

Inspraakpunt Natura 2000  
Postbus 30316  
2500 GH DEN HAAG

Datum : 22 oktober 2008  
Betreft : zienswijze ontwerp-aanwijzingsbesluit <naam gebied>

Geachte mevrouw Verburg,

Naar aanleiding van de publicatie d.d. 11 september 2008 van de zogenoemde 3<sup>e</sup> tranche aanwijzing Natura 2000-gebieden geeft Vogelbescherming Nederland u hierbij haar zienswijze op het ontwerpbesluit Natura 2000-gebied <naam gebied>.

De Nederlandse natuur is in internationaal verband van groot belang. Natura 2000, het Europese netwerk van topnatuurgebieden, is in de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden voor het natuurbeleid in ons land. Nederland telt in totaal 162 van die Natura 2000-gebieden, waaronder 79 gebieden die speciaal voor vogels zijn aangewezen. Meer natuur, vitale natuur. Dat is de kern van het Nederlandse natuurbeleid. De bescherming van natuur is hard nodig, omdat de natuur steeds eenvormiger wordt en zeldzame soorten in aantal afnemen. Als er niets verandert, heeft meer dan de helft van de (aanwijzings)soorten geen duurzaam leefgebied in ons land. Een adequate verankering van het Europese Natura 2000-beleid in Nederland zal een belangrijke stap voorwaarts zijn in de bescherming van deze natuur.

Het is in dit licht dat wij de ontwerp-aanwijzingsbesluiten hebben bestudeerd. Dan blijkt dat de ontwerp-aanwijzingsbesluiten, de bij dat besluit behorende toelichtingen en de beschikbare (achtergrond-)documentatie ons (helaas nog steeds) aanleiding geven tot het formuleren van kritische kanttekeningen en het doen van aanbevelingen. Daarbij beperken wij ons logischerwijs tot de voor betrokken vogels en hun leefgebieden meest relevante zaken.

Een opvallende rode draad in de ontwerp-aanwijzingsbesluiten is dat voor veel soorten en habitattypen die in een ongunstige of zelfs zeer ongunstige staat van instandhouding verkeren, het ambitieniveau van de instandhoudingsdoelstellingen beperkt is tot 'behoud' van de bestaande populaties/oppervlakten/kwaliteit. Herstel of verbetering is een uitzondering. Hiervoor kunnen ecologische verklaringen bestaan, maar die volgen vaak niet (of slechts in algemene zin) uit de ontwerp-aanwijzingsbesluiten en nota's van toelichting. Dit roept het fundamentele zorgpunt op dat zelfs bij een goed functioneren van het systeem en het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, het zeer de vraag is of we de betreffende soorten en habitattypen weer in een gunstige staat van instandhouding kunnen brengen. Hiermee komt de Nederlandse bijdrage aan Natura 2000 op de tocht te staan.

Een vergelijkende analyse van de landelijke Natura 2000-doelen met het totaal van de doelen op gebiedsniveau (gecorrigeerd voor het populatiedeel buiten Natura 2000-gebieden) brengt



opvallende tekortkomingen aan het licht. Dit geldt zowel voor de aantallen broedvogels en niet-broedvogels (zie onder punt 8), als voor het aantal te realiseren sleutelpopulaties (zie onder punt 5). Deze tekortkomingen zijn zowel ecologisch als beleidsmatig uiterst zorgwekkend. Immers, de geconstateerde tekorten impliceren dat ook bij een volledige realisatie van de geformuleerde gebiedsdoelen er nog geen sprake is van een landelijk gunstige staat van instandhouding voor de betreffende soorten. Gezien het grote aantal soorten waarvoor deze tekortkoming geldt, en in het bijzonder de bedreigde soorten waarvoor de tekortkoming in veel gevallen erg groot is (zie bijlage 1), verdienen de doelen op gebiedsniveau voor de betreffende soorten een algehele herziening.

Ons commentaar op het ontwerpbesluit voor het Natura 2000-gebied <naam gebied> hebben wij als volgt geordend:

- Allereerst gaan wij in op een aantal algemene aspecten van de ontwerpbesluiten, met inbegrip van de gebruikte systematiek van (landelijke) instandhoudingdoelen en kernopgaven. Dit commentaar is ook van toepassing op alle andere voorliggende ontwerpbesluiten. Ieder item wordt afgesloten met een conclusie annex aanbeveling voor aanpassing / verbetering van het betreffende onderdeel in (de gehanteerde systematiek voor) het definitieve aanwijzingsbesluit.
- Vervolgens gaan wij in op onze gebiedspecifieke op- en aanmerkingen bij het voorliggende ontwerp-besluit. Waar relevant wordt daarbij terugverwezen naar het betreffende onderdeel uit ons algemene commentaar. Ook hier wordt ieder item afgesloten met een conclusie annex aanbeveling voor aanpassing / verbetering van het betreffende onderdeel in het (definitieve) aanwijzingsbesluit.

Het deel met de algemene opmerkingen is gebaseerd op eerdere zienswijzen van Vogelbescherming Nederland op de eerste en tweede tranche van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten, maar is aangevuld met nieuw beschikbaar gekomen inzichten uit bronnen waar ook naar wordt verwezen.

## **Algemene opmerkingen:**

### 1. Instandhoudingdoelen

Een belangrijk element in alle ontwerpbesluiten, naast de beschrijving van de relevante soorten en habitats, vormt met name de uitwerking van de instandhoudingsdoelen.

Ook voor de reeds langere tijd functionerende Vogelrichtlijngebieden ontbraken tot op heden concrete uitwerkingen van dit sleutelbegrip. Vanwege de grote betekenis van de instandhoudingsdoelen voor de uitvoeringspraktijk (vergunningverlening en beheerplannen) van de Natuurbeschermingswet 1998 in de Natura 2000-gebieden, besteden wij in deze zienswijze relatief veel aandacht aan verschillende relevante aspecten met betrekking tot dit onderdeel van de voorliggende ontwerp-besluiten.

Allereerst geven wij onze visie op de gehanteerde systematiek en in het bijzonder de status van (onderdelen van) de voorliggende planstructuur. Met betrekking tot de toegepaste systematiek gaan wij in op de toepassing van de gehanteerde 'kernopgaven' en de rol van de 'contouren' in relatie tot het gehanteerde ambitieniveau.

Vervolgens geven wij onze zienswijze op de vorm en mate van detaillering waarin de instandhoudingsdoelen in de ontwerpbesluiten zijn uitgewerkt en beschreven.

Meer gedetailleerde opmerkingen met betrekking tot de specifiek voor het Natura 2000- gebied <naam gebied> geformuleerde doelen treft u elders in deze zienswijze, onder de gebiedspecifieke opmerkingen.

### A. Status achterliggende documenten

De gehanteerde systematiek van landelijke en gebiedsdoelen is een zeer complex geheel. Kort samengevat is na een analyse van de landelijke staat van instandhouding van een soort of habitat, voor die soort of habitat een landelijk doel geformuleerd: de Nederlandse Natura 2000-opgave. Met behulp van zogenoemde 'kernopgaven' op het niveau van Natura 2000-landschappen is dat landelijke doel vervolgens doorvertaald naar instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied voor alle kwalificerende soorten en habitattypes. Het gehele proces is beschreven in een reeks samenhangende documenten, waaronder het landelijke doelendocument, het gebiedendocument, het profielendocument en enkele bijbehorende achtergrondrapporten waarvan wij hier kortheidshalve alleen het SOVON 'Trendrapport' (SOVON & CBS 2005. Trends van vogels in het Nederlandse Natura 2000 netwerk. SOVON-informatierapport 2005/09. SOVON, Beek-Ubbergen) noemen. De status van het merendeel van deze documenten, alles bij elkaar vele honderden pagina's, is onduidelijk: staan ten aanzien van de Vogelrichtlijngebieden alleen de in de ontwerp-besluiten geformuleerde instandhoudingsdoelen (op gebiedsniveau) open voor inspraak?

Vogelbescherming Nederland is van mening dat het van groot belang is dat de aan de instandhoudingsdoelen ten grondslag liggende feiten, analyses en overwegingen een formele status krijgen ten behoeve van de transparantie van besluitvorming en de rechtszekerheid voor belanghebbenden. De minister lijkt dit met ons eens te zijn. Zij merkt immers in de Nota van Antwoord het volgende op: "De Nota's van toelichting bevatten verwijzingen naar het Natura 2000 doelendocument en het Natura 2000 profielendocument. Deze documenten zijn daarmee onderdeel van de motivering van de aanwijzingsbesluiten."<sup>1</sup> Om de status van deze documenten te verduidelijken dienen de hierboven genoemde documenten via een verwijzing in de definitieve aanwijzingsbesluiten formeel een integraal onderdeel uit te maken van die aanwijzingsbesluiten. Deze documenten bevatten informatie die absoluut onmisbaar is voor een goed begrip en een juiste doorwerking van de instandhoudingsdoelen, onder meer bij de uitvoering van wettelijke taken zoals plantoetsing en vergunningverlening, beheerplanning, evaluatie en monitoring.

### **Conclusie / aanbeveling:**

**Wij pleiten er voor dat een aantal van de beschikbare basisrapporten en achtergronddocumenten via een verwijzing in de definitieve aanwijzingsbesluiten formeel een integraal onderdeel gaan uitmaken van die aanwijzingsbesluiten. Naar onze mening zouden in ieder geval het landelijke doelendocument, het gebiedendocument en het profielendocument (inclusief ecologische vereisten) langs deze weg een formele juridische status moeten krijgen.**

### **B. Kernopgaven.**

De belangrijkste maatregelen die getroffen moeten worden om een (landelijke) gunstige staat van instandhouding te behouden of te bereiken staan als 'kernopgaven' in het doelendocument. Via de zogenoemde Natura 2000-landschappen zijn de landelijke kernopgaven vertaald naar kernopgaven voor de afzonderlijke Natura 2000-gebieden. Deze kernopgaven op gebiedsniveau zijn wel opgenomen in het zogenoemde 'gebiedendocument', maar niet (meer) in de ontwerp-aanwijzingen.

Wij achten deze kernopgaven van essentieel belang voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en dus voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. In de Nota van Antwoord staat beschreven dat kernopgaven een belangrijk hulpmiddel zijn bij de focus en eventuele prioritering binnen de Natura 2000-beheerplannen aangezien ze de 'belangrijkste behoud- en herstelopgave per Natura

---

<sup>1</sup> Ministerie van LNV (2008): Nota van Antwoord. Inspraakprocedure aanwijzing Natura 2000-gebieden, p. 52.

2000-landschap' beschrijven. Het is ons inziens onmogelijk om de 'belangrijkste behouden- en herstelopgaven', om de 'kern'(!) niet in de concrete aanwijzingsbesluiten op te nemen.

In de gehanteerde systematiek is het aantal kernopgaven per gebied om administratieve redenen beperkt tot een maximum aantal van vier. Wij zien niet in op grond van welk steekhoudend argument tot deze, ons inziens onnodige en onwenselijk inperking van het aantal toe te delen kernopgaven is gekomen. Op inhoudelijke gronden bezien zouden aan een gebied al die kernopgaven moeten worden toebedeeld als ecologisch gezien noodzakelijk zijn om de geformuleerde doelen te realiseren. Van enige numerieke beperking zou daarbij geen sprake moeten zijn.

### **Conclusie / aanbeveling:**

**Vogelbescherming Nederland verzoekt u aan de onderscheiden Natura 2000 gebieden al die kernopgaven toe te delen die relevant zijn voor het behalen van de geformuleerde instandhoudingsdoelen. Dit samenstel van kernopgaven dient opgenomen te worden in (de toelichting bij) de definitieve aanwijzingsbeschikking.**

### **C. Het gebruik van de contour 'haalbaar en betaalbaar' bij de formulering van instandhoudingsdoelen.**

Ten behoeve van de doorvertaling van de landelijke Natura 2000-opgaven naar instandhoudingsdoelen op gebiedsniveau geeft het doelendocument zogenoemde 'contouren' waarmee rekening gehouden is (moet worden). Zo dienden de doelen o.a. 'haalbaar en betaalbaar' te zijn (par. 2.2) en is er een balans gezocht tussen 'richting geven' en 'ruimte laten'. De uitleg en uitwerking die vervolgens aan deze contouren is gegeven, geeft ons aanleiding tot het plaatsen van enkele kritische kanttekeningen.

Beoogd wordt door middel van het behouden of herstellen van populaties van soorten of arealen van habitats op gebiedsniveau, de betreffende natuurwaarden landelijk in gunstige staat van instandhouding te houden of te herstellen. Het landelijke Natura 2000 doelendocument straalt een juist ambitieniveau uit door de landelijke doelstellingen te koppelen aan de afspraak in EU verband in 2010 de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen (pag. 9-10). Tevens geeft het doelendocument aan dat er heel wat soorten en gebieden zijn waar zeer snel ingrijpen vereist is om niet het risico te lopen dat er binnenkort niets meer te behouden of te herstellen valt (pag. 31, *sense of urgency*).

Voor niet alle soorten of habitats die momenteel in ongunstige staat van instandhouding verkeren wordt evenwel op gebiedsniveau een adequate herstelopgave geformuleerd. Bij die door u gemaakte keuzen voor (de ambitie van) behoud- of herstelopgaven speelt de zogenoemde contour 'haalbaarheid en betaalbaarheid' een grote rol. Deze contour wordt onder het motief van strategisch lokaliseren mede gebruikt om het ambitieniveau van de doelstellingen te bepalen. Naar onze mening is dit een fundamenteel onjuiste benadering.

Wij zijn van mening dat budgettaire beperkingen het loslaten van de doelstelling van een gunstige staat niet rechtvaardigen. Art. 2 HR stelt dat bij de keuze van de te nemen maatregelen rekening gehouden kan worden met 'vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied'. Deze bepaling kan echter het nakomen van de verplichtingen op het niveau van *doelstellingen* niet in de weg staan<sup>2</sup>. Daarbij is relevant dat de vaststelling van instandhoudingsdoelen deel uitmaakt van de procedure voor selectie en begrenzing van gebieden, waarbij volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof slechts ecologische criteria kunnen worden gehanteerd<sup>3</sup>. Verhelderend in deze context is de zaak over het Engelse Severn estuarium. Het Hof was van mening dat tijdens de eerste fase van de

<sup>2</sup> Zie ook "De afweging tussen economie en natuurbescherming in jurisprudentie en beleid", A.F. de Savornin Lohman, Tijdschrift Milieu en Recht 1/2007, par. 6

<sup>3</sup> HvJ EG 13 december 2007, zaak C-418/04 (Cie/Ierland), M en R 2008/2, nr. 13, m.nt. De Bruijn.

aanwijzingsprocedure geen rekening kan worden gehouden met andere vereisten dan die verband houden met de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Verwezenlijking van het doel, het behouden of in voorkomend geval herstellen van de gunstige staat van instandhouding van de betrokken typen natuurlijke habitats en soorten, kan niet worden bereikt indien andere belangen dan ecologische belangen worden meegewogen.<sup>4</sup> In feite dreigt dan te worden gedaan wat het Hof in onder meer de Cie/Oostenrijk-zaak verwerpt, namelijk het indirect rekening houden met socio-economische belangen.<sup>5</sup>

Het, uit oogpunt van haalbaarheid en betaalbaarheid, achterwege laten van voldoende ambitieuze herstelopgaven voor in ongunstige staat verkerende habitats is naar onze mening ook regelrecht in strijd met de selectiemethodiek zoals verwoord in het 'Verantwoordingdocument' (LNV, mei 2003) en de daarbij gegeven toelichting aan de Tweede Kamer. Bij die gelegenheid werd immers gesteld dat alleen die gebieden zijn geselecteerd voor behoud of herstel van habitats van communautair belang, waarvan zeker is dat behoud of herstel van de betrokken habitats ook mogelijk, haalbaar en betaalbaar is. In dat perspectief zijn de bedoelde gebieden toentertijd ook aan de Europese Commissie voorgedragen.

Bovendien mag 'haalbaar en betaalbaar' er nimmer toe leiden dat er onvoldoende geschikt leefgebied wordt aangewezen. Het Hof bepaalde dat het gaat om het resultaat: er moet voldoende geschikt leefgebied voor de betreffende soort beschikbaar zijn.<sup>6</sup> In dit licht bezien menen wij te mogen verwachten dat u de toen reeds afgewogen inzet nu ook daadwerkelijk concretiseert in een adequate instandhoudingsdoelen en een voortvarende realisatie daarvan.

Wij menen dat het adagium 'haalbaar en betaalbaar' alleen gebruikt mag worden bij het *realiseren* van de instandhoudingsdoelstellingen, in casu bij de uitwerking van de beheerplannen. Immers op het niveau van *maatregelen* is het toegestaan en vaak zelfs gewenst dat rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied. Deze ruimte dient optimaal benut te worden, zoals het doelendocument ook betoogd, maar met als harde grens het ambitieniveau van de *doelstellingen*. Alleen op die manier wordt naar onze mening aan de wettelijke vereisten voldaan.

#### **Conclusie / aanbeveling:**

**Vogelbescherming meent dat de ambities van het doelendocument en de doorvertaling daarvan naar instandhoudingsdoelen op gebiedsniveau tekortschieten. De toepassing van het adagium 'haalbaar en betaalbaar' dient beperkt te worden tot de selectie van maatregelen op uitvoeringsniveau. Ook mag toepassing van dit principe niet leiden tot een instandhoudingsdoelstelling welke bij realisatie niet overeenkomt met een daadwerkelijke gunstige staat van instandhouding. Een heroverweging van het ambitieniveau van de geformuleerde instandhoudingsdoelen op gebiedsniveau is noodzakelijk om het bereiken van de benodigde gunstige staat van instandhouding, ook landelijk, daadwerkelijk binnen bereik te brengen.**

#### **D. Concreetheid instandhoudingsdoelen**

<sup>4</sup> HvJ EG 7 november 2000, zaak C-371/98, r.o. o.a. 11 en 25, M en R 2001/1, nr. 1. Zie: Bastmeijer, C.J., Bruin, M.K. de, & Verschuuren, J.M. (2006). Juridische toets doelensystematiek: Natura 2000 in Nederland. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT. In opdracht van Vogelbescherming Nederland. P. 24.

<sup>5</sup> Zie: Bastmeijer, C.J., Bruin, M.K. de, & Verschuuren, J.M. (2006). Juridische toets doelensystematiek: Natura 2000 in Nederland. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT. In opdracht van Vogelbescherming Nederland. p. 36.

<sup>6</sup> HvJ EG 13 juni 2002, C-117/00, Cie/Ierland. Zie: Bastmeijer, C.J., Bruin, M.K. de, & Verschuuren, J.M. (2006). Juridische toets doelensystematiek: Natura 2000 in Nederland. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT. In opdracht van Vogelbescherming Nederland. p. 22.

De instandhoudingsdoelen op zowel landelijk als gebiedsniveau zijn voor soorten doorgaans geformuleerd in termen van *'behoud (of herstel) omvang en kwaliteit leefgebied voor (uitbreiding) populatie'*. Voor vogels zijn deze doelen min of meer gekwantificeerd, voor habitats en HR-soorten ontbreekt doorgaans een nadere kwantificering.

Wij kunnen niet anders dan constateren dat wát er exact behouden of hersteld dient te worden in de voorliggende ontwerp-besluiten en achterliggende documenten niet altijd even duidelijk is. De vogeldoelen vormen daarbij (tot op zekere hoogte) een uitzondering, maar daarover valt ook nog wel wat op te merken. Niet duidelijk is wat de beoogde kwaliteit van bijvoorbeeld een leefgebied inhoudt, en wanneer een eventuele herstelopgave gerealiseerd moet zijn. Deze conclusie wordt eveneens getrokken door het Centrum voor wetgevingsvraagstukken in een in opdracht van Vogelbescherming tot stand gekomen studie.<sup>7</sup>

Wij merken op dat er vanuit de maatschappij een grote roep om duidelijkheid is, hetgeen ook naar voren kwam tijdens de provinciale voorlichtingsbijeenkomsten. Alle betrokkenen moeten weten wat de Nederlandse verplichtingen zijn, wat de noodzakelijke inzet is, waar men op gebiedsniveau voor aan de lat staat en welke consequenties dat heeft voor zaken als functietoekenning, inrichting, vergunningverlening en beheer.

Veel van de noodzakelijke concretisering van de doelen op gebiedsniveau wordt doorgeschoven naar de beheerplanning. Wij achten dat een onaanvaardbare optie. Het op dergelijke wijze doorschuiven van een opgave die bij uitstek tot uw verantwoordelijkheden behoort, is bovendien ook om inhoudelijke redenen uiterst ongewenst. Zoals ook al hierboven gestipuleerd, vervullen de instandhoudingsdoelen een sleutelfunctie als het gaat om de uitvoeringspraktijk van de Natuurbeschermingswet, of het nu gaat om plantoetsing en vergunningverlening, beheerplanning of monitoring en evaluatie. Heldere, zowel kwantitatief als kwalitatief uitgewerkte instandhoudingsdoelen zijn een absolute vereiste als sturingsmechanisme en toetsingskader voor de uitvoeringspraktijk. Dat is niet de taak noch de verantwoordelijkheid van brede maatschappelijke processen, noch van de goede wil van partijen uit het maatschappelijk middenveld. Het is uitsluitend en alleen de Nederlandse rijksoverheid, in het bijzonder uw departement, dat hiervoor verantwoordelijk en aansprakelijk is en dit onderdeel adequaat moet uitwerken en invullen. Daarover kan en mag geen misverstand bestaan. Ook uit de recent gereedkomen Evaluatie Natuurwetgeving<sup>8</sup> blijkt deze oproep aan het ministerie om de regie te nemen. Wij pleiten ervoor dat u gehoor geeft aan deze oproep en niet alleen formeel gezien instandhoudingsdoelstellingen opneemt in de aanwijzingsbesluiten, maar ook daadwerkelijk concretiseert voor welke bijdrage een gebied aan de lat staat.

### **Conclusie / aanbeveling:**

**Vogelbescherming Nederland verzoekt u dringend uw verantwoordelijkheid in deze te nemen en de instandhoudingsdoelen zowel op landelijk niveau als op gebiedsniveau en met inbegrip van de ecologische vereisten verder te definiëren zodat duidelijk wordt waaruit de voorgestane kwaliteit en oppervlakte leefgebied moet bestaan om als 'geschikt' te worden betiteld. Wij zien de resultaten daarvan graag in de definitieve aanwijzingsbeschikkingen verankerd.**

### **E. Realisatietermijnen Natura 2000-opgaven en instandhoudingsdoelen**

Het doelendocument ziet het realiseren van de instandhoudingsdoelen als een belangrijk instrument om de biodiversiteitdoelstelling voor 2010 te behalen. Ook geeft het aan waar ingrijpen vanwege de ecologische urgentie een kwestie van 'nu of nooit' is (sense of

<sup>7</sup> Bastmeijer, C.J., Bruin, M.K. de, & Verschuuren, J.M. (2008). Concept-aanwijzingsbesluiten getoetst: Natura 2000 in Nederland. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT. In opdracht van Vogelbescherming Nederland. P. 48.

<sup>8</sup> Ministerie van LNV, Over wetten van de natuur. Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies, 2008.

urgency). Echter, noch de huidige ontwerpbesluiten noch de achterliggende toelichting of bijlagen cq. achtergronddocumenten geven aan binnen welke termijn een geformuleerde herstelopgave effectief dient te zijn gerealiseerd. Of wanneer een behoudsopgave gerealiseerd moet zijn wanneer er sprake is van neergaande trend.

Afgezien van het feit dat vaak niet duidelijk aangegeven is wát de bestaande en wat de gewenste situatie is, menen wij dat hierbij ten onrechte voorbij wordt gegaan aan in dit verband belangrijke ijkmomenten. De richtlijnen geven duidelijk aan dat ten tijde van het opstellen van deze richtlijnen, voor de Vogelrichtlijn was dat in 1978 (reeds dertig jaar geleden!), er een grote noodzaak bestond om een beschermingsregime op te zetten voor vogels en belangrijke vogelgebieden. Het ging immers, en het gaat nog steeds, bergafwaarts met veel soorten en met de natuurlijke leefgebieden. Er had dus reeds dertig jaar geleden haast gemaakt moeten worden met in eerste plaats het behouden van de vogelstand en in tweede plaats het herstellen van dat leefgebied dat anno 1978 reeds verloren was gegaan. Al het verlies dat sinds de inwerkingtreding van de Vogelrichtlijn is opgetreden, dient in ieder geval zo snel mogelijk hersteld te worden.

Voor de vraag welke termijnen verbonden moeten worden aan de hersteldoelstellingen, verwijzen wij u volledigheidshalve naar de reeds genoemde rapporten van de UvT.<sup>9</sup>

In aanvulling op de ecologische urgentie, de juridische verplichtingen en de 2010 biodiversiteitdoelstelling is er nog een belangrijke reden om expliciete termijnen te geven voor de te bereiken doelen. Vanuit het oogpunt van toetsbaarheid en handhaafbaarheid zijn dergelijke termijnen een absolute noodzaak.

Een (herstel)opgave of doelstelling zonder termijn biedt die duidelijkheid in ieder geval niet. Vergelijk de situatie met de kwalificatie voor het EK schaatsen: wie zich wil kwalificeren moet een bepaalde afstand binnen een bepaalde tijd rijden. In analogie hiermee dient een zowel inhoudelijk als qua tijd gedefinieerde gunstige staat van instandhouding een finish te worden in plaats van een richting.

### **Conclusie / aanbeveling:**

**Wij concluderen dat het verbinden van termijnen aan geformuleerde Natura 2000-opgaven en instandhoudingsdoelen noodzakelijk is vanuit ecologisch oogpunt, maar ook vanuit juridische verplichtingen. Wij verzoeken daarom dergelijke termijnen alsnog in de (definitieve) aanwijzingsbesluiten op te nemen.**

### **F. Functieduiding van gebieden**

In de aanwijzingsbesluiten wordt een onderscheid gemaakt tussen rui, foerageer, slaap- en broedgebieden. Het is echter niet geheel duidelijk wat deze betekenis van functietoekenning inhoudt en wat dit betekent als belangrijke functies niet benoemd worden. De functie die gebieden kunnen hebben zoals bijvoorbeeld ruigebied of slaapplek voor watervogels staat niet altijd vermeld. Hierdoor wordt het onduidelijk of de soorten in al hun levensbehoeften voldoende worden beschermd.

