



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Toelichtende notitie bij de concept vernieuwde landelijke doelen voor Natura 2000-habitattypen en -soorten

Ten behoeve van de internetconsultatie

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding voor vernieuwde landelijke doelen	3
2.	Procedure	3
3.	Landelijke doelen voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding	5
4.	Methodiek bepaling landelijke doelen	8
5.	Haalbaarheid van de landelijke doelen	9
6.	Doorwerking en betekenis van de landelijke doelen	11

1. Aanleiding voor vernieuwde landelijke doelen

Het ministerie van Landbouw, Visserij Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) heeft het voornemen om vernieuwde landelijke doelen vast te stellen voor habitattypen en soorten die met het Natura 2000-netwerk worden beschermd. Dit is onderdeel van de systeemverantwoordelijkheid van LVVN voor Natura 2000. De huidige landelijke doelen¹ zijn verouderd. Ze sluiten niet meer in voldoende mate aan bij de daadwerkelijk gemeten staat van de natuur, die leidend is voor het natuurbeleid. Bovendien voldoen de huidige doelen (ten dele) niet aan de maatstaven van de Omgevingswet, omdat ze niet concreet genoeg zijn. Verder het vanwege de inwerkingtreding van de Europese Natuurherstelverordening (NHV) noodzakelijk om de landelijke Natura 2000-doelen naar de stand van de huidige kennis te vernieuwen. Het vernieuwen en concreet maken van de doelen bakent de natuurambities voor deze habitattypen en soorten af tot wat nodig is om te voldoen aan internationale verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Dat geeft helderheid over hoeveel genoeg is in Nederland.

2. Procedure

LVVN heeft voor de vernieuwde landelijke doelen gebruik gemaakt van adviezen (zgn. bouwstenen) van de kennisinstellingen SOVON en Wageningen Environmental Research (WEnR) en inbreng van de bevoegde gezagen² voor het beheerplan van de Natura 2000-gebieden. Dit heeft geresulteerd in het concept dat nu beschikbaar is voor een internetconsultatie. Voor het vaststellen van landelijke doelen is een formele inspraakprocedure niet verplicht. LVVN wil echter met deze internetconsultatie eenieder de gelegenheid te geven te reageren, opdat de doelen op zorgvuldige wijze kunnen worden vastgesteld. De landelijke doelen hebben geen directe doorwerking: ze zijn enkel beleidsmatig zelfbindend voor LVVN en ze hebben geen directe rechtsgevolgen. Er is daarom geen bezwaar of beroep mogelijk na vaststelling van de vernieuwde landelijke doelen. De vernieuwde landelijke doelen geven zoveel mogelijk duidelijkheid over wat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding. Dat is de basis waarvan kan worden afgeleid welke maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld voor het natuurplan in het kader van de EU Natuurherstelverordening.

Alle reacties, verzameld tijdens de internetconsultatie, worden betrokken bij het vernieuwen van de landelijke doelen en beantwoord in een consultatieverslag. Het streven is dat de vernieuwde landelijke doelen eind 2025 worden vastgesteld. Op dat moment wordt ook het consultatieverslag beschikbaar gesteld.

Internetconsultatie

Via <https://www.internetconsultatie.nl/landelijkedoelennatura2000> kan een reactie worden gegeven op het document **Vernieuwde landelijke doelen voor Natura 2000-habitattypen en -soorten**. U kunt zowel reageren op deel 1 van het document, waarin de algemene kaders voor de landelijke doelen staan, als op deel 2 waarin de afzonderlijke landelijke doelen zijn opgenomen.

Daarnaast is een aantal documenten beschikbaar met achtergrondinformatie. Deze documenten staan niet open voor reactie, maar kunnen wel betrokken worden bij de reactie op de vernieuwde landelijke doelen:

- Overzichtstabel vernieuwde landelijke doelen (pdf)
- Bouwstenen voor Natura 2000-vogelsoorten staan op de SOVON website. De 114 bouwstenen zijn te vinden via deze link: <https://stats.sovon.nl/pub/publicaties?search=bouwsteen&auteur=&source=1&type=&year=2024&euring=>. Via de knop 'Sorteren op' kan er gesorteerd worden op 'Titel', dan komen de bouwstenen op volgorde te staan van de Natura 2000-code.

¹ De huidige landelijke doelen staan in het Natura 2000-doelendocument uit 2006 en het Doelendocument mariene Natura 2000-gebieden uit 2014/partiële herziening 2021.

² Dit zijn de provincies, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Defensie.

