mag het areaal afnemen ten gunste van het habitatype H1310A zilte pionierbegroeiingen, zeekraal.”⁸² Een ander voorbeeld betreft het aanwijzingsbesluit voor Zwin & Kievitspolder, waarin duidelijk wordt gemaakt dat in een deel van de gebieden het areaal slijkgras (gedomineerd door Engels slijkgras) mag afnemen “ten gunste van het habitatype zilte pionierbegroeiingen, zeekraal (H1310A).”⁸³

d. Aandacht voor dynamiek en veerkracht bij de uitwerking van instandhoudingsdoelstellingen in beheerplannen

De beperking van dit onderzoek in tijd en omvang maaken het niet mogelijk om uitvoerig de beheerplannen voor zilte Natura 2000-gebieden te onderzoeken. Toch moet dit

78 Idem, p. 15-16.

79 Ontwerp-beheerplan Kennemerland-Zuid, p. 32.

80 Aanwijzingsbesluit voor de Noordzeekustzone, p. 16.

81 Aanwijzingsbesluit voor de Noordzeekustzone, p. 14. Voor de achterliggende ecologische kennis, zie R.G. Jak, O.G. Bos, R. Witbaard, H.J. Lindeboom, *Instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebieden Noordzee*, Rapportnummer C065/09, IMARES, Wageningen UR, 2009.

82 Aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied Waddenzee, 2009, p. 61 en 96.

83 Aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied Zwin & Kievitspolder, 2013.

instrument hier kort worden genoemd. In de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden kunnen de instandhoudingsdoelstellingen verder worden uitgewerkt en de beheermaatregelen en passende maatregelen worden bepaald die nodig zijn om die doelstellingen te realiseren. Daarbij kan eveneens aandacht bestaan voor een beheer dat aansluit bij de dynamiek en veerkracht van het ecosysteem. Vooral voor kust- en mariene gebieden bestaat hiervoor in beheerplannen aandacht. Zo stelt het ontwerp-beheerplan voor het Lauwersmeer: “De beste manier om de kernopgave en de soorten duurzaam te behouden is door het beheer te richten op het totale ecosysteem met water als systeemdrager.”⁸⁴

e. Door actualisering van de Natura 2000-implementatie kan worden ingespeeld op ecologische dynamiek

De in sub-paragraaf 3.3 kort beschreven manieren om de implementatie van Natura 2000 te actualiseren zijn in Nederland nog vrij beperkt gebruikt, zeker waar het gaat om de actualisaties op het niveau van de ‘grote systeemknoppen’. Dit heeft waarschijnlijk deels te maken met de enorme inzet die de implementatie van Natura 2000 vereist, alsmede het in tijd verschuiven van veel implementatiefasen. Zo heeft de definitieve aanwijzing voor veel gebieden formeel te laat plaatsgevonden en zijn voor veel gebieden nog geen beheerplannen vastgesteld.⁸⁵ Daarmee wordt vermoedelijk de energie liever nog niet in grootschalige herzieningen en actualisaties gestopt. Zo was in Nederland aanvankelijk een evaluatie van het landelijke Doelendocument van 2006 voorzien voor het jaar 2015,⁸⁶ maar is deze evaluatie uitgesteld.

Op gebiedsniveau hebben echter wel de nodige actualisaties plaatsgevonden. Gedacht kan natuurlijk allereerst worden aan het moment waarop in het verleden aangewezen vogelrichtlijngebieden opnieuw werden aangewezen op het moment dat veel van deze gebieden ook een habitatrictlijngebiedstatus kregen. Voor vogels zijn op dat moment veel instandhoudingsdoelstellingen nader uitgewerkt en gekwantificeerd.