“Uit de habitatrichtlijn volgt dat de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat als gunstig wordt beschouwd wanneer onder andere ‘de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan’(art. 1, sub e, tweede gedachtestreepje HR). De staat van instandhouding van een soort wordt als gunstig beschouwd wanneer onder meer uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een

<sup>9</sup> Bastmeijer, C.J., Bruin, M.K. de, & Verschuuren, J.M. (2008). Concept-aanwijzingsbesluiten getoetst: Natura 2000 in Nederland. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT. In opdracht van Vogelbescherming Nederland. Paragraaf 2.6 en 4.2.7. En: Bastmeijer, C.J., Bruin, M.K. de, & Verschuuren, J.M. (2006). Juridische toets doelensystematiek: Natura 2000 in Nederland. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT. In opdracht van Vogelbescherming Nederland, paragraaf 4.3.

levensvatbare component is van de natuurlijke habitat [cursief KB/MdB/JV] waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven'(art. 1, sub i, eerste gedachtestreepje HR). Hieruit kan worden afgeleid dat de functies van een SBZ eveneens onderwerp zijn van de instandhoudingsdoelstellingen. Bij functies van een gebied kan worden gedacht aan een foerageerfunctie, slaapfunctie, broedfunctie of bijvoorbeeld aan een functie als hoogwatervluchtplaats. Voor een goede werking van het 'Natura 2000' is het belangrijk dat er helderheid bestaat over welke functies van een gebied precies beschermd zullen worden."<sup>10</sup>

### **Conclusie / aanbeveling:**

**Wij verzoeken u ook op dit punt de aanwijzingen te heroverwegen en aan te geven voor welke functies een gebied wordt aangewezen. Waar niet alle functies voor een soort in een Natura 2000-gebied kunnen worden gevonden, dient te worden aangegeven waar deze functies zijn gelegen en hoe die functies daar dan beschermd worden.**

### **2. Definiëring van gebiedsdoelen voor broedvogels: het gebruik van best beschikbare kennis**

De beoogde gunstige staat van instandhouding voor broedvogels is op landelijk niveau uitgewerkt en veelal gedefinieerd in termen van een benodigd aantal sleutelpopulaties van een bepaalde omvang. Voor een belangrijk aantal broedvogels is bekend hoe groot een kernpopulatie zou moeten zijn, en welk aantal kernpopulaties vervolgens nodig is voor een levensvatbare populatie. Dit geldt o.a. voor de soorten van het Beschermingsplan Moerasvogels, dat in 2000 door de Directie Natuurbeheer is gepubliceerd. Het in opdracht van Vogelbescherming in 2008 uitgegeven Beschermingsplan Duin & Kust<sup>11</sup> geeft de ecologische populatievoorwaarden voor vogels in de Natura 2000 duin- en kustgebieden.

Wij constateren dat de gegevens uit dergelijke bronnen niet altijd consequent zijn gebruikt en verwerkt in de voorliggende uitwerking van instandhoudingsdoelen. Ook staan ze niet altijd consequent in de zogenaamde profielendocumenten vermeld. Opvallend is dat in de profielen vaak een streefaantal 'vanuit populatie-ecologisch oogpunt' wordt genoemd, dat lager ligt dan het in het Beschermingsplan Moerasvogels vermelde aantal. Onduidelijk is waar het gehanteerde streefaantal vandaan komt, en waarom dit wordt gevolgd in plaats van het Beschermingsplan. De in het Beschermingsplan Moerasvogels vermelde aantallen voor levensvatbare populaties moerasvogels (Den Boer, 2000) zijn in de studie 'Provinciale streefwaarden moerasvogels' (Bureau Waardenburg/SOVON, 2002) verder gespecificeerd naar regio. Voor roerdomp, woudaap, purperreiger, lepelaar, krooneend, blauwe kiekendief, porseleinhoen, zwarte stern, blauwborst en grote karekiet zijn deze aantallen bekend.

De bedoelde informatie leent zich naar onze mening uitstekend om de Natura 2000-opgaven - althans voor deze soorten - in te vullen. Als deze 'best beschikbare kennis' wordt vergeleken met de toekenning van aantalsdoelen per regio, blijkt dat er in sommige regio's (zoals bijvoorbeeld in het geval van purperreiger in Noord Nederland) lagere herstelopgaven zijn geformuleerd dan in het thans vigerende LNV-beleid het geval is.

### **Conclusie / aanbeveling:**

**Vogelbescherming Nederland adviseert u altijd en zonder beperkingen de best beschikbare kennis te gebruiken bij het bepalen van instandhoudingsdoelen. In geval van soorten waarvoor actuele, gedocumenteerde beschermingsplannen beschikbaar zijn, dienen de (instandhouding)doelen waar mogelijk daarmee gelijk geschakeld te worden. In voorkomende gevallen moet dit er toe leiden dat de doelen op een hoger ambitieniveau worden vastgesteld.**

<sup>10</sup> Bastmeijer, C.J., Bruin, M.K. de, & Verschuuren, J.M. (2008). Concept-aanwijzingsbesluiten getoetst: Natura 2000 in Nederland. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT. In opdracht van Vogelbescherming Nederland. P. 21.

<sup>11</sup> Beschermingsplan duin- en kustvogels, Bureau Waardenburg in opdracht van Vogelbescherming Nederland, 2008.

### 3. Concretisering van regionale doelstellingen voor broedvogels.

In meerdere aanwijzingen, onder andere in de Delta, zijn voor sommige soorten broedvogels regionale doelen geformuleerd in plaats van gebiedsdoelen. Als reden hiervoor verwijzen de documenten naar:

- a) een per gebied jaarlijks sterk wisselend voorkomen, of
- b) onvoldoende draagkracht voor een zelfstandige sleutelpopulatie in het betreffende gebied, in verband waarmee het doel gedefinieerd wordt als (niet gekwantificeerde) bijdrage aan draagkracht ten behoeve van de regionale sleutelpopulatie.

Ad a. Als een soort een sterk wisselend voorkomen heeft, is een concreet gebiedsdoel noodzakelijk als maat om te duiden welke aantallen van de betreffende soort periodiek gefaciliteerd moeten kunnen worden in het betreffende Natura 2000-gebied. Het gemiddelde aantal broedparen voldoet in dergelijke gevallen niet. Ons inziens dient het doel in die gevallen bepaald te worden door de bekende maxima van de lokale broedpopulatie in het betreffende gebied. Alleen dan kan het gebied, als een soort zich om enigerlei reden in dat deel van haar regionale verspreidingsgebied concentreert, haar functie als (tijdelijk) refugium voor de betreffende regionale populatie adequaat (blijven) vervullen.

Ad. b. Als een gebied onvoldoende draagkracht heeft voor een eigenstandige sleutelpopulatie van een soort, is verankering van de beoogde bijdrage aan de regionale populatie per gebied nodig om te bewerkstelligen dat die regionale sleutelpopulatie effectief gebruik kan (blijven) maken van alle regionaal beschikbare leefgebieden en niet in haar ruimtelijke verspreiding wordt beperkt. Ook uit oogpunt van rechtszekerheid moet in de verschillende gebieden duidelijkheid bestaan over die beoogde bijdrage. Dit ondermeer ten behoeve van beheerders. Die moeten weten welke inspanning er van hen gevraagd wordt. Wie staat waarvoor aan de lat? Ook de UvT constateert dat het voor de toetsbaarheid noodzakelijk is om de relatieve bijdrage per gebied aan de regionale doelstelling duidelijk te maken.<sup>12</sup> Om een vergunningaanvraag te kunnen toetsen, dient gekeken te worden naar de effecten van het geplande project op het Natura 2000-gebied en de instandhoudingsdoelstellingen. Om effecten te kunnen uitsluiten moet de bijdrage van elk gebied duidelijk zijn om te beoordelen of er in de regio in totaal voldoende geschikt leefgebied over blijft. Duiding van de beoogde omvang van de gebiedsbijdrage aan de regionale doelstelling is daarom vanuit oogpunt van de ecologie, rechtszekerheid en toetsbaarheid een conditio sine qua non.

#### **Conclusie / aanbeveling:**

**Vogelbescherming Nederland acht het ecologisch en juridisch gezien noodzakelijk dat er – ook in geval van regionale doelstellingen – duidelijkheid bestaat over de benodigde omvang van de bijdrage op gebiedsniveau aan dat regionale doel. Dit kan eenvoudig gerealiseerd worden door die bijdrage per gebied in termen van behoud of herstel te kwantificeren gelijk de concrete doelen voor andere (broed)vogels. In situaties waarin een soort een sterk wisselend voorkomen heeft, zou die doelstelling echter moeten worden ontleend aan de bekende maxima van de lokale broedpopulatie(s) in het betreffende gebied.**

### 4. Definiëring van gebiedsdoelstellingen voor niet-broedvogels.

In de voorliggende ontwerpbeslissingen zijn de doelstellingen voor niet-broedvogels op gebiedsniveau gedefinieerd in termen van een meerjarig seizoensgemiddelde, soms een seizoensmaximum. De facto is het seizoensgemiddelde daarbij uitgewerkt als een

<sup>12</sup> Bastmeijer, C.J., Bruin, M.K. de, & Verschuuren, J.M. (2008). Concept-aanwijzingsbesluiten getoetst: Natura 2000 in Nederland. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT. In opdracht van Vogelbescherming Nederland. P. 50.

daggemiddelde, dat bepaald is over een reeks van 5 referentie jaren, doorgaans '99-'00 tot en met '03-'04.

Deze uitwerking vormt een breuk met het verleden; in de originele (Vogelrichtlijn-) aanwijzingen wordt de internationale betekenis immers afgemeten aan de periodiek voorkomende maxima. Een systematiek die ook in internationaal verband, bijvoorbeeld in het kader van de Ramsar-conventie, nog steeds gebruikt wordt als maat voor (inter)nationale betekenis van een gebied. Uit de discussies rond de voorliggende ontwerp-besluiten blijkt het 'seizoensgemiddelde' als begrip aanleiding te geven tot misinterpretaties en grote verwarring, zelfs onder betrokken deskundigen. Er is veel ecologische en gebiedskennis noodzakelijk om het geformuleerde seizoensgemiddelde inhoudelijk juist te interpreteren en op zijn juiste waarde te schatten. Het gevaar dreigt dat misinterpretaties met name bij lokale besturen en derdebelanghebbenden zullen leiden tot grote frustraties, gevoelens van rechtsongelijkheid en (onnodige) juridische touwtrekkerij. Uit oogpunt van bestuurlijke transparantie en maatschappelijke rechtszekerheid is dat iets wat ten enenmale zou moeten (en kunnen) worden voorkomen.

Wij realiseren ons dat zowel het gebruik van het seizoensgemiddelde als het gebruik van het seizoensmaximum voor- en nadelen kent. Naar onze mening zou een combinatie van beide getallen echter de genoemde nadelen kunnen ondervangen, met behoud van de positieve aspecten van beide benaderingen. Idealiter wordt voor alle relevante soorten per gebied ook duidelijk gemaakt hoe de aanwezigheid van de soort zich in dat gebied in de tijd ontwikkelt. Feitelijk komt ons voorstel neer op het voor iedere relevante soort opnemen van een figuur in de toelichting op de aanwijzingsbeschikking, waarin zowel het seizoensgemiddelde, het seizoensmaximum als de aanwezigheid van de soort gebiedsspecifiek worden weergegeven op de wijze, zoals thans in de leeswijzer niet-broedvogels wordt gebruikt als illustratie van de gehanteerde systematiek.

#### **Conclusie / aanbeveling:**

**Vogelbescherming Nederland adviseert u de instandhoudingdoelstelling tenminste te formuleren in termen van het seizoensgemiddelde in combinatie met het seizoensmaximum, waar mogelijk uitgebreid met een grafische weergave van de gebiedsspecifieke aanwezigheid van de soort in de tijd.**

#### **5. Herstel verspreiding van soorten met een zeer ongunstige staat van instandhouding**

Voor zover bekend en relevant is voor een groot aantal broedvogels in het doelendocument aangegeven hoeveel sleutelpopulaties van een bepaalde, vastgestelde minimumomvang er nodig zijn voor een goede staat van instandhouding. Om te zien in welke mate door de gepubliceerde gebiedsaanwijzingen aan deze landelijke opgave wordt voldaan hebben wij het aantal sleutelpopulaties opgeteld die onderdeel zijn van tot op heden gepubliceerde doelen op gebiedsniveau, en dit aantal vergeleken met de landelijke opgave voor het aantal sleutelpopulaties. Deze vergelijking is (voor zover als mogelijk) gecorrigeerd voor de aanwezigheid van sleutelpopulaties buiten Natura 2000-gebieden.

Hier tekent zich een sterke discrepantie af (zie tabel 1 van bijlage 1). Het totaal van de gebiedsdoelen levert voor zeker 14 van de 19 onderzochte soorten een aantal sleutelpopulaties op dat ver onder het landelijk ten doel gestelde aantal ligt, waarvan veruit het grootste deel voor meer dan 50%. Mogelijk meer nog dan de totale aantallen van een soort is het aantal sleutelpopulaties, en de spreiding daarvan, voor sommige soorten bepalend voor de veerkracht van een populatie, en daarmee voor een gunstige staat van instandhouding. Gezien het grote aantal soorten waarvoor een tekort aan sleutelpopulaties in de gebiedsdoelen wordt gesignaleerd, en met name voor de bedreigde soorten waarvoor de verspreiding een belangrijk punt is, verdienen de gebiedsdoelen met betrekking tot te realiseren sleutelpopulaties ons inziens een gehele herziening.

