



Natuurwinstplan Grote Wateren

2021

*Op zoek naar
bewegingsruimte
voor natuur*



LIFE IP
} Deltanatuur

Inhoud

Daarom!	5
Voorwoord	7
Bestuurlijke samenvatting	8
1. Inleiding	12
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doel	15
1.3 Status en totstandkoming	16
2. Nut en noodzaak van natuurwinst-denken	18
2.1 Waarom anders omgaan met natuur(doelen)	19
2.2 Inzet van het Natuurwinstplan	21
2.3 Strategie in vijf stappen	23
3. Natuurwinst in de praktijk	24
3.1 Ecologische inzichten	25
3.2 Juridische inzichten	28
3.3 Samenwerken	32
4. Verder met natuurwinst	34
4.1 Bestuurlijke agenda	36
4.2 Vervolgstappen	38
Colofon	41



Daarom!

Nederland kon in de loop van eeuwen ontstaan doordat rivieren en de zee zand en slib naar dit gebied. Water en wind boetseerden de sedimenten in allerlei vormen – zandplaten, oeverwallen, duinen – die kwamen en gingen met de wisselingen van de seizoenen, het getij en het weer. De Rijn en Maas, en ook kleinere rivieren als Eems en Schelde, gaven Nederland zijn kenmerkende uitgestulpte deltavorm – goed herkenbaar als je de kaart een kwartslag draait.

Door toedoen van de mens is de natuurlijke dynamiek voor een deel verdwenen, maar nog steeds behoort de Nederlandse delta op Europees niveau tot de belangrijkste natuurgebieden.

De grote wateren herbergen enorme aantallen steltlopers en watervogels

Tijdens hun lange migratietochten strijken trekvogels hier neer om bij te tanken. De Nederlandse delta is voor hen de essentiële schakel tussen broedgebieden in het hoge noorden en overwinteringsgebieden in het verre zuiden. Andere vogelsoorten broeden of overwinteren in onze delta. De rijke delta biedt voedsel in elk jaargetijde.

Ook voor vissen is de delta van levensbelang

De Waddenzee en de Zuidwestelijke Delta zijn de kraamkamers voor veel Noordzeevissen. De grote meren en rivieren zijn voor trekvissen essentiële verbindingroutes tussen de zee en de stroomopwaarts gelegen paaigebieden.

- Zalmen bijvoorbeeld: deze magische vissen groeien op in de oceaan en zwemmen via de Rijn tot in de Alpen om daar te paaien op grindbeddingen.
- Of palingen: die groeien op in onze grote wateren en zwemmen vervolgens naar de andere kant van de wereld om te paaien in de Sargassozee.

De Nederlandse delta is cruciaal voor veel soorten, en dat maakt dit gebied ook kwetsbaar. Onze grote wateren liggen op de kruising van de grote internationale *flyways* en *swimways*. Als de natuurkwaliteit hier achteruitgaat, heeft dat gevolgen voor de biodiversiteit hier en op wereldschaal.

En dat is wat nu gebeurt.

Daarom is het urgent om de karakteristieke processen en natuurwaarden van de grote wateren te koesteren, te verbeteren en te beschermen.



Voorwoord

Geboren in het Limburgse Heuvelland werd ik door mijn vader geïntroduceerd in de dynamiek van het landschap. De beek door ons dorp trad aan het eind van de winter regelmatig buiten zijn oevers. Mijn vader was gefascineerd door hoe je dit fenomeen kon bedwingen en bijsturen. Ik denk dat ik daarom geografie ben gaan studeren. Interesse in het landschap en hoe de mens ermee omgaat, zat er vroeg in.

Tijdens mijn studie beseftte ik steeds meer dat water bepalend is voor alles wat we in Nederland met gebruik en inrichting doen.

In 2012 werd ik directeur bij het toenmalige DG Ruimte en Water van IenW. We waren op dat moment al volop bezig met ruimte voor de rivier en de strategiefase van het Deltaprogramma was gestart. Ik zag de trend veranderen van bedwingen van natuur naar meebewegen en werken met de natuur. Het was ook de tijd dat de Natuurambitie grote wateren 2050 verscheen.

Nu mag ik werken als directeur Natuur bij LNV en zie ik dat die ontwikkeling zich doorzet. De trends op het gebied van klimaat en biodiversiteit maken het noodzakelijk dat we bijsturen. Ruimte voor de natuurlijke dynamiek en goede water- en bodemkwaliteit dragen bij aan de ambities op beide terreinen.

Dat vraagt om een bredere benadering van opgaven. Robuuste natuur betekent dat je verder kijkt dan naar specifieke habitats en soorten. Natuur is een complex systeem dat niet ophoudt bij de grens van een groot water of rivier.

Daarnaast is het belangrijk om verbinding te zoeken met doelen op het gebied van waterkwaliteit, klimaat, energie en voedsel. Dat vraagt om een brede participatie van partijen. Het streven is dat de natuuropgave voor iedereen wat kan opleveren, door het creëren van ruimte en kansen.

Binnen het programma LIFE IP Deltanatuur hebben overheden en natuurorganisaties hiervoor een nieuwe strategie ontwikkeld: het natuurwinst-denken. De kern van de strategie is dat we moeten komen tot robuuste ecosystemen om meer natuurwinst te bereiken. Dan ontstaat er ook ruimte voor andere functies.

Het Natuurwinstplan biedt ons een richting om tot die robuuste natuur te komen. De juridische en ecologische inzichten zijn in het plan bij elkaar gebracht. Daarnaast wordt aangegeven welke vervolgstappen wenselijk en nodig zijn. Niet om één voor één te doorlopen, maar met 'leren door doen'. Het gaat om gebiedsspecifieke opgaven die verschillen in inhoud en omgeving.

Natuur hoort weer vooraan in het beleidsproces te komen in plaats van in een juridische toets achteraf. Dat vraagt om meer regie van de overheid in goede samenwerking met alle betrokken partners.