Ook zijn er inmiddels discussies gevoerd over de vraag of bepaalde gebieden of delen van gebieden wel terecht zijn aangemeld. Zo werd bij de aanwijzing van het Haringvliet als Natura 2000 de Leenheerenpolder uitgesloten nadat de Commissie het gebied op verzoek van Nederland op grond

van een wetenschappelijke fout of vergissing van de lijst van gebieden van communautair belang had geschrapt. Dit besluit is echter aangevochten, onder meer op grond van de stelling dat het besluit van de Commissie ongeldig moet worden geoordeeld, en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) – die een m.i. terechte kritische houding innam – heeft het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing gevraagd.⁸⁷ Recent heeft het Hof duidelijk gemaakt dat van een wetenschappelijke fout geen sprake is.⁸⁸ De Leenheerenpolder was namelijk als onderdeel van het Natura 2000-gebied Haringvliet aangemeld vanwege de potentie van de polder voor herstel van Natura 2000-waarden. Daarmee bestaat het vermoeden dat dit gebied nodig is om de doelstellingen te halen en volgens het Hof is door Nederland niet naar voren gebracht dat het gebied de potentie voor herstel heeft verloren.⁸⁹

Er zijn ook enkele gebieden opnieuw aangewezen nadat de ABRvS had uitgesproken dat de aanwijzingsbesluiten op onderdelen bijstelling vereisten. Zo moest het Noord-Hollandse duinlandschap opnieuw worden aangewezen om te verzekeren dat het gebied ook werd aangewezen voor de witsnuitlibel.⁹⁰ De ABRvS haalde ook een streep door het aanwijzingsbesluit voor het Wooldse Veen, waarin het gebied niet mede werd aangewezen voor actief hoogveen terwijl dat habitattypen inmiddels in het gebied voorkwam.⁹¹

Actualisatie om in te spelen op dynamiek in de natuur vindt ook plaats op het niveau van het beheer van gebieden. Het gaat daarbij om aanpassing van beheerplannen, maar ook om tussentijdse actualisatie. Zo wordt in het besluit over toegangsbeperking voor het gebied ‘Westerschelde & Saeftinghe’ opgemerkt:

“Het Natura 2000-gebied ‘Westerschelde & Saeftinghe’ is een dynamisch ecosysteem. Onder invloed van de getijbeweging kunnen morfologische veranderingen in het gebied leiden tot wijziging van de begrenzing van deelgebieden. Periodiek wordt bezien of deze wijzigingen, of wijzigingen in het voorkomen en de verspreiding van kwalificerende Natura 2000-waarden, dienen te leiden tot aanpassing van onderhavig toegangsbeperkingsbesluit.”⁹²

84 Ontwerp beheerplan Lauwersmeer, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, augustus 2015, p. 164.
 85 Voor een actuele stand van zaken voor wat betreft de aanwijzingen en de beheerplannen wordt verwezen naar de overzichtelijke kaart die beschikbaar is op: <http://www.natura2000.nl/pages/kaartpagina.aspx>.
 86 Zie bijvoorbeeld het Aanwijzingsbesluit voor de Noordzeekustzone, p. 16-17: “Gezien een aantal onzekerheden over te verwachten ontwikkelingen, die voortkomen uit natuurlijke dynamiek en klimaatveranderingen, is voor het jaar 2015 voorzien in een evaluatie van het Natura 2000 doelendocument (2006). Indien noodzakelijk worden dan ook de betreffende aanwijzingsbesluiten aangepast (zie Nota van Antwoord, paragraaf 3.19).”

87 Zie ABRvS 18 mei 2016, nr. 201504578/1/R2 (Aanwijzingsbesluit Haringvliet), met persbericht beschikbaar op: <https://www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=954>.
 Zie ook o.a. M.M. Kaajan en F. Onrust, ‘Kroniek Natuurbeschermingsrecht en Ffw 2016/1’, *Bouwrecht* 2016/50, juli 2016, p. 337.
 88 HvJ EU, zaak C-281/16, Prejudiciële beslissing Leenheerenpolder, 19 oktober 2017, para. 40.
 89 Idem., par. 37. Zie ook Conclusie van A-G Kokott 15 juni 2017, zaak C-281/16 (Leenheerenpolder).
 90 Zie <http://www.natura2000.nl/items/nieuw-ontwerpaanwijzingsbesluit-natura-2000-gebied-noordhollands-duinreservaat.aspx>.
 91 ABRvS 12 maart 2014, 201305337/1/R2 (aanwijzingsbesluit Wooldse Veen), r.o. 4.
 92 Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 11 november 2016, kenmerk: 16170128, tot beperking van de toegankelijkheid van gebieden ex artikel 20 Natuurbeschermingswet 1998, gelegen binnen het Natura 2000-gebied ‘Westerschelde & Saeftinghe’, *Strct.* 2016, 62032, p. 7.