- Het methodiekdocument ('Toelichting op de bouwstenen voor habitattypen en HR-soorten') en de bouwstenen voor Natura 2000-habitattypen en -Habitatrichtlijnsoorten zijn te vinden via de WUR website: <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/kennisonline-onderzoeksprojecten-lvvv/kennisonline/bouwstenen-voor-een-strategisch-plan-n2000.htm>
- WOT rapport 125 Bijlsma et al - rapport gunstige referentiewaarden voor oppervlakte en verspreidingsgebied van Natura 2000-habitattypen in Nederland: <https://edepot.wur.nl/342755>
- WOT-technical report 269, Kuiters, A.T., R.J. Bijlsma, J.A.M. Janssen & A.M. Schmidt (2024). Geactualiseerde gunstige referentiewaarden voor populatieomvang en verspreiding van soorten van Bijlage II van de Habitatrichtlijn: <https://edepot.wur.nl/680539>
- SOVON-rapport 2024/49 - Inschatting van het haalbare populatieherstel in 2023-2050 van vogelsoorten met een ongunstige staat van instandhouding: <https://pub.sovon.nl/pub/publicatie/21940>
- SOVON rapport 2024/105 - methodiek bouwstenen soorten van de Vogelrichtlijn: <https://pub.sovon.nl/pub/publicatie/22298>
- SOVON rapport 2021/26 - methodiek voor de bepaling van de staat van instandhouding vogels: <https://pub.sovon.nl/pub/publicatie/21323>

De landelijke doelen worden mede bepaald door de landelijke staat van instandhouding van de Natura 2000-habitattypen en -soorten. Bij een gunstige staat van instandhouding is er een behoudsdoelstelling, bij een ongunstige staat van instandhouding geldt een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling. Voor de concept-doelen is gebruik gemaakt van de beoordeling van de staat van instandhouding in 2019 (habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten) en 2022 (vogelsoorten).

De landelijke staat van instandhouding van habitattypen en soorten van de Habitatrichtlijn in Nederland wordt zesjaarlijks door het ministerie van LNV vastgesteld en gerapporteerd aan de Europese Commissie.³ Voor de vogelsoorten wordt zesjaarlijks aan de Europese Commissie gerapporteerd over de status en trends in populatieomvang en verspreiding in Nederland.⁴ De gegevens uit de rapportages van 2025 zijn nog niet beschikbaar, maar worden alsnog wel betrokken bij het vaststellen van de vernieuwde landelijke doelen na de internetconsultatie. Dit kan leiden tot bijstelling van de in deel 2 van het document vermelde huidige aantallen/omvang en de staat van instandhouding van habitattypen en soorten. Niet uitgesloten kan worden dat in enkele gevallen daardoor ook het doel bijstelling behoeft.

De landelijke doelen geven langjarig richting aan het beleid. Tegelijkertijd dient rekening te worden gehouden met een verdere ontwikkeling van de best beschikbare kennis. Wetenschappelijke inzichten en de natuur zijn niet statisch. Op lange termijn zou klimaatverandering bijvoorbeeld om aanpassing van landelijke doelen kunnen vragen, omdat soorten niet meer in Nederland voorkomen, of juist nieuw verschijnen. Ook als de actuele staat van instandhouding daartoe aanleiding geeft, kunnen de landelijke doelen worden aangepast. Daarom zal periodiek een actualisatie plaatsvinden, waarvan de eerste is voorzien rond 2032. Het precieze moment van actualisatie zal t.z.t. worden afgestemd op dan lopende beleidstrajecten. Indien voortschrijdende wetenschappelijke inzichten al eerder leiden tot nieuwe adviezen over het benodigde niveau voor een gunstige staat van instandhouding, dan worden de landelijke doelen die het betreft met een tussentijdse actualisatie aangepast.

³ De artikel 17-rapportage (verwijst naar artikel 17 van de Habitatrichtlijn).

⁴ De artikel 12-rapportage (verwijst naar artikel 12 van de Vogelrichtlijn).

3. Landelijke doelen voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding

3.1 Waarom landelijke doelen voor Natura 2000?

De landelijke doelen vormen het kader voor de instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied. Met landelijke doelen is in 2006 gekomen tot een systeem van 'strategisch lokaliseren' van uitbreidings-, verbeter-, en behoudsdoelen over de verschillende Natura 2000-gebieden. Daarbij werd gelet op de huidige kwaliteiten van de gebieden én werd gekeken naar de beste mogelijkheden om landelijk een gunstige staat te behouden of te verkrijgen, tegen een zo gering mogelijke inspanning. Het resultaat is de verdeling van behoudsdoelen en (voor zover nodig) de uitbreidings- en verbeterdoelen over de verschillende Natura 2000-gebieden. De vernieuwde landelijke doelen voor Natura 2000 geven meer duidelijkheid over wat er in Nederland moet worden bereikt voor een gunstige staat van instandhouding, conform de VHR⁵. De instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden geven aan hoe deze gebieden concreet bijdragen aan de landelijke doelen. De som van deze gebiedsdoelen, in meerdere of mindere mate aangevuld met een bijdrage van buiten de Natura 2000-gebieden, moet leiden tot realisatie van de landelijke doelen.