Ik heb er alle vertrouwen in dat investeren in natuurverbetering de weg vooruit is en dat het natuurwinst-denken daarbij een mooi handvat biedt.


Donné Slangen

Voorzitter stuurgroep LIFE-IP-Deltanatuur



An aerial photograph of a coastal region. In the background, three large white wind turbines stand on a flat, low-lying area. The middle ground is dominated by a large, calm body of blue water. Several small, green, forested islands are scattered throughout the water. In the foreground, a large, sandy, light-colored area, possibly a beach or a tidal flat, is visible, partially submerged. The overall scene is bright and clear, suggesting a sunny day.

Bestuurlijke samenvatting



Met de huidige programma's voor Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water lukt het niet de biodiversiteit van de grote wateren te herstellen. Integendeel, steeds weer blijkt dat nog meer insecten, vogels en vissen verdwijnen. Het is urgent deze trend te keren. Voor de wereldwijde biodiversiteit, ons eigen welzijn en de mogelijkheden voor economisch gebruik. Niets doen is geen optie meer.

Natuurwinstplan: anders denken over natuur van de grote wateren

Er is een transitie nodig in het denken over de natuur van de grote wateren. Deze transitie is begonnen met de Natuurambitie Grote wateren (2014), die inzet op herstel van natuurlijke processen. Dit heeft een politiek vervolg gekregen toen de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW) hun handtekeningen zetten onder het White Paper Natuurwinstplan Grote Wateren (2020).

Het Natuurwinstplan Grote Wateren 2021 geeft een uitwerking aan het White paper: een nieuwe stap in de noodzakelijke transitie.

Essentie van het Natuurwinstplan

Werken aan robuuste, veerkrachtige ecosystemen in de grote wateren

Voor alles moeten we werken aan robuuste, veerkrachtige ecosystemen in de grote wateren. Dat is de kern van het Natuurwinstplan Grote Wateren 2021. Dat betekent: natuurlijke processen verbeteren, nieuwe leefgebieden tot ontwikkeling laten komen en goede verbindingen creëren met omliggende natuur. Zo'n robuust ecosysteem kan duurzaam in stand blijven, ook bij klimaatverandering.

Door uit te zoomen naar ecosystemen en natuurlijke processen

Deze insteek vraagt om uit te zoomen van specifieke doelsoorten voor specifieke gebieden naar de ecosystemen en natuurlijke processen die karakteristiek en kansrijk zijn in de Nederlandse grote wateren (ook bij klimaatverandering). En met dat inzicht weer in te zoomen en te werken aan robuuste natuur in specifieke gebieden.

Waardoor meer Natura 2000-doelen duurzaam binnen bereik komen

De inzet is om op deze manier landelijk tot een goede invulling van de Natura 2000-doelen voor de grote wateren te komen. De verwachting is dat op deze manier meer Natura 2000-doelen duurzaam binnen bereik komen dan met de huidige inzet. Dat vereist wel krachtige inzet op herstel van ecosystemen, óók door vermindering van de verstoringsdruk. Een bestuurlijk gesprek over de randvoorwaarden voor robuuste ecosystemen is dan ook een cruciale schakel in het natuurwinst-denken.

Robuust ecosysteem soms strijdig met Natura 2000-doelen

Deze nieuwe aanpak zal mogelijk af en toe stuiten op juridische beperkingen. De ambitie voor een robuust ecosysteem kan namelijk ook strijdig zijn met Natura 2000-doelen: sommige Natura 2000-soorten of -habitattypen passen beter in de huidige minder natuurlijke situatie dan in een robuust ecosysteem met de natuurlijke processen die karakteristiek zijn voor het betreffende gebied.

Zo nodig gaan we in discussie met de Europese Commissie

Onderdeel van de transitie is om dit soort dilemma's in concrete casussen uit te werken, zodat Nederland waar nodig met gedegen onderbouwing de discussie kan aangaan op EU-niveau. Dat vraagt enerzijds om lef en anderzijds om goede, wetenschappelijke monitoring van de manier waarop het ecosysteem zich ontwikkelt.

Nu aan de slag met drie sporen

Bestuurders kunnen en moeten nú aan de slag met de natuur van de grote wateren. Dit is een urgente opgave. Het Natuurwinstplan geeft concrete handvatten voor gelijktijdige inzet op drie sporen:

Ga meteen aan de slag: maak robuuste ecosystemen

Maak robuuste ecosystemen, door de inrichtingsmaatregelen voor de grote wateren en de nieuwe generatie Natura 2000-beheerplannen nu al aan te scherpen met de inzichten uit dit Natuurwinstplan waar het kan. Zo krijgt het natuurwinst-denken meteen invulling en ontstaan snel ervaringen waar iedereen van kan leren.

Ga in gesprek over concrete casussen: wat is (on)mogelijk

Er bestaan verschillende denkbeelden over de (juridische) mogelijkheden voor robuuste ecosystemen. Ga op landelijk niveau en in gebiedsprocessen met elkaar het gesprek aan: wissel inzichten en ideeën uit, durf van elkaar te leren over effectief en haalbaar natuurherstel.

Voer het natuurwinst-denken uit volgens het stappenplan

De vijf stappen van de strategie worden de komende jaren in praktijk gebracht, in samenhang met de Actualisatie doelensystematiek, de cyclische actualisatie van de Natura 2000-beheerplannen en de evaluatie van de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW).

Natuur is geen uitwisselbaar belang. Durf bij iedere stap te kiezen voor robuuste ecosystemen en een rijke biodiversiteit in de grote wateren.