5. Conclusie

Het Natura 2000-regime kent een sterke focus op specifieke Natura 2000-habitats en soorten en het complex van verplichtingen en verboden resulteert in bepaalde beperkingen voor natuurbeheer dat gericht is op het vergroten van veerkracht en dynamiek. Zo worden gebieden in beginsel geselecteerd en aangewezen voor alle Natura 2000-waarden (bijlage I Hrl-habitats en bijlage II Hrl-soorten) die in een gebied in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig zijn. De bescherming van het gebied moet op die waarden betrekking hebben, waarmee de formulering van instandhoudingsdoelstellingen dus niet slechts een vrije beleidskeuze is. Een aanpak waarbij bijvoorbeeld gebieden alleen worden aangewezen en beschermd voor habitattypen en soorten die door ecologen als ‘karakteristiek’ voor het betreffende ecosysteem worden beschouwd staat op gespannen voet met de tekst van de richtlijn en de uitleg van de Europese Commissie. De strikte uitleg van de componenten van artikel 6 door het Hof en de Commissie onderschrijft voorts de indruk van het ‘conserverende’ karakter van het regime. Zo bestaat op grond van artikel 6(2) een permanent geldende verplichting tot het voorkomen van verslechtering, hetgeen betekent dat in bepaalde gebieden actief beheer ter voorkoming van het verdwijnen van bepaalde habitattypen of soorten noodzakelijk is.

De beschreven striktheid en sterke focus op specifieke bestaande waarden moet worden begrepen tegen de achtergrond van de historie en doelstellingen van de richtlijnen en met name de slechte staat waarin veel natuurwaarden zijn komen te verkeren. Een zeer groot deel van de Natura 2000-habitattypen en soorten verkeren in een ongunstige of zeer ongunstige staat van instandhouding en omdat de eerdere natuurbeschermingsregimes dit niet hebben kunnen voorkomen is een specifieke, strikte en meetbare aanpak noodzakelijk.

Voorkomen moet dus worden dat ruimte die binnen het Natura 2000-systeem wordt gerealiseerd om de natuur te laten herstellen wordt opgeslokt voor economische activiteiten

De betreffende beperkingen moeten echter veeleer worden beschouwd als een juridisch kader waarbinnen een natuurbeheer, gericht op dynamiek en veerkracht, vorm kan krijgen, dan als een absolute belemmering. De bespreking in de paragrafen 3.4 en 4 maakt duidelijk dat er binnen het juridisch kader van Natura 2000 diverse verplichte en optionele tools beschikbaar zijn die ruimte geven voor een natuurbeheer dat gericht is op herstel en behoud van dynamische en veerkrachtige ecosystemen.

Wat betreft de inzet van de tools in Nederland kan worden geconcludeerd dat voor de Natura 2000-gebieden die belangrijk zijn voor zilte natuur veel van deze tools worden

ingezet. De indruk bestaat dat er in de praktijk met het Natura 2000-regime in algemene zin goed kan worden ingespeeld op natuurbeheer dat gericht is op dynamische en veerkrachtige ecosystemen.

Wanneer op basis van het voorgaande in de toekomst wordt gekeken, dan is het onzeker of het bestaande systeem, inclusief de besproken tools, ook in voldoende mate veranderingen in de ecologie door klimaatverandering kan opvangen. Hierbij spelen vele variabelen een rol, waaronder het type natuur en de gevoeligheid voor temperatuurstijging, de ligging van Natura 2000-gebieden in het natuurlijk verspreidingsgebied, de vraag of effecten binnen een gebied geneutraliseerd kunnen worden, de tijdsperiode waarover gesproken wordt, de omvang van de gebieden, etc.