3.2 Waarom nu vernieuwde landelijke doelen?

De huidige landelijke doelen zijn gebaseerd op inmiddels verouderde informatie. De natuur ontwikkelt zich en de staat van instandhouding is sinds de vaststelling van de huidige doelen inmiddels meerdere malen hernieuwd beoordeeld. Dit was tot nu toe nog niet verwerkt in vernieuwde doelen. Daarnaast is de manier waarop de landelijk gunstige staat moet worden bepaald Europees verder geharmoniseerd. De landelijke doelen moeten dus geactualiseerd worden vanwege voortschrijdende wetenschappelijke kennis en andere inzichten op basis van de Europese richtsnoeren over Natura 2000.

De Omgevingswet⁶ vereist dat de minister van LNV zo concreet mogelijke instandhoudingsdoelstellingen opstelt voor de in Natura 2000-gebieden aangewezen habitattypen en soorten. Blijkens de Memorie van Toelichting gaat het hierbij in ieder geval om de landelijke doelen. Het vernieuwen en concreet maken van deze doelen bakent de natuurambities af tot wat nodig is voor de internationale verplichtingen. Ze geven duidelijkheid aan alle betrokken partijen (zoals overheden, beheerders van beschermde gebieden en rechters) over hoeveel op de schaal van heel Nederland minimaal genoeg is voor deze habitattypen en soorten om te voldoen aan de VHR.

Deze landelijke doelen geven richting aan het verder concretiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Er ontstaat meer flexibiliteit om te schuiven met uitbreidings- of verbeterdoelen van Natura 2000-gebieden als duidelijk is dat de bijdrage aan het bereiken van de landelijke doelen minimaal gelijk blijft.

Daarbij komt dat de vernieuwde landelijke doelen richting geven aan de te nemen maatregelen in het te ontwikkelen natuurplan. Een ontwerp van dit natuurplan moet Nederland in augustus 2026 indienen bij de Europese Commissie vanwege de Natuurherstelverordening.

⁵ Habitatrichtlijn, artikel 3, lid 1. Vogelrichtlijn, artikel 2 richt zich op een vergelijkbare doelstelling, maar hanteert de term 'gunstige staat van instandhouding' niet expliciet; andere EU richtlijnen en de Omgevingswet hanteren wel het begrip staat van instandhouding bij vogels. Zie ook Vogelrichtlijn, artikel 4 en het arrest C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733, punt 34 waarin verwezen wordt naar het arrest C 441/17, EU:C:2018:255, punt 210.

⁶ Omgevingswet, artikel 2.19, lid 5a 2.

3.3 Voor welke habitattypen en soorten worden landelijke doelen gesteld?

Voor alle habitattypen en soorten waarvoor anno 2024 in Nederland Natura 2000-gebieden zijn aangewezen of aangemeld is een concept vernieuwd landelijk doel geformuleerd. Het gaat om 52 habitattypen van bijlage I van de Habitatrictlijn, 39 soorten van bijlage II van de Habitatrictlijn en 114 vogelsoorten (broedvogels en niet-broedvogels) van de Vogelrichtlijn. Als de vernieuwde landelijke doelen voor Natura 2000 zijn vastgesteld, vervangen ze de huidige landelijke doelen.⁷ Voor enkele soorten zijn nu landelijke doelen geformuleerd waarvoor nog niet eerder landelijke doelen waren gesteld (otter, brede geelrandwaterroofkever, beekdonderpad/rivierdonderpad). Mochten er in de toekomst Natura 2000-gebieden worden aangewezen voor nieuwe habitattypen of soorten, dan wordt het document met landelijke doelen daarop aangevuld.

3.4 Wat is het verschil met de huidige landelijke doelen (2006)?⁸

De meest recente beoordelingen van de staat van instandhouding zijn verwerkt in de vernieuwde landelijke doelen. Dat betekent dat voor habitattypen en soorten waarvoor inmiddels een gunstige staat van instandhouding is bereikt, de doelen zijn gewijzigd van uitbreiding of verbetering naar behoud. Voor de behoudsdoelen kan het nog wel nodig zijn om maatregelen te treffen om te verzekeren dat ook in de toekomst het doelniveau behouden blijft. Waar de landelijke staat van instandhouding niet meer gunstig is, zijn de landelijke doelen gewijzigd van behoud naar verbetering/uitbreiding. De meeste doelen zijn echter gelijk gebleven.

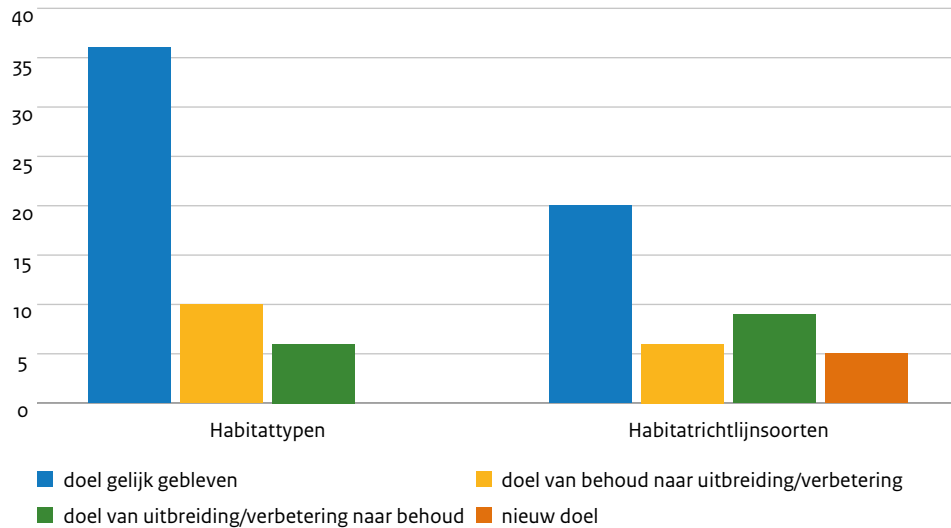
De wijzigingen zijn als volgt voor habitattypen en Habitatrictlijnsoorten:

- Bij 10 habitattypen is het doel gewijzigd van behoud naar uitbreiding of verbetering;
- Bij 6 habitattypen is het doel gewijzigd van uitbreiding of verbetering naar behoud (voor deze habitattypen is het doel dus al behaald);
- Bij 6 Habitatrictlijnsoorten is het doel gewijzigd van behoud naar uitbreiding of verbetering;
- Bij 9 Habitatrictlijnsoorten is het doel gewijzigd van uitbreiding of verbetering naar behoud (voor deze Habitatrictlijnsoorten is het doel dus al behaald);
- Bij de Habitatrictlijnsoorten zijn er 5 nieuwe doelen bijgekomen: voor 2 soorten stond nog geen doel in het doelendocument van 2006 (otter en brede geelgerande waterroofkever), bij de rivierdonderpad is de beekdonderpad afgesplitst als afzonderlijke soort en de meervleermuis heeft afzonderlijke doelen voor zomer en winter gekregen (vergelijkbaar met broed- en niet-broedvogels).

⁷ De huidige landelijke doelen staan in het Natura 2000-doelendocument uit 2006 en het Doelendocument mariene Natura 2000-gebieden uit 2014/partiële herziening 2021.

⁸ Mogelijk wijzigt dit overzicht als de gegevens uit de VHR-rapportages van 2025 worden betrokken bij het vaststellen van de vernieuwde landelijke doelen na de internetconsultatie. Zie onder 2. Procedure.

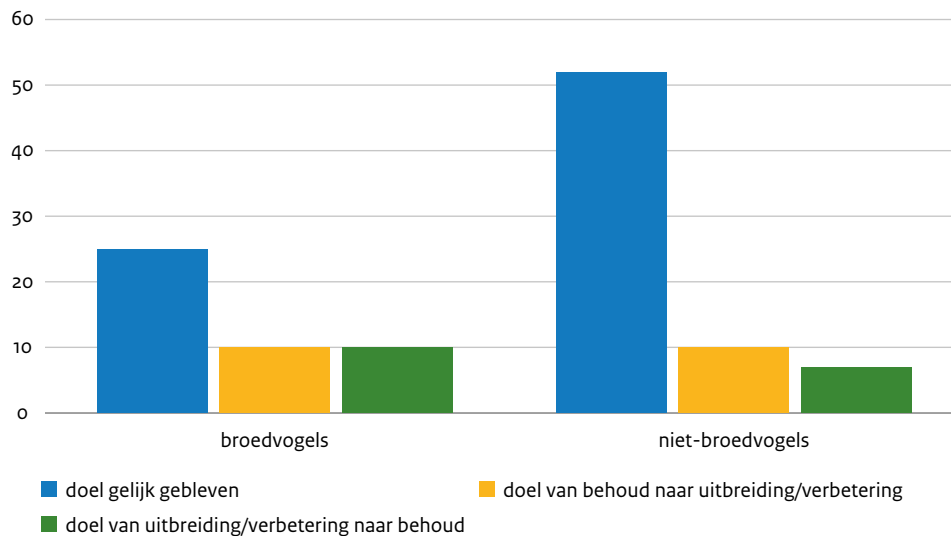
vergelijking oude-nieuwe doelen habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten



Daarnaast zijn er ten opzichte van de huidige landelijke doelen nu meer landelijke doelen geconcretiseerd. In de Natura 2000-doelendocumenten waren de landelijke doelen voor habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten meestal niet geconcretiseerd of gekwantificeerd. Alleen als er voldoende betrouwbare kwantitatieve data beschikbaar waren, konden de doelen geconcretiseerd worden. De vernieuwde landelijke doelen zijn, mede met het oog op de verplichtingen uit de Omgevingswet, zoveel mogelijk wel geconcretiseerd. Ook voor de meeste vogelsoorten zijn de doelen gelijk gebleven. 25 doelen voor de broedvogels en 52 doelen voor de niet-broedvogels zijn gelijk gebleven. De wijzigingen⁹ zien er als volgt uit:

- Bij 10 broedvogels is het doel gewijzigd van behoud naar uitbreiding of verbetering;
- Bij 10 broedvogels is het doel gewijzigd van uitbreiding of verbetering naar behoud;
- Bij 10 niet-broedvogels is het doel gewijzigd van behoud naar uitbreiding of verbetering;
- Bij 7 niet-broedvogels is het doel gewijzigd van uitbreiding of verbetering naar behoud.

vergelijking oude-nieuwe doelen broed en niet-broedvogels



⁹ Als één van de elementen (populatieomvang of leefgebied) in de doelomschrijving is gewijzigd.

Voor vogels was bovendien al een gekwantificeerd landelijk doel voor de populatieomvang in de Natura 2000-doelendocumenten opgenomen. Dat doel is nu geactualiseerd. Hieronder staat aangegeven wat de wijzingen zijn in vergelijking tot de oude doelen voor wat betreft de hoogte van het doel voor populatie-omvang:

- 52 soorten hebben een hoger doel voor populatie-omvang gekregen; daarvan wordt de helft (26) nu al gehaald. De doelen zijn nu hoger omdat ze – anders dan de oude doelen – nu nadrukkelijker gericht zijn op een gunstige staat van instandhouding;
- Bij 39 soorten is het doel voor populatie-omvang lager dan het oude doel;
- Bij 8 soorten is het doel voor populatie-omvang gelijk gebleven;
- Voor 10 soorten wordt het doel nu voor het eerst geconcretiseerd;
- Voor 5 soorten zijn de oude doelen voor populatie-omvang niet goed te vergelijken met de vernieuwde doelen i.v.m. verschillende eenheden (seizoensmaximum versus seizoensgemiddelde).

4. Methodiek bepaling landelijke doelen

4.1 Wat zijn de Europese en wettelijke vereisten aan de gunstige staat van instandhouding?

Wat een gunstige staat van instandhouding inhoudt, is globaal gedefinieerd in de Habitatrichtlijn (artikel 1) en de Vogelrichtlijn (artikel 2). De Europese Natuurherstelverordening (NHV) geeft nadere definities en voorwaarden die relevant zijn bij de concrete invulling van de gunstige staat van instandhouding.

Voor interpretatie en toepassing zijn Europese richtsnoeren beschikbaar¹⁰. Nederland volgt die richtsnoeren, om de Europees geharmoniseerde aanpak toe te passen. Hieruit volgt een aantal criteria:

- De gunstige staat is het minimale niveau dat nodig is voor duurzame instandhouding op lange termijn in het gehele natuurlijke verspreidingsgebied, inclusief alle significante ecologische variatie. Dit is meer dan het enkel voorkomen van uitsterven.
- Het is in beginsel niet lager dan het niveau bij van inwerkingtreding van de richtlijn.
- Het wordt bepaald op basis van ecologische en biologische overwegingen, gebruikmakend van de best beschikbare kennis. Bij onzekerheden moet uit voorzorg uitgegaan worden van een veiligheidsmarge.
- De invulling maakt gebruik van informatie over historische voorkomens en ecologisch potentieel; maar het gunstige niveau is niet automatisch het historische of potentiële maximum; het houdt rekening met klimaatverandering.

Het is dus voorgeschreven dat op ecologische gronden bepaald moet worden wat minimaal voldoende is voor duurzaam voortbestaan in het natuurlijke verspreidingsgebied. Hiervoor moet de best beschikbare kennis worden gebruikt, voor zowel de methodiek als de toepassing ervan op een habitatype of soort. De uitkomst daarvan is het niveau dat rechtstreeks en zuiver invulling geeft aan de verplichtingen van de VHR.

Er is binnen de kaders van de VHR geen ruimte om het gunstige niveau te baseren op een politieke of maatschappelijke (haalbaarheids-)afweging. De Europese richtsnoeren laten wel ruimte om rekening houden met ecologische potentie. Dat geeft de mogelijkheid om het gunstige niveau zodanig te bepalen dat het ook ecologisch haalbaar is met maatregelen. De gunstige staat van instandhouding is voor de lidstaat een resultaatverplichting, waarvoor alle nodige maatregelen moeten worden getroffen. Omdat de Europese richtlijnen niet verplichten tot het onmogelijke, ligt de gunstige staat in beginsel binnen het ecologisch-technisch bereikbare.