Niets doen is geen optie meer

- Toon lef door keuzes te maken
- Investeer eerst in een robuust ecosysteem
- Durf "schitterend te falen", leer door te doen
- Ontschot het natuurbeleid, verbind de verschillende trajecten

**Het Natuurwinstplan geeft concrete handvaten,
gelijktijdige inzet op drie sporen**

**Ga meteen aan de slag:
maak robuuste ecosystemen**

**Ga in gesprek over
concrete casussen:
wat is (on)mogelijk**

**Voer het natuurwinst-denken
uit volgens het stappenplan**

Strategie natuurwinst-denken in 5 stappen

1

Ecologische potentie in beeld brengen

Streefbeelden grote wateren uitwerken en kansen
Natura 2000-doelen in beeld brengen.

2

Keuzes maken

Politiek-bestuurlijke keuzes maken over de randvoorwaarden
voor robuuste ecosystemen, inclusief keuzes over verminderen
verstoring door gebruik.

3

Maatregelen optimaliseren

Streefbeeld en maatregelen optimaliseren binnen
de gekozen randvoorwaarden.

4

Doelen herordenen

Zo nodig gebiedsspecifieke doelen verplaatsen naar andere
gebieden, met behoud van de bescherming, zodat op landelijk
niveau alle doelen duurzaam invulling krijgen.

5

Zorgen voor afspraken en juridische inbedding

Herordening verankeren in Aanwijzingsbesluiten en
Natura 2000-beheerplannen en zo nodig in gesprek gaan
met de Europese Commissie.

1. Inleiding



De biodiversiteit in Nederland holt achteruit. Dat is desastreus voor de natuur, en ook steeds meer voor ons welzijn en de mogelijkheden voor economisch gebruik. De verschillende uitvoeringsprogramma's ten spijt slagen we er maar mondjesmaat in de natuur in een goede staat te brengen en te houden.

Er is een transitie in het denken over natuur nodig.

Het Natuurwinstplan Grote Wateren 2021 geeft een nieuwe strategie om de natuur van de grote wateren sneller en effectiever te verbeteren:

het natuurwinst-denken.

1.1 Aanleiding

Hoe armer de natuur, hoe armer wijzelf

Van natuurlijke dynamiek en rijkheid ...

De grote Nederlandse wateren – de Noordzee, het Waddengebied, het IJsselmeergebied, de Zuidwestelijke Delta en de grote rivieren – hadden nog niet zo lang geleden een rijke variatie in dynamiek. Water, zand en slib, zout, voedingsstoffen: alles was voortdurend in beweging. Hier meer, daar minder. De natuur van onze grote wateren was rijke natuur die paste bij die beweeglijkheid en de mensen voegden zich ernaar. De fabelachtige rijkdom aan dieren en planten van de grote wateren – het resultaat van miljoenen jaren evolutie – was niet alleen een genot om te zien, maar bood ook rijkdom in de vorm van welbevinden, voedsel en grondstoffen.

... naar verminderde dynamiek en verarming

Voor de laatste 50 tot 100 jaar hebben we de dynamiek steeds verder aan banden gelegd met een keurslijf van dijken en dammen, stuwen en kribben, diepe vaargeulen, pompen en gemalen. Dit heeft zijn weerslag gehad op de natuur, samen met verstoringen door bijvoorbeeld scheepvaart, recreatie en visserij. De impact van klimaatverandering komt daar nu bij.

Tijd voor een omslag in het denken over de natuur

Hoe armer de natuur, hoe armer wijzelf. Het is tijd voor een nieuwe fase, waarin mensen zich op een andere manier verhouden tot natuur. Aangenamer en leefbaarder voor beide.

Transitie in het denken over natuur

Twee ambities:

robuuste, veerkrachtige ecosystemen én Natura 2000
Het Rijk, de provincies en waterschappen en de natuurorganisaties willen de natuur van de grote wateren verrijken en hebben daarvoor twee ambities:

1. ecosystemen robuust en veerkrachtig maken;
2. de soortenrijkdom duurzaam vergroten op nationaal niveau, conform de doelen van het Europese natuurnetwerk Natura 2000 (uiterlijk in 2050).

Beide ambities in samenhang behalen

Het is urgent om beide ambities in samenhang te behalen. Robuuste ecosystemen met natuurlijke processen zijn een voorwaarde om de natuur duurzaam en veerkrachtig te maken, zodat deze de gevolgen van onder meer klimaatverandering kunnen opvangen. En dat is weer essentieel voor behoud van de unieke biodiversiteit in Nederland, in Europa en wereldwijd.

Door uit te zoomen van soorten naar ecosystemen

De combinatie van beide ambities vraagt een transitie in het denken over natuur. Het vraagt om uit te zoomen van specifieke doelsoorten voor specifieke gebieden naar de ecosystemen en natuurlijke processen die karakteristiek en kansrijk zijn in de Nederlandse grote wateren (ook bij klimaatverandering). Met dat inzicht kunnen we weer inzoomen en werken aan robuuste natuur in specifieke gebieden. De inzet is om op deze manier landelijk tot een goede invulling van beide ambities te komen.

Zo nodig in discussie met de Europese Commissie

Nederland gaat de werkwijze toelichten aan de Europese Commissie. De nieuwe aanpak zal mogelijk af en toe stuiten op juridische beperkingen. De beide ambities kunnen namelijk ook strijdig zijn: bijvoorbeeld als een Natura 2000-soort of -habitattype zich beter thuis voelt in de huidige minder natuurlijke situatie dan bij de natuurlijke processen die karakteristiek zijn voor het betreffende gebied. Onderdeel van de transitie is het uitwerken van dit soort dilemma's in concrete casussen, zodat Nederland waar nodig met gedegen onderbouwing de discussie kan aangaan op EU-niveau.

Robuuste natuur: voor ecologie, economie en welzijn

Robuuste en klimaatbestendige natuur is niet alleen van levensbelang voor de Nederlandse en wereldwijde biodiversiteit, maar ook voor de economische ontwikkeling en ons welzijn. Zonder vissen kun je tenslotte niet vissen. Zonder insecten groeit er geen fruit aan de bomen. Zonder ruime oeverzones zoekt het water desnoods zijn eigen weg. Als de natuur niet tegen een stootje kan, is er weinig ruimte om industriële activiteiten, recreatie, visserij (enzovoort) in te passen. Zonder groen en levend water in onze omgeving voelen we ons aantoonbaar minder goed. Investeren in robuuste natuur is daarom ook investeren in onze economie, ons welzijn en onze gezondheid.



1.2 Doel

Een volgende tussenstap in de transitie naar natuurwinst-denken

Een eerste stap in het natuurwinst-denken is gezet met de Natuurambitie Grote Wateren (2014). Daarin staat toekomstbestendige natuur op basis van natuurlijke processen centraal. Het White Paper Natuurwinstplan Grote Wateren (2020) heeft de denkrichting concreter gemaakt met een stappenplan. Het Natuurwinstplan Grote Wateren 2021 is een volgende tussenstap in de transitie.

Inhoud Natuurwinstplan

Het Natuurwinstplan laat zien waarom we voor alles moeten werken aan robuuste ecosystemen om tot duurzame biodiversiteit in de grote wateren te komen. Het geeft ook voorbeelden uit de praktijk en een strategisch stappenplan om het natuurwinst-denken te implementeren. Ook geeft het plan de nieuwste inzichten in de kansen en dilemma's van het natuurwinst-denken, ecologisch en juridisch gezien, en ervaringen met nieuwe samenwerkingsvormen. Tot slot biedt het plan een bestuurlijke agenda en vervolgstappen voor de implementatie van het natuurwinst-denken.

Richting geven aan beleid, uitvoering en beheer

Hiermee geeft het Natuurwinstplan richting aan lopende beleidstrajecten (zoals de Actualisatie doelensystematiek Natura 2000), uitvoeringsprogramma's (met name de Programmatische Aanpak Grote Wateren), natuurbeheer (zoals de actualisatie van Natuur 2000-beheerplannen) en maatregelen om de impact van gebruik te verminderen. Ook anderen die zich inzetten voor de natuur van de grote wateren kunnen deze inzichten benutten en zich laten inspireren. De inzet op robuuste ecosystemen sluit aan bij het concept Basiskwaliteit Natuur.

Advies van de Ecologische Denktank

De Denktankleden benadrukken de noodzaak voor een nationale visie op robuuste en veerkrachtige natuur in de grote wateren in 2050. De Denktank adviseert gebruik te maken van het concept van natuurwinst-denken. Daarbij moeten bestuurders lef tonen om keuzes te maken die op korte termijn misschien pijn doen voor specifieke belangen, maar op lange termijn het beste zijn voor het algemeen belang. We moeten ophouden met het huidige 'gerommel in de marge'. De enige weg om vooruit te komen, is door 'in de plus' te denken. Het Rijk moet daarin de regie pakken en keuzes maken voor de lange termijn. Het poldermodel loopt hier tegen zijn grenzen aan.

De kwartiermaker voor het vervolg van het Natuurwinstplan moet ervan doordrongen zijn dat herstel van ecosystemen en de biodiversiteit urgent is. De natuur is sterk verarmd. Nederland bungelt onderaan als het gaat om de implementatie van de Habitatrichtlijn (zelfs ónder Malta). Daarmee zijn ook juridisch de grenzen bereikt. Bestuurders hebben nú al mandaat om aan robuuste ecosystemen te werken; dat is vastgelegd in talloze verdragen en afspraken.

Er zijn ambassadeurs nodig om het natuurwinst-denken uit te dragen. Gebruik daar ook jongeren voor.

1.3 Status en totstandkoming

Als vervolg op de ambitie van LNV en IenW

Het Natuurwinstplan Grote Wateren 2021 geeft een concrete uitwerking van de ambitie die de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW) in het White Paper Natuurwinstplan Grote Wateren hebben geformuleerd. Het Natuurwinstplan agendeert bestuurlijke issues en geeft concrete stappen voor de implementatie in lopende trajecten.

Opstellers van het Natuurwinstplan

Het Natuurwinstplan is opgesteld door het Kernteam Natuurwinstplan. Het kernteam bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van LNV, Rijkswaterstaat (ook namens het ministerie van IenW), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Staatsbosbeheer en de natuurorganisaties.