Wel is van belang dat de ruimte binnen Natura 2000 voor ecologisch dynamische natuur in algemene zin groter zal zijn naarmate de Natura 2000-gebieden zelf groter zijn. Zo kan er binnen de gebiedsdoelstellingen meer ruimte bestaan voor successie als het gebied groot genoeg is om ruimte te bieden voor de verschillende stadia (inclusief terugval naar het beginstadium) binnen het gebied. Ook is er minder snel spanning met instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen die zich verplaatsen (bijv. zandbanken) als het gebied groter is.

Als de overheid het beheer in Natura 2000-gebieden nog sterker wil laten aansluiten bij ecologische dynamiek en de veerkracht van ecosystemen, lijkt het daarom vooral verstandig om de omvang van de gebieden en de mate van versnippering van bepaalde gebieden kritisch te evalueren. Daartoe kan onder meer worden nagegaan of bij de aanwijzing van bestaande gebieden, bijvoorbeeld in de Delta, voldoende is aangesloten bij de grenzen van het ecosysteem.

Vanuit het juridisch Natura 2000-perspectief lijkt er dus zeker ruimte te bestaan om het pleidooi in het recent verschenen *Living Planet Report 2017* nader uit te werken. Hierin wordt gepleit voor het realiseren van “slimme koppelingen van natuur aan andere functies, zoals waterveiligheid” om te komen tot “robuuste en veerkrachtige natuur”, “die tegen een stootje kan en waarin de kenmerkende soorten van de zoute en zilte gebieden kunnen meebewegen met grote verstoringen, bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverandering.”⁹³ Bij die uitwerking kan ook expliciet aandacht worden besteed aan de vraag of in het verleden mogelijk te weinig aandacht heeft bestaan voor het meebegrenzen of afzonderlijk aanwijzen van gebieden met potentieel voor herstel van Natura 2000-waarden. Hoewel dit bij diverse gebieden wel is gebeurd, betreft het vaak relatief kleine gebieden of percelen. Het inspelen op klimaatverandering maakt deze denklijn extra belangrijk.

Belangrijk is wel dat dit streven naar dynamische en veerkrachtige ecosystemen binnen (mogelijk grotere) Natura 2000-gebieden niet gepaard gaat met het loslaten van

93 WNF, *Living Planet Report*, noot 9, p. 72.

specifieke en meetbare instandhoudingsdoelstellingen voor gebieden. De besproken tools en de inzet daarvan maken dit vooralsnog niet nodig en een vervaging van doelstellingen, bijvoorbeeld door het minder kwantificeren van doelen of het opnemen van bandbreedtes, zal de juridische natuurbeschermende kracht van Natura 2000 sterk doen afnemen. Actoren die meer ruimte voor sociale en economische belangen binnen Natura 2000 wensen, benutten immers al geruime tijd de ecologische dynamiek en klimaatverandering als argumenten om Natura 2000 af te zwakken.⁹⁴ Voorkomen moet dus worden dat ruimte die binnen het Natura 2000 systeem wordt gerealiseerd om de natuur te

laten herstellen wordt opgeslokt voor economische activiteiten die de natuur juist meer onder druk zouden zetten. Dit is onverstandig, zeker in een periode waarin vooral nog heel veel natuurherstel moet plaatsvinden en van gezonde robuuste ecosystemen voorlopig nog geen sprake is.

Over de auteur

Kees Bastmeijer

Hoogleraar natuurbeschermings- en waterrecht aan de Tilburg University, visiting professor aan de Universiteit van Gothenburg en oprichter van *Legal Advice for Nature*.

⁹⁴ Denk bijv. aan de brief van Balkenende aan de Voorzitter van de Europese Commissie in 2009: "Natura 2000 should offer member states more scope for a dynamic approach to achieving the objectives. Climate change is altering the habitats and species to be found in each region. It is therefore impossible to apply static objectives to conservation. In addition, nature development offers opportunities for dealing with climate change." Op basis van dergelijke argumenten werd onder meer gepleit voor het schrappen van het voorzorgbeginsel in art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn.