

GEWENST: RUIMTE VOOR NUANCES EN DYNAMIEK

# TOETSING AAN INSTANDHOUDINGSDOELEN

Bij de toetsing aan de instandhoudingsdoelen van Natura 2000 speelt het begrip 'gunstige staat van instandhouding' een centrale rol. Om dit begrip te kunnen hanteren is het in Nederland vertaald in andere abstracte begrippen als sleutelpopulaties en ecologische draagkracht. Ook deze termen dienen een concrete vorm te krijgen om ermee te kunnen werken. De afgelopen jaren is voor de invulling van deze begrippen veel methodisch pionierswerk verricht met veelvuldig gebruik van statistische modellen. Dit pionierswerk is door de auteurs veelal met de nodige slagen om de arm gepresenteerd en soms ook met aanbevelingen voor evaluatie en nader onderzoek. Vaak echter ook niet en de gevolgen daarvan merken we regelmatig in de toetsingspraktijk, statistische analyses boordevol aannames leiden tot modeluitkomsten die zonder enige nuance worden vertaald in harde juridische normen. Dergelijke normen houden echter geen rekening met natuurlijke dynamiek, en de voorgeschreven aantallen zijn bovendien soms aantoonbaar te hoog. Aanpassing is dringend gewenst en goed uit te leggen in Brussel.

Eric van der Aa

10

TOETS 01 12

**H**et begrip significantie speelt een sleutelrol bij procedurele problemen rond Natura 2000. Bij het definiëren van dit begrip is een belangrijke rol weggelegd voor de instandhoudingsdoelen die per Natura 2000-gebied zijn vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten. Indien als gevolg van een ingreep het bereiken van een instandhoudingsdoel wordt bemoeilijkt, dan dient dit effect op grond van jurisprudentie als een significant negatief effect te worden beoordeeld. Vervolgens is de zogenoemde ADC-toets (alternatieven, dwingende reden van groot openbaar belang, compensatie) verplicht. Die ADC-toets is een vrijwel onneembare hindernis aangezien de 'dwingende reden van groot openbaar belang' zelden kan worden aangetoond. De toets is daardoor vaak het einde van een project en daarom is het van groot belang de instandhoudingsdoelen niet te frustreren om significante effecten te voorkomen.

## Sleutelpopulaties

Een veel gebruikt begrip om instandhoudingsdoelen te definiëren is de zogenaamde sleutelpopulatie. Voor kwalificerende broedvogelsoorten zijn de instandhoudingsdoelen voor een Natura 2000-gebied vastgelegd als sleutelpopulaties per soort per gebied. Daarnaast wordt voor een gunstige

staat van instandhouding op nationale schaal een minimaal aantal sleutelpopulaties vereist. De 'Leeswijzer Natura 2000 gebiedendocumenten' van het ministerie van LNV (november 2006) definieert een sleutelpopulatie als:

"...een populatie waarvan de kans op uitsterven in de eerstkomende 100 jaren, bij gelijkblijvende habitatkwaliteit en hoeveelheid habitat, minder dan 5 procent wordt geacht. Daarbij dient de populatie wel onderdeel uit te maken van de landelijke metapopulatie, waardoor een geringe uitwisseling met andere sleutelpopulaties optreedt. De gewenste minimum omvang van een sleutelpopulatie is vooral afhankelijk van de levensduur van de vogels. Bij lang levende vogels (jaarlijkse sterfte 25-35 procent) bedraagt deze meer dan 20 paren, bij middellang levende soorten (jaarlijkse sterfte 35-45 procent) meer dan 40 paren en bij kort levende vogels (jaarlijkse sterfte 45-55 procent) meer dan 100 paren."

## DE AUTEUR

Eric van der Aa (010 2018630, e.vanderaa@rboi.nl) is senior adviseur ecologie RBOI Rotterdam BV. Hij is tevens redacteur van *Toets*.