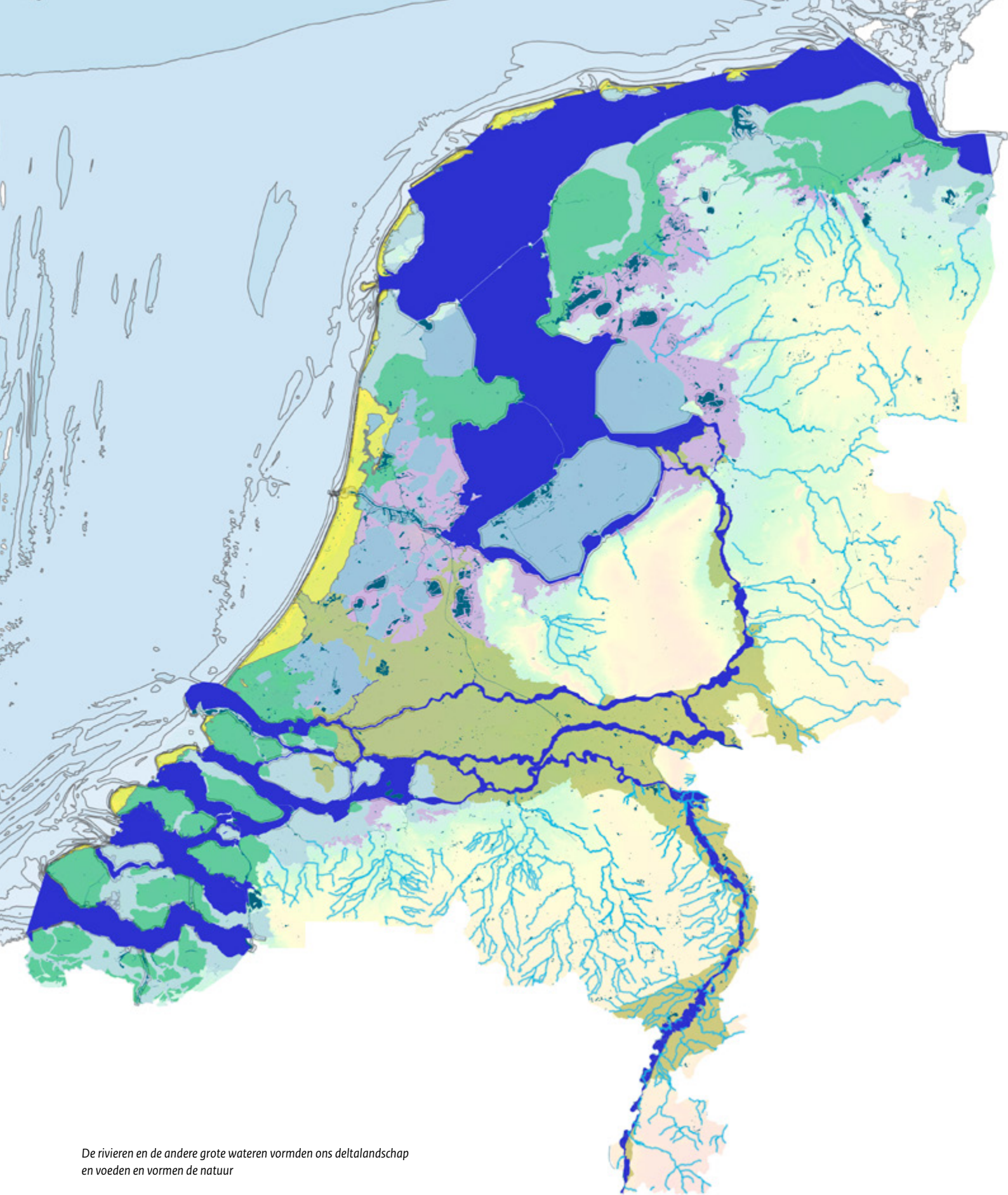
Life IP Deltanatuur en Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW)

Het Natuurwinstplan is vastgesteld in de stuurgroepen van Life IP Deltanatuur en de Programmatische Aanpak Grote Wateren (zie hieronder).


- Met het programma Life IP Deltanatuur wil Nederland de ontwikkeling van waardevolle deltanatuur in ons land een impuls geven. Het programma levert verschillende instrumenten op om problemen met het realiseren van natuur in de grote wateren op te lossen. Het Natuurwinstplan is daar één van, naast bijvoorbeeld betere samenwerkingsvormen en synergie tussen uitvoeringsprogramma's. Kijk op: life-ip-deltanatuur.nl.
- De PAGW is een uitvoeringsprogramma van het Rijk om te komen tot robuuste natuur in de grote wateren. Dit gebeurt vooral door herstel van natuurlijke processen, aanleg van genoeg leefgebieden van goede kwaliteit en goede verbindingen. Het Natuurwinstplan geeft de strategie om te komen tot onderbouwde maatregelen voor robuuste natuur. Het uitgangspunt vormen de ecologische potenties van gebieden en de kansen voor Natura 2000-doelen op landelijk niveau.

Perkpolder in Zeeland





De rivieren en de andere grote wateren vormen ons deltalandschap en voeden en vormen de natuur

An aerial photograph showing a vast landscape of flooded fields. The water is a murky brown color, covering most of the ground. In the foreground, a small island of land features a house with a red roof and several bare trees. In the middle ground, there are green and brown patches of land, some partially submerged. A long, narrow strip of land with a row of trees runs diagonally across the scene. In the background, a large body of water is visible, with a power line tower on the right side.

2. Nut en noodzaak van natuurwinst-denken

Het natuurwinst-denken is een nieuwe manier van denken en handelen om toe te werken naar de Natura 2000-doelen in de grote wateren. Het begint met het ontwikkelen van een goed fundament: een robuust ecosysteem met natuurlijke processen. Met die basis kunnen we vrijwel alle doelen op landelijk niveau duurzaam behalen.

2.1 Waarom anders omgaan met natuur(doelen)

Het dilemma in de grote wateren

Biodiversiteit neemt af, ecosysteem functioneert niet goed

We willen in Nederland onze unieke deltanatuur behouden en verbeteren. Het behalen van de Natura 2000-doelen is de minimale opgave om de biodiversiteit van onze delta in stand te houden. Dit is het vertrekpunt om de natuur robuust genoeg te maken voor menselijk medegebruik. Dat geldt ook voor de grote wateren. Op dit moment gaat de biodiversiteit in de meeste grote wateren verder achteruit, al is er op onderdelen verbetering te zien. Een belangrijke oorzaak is dat het ecosysteem als geheel niet goed functioneert. Symptomen zijn bijvoorbeeld de voedsel-schaarste bij kustvogels, het ontbreken van grote oude vissen en de dominantie van enkele soorten in de bodemdierengemeenschap.

We willen robuuste ecosystemen

Daarom zet het Rijk in op de ontwikkeling van robuuste ecosystemen op een passende schaal, met natuurlijke processen, genoeg leefgebieden van goede kwaliteit en goede verbindingen. Dat gebeurt met name met de Programmatisch Aanpak Grote Wateren. Gemakkelijk is dat allerm minst. Het is tenslotte niet voor niets dat de natuurlijke processen de afgelopen eeuwen – met name de afgelopen 50 jaar! – steeds verder aan banden zijn gelegd en dat leefgebieden en verbindingen zijn verdwenen. Dat was omwille van de waterveiligheid, zoetwatervoorziening, landbouw, scheepvaart en andere functies die ook nu nog van belang zijn.