Een aantal soorten verkeert in een zeer ongunstige staat van instandhouding vanwege onder meer een sterke inkrimping van de verspreiding. Doordat de systematiek van de aanwijzingen en het formuleren van de doelen zich sterk richt op het recente vóórkomen van soorten in gebieden, komt het zwaartepunt van herstelopgaven van dergelijke soorten te liggen in een klein deel van het oorspronkelijke verspreidingsgebied. Ook al zouden die herstelopgaven worden gerealiseerd, dan is dat voor een aantal soorten nog onvoldoende om van een gunstige staat van instandhouding te kunnen spreken. Het gaat hier bijvoorbeeld om woudaap, blauwe kiekendief, grauwe kiekendief, kemphaan, velduil, draaihals, duinpieper, paapje, tapuit, grote karekiet, grauwe klauwier. Herstel in de kleine, nog overgebleven bolwerken biedt voor deze soorten te weinig soelaas. Ze verdienen dus extra aandacht, omdat uitbreiding van de verspreiding in belangrijke mate het herstel mede zal bepalen. Dat moet kunnen betekenen dat aanvullende hersteldoelen worden geformuleerd in gebieden waar de soort al sinds enkele jaren verdwenen is, of nog sporadisch of in lage aantallen voorkomt. Niet alleen vanuit ecologisch oogpunt verdient de verspreiding van soorten aandacht, ook het Hof heeft nadrukkelijk bepaald dat niet relevant is hoeveel leefgebied van een soort is aangewezen, het gaat erom dat er voldoende geschikt leefgebied beschikbaar is voor de soort.<sup>13</sup> Voor bepaalde soorten is een goede verspreiding een onmisbaar element om te kunnen spreken van geschikt leefgebied. Dat betekent dus zoals in Cie/Oostenrijk is bepaald dat alle gebieden die ecologisch gezien van belang zijn, dienen te worden aangewezen.<sup>14</sup>

Wanneer herstel van verspreiding essentieel is voor het realiseren van een landelijke gunstige staat van instandhouding, dan zullen niet enkel de overgebleven bolwerken moeten worden aangewezen, maar tevens de gebieden waar de soort in het verleden voorkwam toen de soort in een gunstige staat van instandhouding verkeerde. Het Hof bepaalde op grond van het uitgangspunt dat een lidstaat geen voordeel mag hebben van een te late aanwijzing, in de zaak tegen Ierland<sup>15</sup> dat de Moy Valley voor de bescherming van de kwartelkoning moet worden aangewezen, ook al staat vast dat al sinds het midden van de jaren '90 geen kwartelkoningen meer in dit gebied voorkomen.

#### Voorbeelduitwerking sleutelpopulaties purperreiger

Ter illustratie van het voorgaande hebben wij de situatie van de purperreiger nader uitgewerkt. De purperreiger heeft een zeer ongunstige staat van instandhouding. Terecht is dan ook een landelijk hersteldoel geformuleerd. Broedhabitat, en niet foerageergebied, is beperkende factor voor herstel van deze soort. De opgaven liggen dus voornamelijk binnen de aangewezen gebieden, waarin zich 95% van de purperreigers bevindt. Het relatieve belang van de Nederlandse populatie is zeer groot, omdat het in Europees perspectief een nogal geïsoleerde noordwestelijke populatie betreft. Momenteel treed er weer enig herstel op in de landelijke aantallen, dankzij een toename in enkele kolonies. Voor een goede staat van instandhouding is een evenwichtiger verspreiding noodzakelijk, en daarmee een aanzienlijk herstel in gebieden waar de soort sterk in het verleden is afgenomen of verdwenen.

De instandhoudingsdoelen zijn in dat licht onvoldoende. Tien gebieden zijn aangewezen voor purperreiger, waarvan in 7 een behoudsdoel (vaak vanwege de positieve trend) en in 3 een hersteldoel is geformuleerd. Het aantal sleutelpopulaties blijft daarbij beperkt tot slechts twee gebieden, terwijl conform het landelijke doel (doelendocument en Beschermingsplan Moerasvogels, Den Boer/Min LNV 2000) 10 sleutelpopulaties nodig zijn voor een goede staat van instandhouding. Bij volledige realisatie van de gebiedsdoelen voor purperreiger kan dan ook niet gesproken worden van een gunstige staat van instandhouding, ondanks de positieve trend van deze soort.

<sup>13</sup> HvJ EG 13 juni 2002, C-117/00, Cie/Ierland. Zie: Bastmeijer, C.J., Bruin, M.K. de, & Verschuuren, J.M. (2006). Juridische toets doelensystematiek: Natura 2000 in Nederland. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT. In opdracht van Vogelbescherming Nederland. p. 22.

<sup>14</sup> HvJ EG 23 maart 2006, C-209/04, Cie/Oostenrijk. Zie: Bastmeijer, C.J., Bruin, M.K. de, & Verschuuren, J.M. (2006). Juridische toets doelensystematiek: Natura 2000 in Nederland. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT. In opdracht van Vogelbescherming Nederland. p. 23-24.

<sup>15</sup> HvJ EG 13 december 2007, C-419/04, r.o. 118 e.v.

### **Conclusie / aanbeveling:**

**Vogelbescherming Nederland verzoekt u voor de soorten waarvoor de landelijke geformuleerde opgave voor sleutelpopulaties niet zal wordt gerealiseerd op grond van de aan de gebieden toegekende streefcijfers, de doelen op gebiedsniveau met betrekking tot te realiseren sleutelpopulaties aan een algehele herziening te onderwerpen. Wij achten het noodzakelijk dat de aanwijzingsbesluiten voorzien in een herstel van de verspreiding van soorten, die hiervan in belangrijke mate afhankelijk zijn voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Voor deze soorten dienen aanvullende doelen te worden opgenomen - ook voor gebieden waar de soort in de laatste jaren is verdwenen of nog sporadisch of in lage aantallen voorkomt - op een zodanig manier dat de te bereiken verspreiding recht doet aan een gunstige staat van instandhouding.**

### **6. Wijzigingen ten opzichte van bestaande aanwijzingen Vogelrichtlijn**

In meerdere ontwerpbesluitingen blijken de soorten of habitats waarvoor de gebieden (opnieuw) worden aangewezen te zijn gewijzigd ten opzichte van de bestaande aanwijzingen Vogelrichtlijn of de aanmeldingen bij de Europese Commissie in het kader van de Habitatrichtlijn. Dergelijke wijzigingen worden in wisselende bewoordingen, maar vaak beperkt inhoudelijk gemotiveerd.

Wij constateren onder meer dat veel vogelsoorten die oorspronkelijk in de aanwijzingsbesluiten Vogelrichtlijn stonden genoemd, nu zijn verdwenen. Dit betreft ook soorten die als internationaal belangrijk (Annex I) werden aangegeven. Daartoe behoren zelfs soorten waarvan midden jaren negentig meer dan 1% van de internationale populatie in het betreffende gebied aanwezig was. Deze soorten behoren dus een instandhoudingdoel te hebben. De argumentatie om hiervan af te zien ontbreekt helaas vrijwel in alle gevallen. Ook soorten die sinds de aanwijzing onder de 1% norm zijn gezakt zijn soms ten onrechte verwijderd uit de aanwijzing. Dergelijke neerwaartse aanpassingen van doelen en begrenzingen zijn ons inziens in strijd met de Vogelrichtlijn.

Wij menen dat wijzigingen t.o.v. de "oude" aanwijzingen slechts mogelijk zijn wanneer het met gedegen argumentatie doorgevoerd kunnen worden en constateren dat deze onderbouwing veelal ontbreekt. Uit de veroordeling van Ierland blijkt dat een gebied nog steeds als een van de meeste geschikte gebieden voor een bijlage I soort moet worden aangewezen wanneer het gebied niet langer het meest geschikte gebied is. Lidstaten hebben ogv art. 4 lid 4 de plicht om vervuiling en verslechtering van habitats en verstoring te voorkomen. Als niet bewezen kan worden dat het gebied niet langer geschikt zou zijn, zelfs indien er beschermingsmaatregelen waren genomen, dan moet het gebied alsnog worden aangewezen.<sup>16</sup>

### **Conclusie / Aanbeveling:**

**Wij verzoeken u alle ontwerp-besluiten waarin wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van de bestaande aanwijzingen Vogelrichtlijn ook op dit punt te heroverwegen. Wij vragen u in ieder geval te onderbouwen waar en waarom soorten zijn afgevoerd dan wel waarom neerwaartse bijstellingen in de omvang van de betrokken populaties of leefgebieden onontkoombaar en legitiem zijn.**

### **7. (her)Bevestiging aanwijzing gesloten gebieden (oud art. 17 Nbw).**

Op grond van artikel 17 Natuurbeschermingswet zijn in het verleden binnen tal van staats- en beschermde natuurmonumenten zogenoemde 'gesloten gebieden ex art. 17' aangewezen. Sedert de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt de openstelling van deze gebieden geregeld via art. 20.

Omdat de regeling van de toegankelijkheidsstelling van grote betekenis is voor de instandhouding van de aanwezige natuurwaarden, achten wij het gewenst dat alle bestaande gesloten gebieden ex art. 17 Nbwet – voor zover deze bestonden in de staats- en beschermde

<sup>16</sup> HvJ EG 13 juni 2002, C-117/00, Cie/Ierland, r.o. 82-89.

natuurmonumenten die thans worden geïntegreerd in Natura 2000-gebieden - bij gelegenheid van deze hernieuwde aanwijzingsbesluiten integraal worden (her)bevestigd als gesloten gebied ex art. 20 Nbwet 1998. Deze (her)bevestiging zou ons inziens plaats moeten vinden door zowel benoeming van de aanwijzing ex art. 20 en de daarbij behorende rechtsgevolgen in de tekst van de voorliggende beschikkingen, als door aanduiding van de betreffende deelgebieden op de bij de voorliggende beschikkingen behorende kaartbijlagen.

### **Conclusie / aanbeveling:**

**Vogelbescherming Nederland adviseert u alle bestaande gesloten gebieden ex art. 17 Nbwet bij gelegenheid van deze hernieuwde aanwijzingsbesluiten integraal te (her)bevestigen als gesloten gebied ex art. 20 Nbwet 1998 als onderdeel van de nieuwe aanwijzingsbesluiten.**

### **8. Aanvulling ontbrekende herstelopgaven voor soorten en habitattypen**

Om te zien hoe de geformuleerde doelen op gebiedsniveau zich verhouden met de landelijke geformuleerde opgaven voor broedvogels en niet-broedvogels hebben wij het totaal van de doelen op gebiedsniveau vergeleken met de landelijke Natura 2000-doelen uit het zogeheten doelendocument voor de betreffende soorten. Daarbij hebben wij gecorrigeerd voor het percentage van de populatie dat aanwezig is buiten Natura 2000-gebieden.

Deze vergelijking leert dat het totaal van de doelen op gebiedsniveau voor 28 van de 43 onderzochte broedvogels lager is dan het landelijke doel. Voor 8 soorten is het tekort zelfs groter dan 50% (zie tabel 2 van bijlage 1). Een vergelijkende analyse voor enkele soorten niet-broedvogels leert dat ook bij soorten uit die groep belangwekkende verschillen voorkomen tussen de landelijk geformuleerde doelen en de som van de aan de gebieden toegekende streefcijfers. Deze verschillen zijn zowel ecologisch als beleidsmatig uiterst zorgwekkend. Immers, de geconstateerde tekorten impliceren dat ook bij een volledige realisatie van de geformuleerde gebiedsdoelen er nog geen sprake is van een landelijk gunstige staat van instandhouding voor de betreffende soorten. Gezien het grote aantal soorten waarvoor deze tekortkoming geldt, en in het bijzonder de bedreigde soorten waarvoor de tekortkoming in veel gevallen erg groot is, verdienen de doelen op gebiedsniveau voor de betreffende soorten een algehele herziening.

In de thans voorliggende ontwerpbesluiten zijn om uiteenlopende redenen niet voor alle soorten en habitats die landelijk dan wel regionaal in ongunstige staat van instandhouding verkeren ook daadwerkelijk herstelopgaven geformuleerd. Zeker voor soorten en habitats waarvan de staat van instandhouding landelijk gezien als zeer ongunstig wordt beschreven, en de oorzaak daarvan geheel of gedeeltelijk in Nederland wordt gevonden, acht Vogelbescherming Nederland het achterwege laten van adequate herstelopgaven op landelijk niveau en/of een doorvertaling daarvan op gebiedsniveau onacceptabel en in strijd met de wettelijke verplichtingen. Het argument dat de voorgestelde behoudsdoelstelling in veel gevallen al zou leiden tot extra inspanningen om een neergaande trend om te buigen naar stabilisatie mag daarbij geen excuus vormen, evenmin als het feit dat sommige soorten zich (lokaal) inmiddels spontaan wat gunstiger beginnen te ontwikkelen.

Het achterwege laten van herstelopgaven voor in ongunstige staat verkerende habitats uit oogpunt van haalbaarheid en betaalbaarheid is naar onze mening regelrecht in strijd met de wettelijke verplichtingen. Zoals Bastmeijer e.a. vaststellen, dat de tenuitvoerlegging van de richtlijnen moet resulteren in een gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en (vogel)soorten zowel op landelijk niveau als op gebiedsniveau.<sup>17</sup> De minister lijkt van mening te zijn dat gebieden met een ongunstige staat van instandhouding toch zouden kunnen bijdragen aan een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau. Een ongunstige staat van instandhouding houdt echter in dat – bijvoorbeeld – een habitatype in omvang afneemt of dat een soort niet langer een levensvatbare component vormt van de habitat waarin hij voorkomt

<sup>17</sup> Bastmeijer, C.J., Bruin, M.K. de, & Verschuuren, J.M. (2008). Concept-aanwijzingsbesluiten getoetst: Natura 2000 in Nederland. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT. In opdracht van Vogelbescherming Nederland. P. 18-19.

(volgens de definitie van 'gunstige staat van instandhouding' in art. 1, eerste lid, onder e en i, van de Habitatrichtlijn). Met andere woorden, op het moment dat in een aangewezen gebied een habitatype of een soort ten behoeve waarvan het gebied is aangewezen, in een ongunstige staat van instandhouding verkeert, dreigt de bijdrage van dit gebied aan de landelijke doelstelling (op termijn) weg te vallen, waardoor ook de landelijk gunstige staat van instandhouding (uiteindelijk) in gevaar komt.