Hierdense beek

Het begrip sleutelpopulatie is dus gebaseerd op een kans op uitsterven, een statistisch model vol aannames over de ontwikkeling van populaties, en de uitwisseling tussen populaties in een denkbeeldige situatie (gelijkblijvende habitats over een periode van 100 jaar bestaan namelijk helemaal niet in dynamische landschappen zoals in Nederland). Ook de kwantificering van het verband tussen de levensduur van een soort en de gewenste omvang van een sleutelpopulatie is nattevingerwerk, grotendeels gebaseerd op dezelfde statistische modellen.

Het mag duidelijk zijn dat het begrip sleutelpopulatie een hoog speculatief gehalte heeft. Voorzichtigheid bij de toepassing ervan zou daarom gepast zijn, mede gezien de nog zeer summiere kennis inzake populatiedynamiek op lange termijn. Toch is dit speculatieve begrip inmiddels juridisch spijkerhard, doordat het een cruciale rol speelt in de aanwijzingsbesluiten voor de verschillende Natura 2000-gebieden<sup>1</sup>. Indien de actuele populatie lager is dan de statistisch bepaalde sleutelpopulatie, is zelfs het kleinste negatieve effect meteen significant.

## Draagkrachtbepaling Gelderland

Om meer methodisch en consequent te kunnen toetsen aan instandhoudingsdoelen heeft de provincie Gelderland, als bevoegd gezag voor de Gelderse Natura 2000-gebieden, zogenaamde factsheets per vogelrichtlijnsoort laten opstellen (SOVON-Onderzoeksrapport 2008/14). Behalve het veelvuldig benoemen van de sleutelpopulaties per soort werkt het rapport ook de draagkracht per gebied voor de afzonderlijke soorten nader uit. Aantasting van deze draagkracht kan bij soorten waarvoor een verbeterdoelstelling geldt, leiden tot significante effecten met alle procedurele gevolgen van dien. Deze draagkracht wordt door SOVON als volgt gedefinieerd: “Op basis van de beschikbare broedvogelinventarisaties en inschattingen, gemaakt in andere projecten, is eerst een inschatting gemaakt van de huidige populatie. De draagkracht is vervolgens ingeschat op basis van historische gegevens en trends per gebied” (let op het drievoudig gebruik van het woord *inschatting*).

Vervolgens is met veel statistische modellen, regressiemodellen en omge-

<sup>1</sup> Overigens is de sleutelpopulatie weer een typisch Nederlandse Natura 2000-‘innovatie’ die verder nergens in Europa wordt gebruikt. Engelstalige literatuur over key populations is afkomstig van Nederlandse auteurs.

vingsvariabelen gewerkt en wordt de methodiek nader toegelicht met passages als: “Hierbij is gebruikgemaakt van zogenoemde GLM’s, GAM’s en MARS-modellen. Met GLM’s kunnen alleen lineaire verbanden (inclusief optima door middel van kwadratische relaties) worden beschreven, terwijl met GAM’s een niet-lineair verband in de vorm van splines kan worden beschreven. MARS-modellen zijn multiknikpuntmodellen die tussen GLM’s en GAM’s instaan.”

Dergelijk jargon is volstrekt ondoorzichtig voor de plantoetsers en bestuurders die moeten werken met de resultaten van dit onderzoek. De onderzoekers van SOVON hebben weliswaar een methodisch interessant rapport afgeleverd, met vele waardevolle inhoudelijke suggesties voor de toekomst van Natura 2000 in Gelderland, maar dezelfde onderzoekers stappen in een klassieke valkuil. Hun wetenschappelijke, objectieve verkenning met veel statistisch gegoochel, krijgt namelijk een onbedoelde juridische lading door het ongenueanceerd toepassen van de resultaten door plantoetsers en juristen. Die zijn niet geïnteresseerd in de onvermijdelijke leemten in kennis en aanbevelingen voor evaluatie en nader onderzoek, die aan dergelijk pionierswerk verbonden zijn. Op dezelfde wijze zijn ook goedbedoelde verkennende studies rond ecologische begrippen als verstoringsafstanden, kritische deposities en sleutelpopulaties in recordtijd verworpen tot keiharde juridische normen, zonder ruimte voor nuances.