Dilemma: niet alle soorten passen bij een robuust ecosysteem

Er zijn kostbare en ingrijpende systeemwijzigingen nodig om weer meer natuurlijke processen, leefgebieden en verbindingen te krijgen. Als dat lukt, ontstaat een robuust

ecosysteem waar de meeste Natura 2000-soorten en -habitattypen veel beter gedijen. De meeste, maar mogelijk niet alle. Het zou kunnen dat een enkel Natura 2000-doel niet past bij een robuuster ecosysteem in het betreffende gebied.

Anders denken over natuur(doelen)

Robuustere ecosystemen zijn noodzakelijk, maar er zijn ingrijpende systeemwijzigingen voor nodig en ze zijn niet altijd te verenigen met alle Natura 2000-doelen voor een gebied. Dit dilemma vraagt om een nieuwe manier van denken over natuur en natuurdoelen in Nederland. En om een transitie in de aanpak. Centraal staan de kansen van een gebied om natuurwaarden duurzaam te versterken.

Nader toegelicht: robuuste natuur is voorwaarde én belemmering voor Natura 2000

Robuuste natuur met natuurlijke processen is noodzakelijk om natuurdoelen duurzaam te behalen. Maar sommige natuurdoelen zijn juist strijdig met die natuurlijke omstandigheden. Dat zit zo ...

Robuuste en klimaatbestendige natuur

De Nederlandse deltanatuur moet standhouden te midden van verstedelijking, hoogwaterbescherming, industrie, uitstoot en lozingen van verontreinigingen en meststoffen, scheepvaart, recreatie, enzovoort. Deze activiteiten leggen een constante druk op de natuur. Aan de ene kant moeten we proberen die druk zo laag mogelijk te maken. Aan de andere kant moeten we inzetten op natuur die robuust genoeg is om aanvaardbare druk op te vangen. Ook klimaatverandering legt druk op de natuur: leefgebieden verschuiven en soorten moeten de kans krijgen om mee te bewegen. De natuur moet daarom robuust én klimaatbestendig zijn.

Robuust betekent: een goed functionerend ecosysteem

Natuur is robuust als sprake is van een gevarieerd en complex ecosysteem, met veel dwarsverbanden en interacties tussen soorten. Juist die variatie en complexiteit maken de natuur veerkrachtig, omdat er allerlei vangnetjes zijn om verstoringen op te vangen. Zo'n ecosysteem vraagt meer dan behoud en bescherming van enkele specifieke soorten. Er is een goed fundament nodig om het hele ecosysteem draaiend te houden. Natuurlijke processen zijn een belangrijk onderdeel van het fundament, samen met voldoende leefgebieden en natuurlijke verbindingen. Denk bijvoorbeeld aan getijdenwerking, natuurlijke peilvariaties, erosie en sedimentatie, gevarieerde leefgebieden en geleidelijke overgangen in stroomsnelheden, zoutgehalten, diepte en dergelijke.

Meestal is robuuste natuur beter voor Natura 2000

In veel gevallen wordt het gemakkelijker de Natura 2000-doelen voor de grote wateren te behalen als er natuurlijke processen en voldoende leefgebieden met goede verbindingen zijn. Sterker nog, vaak is dat een voorwaarde om soorten duurzaam te kunnen behouden en beschermen. Na herstel van geleidelijke zoet-zoutovergangen kunnen trekvissen hun paaigebieden bijvoorbeeld beter bereiken en wordt het aanzienlijk kansrijker om in de grote rivieren soorten als zalm, fint en steur in gezonde populaties terug te krijgen en in stand te houden. Na uitbreiding van ondiepwaterzones in het IJsselmeergebied ontstaat een grotere kraamkamer voor vis en hebben visetende vogels als visdief en zwarte stern meer voedsel.

Maar niet altijd

In sommige gebieden komen zeldzame soorten voor die zich juist thuis voelen bij de huidige, sterk veranderde omstandigheden. Zo groeit de groenknolorchis pas op

de voormalige zandplaten van de Grevelingen sinds de getijdynamiek is verdwenen door de aanleg van de Deltawerken. Herstel van natuurlijke processen (of gedeeltelijk herstel) kan voor zo'n soort in het betreffende gebied nadelig zijn. Toch kunnen dergelijke soorten onder de bescherming van Natura 2000 vallen: de referentie voor Natura 2000 is de biodiversiteit op het moment dat de bescherming van toepassing werd. De richtlijnen laten geen verslechtering van de situatie toe (of alleen in heel specifieke gevallen). Zo zou een doel dat afhankelijk is van de huidige omstandigheden, herstel van een robuuster ecosysteem lastig kunnen maken, terwijl dat herstel juist gunstig is voor andere Natura 2000-doelen. Hoe vaak dit dilemma kan ontstaan, is nog niet duidelijk.

In de grote wateren is van nature vaak sprake van grote dynamiek: leefgebieden en soorten komen en verdwijnen. Voor zo'n cyclisch proces biedt de Natura 2000-systematiek ruimte (zolang er geen trendmatige achteruitgang is). Een robuust ecosysteem biedt betere mogelijkheden voor dit proces van komen en gaan.

Alles bij elkaar: robuustere ecosystemen zijn beter voor Natura 2000-doelen

De verwachting is dat door herstel van natuurlijke processen in de grote wateren robuustere ecosystemen ontstaan en meer Natura 2000-doelen binnen bereik komen. Het in stand houden van de natuur in een goed functionerend ecosysteem vraagt bovendien minder inspanning voor beheer en onderhoud. In alle gevallen is naast herstel van ecosystemen ook vermindering van de verstoringdruk nodig. Dat vraagt zorgvuldige herstelplannen, met oog voor de samenhangen binnen het ecosysteem en met de omliggende landschappen.