Behalve voor soorten welke momenteel in een ongunstige staat van instandhouding verkeren dient eveneens aandacht te zijn voor soorten die naar verwachting in de toekomst in de problemen zullen komen of waarvan de trend momenteel reeds negatief is. Er dient een behoudsopgave te worden vastgesteld op het niveau waarbij de soort daadwerkelijk in een gunstige staat van instandhouding verkeert. Wanneer de soort zich momenteel op of zelfs boven dit niveau bevindt, maar toekomstverwachtingen aangeven dat de negatieve trend kan doorzetten, dient expliciet te worden vermeld dat extra inspanningen nodig zijn om behoud te kunnen realiseren. Behoud impliceert in sommige gevallen 'achterover leunen'. Wanneer een soort reeds een negatieve trend vertoont waarbij de gunstige staat van instandhouding in gevaar kan komen, dient uiteraard, zoals hierboven reeds aangegeven, een voldoende ambitieuze herstelopgave te worden geformuleerd.

Overigens zou de herstelopgave voor sommige soorten naar onze mening ook ten dele kunnen worden gerealiseerd door voor deze soorten ook in gebieden waar zij in lagere aantallen / dichtheden voorkomen complementaire doelen te formuleren. Herstelopgaven buiten de aangewezen Natura 2000 gebieden zijn ook denkbaar, maar zijn alleen acceptabel bij een nadere uitwerking van een concreet daarop gericht soortbeschermingbeleid, zoals onder punt 10 van deze brief nader wordt toegelicht.

### **Conclusie / aanbeveling:**

**Vogelbescherming Nederland verzoekt u voor de soorten waarvoor de landelijke geformuleerde opgave niet zal wordt gerealiseerd op grond van de aan de gebieden toegekende streefcijfers, de doelen op gebiedsniveau aan een algehele herziening te onderwerpen. Daarnaast verzoeken wij u om in de definitieve aanwijzingsbeschikkingen adequate herstelopgaven te formuleren voor alle landelijk in (zeer) ongunstige staat verkerende soorten en habitats. Het totaal van de – al dan niet complementaire – gebiedsdoelen moet expliciet leiden tot herstel van een gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten / habitats (voor zover Nederland daar invloed op kan uitoefenen).**

### **9. Begrenzing Natura 2000 gebieden**

De ontwerpbesluiten stellen dat bij de begrenzing van de Natura 2000-gebieden geen rekening is gehouden met andere vereisten dan die verband houdend met de instandhouding van de natuurlijke habitats en wilde flora en fauna. Dit conform de vaste jurisprudentie van het Europese Hof (Hof van Justitie EG, 7 november 2000, First Corporate Shipping, zaak C-371/98, punten 15 en 25).

Meermaals hebben wij, na bestudering van de ontwerpbesluiten, de indruk dat dit uitgangspunt minder consequent is gevolgd dan wordt gesuggereerd. In de onderstaande gebiedsspecifieke opmerkingen worden waar opportuun, voorbeelden genoemd van ons inziens ongewenste afwijkingen van de beschreven methodiek. Vogelbescherming Nederland verzoekt u zich in alle gevallen en te allen tijde te houden aan de bedoelde juridische kaders en randvoorwaarden voor een adequate begrenzing van de Natura 2000-gebieden. Waar relevant dienen de thans voorgestelde begrenzingen in deze zin te worden gecorrigeerd.

### **Conclusie / aanbeveling:**

**Bij de keuze en de afbakening van de gebieden mag geen rekening gehouden worden met andere vereisten dan die verband houdend met de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. (Hof van Justitie EG, 7 november 2000, First Corporate Shipping, zaak C-371/98, punten 15 en 25). Vogelbescherming Nederland verzoekt u alle begrenzings uit de ontwerpbesluiten opnieuw aan dit uitgangspunt te toetsen en waar nodig te corrigeren.**

### 10. Opgaven buiten de Natura 2000-gebieden

Een deel van de landelijke doelen kan niet binnen de Natura 2000-gebieden gerealiseerd worden. De vastgestelde landelijke instandhoudingsdoelstellingen maken deel uit van de achterliggende doelensystematiek van Natura 2000.<sup>18</sup> In met name het doelendocument dient dan ook duidelijk naar voren te komen wat het bestuurlijk en wettelijk kader vormt om deze doelen te behalen. Dus ook voor zover deze doelen niet binnen de Natura 2000-gebieden gerealiseerd kunnen worden.

Het Europese Hof heeft in een aantal uitspraken duidelijk gemaakt dat de uit artikel 3 VR voortvloeiende verplichtingen reeds gelden voordat een vermindering van het aantal vogels is vastgesteld of het gevaar van verdwijning van een beschermde soort is ingetreden (C-117/00 Iers moerassneeuwhoen). In een recente veroordeling van Ierland geeft het Hof een duidelijke invulling aan Art. 4 lid 4 Vrl. De lidstaten moeten zich serieus ten doel stellen de habitats - ook buiten de SBZ's - te beschermen. De serieuze inspanningen die vereist worden, vergen van lidstaten dat alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen worden getroffen om het nagestreefde resultaat te bereiken.<sup>19</sup>

De uitgebreid gemotiveerde jurisprudentie van het Europese Hof geeft hiermee signalen af waar men niet omheen kan: lidstaten moeten ook buiten Natura 2000 serieuze inspanningen leveren om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren en kunnen daarop worden aangesproken door de Europese Commissie.

Eenzijds kan dit betekenen dat beschermingsmaatregelen buiten het Natura 2000-gebied moeten worden getroffen ter bescherming van soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Bijvoorbeeld de foerageergebieden van ganzen worden vaak buiten de begrenzings van Natura 2000 gelaten. Terwijl deze functie op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn wel beschermd dient te worden.

Anderzijds betekent dit dat met name voor soorten die veelal buiten de beschermde natuurgebieden voorkomen, extra inspanningen aan de orde zijn om de landelijke behoud- dan wel herstelopgave voor deze soorten te realiseren.

In dit verband wijzen wij op de problematiek van de grutto die als broedvogel en niet-broedvogel landelijk een zeer ongunstige staat van instandhouding heeft. Nederland heeft een speciale internationale verantwoordelijkheid voor broedende en trekkende grutto's. In dit verband kunnen wij er niet omheen om te constateren dat bescherming van broed- en rustgebieden voor de grutto buiten de Natura 2000-gebieden adequater moet worden. De EHS en het Programma Beheer (SN, SAN) kunnen een belangrijke rol vervullen in het realiseren van de landelijke doelstellingen. Feit blijft echter dat de nu voorliggende documenten geen inzicht geven in hoe de doelstellingen, voor zover deze buiten de gebieden gerealiseerd moeten worden, ook daadwerkelijk waargemaakt gaan worden.

---

<sup>18</sup> Nota van Antwoord, p. 52.

<sup>19</sup> HvJ EG, 14 december 2007 C-418/04, Commissie vs Ierland, r.o. 179 en 190.

grutto in relatie tot de beheerplannen Natura 2000

Nederland heeft een grote internationale verantwoordelijkheid voor weidevogels als de grutto. Op dit moment staat de grutto (nog) niet op Annex I-lijst van de Vogelrichtlijn, dus op grond hiervan behoeven voor deze soort strikt genomen geen broedgebieden te worden aangewezen<sup>20</sup>. Toch is een deel van de Nederlandse Natura 2000-gebieden van aanmerkelijk belang voor de grutto als broed-, foerageer- en rustgebied. Het is gezien de huidige kritische ontwikkeling van de gruttopopulaties, en de vele inspanningen van provincies, beheerders, agrariërs en vrijwilligers voor de weidevogelbescherming, wenselijk en zinvol om in de beheerplannen rekening te houden met de functies van betreffende Natura 2000-gebieden voor de grutto. Draagvlak bij de relevante actoren in dergelijke Natura 2000-gebieden is daarvoor essentieel. Uw ministerie zou hierin, samen met de provincies, een voortrekkersrol kunnen spelen.

### **Conclusie / aanbeveling:**

**Een nadere uitwerking van een concreet en geformaliseerd, op opgaven buiten Natura 2000-gebieden gericht beschermingbeleid is ook nodig om inzichtelijk en toetsbaar te maken of Nederland alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen treft om ook voor vogels die deels afhankelijk zijn van gebieden buiten Natura 2000 een gunstige staat van instandhouding te realiseren.**

### **Gebiedsspecifiek commentaar van Oordt's Merksen (15):**

#### 11. Doelstelling broedvogels

- **Kemphaan**  
Het gebied kende in 2000-2004 een variatie van 0-8 'paren' (van Dijk et al. 2006<sup>21</sup>). Wij ondersteunen de genoemde uitbreiding omvang en/of verbetering kwaliteit leefgebied voor de kemphaan met een draagkracht voor een populatie van ten minste 10 paren. De bescherming van de kemphaan in dit gebied is een waardevolle additie.  
**Conclusie/aanbeveling: Vogelbescherming Nederland ondersteunt de uitbreidingsopgave voor de kemphaan in dit gebied.**

### **Gebiedsspecifiek commentaar Uiterwaarden IJssel (38):**

#### 11. Doelstellingen broedvogels

- **Zwarte stern**  
De huidige opgave voor de zwarte stern in dit gebied is behoud omvang en kwaliteit, met als motivatie de recente toename van de soort in het gebied. Omdat er landelijk sprake is van een zeer ongunstige staat van instandhouding en een herstelopgave, en de Uiterwaarden IJssel in het recente verleden draagkracht hebben getoond voor een sleutelpopulatie van voldoende grootte (maximale omvang populatie 63 paren), vragen wij u in dit gebied een herstelopgave te formuleren.  
**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u in het Natura 2000-gebied Uiterwaarden IJssel, conform het landelijke doel, een adequate herstelopgave voor de zwarte stern te formuleren.**

<sup>20</sup> Op grond van artikel 4, lid 2, van de Vogelrichtlijn, is deze mogelijkheid niet uitgesloten, omdat de lidstaten soortgelijke (als bedoeld in lid 1) maatregelen dienen te nemen ten aanzien van de niet in bijlage I (van de Vogelrichtlijn) genoemde en geregeld voorkomende trekvogels ten aanzien van hun broed-, rui- en overwintergebieden en rustplaatsen in hun trekzones.

<sup>21</sup> van Dijk A.J., Dijkse L., Hustings F., Koffijberg K., Oosterhuis R., van Turnhout C., van der Weide M.J.T., Zoetebier D. & Plate C. 2006. Broedvogels in Nederland in 2004. SOVON-monitoringrapport 2006/01. SOVON Vogelonderzoek Nederland, Beek- Ubbergen

## 12. Doelstellingen niet-broedvogels

- Kievit

De huidige opgave voor de kievit is behoud omvang en kwaliteit van het leefgebied. Echter, omdat er sinds de jaren negentig een toenemende dalende trend is voor de kievit in het rivierengebied, en de Uiterwaarden IJssel binnen het Natura 2000 netwerk één van de grootste bijdragen levert, verzoeken wij u in dit gebied een herstelopgave te formuleren.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de kievit in de definitieve aanwijzingsbeschikking een adequate herstelopgave te formuleren.**

### **Gebiedsspecifiek commentaar Uiterwaarden Neder-Rijn (66):**

#### 11. Begrenzing

Bij het onderdeel begrenzing en oppervlakte wordt een strook grasland bij Elst beschreven als een overgang van tuinen. Dit deel wordt daarmee buiten de begrenzing van dit Natura 2000-gebied gehouden. Omdat het hier echter gaat om een deel wat een landschappelijke logische eenheid vormt met het overige uiterwaardengebied, en ook van belang is voor verschillende soorten vogels, verzoeken wij u om dit deel binnen de begrenzing te houden.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u om de grens van dit deel te leggen op de werkelijke grens van de tuinen.**

## 12. Doelstellingen niet-broedvogels

- Kleine zwaan

In het Natura 2000 gebied Uiterwaarden Neder-Rijn is er voor de kleine zwaan een negatieve trend. In de toelichtende tekst wordt aangegeven dat de landelijke afname van de kleine zwaan ten dele een gevolg is van een afname in de internationale populatieomvang. Echter, gezien de variaties in de populatieomvang dienen de uiterwaarden van de Neder-Rijn geschikt te blijven voor een groter aantal dan opgenomen in het voorliggende ontwerpdoel.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de kleine zwaan een adequaat doel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) in gunstige staat van instandhouding te brengen en te behouden.**



- Tafeleend

Voor de tafeleend is, ofschoon de betreffende populatie in ongunstige staat van instandhouding verkeert, geen herstelopgave geformuleerd. Als reden hiervoor wordt aangevoerd dat eerst onderzocht moet worden of en in hoeverre herstel kwaliteit leefgebied mogelijk is en wordt zijdelings verwezen naar de groeiende betekenis van de Veluwerandmeren. Naar onze mening is hier sprake van een onjuiste omkering van handelen, wat ten koste gaat van de noodzakelijke herstelopgave voor deze soort.

Hiernaast is voor deze soort ook het volgende van belang.

De tafeleend neemt structureel af in veel gebieden in Nederland. Landelijk wordt de staat van instandhouding als zeer ongunstig beschreven. Veel natura 2000-gebieden zijn van internationaal belang voor deze soort. Er wordt echter in geen enkel gebied een herstelopgave geformuleerd. Ook in dit aanwijzingsbesluit wordt daarbij verwezen naar het feit dat de soort in de Randmeren toeneemt. Maar zelfs in sommige randmeren wordt een afname geconstateerd en een herstelopgave wordt ook daar niet geformuleerd. Er is slechts 1 gebied waar het relatief goed gaat: de Veluwerandmeren. Omdat het daar goed gaat mogen alle andere gebieden blijkbaar een negatieve trend vertonen. Het is ons inziens niet alleen in strijd met de Europese verplichtingen, maar ook zeer risicovol om

voor deze kwetsbare soort zo laag in te zetten. Wij zijn dan ook van mening dat u de verplichting heeft om alles te doen wat redelijkerwijs in uw vermogen ligt om de onderscheiden leefgebieden voor deze soort, waaronder Uiterwaarden Neder-Rijn, in gunstige staat te behouden of te herstellen opdat deze soort landelijk in gunstige staat van instandhouding hersteld wordt.