De mogelijkheid om rekening te houden met ecologische potentie en beschikbare maatregelen gaat echter niet zo ver dat een haalbaar niveau 'gunstig' kan worden genoemd als dat ecologisch evident geen gunstige staat is. In die gevallen, waarbij een ecologisch gunstig niveau niet (meer) bereikbaar is, dient de lidstaat een lager niveau na te streven dat wel technisch-ecologisch bereikt kan worden, en waarmee de soort of het habitatype in een zo gunstig mogelijke staat wordt gebracht. Hoewel dit niveau door de wetenschappelijke instituten op ecologische gronden niet als gunstige staat kan worden gezien, moet het binnen de kader van de richtlijn wel worden beschouwd als het doelniveau waarvoor de lidstaat verplicht is maatregelen te nemen.

¹⁰ Guidelines on concepts and definitions Article 17 of Directive 42/93/EEC_2019-2024 (pag. 20-31 en 69-76): https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/Reporting2025/Final_Guidelines_Art.17_2019-2024.pdf

4.2 Hoe zijn de landelijke doelen bepaald?

Wat een landelijk gunstige staat van instandhouding inhoudt, dient conform de Europese richtsnoeren te worden bepaald op basis van ecologische en biologische overwegingen, gebruik makend van de best beschikbare kennis. LVVN heeft voor de vernieuwde landelijke doelen gebruik gemaakt van twee adviezen van wetenschappelijke instituten:

1. Een advies over wat per soort (ecologisch-modelmatig) als gunstige staat kan worden beschouwd (advies *gunstige staat*) en
2. Een advies over wat als ecologisch haalbaar wordt ingeschat met het oog op 2050 (advies *landelijk doel*).

Voor beide adviezen¹¹ hebben de wetenschappelijke instituten Europees geharmoniseerde methoden gevolgd, die zij hebben beschreven in methodiekdocumenten voor de bouwstenen¹². Voor elke soort en habitatype is zo concreet mogelijk een gunstig niveau bepaald, rekening houdend met historische ontwikkelingen, de ecologische positie van Nederland in internationale biogeografische context (bijvoorbeeld bij landsgrens-overschrijdende populaties), en een aantal onomkeerbare ontwikkelingen.

Het vernieuwde landelijk doel komt overeen met het advies voor een gunstige staat van instandhouding (advies 1) als dat niveau nu al wordt gehaald of als wordt ingeschat dat het in 2050 ecologisch haalbaar is. Als het geadviseerde niveau voor de gunstige staat niet ecologisch haalbaar is in 2050, dan komt het vernieuwde doel overeen met wat maximaal ecologisch haalbaar is in 2050 (advies 2) op weg naar een uiteindelijk gunstige staat.

5. Haalbaarheid van de landelijke doelen

5.1 Wanneer moeten de landelijke doelen gerealiseerd zijn?

De VHR stellen geen termijn aan het bereiken van de gunstige staat van instandhouding, maar in de methodiek voor de landelijke doelen is het jaar 2050 als zichtjaar gebruikt om de ecologische haalbaarheid in te schatten. Voor de landelijke doelen die gelijk zijn aan het advies van de wetenschappelijke instituten voor het benodigde niveau voor een gunstige staat van instandhouding, is echter geen realisatietermijn gesteld. De Natuurherstelverordening geeft wel een tijdpad aan voor het treffen van maatregelen.

Voor de landelijke doelen die lager zijn dan het advies voor het niveau voor een gunstige staat van instandhouding ligt dat anders. In die gevallen moet dat lagere doel worden nagestreefd voor 2050. Immers, de verplichting is om een zo gunstig mogelijke staat na te streven. Wat daarvoor ecologisch haalbaar is, is ingeschat voor 2050. Als de ecologische haalbaarheid met een andere zichttermijn was ingeschat, dan zou dat tot een ander doel hebben geleid. Als zo'n doel bereikt is, dan is er mogelijk nog een opgave voor de gunstige staat van instandhouding.