2.2 Inzet van het Natuurwinstplan Twee ambities

Met het Natuurwinstplan willen de partners van Life IP twee ambities voor de grote wateren bij elkaar brengen:

1. herstel van robuuste ecosystemen
2. het behalen van Natura 2000-doelen

1. Startpunt is werken aan een robuust ecosysteem

Het startpunt is zoveel mogelijk in te zetten op de ontwikkeling van een robuust ecosysteem. Daarbij gaat het met name om natuurlijke processen, grote en gevarieerde leefgebieden en goede verbindingen tussen natuurgebieden. Om deze situatie te bereiken, kunnen grootschalige systeemingrepen nodig zijn. Per gebied is een afweging nodig van wat haalbaar is. Dat gebeurt onder meer met de PAGW, maar ook bijvoorbeeld met het Programma Natuur, de Agenda voor het Waddengebied 2050, het programma Eems-Dollard 2050, Agenda IJsselmeergebied 2050, Programma Integraal Riviermanagement en de Gebiedsagenda Zuidwestelijke Delta 2050. De situatie die zo ontstaat, biedt het fundament voor robuuste natuur.

2. Behalen van Natura 2000-doelen

De potenties van het robuuste ecosysteem benutten we om de Natura 2000-doelen te behalen op landelijk niveau. Dat is een Europese verplichting. Soms zal het daarvoor nodig zijn de inrichting van een gebied verder te optimaliseren en de verstoringdruk aan te passen. Als een gebiedspecifiek doel ook daarmee niet duurzaam te realiseren is, omdat het niet past bij de ecologische potentie van het gebied, wil Nederland zich inspannen om het doel na te streven in een ander gebied waar het beter past.

Natuurwinst: meer variatie, robuustheid en veerkracht

De verwachting is dat op deze manier meer natuurwinst tot stand komt. De natuurlijke processen, leefgebieden en verbindingen komen ten goede aan het hele ecosysteem, niet alleen aan de soorten waar doelen voor gelden. Er komt meer variatie in leefgebieden en daarmee in soorten.

Dat levert een gevarieerder voedselaanbod op in het ecosysteem, waardoor de voedselpiramide steviger staat. Het ecosysteem, inclusief de beschermde soorten en habitattypen, is duurzamer en robuuster dan in de huidige situatie en heeft meer veerkracht om mee te bewegen met klimaatverandering. Ook natuurlijke verbindingen tussen leefgebieden dragen daaraan bij: soorten kunnen hiermee nieuwe leefgebieden bereiken en 'meebewegen' met klimaatverandering.

Ecologische en juridische vraagstukken om op te lossen

Op de route van het Natuurwinstplan zijn nog enkele vraagstukken op te lossen. Een belangrijke vraag is bijvoorbeeld hoe de ecologische potentie van een watersysteem is vast te stellen en welke Natura 2000-doelen daarbij passen. Daarnaast is de juridische inbedding van de eventuele verplaatsing van gebiedsspecifieke doelen een vraagstuk. Nieuwe vormen van samenwerking en afstemming kunnen het proces mogelijk versnellen en verbeteren. Op al deze terreinen vindt onderzoek plaats. Hoofdstuk 3 geeft de tussenresultaten.



Lauwersmeer of Lauwerszee

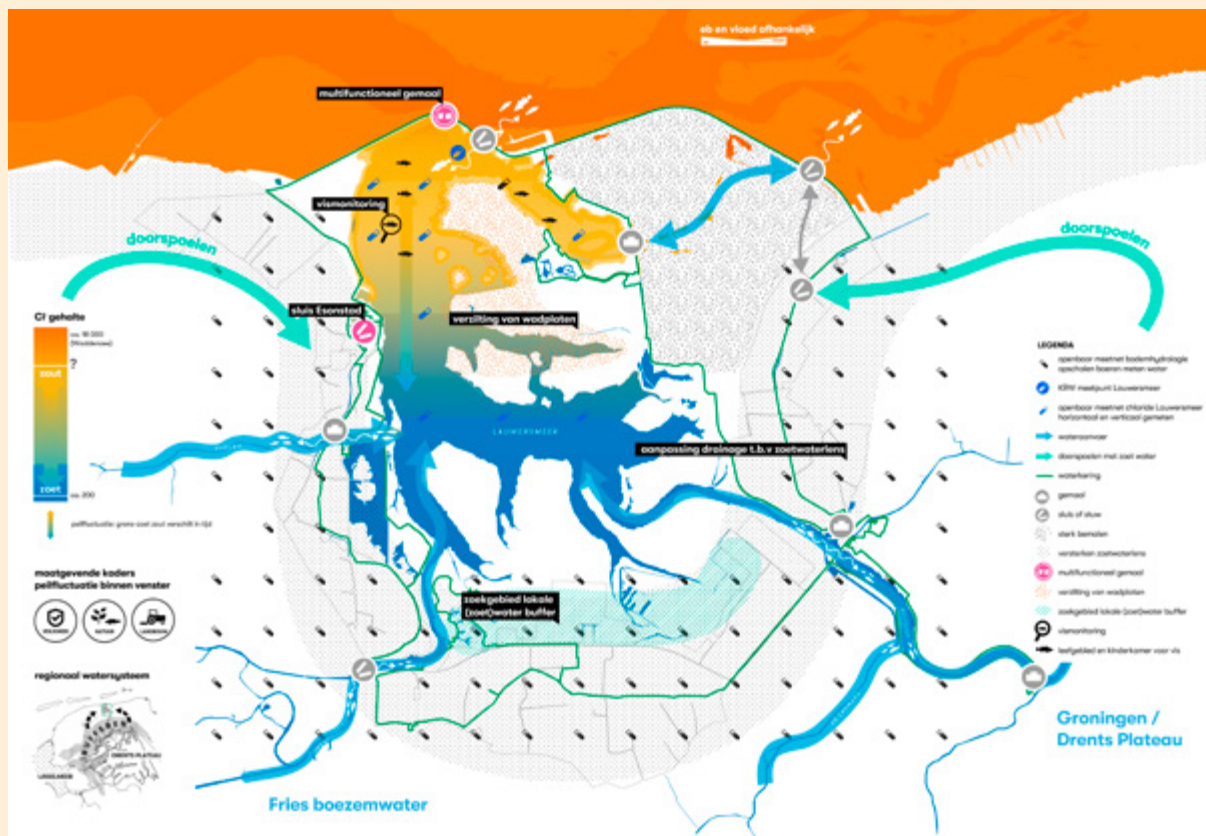
Het Lauwersmeer heette tot 1969 Lauwerszee: een zeearm van de Waddenzee met wadplaten en kwelders waar riviertjes in uitmondten. Na de afsluiting in 1969 – die bescherming biedt tegen overstromingen – is een zoet meer ontstaan. Het Lauwersmeer is belangrijk voor de regionale afwatering uit Fryslân, Groningen en Noord-Drenthe. Voor het Lauwersmeer gelden nu Natura 2000-doelen die bij een zoet meer passen, zoals voor het porseleinhoen. Voor het duurzaam in stand houden van een zoetwaterecosysteem is natuurlijke peildynamiek nodig.