## Nuances en dynamiek

In de overspannen arena van de ruimtelijke ordening is dringend behoefte aan harde toetsingsnormen, maar het onderliggende onderzoek zou veel meer nadruk moeten leggen op de beperkingen ervan en normen uitsluitend moeten presenteren in de vorm van bandbreedtes met een flinke marge. Dat zal ook meer recht doen aan de natuurlijke dynamiek die juist in veel Nederlandse natuurgebieden (zee, wadden, rivieren, duinen) van nature aanwezig is of zou moeten zijn. Door meer flexibele instandhoudingsdoelen kan ook de verwachte klimaatverandering hier of elders in Europa worden ondervangen. Indien bijvoorbeeld de Oostzee ’s winters niet meer dichtvriest, zullen veel eendensoorten in lagere aantallen naar West-Europa uitwijken. De populatiecurven voor de Nederlandse Vogelrichtlijngebieden zien er dan alarmerend uit en er mag geen ligplaats meer bij in de aanwezige jachthavens. Dat terwijl het met de staat van instandhouding van de soorten op Europees niveau (want daar gaat het uiteindelijk om) wellicht prima gesteld is. Ten slotte dient bedacht te worden dat de scherp omlijnde instandhoudingsdoelen een Nederlandse vinding zijn. In Brussel kan men waarschijnlijk prima leven met instandhoudingsdoelen met een goed onderbouwde bandbreedte die meer rekening houdt met natuurlijke dynamiek.

## Onzuivere getallen

Behalve modelmatig bepaalde toetsingsnormen zijn er ook normen die zijn gebaseerd op echte getallen. Een voorbeeld hiervan is het grondige

inventarisatiewerk dat in het geval van vogels al decennia wordt uitgevoerd door honderden vrijwilligers, volgens zo goed mogelijk onderbouwde standaardmethodes en gecoördineerd door SOVON. Deze gegevens zijn mede bepalend geweest voor de instandhoudingsdoelen voor de Vogelrichtlijngebieden. Door voortschrijdend inzicht en veranderende methodes zijn deze getallen echter niet altijd betrouwbaar gebleken. SOVON is de eerste om dat te erkennen, maar in de toetsingspraktijk worden deze signalen niet opgepikt. Waar dat toe kan leiden blijkt op de Veluwe. Elke ontwikkeling die een stukje bos doet verdwijnen of verstoort, tast het leefgebied aan van wespensdief en zwarte specht, zoals vastgelegd in de eerder genoemde Gelderse factsheets. Omdat de huidige populaties kleiner zijn dan de instandhoudingsdoelen voorschrijven, is elke aantasting van de draagkracht van de Veluwe voor deze soorten daarom direct een significant negatief effect.

Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de herkomst van de instandhoudingsdoelen voor deze soorten, dan blijkt dat deze gebaseerd zijn op de gemiddelde populaties in de periode 1999-2003. Deze getallen zijn echter onzuiver, want de aantallen wespensdiefen zijn lange tijd overschat geweest; recent zenderonderzoek heeft uitgewezen dat de wespensdief een zeer groot jachtgebied heeft. Hierdoor kunnen verschillende waarnemers dezelfde wespensdief zien, waardoor een overschatting van de aantallen is ontstaan. Derhalve is het instandhoudingsdoel voor deze soort (150 broedparen) waarschijnlijk veel te hoog gesteld. De zeer ongunstige staat van instandhouding die voor deze soort voor de Veluwe geldt (70-90 werkelijke broedparen) en die al snel leidt tot significant negatieve effecten, is daarom misplaatst.

Voor de zwarte specht geldt iets vergelijkbaars. De wijze van tellen is bij deze soort de afgelopen 20 jaar aangepast, waarbij de interpretatie van territoriaal gedrag voorzichtiger geworden is. Het gevolg is dat de huidige aantallenopgaven lager kunnen uitvallen zonder dat er werkelijk iets is veranderd. Waarschijnlijk is het streefgetal van 430 broedparen voor de Veluwe niet realistisch en te optimistisch ingeschat aan de hand van eerdere, te hoge aantallenopgaven. Het is daarom een raadsel waarom het instandhoudingsdoel van 430 wordt gehandhaafd en waarom de staat van instandhouding van deze soort voor de Veluwe als matig ongunstig wordt beoordeeld vanwege de 350 tot 400 werkelijke broedparen.