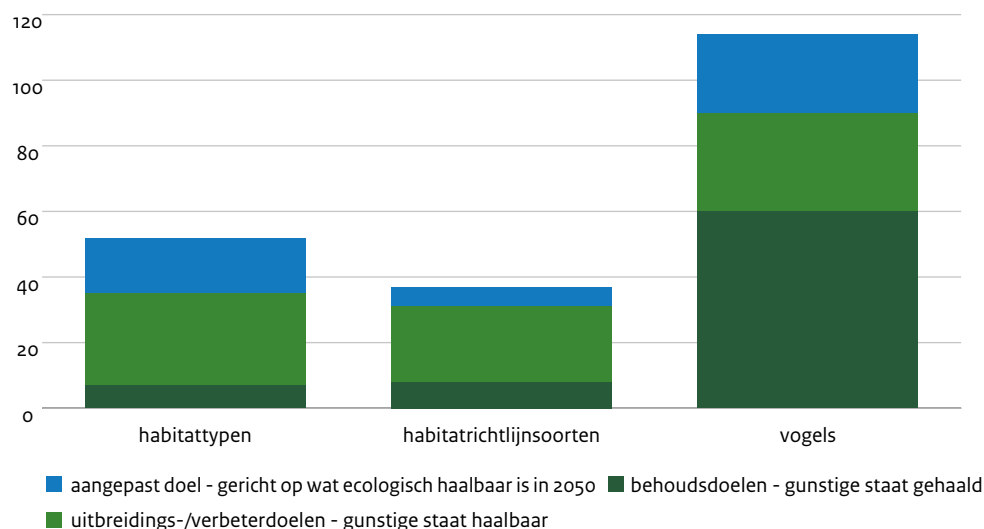
5.2 Hoe groot is de opgave om de vernieuwde landelijke doelen te halen?

De landelijke doelen zijn zodanig gekozen dat deze ecologisch haalbaar zijn met zichtjaar 2050. Voor een deel van de habitatypen en soorten (37%) is het landelijke doel nu al gehaald. Voor een iets groter deel (40%) is de gunstige staat van instandhouding ecologisch haalbaar tussen nu en 2050. In een minderheid van de gevallen (23%) is het door wetenschappelijke instituten geadviseerde niveau voor de gunstige staat ecologisch niet haalbaar met zichtjaar 2050. In die gevallen komt het landelijke doel overeen met wat maximaal ecologisch haalbaar is in 2050.

¹¹ Zowel het advies voor de gunstige staat als het advies voor het landelijk doel zijn opgenomen in adviezen van kennisinstellingen voor het opstellen van de landelijke doelen ('bouwstenen').

¹² <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/kennisonline-onderzoeksprojecten-lvvn/kennisonline/bouwstenen-voor-een-strategisch-plan-n2000.htm> en <https://stats.sovon.nl/pub/publicaties?search=bouwsteen&auteur=&source=1&type=&year=2024&euring=>

aantal doelen per haalbaarheidscategorie



5.3 Hoe is de ecologische haalbaarheid bepaald?

De ecologische haalbaarheid is ingeschat voor een overzienbare periode tot 2050. Er is rekening gehouden met zowel de ecologische vereisten van habitattypen en soorten, als met de fysieke (waaronder ruimtelijke), technische en ecologische mogelijkheden om dit te halen. Dit wordt samengevat als 'ecologische haalbaarheid'. Bij de bepaling wat ecologisch haalbaar is, is rekening gehouden met knelpunten en hun oplosbaarheid door inzet van bekende maatregelen om verbetering te realiseren, de ontwikkeltijd van habitattypen en leefgebieden van soorten, klimaatverandering, de reproductiesnelheid van soorten en de hersteltijd voor biochemische verstoringen. Welke knelpunten en maatregelen zijn meegenomen is per soort en habitattype terug te vinden in de knelpuntenanalyse die in de bouwsteen staat.

5.4 Waar wordt sociaal-economische haalbaarheid meegewogen?

Sociaal-economische factoren kunnen worden meegewogen bij het bepalen van maatregelen, maar niet bij het bepalen van landelijke doelen.¹³ Die weging vindt plaats bij het vertalen van de lange-termijnopgave voor het bereiken van de gunstige staat, naar concrete *tijdgebonden* uitvoeringsdoelen, gekoppeld aan maatregelen, instrumenten en middelen. Om dergelijke programmadoelen binnen termijnen te halen moet gekeken worden naar uitvoerbare maatregelen waarbij rekening gehouden moet worden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.¹⁴ Deze afweging kan gevolgen hebben voor het tempo en soms ook de locatie van maatregelen, maar mag niet leiden tot een lager doel.¹⁵

LNVN bepaalt het vernieuwde landelijk doel op basis van het door de wetenschappelijke instituten geadviseerde niveau voor een gunstige staat van instandhouding en de ecologische haalbaarheid daarvan. De VHR bieden geen ruimte om sociaal-economische of budgettaire overwegingen mee te laten wegen bij het vertalen van de adviezen naar de landelijke doelen. De gunstige staat van instandhouding moet op ecologische overwegingen worden gebaseerd en een lager doel nastreven is niet toegestaan.

¹³ In de jurisprudentie is aanvaard dat sociaal-economische haalbaarheid bij de uitbreidings- en verbeterdoelen van de Natura 2000-gebieden wél mag worden meegewogen, zolang dat geen problemen vormt voor het bereiken van de landelijke doelen.

¹⁴ Conform artikel 2 lid 3 van de Habitatrichtlijn.