**Conclusie / aanbeveling: Wij verzoeken u voor de tafeleend in het Natura 2000-gebied Uiterwaarden Neder-Rijn een hersteldoelstelling te formuleren op een niveau dat overeenkomt met een (deel)populatie van deze soort in gunstige staat van instandhouding.**

## **Gebiedsspecifiek commentaar Gelderse Poort (67):**

### 12. Doelstellingen niet-broedvogels

- Tafeleend

Voor de tafeleend is, ofschoon de betreffende populatie in ongunstige staat van instandhouding verkeert, geen herstelopgave geformuleerd. Als reden hiervoor wordt aangevoerd dat eerst onderzocht moet worden of en in hoeverre herstel kwaliteit leefgebied mogelijk is en wordt zijdelings verwezen naar de groeiende betekenis van de Veluwerandmeren. Naar onze mening is hier sprake van een onjuiste omkering van handelen, wat ten koste gaat van de noodzakelijke herstelopgave voor deze soort.

Hiernaast is voor deze soort ook het volgende van belang.

De tafeleend neemt structureel af in veel gebieden in Nederland. Landelijk wordt de staat van instandhouding als zeer ongunstig beschreven. Veel natura 2000-gebieden zijn van internationaal belang voor deze soort. Er wordt echter in geen enkel gebied een herstelopgave geformuleerd. Ook in dit aanwijzingsbesluit wordt daarbij verwezen naar het feit dat de soort in de Randmeren toeneemt. Maar zelfs in sommige randmeren wordt een afname geconstateerd en een herstelopgave wordt ook daar niet geformuleerd. Er is slechts 1 gebied waar het relatief goed gaat: de Veluwerandmeren. Omdat het daar goed gaat mogen alle andere gebieden blijkbaar een negatieve trend vertonen. Het is ons inziens niet alleen in strijd met de Europese verplichtingen, maar ook zeer risicovol om voor deze kwetsbare soort zo laag in te zetten. Wij zijn dan ook van mening dat u de verplichting heeft om alles te doen wat redelijkerwijs in uw vermogen ligt om de onderscheiden leefgebieden voor deze soort, waaronder Gelderse Poort, in gunstige staat te behouden of te herstellen opdat deze soort landelijk in gunstige staat van instandhouding hersteld wordt.

**Conclusie / aanbeveling: Wij verzoeken u voor de tafeleend in het Natura 2000-gebied Gelderse Poort een hersteldoelstelling te formuleren op een niveau dat overeenkomt met een (deel)populatie van deze soort in gunstige staat van instandhouding.**

- Nonnetje

De trend voor het nonnetje is sinds halverwege jaren '70 afnemend. Ook landelijk is er een matig ongunstige staat van instandhouding.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor het nonnetje een adequaat hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) in gunstige staat van instandhouding te herstellen.**

## **Gebiedsspecifiek commentaar Uiterwaarden Waal (68):**

## 11. Doelstellingen niet-broedvogels

- Fuut

In tegenstelling tot de toelichtende tekst bij het instandhoudingsdoel van de fuut, is er in de Uiterwaarden Waal een negatieve trend voor de fuut als niet-broedvogel.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de fuut een adequaat hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) in gunstige staat van instandhouding te herstellen.**

- Kleine zwaan

In het Natura 2000 gebied Uiterwaarden Waal is er voor de kleine zwaan een negatieve trend. In de toelichtende tekst wordt aangegeven dat de landelijke afname van de kleine zwaan ten dele een gevolg is van een afname in de internationale populatieomvang.

Echter, gezien de variaties in de populatieomvang dienen de uiterwaarden van de Waal geschikt te blijven voor een groter aantal dan opgenomen in het voorliggende ontwerpdoel.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de kleine zwaan een adequaat doel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) in gunstige staat van instandhouding te brengen en te behouden.**

### **Gebiedsspecifiek commentaar Markermeer & IJmeer (73):**

#### Overweging vooraf

Het Markermeer - IJmeer vormt samen met het IJsselmeer en de randmeren het grootste merencomplex van Noordwest Europa. Met een oppervlakte van ruim 2000 km<sup>2</sup> is dit ondiep watergebied voor meer dan 40 soorten vogels van onschatbare waarde. Zomer en winter is het gebied voor tienduizenden vogels van belang als broedgebied, foerageergebied, slaapplek, gebied om te ruien, op te vetten voor de trek of als gebied om te overwinteren. Vooral voor watervogels vormt het gebied een onmisbare schakel in de Oost-Atlantische flyway. Als in Noord Europa de meren en kustzeeën dichtvriezen vormt het Markermeer – IJmeer (samen met het IJsselmeer) dé plaats waar de betreffende populaties watervogels de winter (moeten kunnen) doorbrengen.

Vanwege deze bijzondere betekenis voor vogels zijn de meren al jaren beschermd onder de Europese Vogelrichtlijn. Ondanks die beschermde status gaat de kwaliteit van met name het Markermeer IJmeer echter gestaag achteruit. Problemen met de waterkwaliteit (slibhuishouding), overbevissing en een sterk groeiend (recreatief) gebruik, zowel te water als op de oevers hebben er voor gezorgd dat de geschiktheid van het gebied voor verschillende soorten watervogels, met name de viseters en de soorten die leven van driehoeksmosselen, de afgelopen jaren zorgwekkend is afgenomen. Het zogenoemde 'Tendrapport' van SOVON Vogelonderzoek<sup>22</sup> laat voor sommige van de bedoelde soorten daardoor een belangrijke achteruitgang in het gemiddeld aanwezige aantal exemplaren zien. Meerdere soorten, zoals Grote zaagbek, Brilduiker en Tafeleend zijn de afgelopen jaren in aantal meer dan gehalveerd. Periodiek aanwezige maxima van bedoelde soorten zijn nog sterker afgenomen.

Deze wel als 'autonome negatieve trend' omschreven achteruitgang schept verplichtingen voor de Nederlandse overheid, als verantwoordelijke voor de staat van instandhouding van het gebied Markermeer - IJmeer. Uit de Vogelrichtlijn vloeit immers de verplichting voort om de Natura 2000-gebieden als leefgebied voor de daarvan afhankelijke populaties vogels in gunstige staat van instandhouding te behouden of – zoals in de hier beschreven situatie - te herstellen. Het is

<sup>22</sup> Sovon Vogelonderzoek Nederland & Centraal Bureau voor de Statistiek, 2005. Trends van vogels in het Nederlandse Natura 2000-netwerk.

in dit licht waarin wij het ontwerp aanwijzingsbesluit Markermeer - IJmeer en met name de daarin geformuleerde kernopgaven en instandhoudingsdoelen hebben beoordeeld.

#### 1. Kernopgaven

Aan het Natura 2000-gebied Markermeer IJmeer is een aantal relevante kernopgaven toebedeeld, echter zonder een zogenoemde 'sense of urgency'. Naar onze mening is ontwikkeling van een meer evenwichtig watersysteem echter zodanig zorgwekkend dat aan daaraan dringend meer prioriteit zou moeten worden gegeven. Dit geldt kernopgave 4.01, zowel voor de wateropgave als de beheersopgave (dit laatste in samenhang met de ongunstige staat van meerdere soorten watervogels). Het verbaast ons te moeten constateren dat u aan deze kernopgave geen 'sense of urgency' heeft toegekend, ondanks het feit dat de problemen met de slibhuishouding goed gekend zijn, de urgentie van ingrijpen breed wordt gedeeld en door de betrokken regionale overheden zelfs concrete voorstellen zijn ontwikkeld<sup>23</sup> om dit probleem aan te pakken. Verwacht had mogen worden dat u in deze aanwijzingsbeschikking de noodzaak van herstel van Markermeer – IJmeer tot een veerkrachtig en robuust ecologisch systeem expliciet had ondersteund door toekenning van een 'sense of urgency'.

**Conclusie / aanbeveling: Nu dit in dit ontwerp besluit vooralsnog niet gebeurd is verzoeken wij u kernopgave 4.01 (evenwichtig systeem) voor Markermeer – IJmeer zowel te definiëren als water- en als beheersopgave en aan beiden een 'sense of urgency' toe te kennen.**

#### 2. Doelstellingen niet-broedvogels

##### Fuut, Nonnetje, Grote Zaagbek, Dwergmeeuw, Zwarte stern

Voor een grote groep viseters (fuut, nonnetje, grote zaagbek, dwergmeeuw, zwarte stern) is, ofschoon de betreffende populaties sterk zijn afgenomen en in ongunstige staat van instandhouding zijn komen te verkeren, ten onrechte geen herstelopgave geformuleerd. Als reden hiervoor wordt aangevoerd dat er onzekerheden bestaan over de ontwikkeling van de kwaliteit van het gebied (ontwikkeling spieringstand) en dat eerst onderzocht moet worden of en in hoeverre herstel kwaliteit leefgebied mogelijk is, alvorens het doel eventueel wordt bijgesteld.

Naar onze mening is hier sprake van een onjuiste omkering van (verplicht) handelen, wat ten koste gaat van de beoogde gunstige staat van instandhouding van deze soorten (zie ook onderdeel 1.C. onder algemene opmerkingen). U heeft de verplichting om alles te doen wat redelijkerwijs in uw vermogen ligt om deze soorten in gunstige staat te herstellen. Onderzoek is daarbij van belang, maar kan de noodzakelijke herstelopgave alleen ondersteunen, niet vervangen. Wij signaleren dat de roep om meer onderzoek al jaren leidt tot het uitstellen en achterwege laten van op stabilisering en herstel gerichte maatregelen. Het gevolg is dat de beschermde waarden gestaag verder achteruit gaan. Op grond van de reeds jaren verslechterende situatie dient een gunstige(r) ontwikkeling van de kwaliteit van het leefgebied van deze soorten waar mogelijk per direct actief te worden bevorderd. Om herstel te bewerkstelligen of de ontwikkeling in ieder geval in positieve zin te beïnvloeden dienen wateropgaven, inrichtingsmaatregelen en/of beheeringrepen te worden geformuleerd en geëffectueerd. Initiatieven voor herstel of beheersing van de problematiek, voor deze vogelsoorten gericht op het bevorderen van een evenwichtig(er) opgebouwde vis(be)stand dienen zo spoedig mogelijk ingezet of krachtig ondersteund te worden. Het in voorbereiding zijnde Natura 2000-beheerplan kan deze inspanningen t.z.t. waar nodig verder uitbouwen en concretiseren.

<sup>23</sup> O.a. Toekomstagenda Markermeer – IJmeer

De benodigde omvang van een populatie in gunstige staat van instandhouding zou voor deze soorten 1) richtsnoer moeten zijn bij alle maatregelen die sowieso genomen zouden kunnen (en moeten) worden en 2) als richtdoel moeten dienen voor studie naar verdere verbeteringsmogelijkheden. Mochten daadwerkelijk gepleegde inspanningen voor herstel op de langere termijn toch onvoldoende perspectief bieden voor duurzaam herstel van de betrokken soorten en levensgemeenschappen dan kan, pas nadat redelijkerwijs alles is gedaan wat van u als verantwoordelijk gezag kan worden geveerd, besloten worden tot neerwaartse bijstelling van de instandhoudingsdoelen. Daarbij kan de aanwijzing en optimalisering van vervangende leefgebieden aan de orde zijn.

**Conclusie / aanbeveling: Wij verzoeken u voor de genoemde soorten een adequaat hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle noodzakelijke inspanningen om de populaties van deze soorten en de structuur en functies van het Markermeer – IJmeer voor deze soorten zoveel als mogelijk in gunstige staat van instandhouding te herstellen.**

#### Tafeleend

Voor de tafeleend is, ofschoon de betreffende populatie in ongunstige staat van instandhouding verkeert, geen herstelopgave geformuleerd. Als reden hiervoor wordt aangevoerd dat eerst onderzocht moet worden of en in hoeverre herstel kwaliteit leefgebied mogelijk is en wordt zijdelings verwezen naar de groeiende betekenis van de Veluwerandmeren.

Naar onze mening is hier sprake van een onjuiste omkering van handelen, wat ten koste gaat van de noodzakelijke herstelopgave voor deze soort. Kortheidshalve verwijzen wij naar hetgeen wij daarover met betrekking tot de opgaven voor de eerder genoemde visetende watervogels hebben geschreven.

Hiernaast is voor deze soort ook het volgende van belang.

De tafeleend neemt structureel af in veel gebieden in Nederland. Landelijk wordt de staat van instandhouding als zeer ongunstig beschreven. Veel natura 2000-gebieden zijn van internationaal belang voor deze soort. Er wordt echter in geen enkel gebied een herstelopgave geformuleerd. Ook in dit aanwijzingsbesluit wordt daarbij verwezen naar het feit dat de soort in de Randmeren toeneemt. Maar zelfs in sommige randmeren wordt een afname geconstateerd en een herstelopgave wordt ook daar niet geformuleerd. Er is slechts 1 gebied waar het relatief goed gaat: de Veluwerandmeren. Omdat het daar goed gaat mogen alle andere gebieden blijkbaar een negatieve trend vertonen. Het is ons inziens niet alleen in strijd met de Europese verplichtingen, maar ook zeer risicovol om voor deze kwetsbare soort zo laag in te zetten. Wij zijn dan ook van mening dat u de verplichting heeft om alles te doen wat redelijkerwijs in uw vermogen ligt om de onderscheiden leefgebieden voor deze soort, waaronder Markermeer – IJmeer, in gunstige staat te behouden of te herstellen opdat deze soort landelijk in gunstige staat van instandhouding hersteld wordt.