Dergelijke situaties doen zich op de hele Veluwe voor, aangezien vrijwel het hele Natura 2000-gebied is aangemerkt als (potentieel) leefgebied voor beide soorten en zelfs de kleinste aantasting ten koste gaat van de draagkracht voor de wespensdief en de zwarte specht die zogenaamd in een ongunstige staat van instandhouding verkeren. Daarnaast spelen in andere Natura 2000-gebieden vergelijkbare situaties met dezelfde of andere soorten. Het zou daarom goed zijn bij het opstellen van de beheerplannen voor alle Natura 2000-gebieden de instandhoudingsdoelen nog een keer tegen het licht van de huidige kennis te houden en zonodig bij te stellen. De Europese natuurregels laten een dergelijke bijstelling onder voorwaarden namelijk toe.



De Europese populatie grote zaagbekken verkeert in een gunstige staat van instandhouding. Steeds minder grote zaagbekken bezoeken 's winters echter Nederland doordat het aanbod van spiering in het IJsselmeer afneemt, vooral als gevolg van klimaatveranderingen. Ook het niet dichtvriezen van de Oostzee zal leiden tot minder grote zaagbekken in West-Europa. In de Nederlandse overwinteringsgebieden wordt ondertussen de uitbreiding van jachthavens mede gefrustreerd door de dalende winteraantallen grote zaagbekken.

## Juridische ruimte voor aanpassing <sup>2</sup>

Bij de aanmelding van de Natura 2000-gebieden kon geen enkele lidstaat precies weten in welke staat van instandhouding de te beschermen habitats en soorten zich bevonden. De aanwijzingen mochten ook niet beperkt blijven tot gebieden waarvan vaststaat dat alle te beschermen habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding kunnen worden gebracht. Derhalve moet de lidstaat de gelegenheid hebben te concluderen dat het uiteindelijk niet mogelijk is voor een bepaalde soort of habitat in een bepaald gebied een gunstige staat van instandhouding te bereiken. Daarvoor kunnen verschillende redenen zijn. Een eerste groep van gevallen is die waarin ecologische redenen het nastreven van een gunstige staat van instandhouding onmogelijk of niet wenselijk maken. Dat kan zich voordoen als maatregelen die ten behoeve van de ene soort of habitattypen worden genomen, ten koste gaan van een andere soort of habitattypen. Op de Veluwe geldt dat bijvoorbeeld voor de inmiddels uitgestorven kwalificerende soort duinpieper. Uitbreiding van het areaal stuifzand gaat ten koste van het leefgebied (heide, bos) van andere kwalificerende soorten. Verder is volgens de Europese Commissie (EC) en de advocaat-generaal bij

het Europese Hof van Justitie aanpassing van instandhoudingsdoelen mogelijk, indien de lidstaat zich bij de aanwijzing aantoonbaar heeft vergist. Dit is bijvoorbeeld van toepassing bij de populatieschattingen van de wespandief en de zwarte specht. Een lidstaat kan de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden dan wijzigen, zolang de functie van het gebied binnen Natura 2000 niet een wezenlijk andere wordt (de Veluwe blijft het belangrijkste gebied voor wespandief en zwarte specht in Nederland). Een dergelijke wijziging kan dan plaatsvinden zonder goedkeuring van de EC of inbreng van andere lidstaten. Volgens artikel 10a lid 1 Natuurbeschermingswet 1998, die de Vogel- en Habitatrichtlijnen in Nederland implementeert, moet het aanwijzingsbesluit dan, conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, gewijzigd worden. De EC accepteert aanpassing van instandhoudingsdoelen ten slotte eveneens indien een in de tussentijd ingetreden kwaliteitsverlies berust op door de lidstaat niet te beïnvloeden omstandigheden, bijvoorbeeld klimaatverandering. Het is dan alleen aanvaardbaar te berusten in een matige of ongunstige staat van instandhouding van een soort of habitat in een bepaald gebied, als kan worden gemotiveerd hoe uiteindelijk een gunstige