¹⁵ "Volgens het Hof beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering of verstoring plaatsvindt." PAS-uitspraak RvS, gebaseerd op H.v.J. EU 14 januari 2016, Grüne Liga, ECLI:EU:C:2016:10

6. Doorwerking en betekenis van de landelijke doelen

6.1 Hoe werken de vernieuwde landelijke doelen door?

De landelijke doelen hebben geen zelfstandige rechtsgevolgen. Met het vaststellen van de landelijke doelen vindt dus geen wijziging plaats van andere besluiten zoals aanwijzingsbesluiten of beheerplannen. LVVN gebruikt de vernieuwde landelijke doelen als kader om verder richting te geven aan de uitwerking van verplichtingen van de VHR. De landelijke doelen kunnen vervolgens worden benut bij vervolgbesluiten, zoals het in samenspraak verder concretiseren van instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Als aanwijzingsbesluiten en beheerplannen in de toekomst gewijzigd worden, dan is daar tegen bezwaar en beroep mogelijk.

De landelijke doelen zijn agenderend voor landelijk en gebiedsgericht beleid. Dat betekent dat de doelen niet direct of volledig moeten worden voorzien van maatregelen en financiering, maar als stip op de horizon dienen om toekomstig beleid op te richten. De landelijke doelen krijgen een doorvertaling in beleid wanneer ze worden gebruikt om in beleidsprogramma's (programma)doelen vast te leggen als haalbare tussenstappen op weg naar een gunstige staat van instandhouding. Dit kan bijvoorbeeld bij het afspreken van het vervolg op het Natuurpact dat in 2027 afloopt. Voor het op te stellen Natuurplan onder de Europese Natuurherstelverordening worden de landelijke doelen beschouwd als referentie voor de lange termijn, waarvan de opgave voor 2030 wordt afgeleid. Op die manier wordt gericht en adaptief toegewerkt naar het voldoen aan de internationale verplichtingen, en wordt het huidige gat tussen bestaand beleid en het voldoen aan de VHR-verplichtingen steeds verder verkleind.

6.2 Worden er met de landelijke doelen ook nieuwe Natura 2000-gebieden aangewezen?

Nee, met het vaststellen van vernieuwde landelijke doelen worden geen nieuwe Natura 2000-gebieden aangewezen. De landelijke doelen geven alleen aan 'hoeveel genoeg is' per habitatype en soort voor het hele land. Ze bepalen niet waar, met welke maatregelen of met welke instrumenten de doelen moeten worden gehaald en dus of nieuwe gebieden moeten worden aangewezen. De kennisinstellingen (WUR/SOVON) hebben in de bouwstenen wel een duiding opgenomen over mogelijke maatregelen. Adviezen in de bouwstenen over nieuwe Natura 2000-gebieden (of uitbreiding van bestaande) zijn voor rekening van de kennisinstellingen en geen beleidsbeslissing van LVVN. In voorliggend document over de vernieuwde landelijke doelen wordt daar niet op ingegaan. In het natuurplan zullen de maatregelen worden opgenomen die benodigd zijn voor realisatie van de doelen uit de EU Natuurherstelverordening.

6.3 Worden er ook regionale doelen vastgesteld?

Met de landelijke doelen voor Natura 2000 worden er geen regionale doelen (bijvoorbeeld per provincie) vastgesteld. In de bouwstenen hebben de kennisinstellingen (WUR/SOVON) per habitatype en soort een inhoudelijke duiding opgenomen van de bijdrage die gebieden en regio's kunnen leveren aan een gunstige staat, ook voor ná 2030. Deze informatie kan als beschikbare kennis betrokken worden bij het duiden van de landelijke doelen voor de verschillende provincies en gebieden. Er is nog niet voorzien in een proces om landelijke doelen per habitatype en soort naar provincies of regio's te verdelen.

6.4 Wat betekenen de landelijke doelen voor toestemmingverlening?

Er wordt bij vergunning- of andere vormen van toestemmingverlening in het kader van gebiedsbescherming niet getoetst aan de landelijke doelen, maar aan de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden (oftewel de gebiedsdoelen). Vernieuwing van landelijke doelen heeft dus pas gevolgen voor deze toestemmingsverlening als naar aanleiding daarvan gebiedsdoelen gewijzigd zouden worden in de aanwijzingsbesluiten. Ook bij soortbescherming spelen landelijke doelen geen directe rol. Die toetsing heeft in eerste instantie betrekking op effecten op de lokale populatie, en pas in tweede instantie op de eventuele gevolgen daarvan voor het streven naar een gunstige staat van instandhouding. De concretisering van de landelijke doelen maken die tweede stap makkelijker.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Bezuidenhoutseweg 73 | 2594 AC Den Haag
Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag
T (070) 379 8911

9 april 2025