**Conclusie / aanbeveling: Wij verzoeken u voor de tafeleend in het Markermeer - IJmeer een hersteldoelstelling te formuleren op een niveau dat overeenkomt met een (deel)populatie van deze soort in gunstige staat van instandhouding.**

#### Kuifeend, Topper, Brilduiker.

Voor de benthos-eters in het Markermeer – IJmeer (Kuifeend, Topper, Brilduiker) is, ofschoon de betreffende populaties sterk zijn afgenomen en voor het merendeel ook landelijk in ongunstige staat van instandhouding zijn komen te verkeren, ten onrechte geen herstelopgave geformuleerd. Als reden hiervoor wordt aangevoerd dat er onzekerheden bestaan over de ontwikkeling van de kwaliteit van het gebied, dat de waarschijnlijke oorzaken van de achteruitgang buiten het gebied zijn gelegen en/of dat

eerst onderzocht moet worden of en in hoeverre herstel kwaliteit leefgebied mogelijk is, alvorens het doel eventueel wordt bijgesteld.

Ook hier is onze mening is hier sprake van een onjuiste omkering van (verplicht) handelen, wat ten koste gaat van de beoogde gunstige staat van instandhouding van deze soorten. Opnieuw verwijzen wij korthedshalve naar hetgeen wij daarover met betrekking tot de opgaven voor visetende watervogels hebben gesteld.

Voor deze, overwegend van driehoeksmosselen afhankelijke soorten is herstel van het (water)systeem van groot belang. Beheersing van de slibproblematiek als afgeleid doel van kernopgave 4.01 is daarbij een van de meest urgente zaken. De eerder bepleitte 'sense of urgency' voor deze kernopgave zou ons inziens met name hierop gericht moeten worden.

De benodigde omvang van een populatie in gunstige staat van instandhouding van deze soorten zou richtsnoer moeten zijn bij alle maatregelen die sowieso genomen zouden kunnen (en moeten) worden en als richtdoel moeten dienen voor studie naar verdere verbeteringsmogelijkheden. Mochten daadwerkelijk gepleegde inspanningen voor herstel op de langere termijn toch onvoldoende perspectief bieden voor duurzaam herstel van de betrokken structuur en functies, soorten en levensgemeenschappen dan kan, pas nadat redelijkerwijs alles is gedaan wat van u als verantwoordelijk gezag kan worden gevergd, besloten worden tot neerwaartse bijstelling van de instandhoudingsdoelen. Daarbij kan de aanwijzing en optimalisering van vervangende leefgebieden aan de orde zijn.

**Conclusie / aanbeveling: Wij verzoeken u voor de genoemde soorten een adequaat hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soorten en de structuur en functies van het Markermeer – IJmeer voor deze soorten zoveel als mogelijk te herstellen / verbeteren.**

#### Kwantificering instandhoudingsdoelen krooneend, dwergmeeuw en zwarte stern

Voor drie soorten, krooneend, zwarte stern en dwergmeeuw zijn geen concrete streefgetallen in de doelstellingen opgenomen. Waar redelijkerwijs geen betrouwbare aantallen, trends of draagvlaksschattingen mogelijk zijn (krooneend, dwergmeeuw) is dit wellicht een noodzakelijke beperking in de concretisering van de doelen; Voor zwarte stern zijn de slaapplaatsen evenwel bekend en zijn ook in de tijd gezien voldoende slaapplaatsstellingen beschikbaar om trends te definiëren en de (herstel)opgave te kwantificeren. Wij zien niet in waarom die gegevens niet gebruikt zouden worden.

**Conclusie / aanbeveling: Wij verzoeken u voor de zwarte stern op basis van beschikbare slaapplaatsstellingen een gekwantificeerd hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort in gunstige staat van instandhouding te herstellen.**

### 3. Begrenzing Natura 2000-gebied

De voorgestelde begrenzing van het gebied Markermeer - IJmeer is ons inziens onjuist. Bij het vaststellen van de begrenzing is ten onrechte geen rekening gehouden met het First Corporate Shipping-arrest (Hof van Justitie EG, 7 november 2000, C-371/98). Het Hof oordeelt dat bij het bepalen van de begrenzingen van Natura 2000-gebieden geen rekening mag worden gehouden met andere vereisten dan die verband houden met de instandhouding van de natuurlijke habitats en wilde flora en fauna. Dit is hier echter met de exclavering voor IJburg wel nadrukkelijk het geval geweest: De geplande woningbouwlocatie IJburg is bewust buiten de begrenzing gelaten. De realisatie van IJburg is weliswaar reeds geformaliseerd via de PKB-procedure in het kader van de VINEX en een bestuursovereenkomst, maar nog niet gerealiseerd. Een voorgenomen

plan is, zoals bedoeld arrest duidelijk aangeeft, onvoldoende grond om het betreffende deelgebied buiten de begrenzingslijnen te (mogen) houden. De bedoelde locatie vormt nog steeds een integrerend onderdeel van het Natura 2000-gebied en de actuele natuurwaarden in het gebied (o.a. aanwezigheid driehoeksmosselen en watervegetatie) zijn nog steeds van groot belang voor de kwalificerende soorten van het Markermeer – IJmeer.

**Conclusie / aanbeveling: Wij verzoeken u de bedoelde exclavering van IJburg ongedaan te maken en het gebied integraal binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied Markermeer – IJmeer te brengen.**

**Gebiedsspecifiek commentaar Eilandspolder (89):** geen.

**Gebiedsspecifiek commentaar Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder (90):**

### 11. Begrenzing

Op de kaart behorend bij het ontwerp-aanwijzingsbesluit is in vergelijking met een eerdere versie een wijziging aangebracht, waarbij in de Kalverpolder circa 6,5 hectare buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied is geplaatst. Het gaat hier om een oppervlak van rietland en plasdras-terrein. Dit terrein is zeer belangrijk als rustplaats voor arriverende en doortrekkende grutto's, steltlopers en eenden, waaronder ook de slobeend, en vormt daarmee een essentieel onderdeel van het totale Natura 2000-gebied. In samenwerking met Staatsbosbeheer (SBB) en de vrijwilligers van de Stichting Kalverpolder worden deze terreinen optimaal voor dit doel beheerd. In het seizoenen 2007 en 2008 zijn tellingen verricht waarbij bleek dat er regelmatig meer dan 800 Grutto's en tientallen Slobeenden in het bedoelde gebied aanwezig waren. Beide soorten zijn als niet-broedvogel in het ontwerp-aanwijzingsbesluit opgenomen.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u om het genoemde deel van de Kalverpolder te handhaven als onderdeel van het Natura 2000-gebied Wormer- en Jisperveld/Kalverpolder.**

### 12. Doelstellingen niet-broedvogels

- grutto

Ten aanzien van de grutto wordt gesteld dat er geen trendgegevens beschikbaar zijn, en dat daarom geen indicatie voor de draagkracht kan worden gegeven. In 2008 is er evenwel door Landschap Noord-Holland een onderzoek gedaan naar slaapplekken van Grutto's in het Wormer- en Jisperveld en de Kalverpolder. Ook zijn regelmatig steekproefsgewijs tellingen verricht. Uit deze gegevens blijkt dat in het voorjaar grote aantallen grutto's pleisteren in het Wormer- en Jisperveld en de Kalverpolder, met maxima van ongeveer 4.000 exemplaren. Seizoensmaxima (zie ook het SOVON-trendrapport) geven in het algemeen een goede indicatie van de draagkracht van een gebied.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u om voor de grutto als niet-broedvogel een kwantitatief instandhoudingsdoel te formuleren.**

- lepelaar en wulp

De lepelaar en wulp zijn in vergelijking met de oorspronkelijke aanwijzing niet meer opgenomen. De argumentatie hierbij is dat het gebied van marginale betekenis is voor de landelijke staat van instandhouding van deze soort. Het aantal lepelaars en wulpen in het gebied is de laatste paar jaar enigszins afgenomen, maar nog steeds komen deze vogels in het gebied foerageren en slapen. Belangrijk hierbij is dat beide soorten, en dan met name de lepelaar, een opportunistische soort is die soms bepaalde gebieden minder frequent kan bezoeken, om later weer in grotere getale voor te komen.

**Conclusie/aanbeveling: Wij verzoeken u om de lepelaar en wulp als niet-broedvogel te handhaven.**

#### **Gebiedsspecifiek commentaar IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske (92):**

##### 11. Begrenzing

Een gedeelte van het zuidelijk deel van het Oostzanerveld is buiten de begrenzing gehouden, terwijl deze ons inziens wél functioneel en landschappelijk ecologisch onderdeel van het gebied uitmaakt. Het betreft het gebied tussen de Roemersloot en de Kerkstraat in Oostzaan. Dit gebied vormt leefgebied voor de als broedvogel opgenomen rietzanger en daarnaast komen hier met regelmaat de als niet-broedvogel opgenomen grauwe gans, grutto, krakeend en meerkoet voor.

**Conclusie/aanbeveling: wij willen u verzoeken om het Natura 2000-gebied uit te breiden met de zone tussen de Roemersloot en Kerkstraat in Oostzaan.**

**Gebiedsspecifiek commentaar Polder Zeevang (93):** geen.

#### **Gebiedsspecifiek commentaar Oostelijke Vechtplassen (95):**

##### 11. Begrenzing

Vogelbescherming Nederland ondersteunt de gebiedsuitbreidingen bij Terra Nova en de Horstermeer.

##### 12. Doelstellingen broedvogels

- purperreiger

Voor purperreiger is een behoudsdoelstelling geformuleerd op basis van de recente toename. De trend laat echter fluctuaties zien, en meest recent weer een afname. De aanwezigheid van de vos hoeft bij een juiste inrichting en beheer geen beperkende factor te zijn voor purperreigerkolonies. De Oostelijke Vechtplassen bieden daarom zeker perspectief voor herstel. Mede met het oog op de landelijke doelstelling (zie algemeen deel over purperreiger onder punt 5) dient voor dit gebied een hersteldoel voor purperreiger te worden geformuleerd. Het gebied heeft de potentie een kernpopulatie (60 paar) te herbergen.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u in het Natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen, conform het landelijke doel, een adequate herstelopgave voor de purperreiger te formuleren, zodanig dat een sleutelpopulatie nagestreefd wordt.**

- snor, rietzanger, grote karekiet, nonnetje

In artikel 2 van het ontwerp-aanwijzingsbesluit evenals in paragraaf 4.2.3. van de nota van toelichting zijn de soorten snor (A292), rietzanger (A295) en grote karekiet (A298) ten onrechte niet opgevoerd als broedvogel en wel als trek- en overwinteringvogel. In paragraaf 5.5 van het ontwerp-aanwijzingsbesluit worden voor snor, rietzanger en grote karekiet als broedvogelsoorten overigens wel instandhoudingdoelen beschreven. Artikel 2 en paragraaf 4.2.3 dienen hierop aangepast te worden.

In het voorliggende ontwerp is sprake van het nonnetje als broedvogel. Deze is echter een niet-broedvogel (wintergast) in het gebied.

**Conclusie/aanbeveling: De snor, rietzanger en grote karekiet dienen overal als broedvogel te worden vermeld. Het nonnetje dient te worden vermeld als niet-broedvogel.**

#### **Gebiedsspecifiek commentaar Nieuwkoopse Plassen & De Haeck (103):**

##### 11. Begrenzing

Ter hoogte van Nieuwkoop, in het westen van de Noordeinderplas, laat de kaart een onverklaarbare uitsnede zien in het gebied. Dit lijkt op een cartografische fout, in de tekst van het besluit is ook geen verwijzing of toelichting aanwezig. Dit deel van het gebied dient te worden opgenomen binnen de begrenzing, eventueel met een exclavering of smalle uitsnede ter hoogte van de aanwezige bebouwing in het gebiedsdeel.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u deze uitsnede op te nemen binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck.**

#### **Gebiedsspecifiek commentaar Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein (104):**

##### 11. Doelstellingen niet-broedvogels

- Kleine zwaan  
In dit Natura 2000-gebied is er voor de kleine zwaan een negatieve trend. In de toelichtende tekst wordt aangegeven dat de landelijke afname van de kleine zwaan een gevolg is van een afname in de internationale populatieomvang. Echter, gezien de variaties in de populatieomvang dient dit gebied geschikt te blijven voor een groter aantal dan opgenomen in het voorliggende ontwerpdoel.  
**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de kleine zwaan een adequaat doel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) in gunstige staat van instandhouding te brengen en te behouden.**

#### **Gebiedsspecifiek commentaar Zouweboezem (105):**

##### 11. Doelstelling broedvogels

- purperreiger  
In de toelichtende tekst bij de purperreiger wordt het ontbreken van de vos in het gebied genoemd als oorzaak van de toename van deze soort. Dit is onjuist. De toename is veroorzaakt door aanpassing van het rietbeheer, gecombineerd met natuurontwikkeling die zorgde voor verbetering van het voedselgebied nabij de broedkolonie.  
**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u de toelichtende tekst op dit punt te wijzigen.**

#### **Gebiedsspecifiek commentaar Boezems Kinderdijk (106):**

##### 11. Doelstelling broedvogels

- snor  
Voor de snor is een behoudsdoel geformuleerd, vanwege een gebrek aan gegevens. Bekend is echter dat intensief rietmaai-beheer in dit gebied een beperkende factor is voor deze soort. Ondanks het ontbreken van een beeld van de aantalsontwikkeling, is het duidelijk dat herstel mogelijk is. Voor snor, die een landelijke hersteldoelstelling heeft, dient in Boezems Kinderdijk dan ook een hersteldoel geformuleerd te worden.  
**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de snor in de definitieve aanwijzingsbeschikking een adequate herstelopgave te formuleren die richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) in gunstige staat van instandhouding te brengen.**