<sup>2</sup> De inhoud van deze paragraaf is grotendeels ontleend aan het rapport 'Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen' (Backes, C. et al., Planbureau voor de Leefomgeving, 2011)



HARVEY VAN DIEK



VASSILINA VISHNEVSKAYA

- 14 De instandhoudingsdoelen voor de wespandief en zwarte specht zijn veelal gebaseerd op te hoge aantalschattingen uit het verleden als gevolg van foutieve telmethodes. Neerwaartse aanpassing van deze irrealistische doelen kan daarom significante aantastingen als gevolg van kleine projecten in veel gevallen voorkomen. De Europese regels bieden in dergelijke situaties ruimte voor aanpassing van de instandhoudingsdoelen.

staat van instandhouding van de soort of habitat in het hele Europese netwerk zal worden bereikt. Voor een aantal noordelijke eendensoorten, zoals de grote zaagbek, is dat goed uit te leggen.

## Conclusies

De juridische complicaties rondom ruimtelijke dynamiek in en nabij Natura 2000 hangen veelal samen met het belemmeren van de instandhoudingsdoelen voor deze gebieden. Het is daarom zinvol om te kijken hoe deze doelen tot stand zijn gekomen en of deze doelen niet voor aanpassing in aanmerking komen. Instandhoudingsdoelen zijn in Nederland gebaseerd op begrippen als sleutelpopulaties en draagkracht. Dit zijn factoren die op hun beurt grotendeels of zelfs geheel zijn gebaseerd op wiskundige modellen met vele geschatte parameters. Deze goedbedoelde methodische verkenningen vol leemten in kennis, zijn vervolgens gepromoveerd tot keiharde juridische normen, zonder dat iemand vraagtekens plaatst bij het realiteitsgehalte van de onderliggende onderzoeken. Bescheidenheid bij de toepassing van dergelijke normen zou gepast zijn, maar het is de vraag of deze geest ooit weer terug in de fles wil. Scherp omliggende instandhoudingsdoelen houden geen rekening met de natuurlijke dynamiek die kan leiden tot forse populatieschommelingen. Vooral de verwachte klimaatverandering kan leiden tot dergelijke schommelingen en een verschuiving van populaties in noordelijke richting. Dit hoeft echter niet schadelijk te zijn voor de staat van instandhouding van een soort in het Europese Natura 2000-netwerk. Instandhoudingsdoelen zouden daarom minder scherp omliggend moeten zijn

en meer als een bandbreedte moeten worden gepresenteerd. Instandhoudingsdoelen voor Vogelrichtlijnsoorten zijn gebaseerd op populatietellingen of -schattingen uit het verleden. Dergelijke gedateerde normen houden geen rekening met natuurlijke dynamiek en zijn bovendien soms aantoonbaar te hoog. Aanpassing van deze normen is dringend gewenst en goed uit te leggen in Brussel.

De Europese regels bieden ruimte voor aanpassing van de instandhoudingsdoelen, zonder goedkeuring van de Europese Commissie of inbreng van andere lidstaten. Het verdient daarom aanbeveling in alle lopende beheerplanprocessen de instandhoudingsdoelen voor de betreffende Natura 2000-gebieden nog eenmaal tegen het licht van de huidige kennis en het gezond verstand te houden. Enige haast is daarbij wel geboden aangezien veel beheerplannen naar verwachting in 2012 zullen worden vastgesteld. ■

## BRONNEN

- Backes, C. et al., Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen, Planbureau voor de Leefomgeving (2011)
- Sierdsema, H., Factsheets van broedvogels in de Natura 2000-gebieden van Gelderland, SOVON-Onderzoeksrapport 2008/14 (2008)
- [www.sovon.nl](http://www.sovon.nl)
- [www.vogelbescherming.nl](http://www.vogelbescherming.nl)