#### **Gebiedsspecifiek commentaar Grevelingen (115):**

##### 11. Doelstellingen broedvogels

- Kluut  
De kluut verkeert landelijk in een matig ongunstige staat van instandhouding. Er is een behoud omvang en kwaliteit leefgebied geformuleerd van ten minste 2.000 paren in het Deltagebied. Voor de verschillende wateren in de Delta dienen concrete, afrekenbare instandhoudingsdoelen te worden geformuleerd. In de Grevelingen is de trend negatief, vandaar dient in de Grevelingen voor de kluut een herstelopgave geformuleerd te worden.  
**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de kluut een adequaat hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) in gunstige staat van instandhouding te herstellen in de Grevelingen.**
- Bontbekplevier  
De bontbekplevier verkeert landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding. Er is een behoud omvang en kwaliteit leefgebied geformuleerd van ten minste 100 paren in het Deltagebied. Voor de verschillende wateren in de Delta dienen concrete, afrekenbare instandhoudingsdoelen te worden geformuleerd. In de Grevelingen is de trend negatief, vandaar dient in de Grevelingen voor de bontbekplevier een herstelopgave geformuleerd te worden.  
**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de bontbekplevier een adequaat hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) in gunstige staat van instandhouding te herstellen in de Grevelingen.**
- Strandplevier  
De strandplevier verkeert landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding. Er is een behoud omvang en kwaliteit leefgebied geformuleerd van ten minste 220 paren in het Deltagebied. Voor de verschillende wateren in de Delta dienen concrete, afrekenbare instandhoudingsdoelen te worden geformuleerd. In de Grevelingen is de trend negatief, vandaar dient in de Grevelingen voor de strandplevier een herstelopgave geformuleerd te worden.  
**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de strandplevier een adequaat hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) in gunstige staat van instandhouding te herstellen in de Grevelingen.**
- Grote stern  
De grote stern verkeert landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding. De verspreiding is matig en de populatie nog zeer ongunstig. Er is een behoud omvang en kwaliteit leefgebied geformuleerd van ten minste 4.000 paren in het Deltagebied. Voor de verschillende wateren in de Delta dienen concrete, afrekenbare instandhoudingsdoelen te worden geformuleerd, juist om de verspreiding veilig te stellen. In de Grevelingen is de trend negatief, vandaar dient in de Grevelingen voor de grote stern een herstelopgave geformuleerd te worden. De Grevelingen is van groot belang voor broedende grote stern.  
**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de grote stern een adequaat hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) in gunstige staat van instandhouding te herstellen in de Grevelingen.**
- Visdief  
De visdief verkeert landelijk in een matig ongunstige staat van instandhouding, terwijl Nederland een hoog aandeel in de EU-populatie heeft. Toch zijn verspreiding, populatie en leefgebied nog steeds matig ongunstig. Er is een behoud omvang en kwaliteit

leefgebied geformuleerd van ten minste 6.500 paren in het Deltagebied. Voor de verschillende wateren in de Delta dienen concrete, afrekenbare instandhoudingsdoelen te worden geformuleerd, juist om de verspreiding veilig te stellen. In de Grevelingen is de trend negatief, vandaar dient in de Grevelingen voor de visdief een herstelopgave geformuleerd te worden.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de visdief een adequaat hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) in gunstige staat van instandhouding te herstellen in de Grevelingen.**

- Dwergstern

De dwergstern verkeert landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding, terwijl Nederland een hoog aandeel in de EU-populatie heeft. Toch worden verspreiding en populatie nog steeds zeer ongunstig beoordeeld. Er is een behoud omvang en kwaliteit leefgebied geformuleerd van ten minste 300 paren in het Deltagebied. Voor de verschillende wateren in de Delta dienen concrete, afrekenbare instandhoudingsdoelen te worden geformuleerd, juist om de verspreiding veilig te stellen. In de Grevelingen is de trend negatief, vandaar dient in de Grevelingen voor de dwergstern een herstelopgave geformuleerd te worden.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de dwergstern een adequaat hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) in gunstige staat van instandhouding te herstellen in de Grevelingen.**

## 12. Doelstellingen niet-broedvogels

- Scholekster

In Nederland is de populatie fors afgenomen (bij een internationale toename). Ook in de Grevelingen is de trend negatief. Een herstelopgave is ons inziens dan ook op zijn plaats.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de scholekster een adequaat hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) een veilige spreiding over Nederland te garanderen.**

- Rosse grutto

In de Grevelingen wordt voor de populatie rosse grutto's een negatieve trend vastgesteld. Om deze negatieve trend te keren is ons inziens een herstelopgave aan de orde.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de rosse grutto een adequaat hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) een veilige spreiding over Nederland te garanderen.**

- Steenloper

De steenloper vertoont een sterk negatieve trend in de Grevelingen. Een herstelopgave is op zijn plaats om deze negatieve trend te keren.

**Conclusie/aanbeveling: wij verzoeken u voor de steenloper een adequaat hersteldoel te formuleren dat richtinggevend kan werken voor alle inspanningen om deze soort (zoveel als mogelijk) een veilige spreiding over Nederland te garanderen.**

## **Gebiedsspecifiek commentaar Zwin & Kievittepolder:**

### 11. Doelen m.b.t. soorten en habitats grensoverschrijdend afstemmen.

De ontwerp-aanwijzing Zwin & Kievittepolder wordt gekenmerkt door het afvoeren van een groot aantal vogelsoorten (zowel broedvogels als niet-broedvogels) als doelsoort van deze hernieuwde aanwijzing. Daarbij wordt het niet voldoen aan het aantalcriterium opgevoerd als motivatie.

Wij merken op dat dit Natura 2000-gebied bij uitstek het grensoverschrijdende karakter en belang van Natura 2000 in zich draagt. De landsgrens in de Zwingeuil is weliswaar een belangrijk staatsrechtelijk gegeven, maar ecologisch gezien van generlei betekenis voor de grensoverschrijdende natuur van dit gebied. Het is ons inziens daarom niet alleen logisch maar ook passend in de filosofie van het Natura 2000-netwerk en vooral adequaat gezien vanuit de benodigde bescherming van aanwezige natuurwaarden als de doelen voor dit Natura 2000-gebied grensoverschrijdend zouden worden vastgesteld of tenminste afgestemd. Helaas wijst niets er op dat dit bij de voorbereiding van deze ontwerp-aanwijzing daadwerkelijk is gebeurd.

Op het moment dat dit wel gebeurd komen de aantallen vogels en daarmee de betekenis van dit gebied voor de betrokken natuurwaarden in een geheel ander perspectief te staan. Wij verwachten dat in die benadering een groot aantal van de thans als doelsoort afgevoerde soorten weer kan (en moet) worden opgenomen als doelsoort van deze aanwijzing. Daarbij zouden ook de beoogde herstel- en verbeteringsmaatregelen zoals overeengekomen in de Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010 en navolgende verdragen in de definitieve doelformulering moeten worden betrokken. Zoals minister Veerman in het verleden meermaals heeft benadrukt zijn die maatregelen immers gemotiveerd vanuit de verplichtingen voortvloeiend uit Natura 2000.

**Conclusie/aanbeveling: Wij verzoeken u de instandhoudingsdoelen voor het Natura 2000-gebied Zwin en Kievittepolder af te stemmen met Vlaanderen en te integreren met de doelen aan Vlaamse zijde. Daarbij zouden de grensoverschrijdende herstelprojecten die hier in ontwikkeling zijn integraal moeten worden beschreven en ingekaderd als direct uitvloeisel van die (opnieuw geformuleerde) Natura 2000-verbeteropgaven voor soorten en habitats in dit gebied.**

Met vriendelijke groet,

Ir. A.J.M. Wouters  
Directeur

Bijlagen:

1. Tabellen.
2. Juridische toets doelensystematiek; Natura 2000 in Nederland, Dr. C.J. Bastmeijer, mr. Ing. M.K. de Bruin, Prof. Mr. J.M. Verschuuren, Centrum voor wetgevingsvraagstukken, Universiteit van Tilburg, 2 oktober 2006, onderzoek in opdracht van Vogelbescherming Nederland (3 exemplaren in totaal meegezonden). Dit rapport is tevens te downloaden op: [www.vogelbescherming.nl/rapportdoelensystematiek](http://www.vogelbescherming.nl/rapportdoelensystematiek)
3. Concept-aanwijzingsbesluiten getoetst: Natura 2000 in Nederland. Bastmeijer, C.J., Bruin, M.K. de, & Verschuuren, J.M. (2008). Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT. In opdracht van Vogelbescherming Nederland (16 exemplaren meegezonden).

## Bijlage 1. Tabellen.

Tabel 1. Vergelijking landelijke opgave aantal sleutelpopulaties met de gepubliceerde doelen op gebiedsniveau (inclusief gebiedendocumenten voor nog ontbrekende aanwijzingsbesluiten).

		Aantal sleutelpopulatie	Aantal broedpaar per sleutelpopulatie	Aantal sleutelpopulaties volgens gebiedsdoelen	Sleutelpopulaties buiten N2000?	% tekortkoming
Euring	soort (* Bijlage I soort)					
00120	Geoorde Fuut	20	20	5	nee?	75%
00720	Aalscholver	20	100	11	ja	45%
00950	Roerdomp*	5	20-60	3	nee	40%
00980	Woudaapje*	5	20	1	nee	80%
01240	Purperreiger*	10	60	2	nee	80%
01440	Lepelaar*	20	40	6	nee	70%
02310	Wespendief*	20	20	1	nee?	95%
02610	Blauwe Kiekendief*	5	20-40	3	nee	40%
04080	Porseleinhoen*	5	40-80	1	nee	80%
04700	Bontbekplevier	10	20	3	?	70%
04770	Strandplevier*	10	20	2	nee?	80%
05750	Zwartkopmeeuw*	10	20	1	ja?	90%
06270	Zwarte Stern*	15	60	5	ja	67%
07680	Velduil*	5	20	2	nee	60%
11370	Paapje	20	100	0	nee	100%
11390	Roodborsttapuit	20	100	3	nee?	85%
11460	Tapuit	20	100	4	nee	80%
12380	Snor	5	100-400	5	nee	0%
12530	Grote Karekiet	5	40-80	4	nee	20%

Tabel 2. Vergelijking landelijke opgave aantallen broedvogels met de gepubliceerde doelen op gebiedsniveau (inclusief gebiedendocumenten voor nog ontbrekende aanwijzingsbesluiten).

		Totaal in SBZs	Aandeel van NL in VR-gebieden (%)	N2k doelen landelijk	aantal van landelijke populatie in SBZs	som gebiedsdoelen - aantal van landelijke populatie in SBZs	ter indicatie: percentage tekort
Euring	soort (* Bijlage I soort)						
00070	Dodaars	405	38	2000	760	-355	47%
00120	Geoorde Fuut	250	68	400	272	-22	8%
00720	Aalscholver	14.690	89	20000	17800	-3110	17%
00950	Roerdomp*	227	67	400	268	-41	15%
00980	Woudaapje*	38	70	200	140	-102	73%
01210	Grote Zilverreiger*	40	97	??		40	
01240	Purperreiger*	455	95	600	570	-115	20%
01440	Lepelaar*	1.090	93	1000	930	160	
02060	Eidereend broedvogel	7.510	99	8000	7920	-410	5%
02310	Wespendief*	168	29	400	116	52	
02600	Bruine Kiekendief*	425	48	1300	624	-199	32%
02610	Blauwe Kiekendief*	107	100	250	250	-143	57%
02630	Grauwe Kiekendief*	4	13	60	8	-4	49%
03320	Korhoen*	40	100	40	40	0	
04080	Porseleinhoen*	307	70	400	280	27	
04210	Kwartelkoning*	202	31	400	124	78	
04560	Kluut*	5.910	85	8000	6800	-890	13%
04700	Bontbekplevier	214	68	400	272	-58	21%
04770	Strandplevier*	406	93	400	372	34	
05170	Kemphaan*	120	44	1000	440	-320	73%
05190	Watersnip	450	33	4000	1320	-870	66%
05750	Zwartkopmeeuw*	409	82	500	410	-1	
05910	Kleine Mantelmeeuw	33.110	52	90000	46800	-13690	29%
06110	Grote Stern*	13.500	100	25000	25000	-11500	46%
06150	Visdief*	15.010	82	20000	16400	-1390	8%
06160	Noordse Stern*	1.525	88	2000	1760	-235	13%
06240	Dwergstern*	525	99	800	792	-267	34%
06270	Zwarte Stern*	905	56	2000	1120	-215	19%
07680	Velduil*	59	92	100	92	-33	36%
07780	Nachtzwaluw*	880	85	800	680	200	
08310	IJsvogel*	81	24	200	48	33	
08630	Zwarte Specht*	545	41	800	328	217	
09740	Boomleeuwerik*	2.885	54	5000	2700	185	
09810	Oeverzwaluw	620	22	20000	4400	-3780	86%
10050	Duinpieper*	40	100	100	100	-60	60%
11060	Blauwborst*	3.840	52	6500	3380	460	
11370	Paapje	205	29	2000	580	-375	65%
11390	Roodborsttapuit	1.845	31	6000	1860	-15	
11460	Tapuit	575	73	2000	1460	-885	61%
12380	Snor	1.523	82	2000	1640	-117	7%
12430	Rietzanger	13.420	63	20000	12600	820	
12530	Grote Karekiet	270	73	500	365	-95	26%
15150	Grauwe Klauwier*	165	77	250	193	-28	14%