Op macroschaal is verbinden van de Waddenzee met het achterland een logische opgave. Er gaan ook steeds meer stemmen op om het Lauwersmeer en de Waddenzee binnen randvoorwaarden als één ecosysteem te zien, in een sterke economische regio. Zo hebben regionale partijen in 2019 het manifest Lauwerskust ontwikkeld.

Door het Lauwersmeer opnieuw – gecontroleerd – te verbinden met de Waddenzee en de binnenwateren, kunnen hier zoet-zoutovergangen terugkomen die van belang zijn voor de onderwaternatuur van de Waddenzee. Via deze overgangen komen voedingsstoffen in de Waddenzee en kunnen trekvisser van en naar hun

paaigebieden zwemmen. Ook ontstaat meer ruimte voor kweldervegetaties die in de Waddenzee onder druk staan, en voor vogels zoals kluten en verschillende soorten sterns. Een zoute of brakke zeearm is bovendien bij klimaatverandering duurzamer in stand te houden: door zeespiegelstijging is het steeds moeilijker om het water van het Lauwersmeer naar de Waddenzee te laten wegstromen.

In november 2021 hebben Waterschap Noorderzijlvest, provincie Groningen en betrokken partijen het “Perspectief voor natuur én landbouw in Lauwersmeergebied, Van zorgen naar zekerheid rond zoet en zout water in het Lauwersmeer” gepubliceerd. De voorgestelde aanpak sluit aan bij het natuurwinst-denken: op ecosystemeniveau bekijken hoe we tot robuuste en veerkrachtige natuur komen, door aan te sluiten bij natuurlijke processen en goede verbindingen te creëren. Misschien is nieuw leefgebied nodig voor bijvoorbeeld het porseleinhoen. Daarvoor komt ruimte in het zuidelijke deel van het Lauwersmeer (dat zoet blijft), en net buiten het Lauwersmeer langs het regionale water of verder weg in een waterbergingsgebieden als De Onlanden. Dit gebieds-proces laat zien hoe met een gezamenlijke aanpak meerdere belangen in samenhang tot hun recht komen.



Kaartbeeld van de beoogde toekomstige inrichting van het Lauwersmeer als grote verbinding met de Waddenzee én de regionale boezem- en beeksystemen, resultaat van het gebiedsproces KRW Lauwersmeer ‘Van zorgen naar zekerheid rond zoet en zout’, gepubliceerd 4 november 2021. Bron waterschap Noorderzijlvest, provincie Groningen en de partners van het gebiedsproces

2.3 Strategie in vijf stappen

Het natuurwinst-denken bestaat uit vijf stappen. Iedere stap vraagt een goed en intensief gesprek tussen deskundigen, beleidsmakers, beheerders en belanghebbenden (ambtelijk én bestuurlijk).

1 Ecologische potentie in 2050 in beeld brengen

De eerste stap is het uitwerken van streefbeelden: de ecologische potentie in 2050 (en daarna) uitgedrukt in habitattypen en soorten. Dit gebeurt voor ieder van de grote wateren en met aandacht voor het landelijke geheel. Uitgangspunt zijn de natuurlijke processen, leefgebieden en verbindingen die ontstaan na afronding van de maatregelen van de PAGW en andere programma's, rekening houdend met klimaatverandering. Door de ecologische potentie te spiegelen aan de gebiedsspecifieke Natura 2000-doelen, wordt duidelijk welke Natura 2000-doelen in een gebied kansrijk zijn en welke niet en wat het landelijke beeld is.

2 Keuzes maken: randvoorwaarden voor robuuste ecosystemen

In welke mate kunnen natuurlijke processen terugkeren? Dat is niet alleen een wetenschappelijke vraag, maar vooral ook een maatschappelijke. Het IJsselmeergebied zal bijvoorbeeld ook in de toekomst de belangrijkste zoetwatervoorraad van Nederland blijven en dat stelt grenzen aan de ecologische potentie. Voor ieder gebied zijn expliciete keuzes nodig over de randvoorwaarden voor robuuste ecosystemen en de consequenties daarvan voor de natuurwaarden en de biodiversiteit. Daarbij zijn herstel van natuurlijke processen en de bijbehorende soortenrijkdom het uitgangspunt. Ook de juridische mogelijkheden spelen daar een rol bij. Dit zijn complexe politiek-bestuurlijke keuzes die bepalend zijn voor de toekomstige natuurwaarden en de biodiversiteit van Nederland. De Ecologische Denktank adviseert een 'nee-tenzij' te hanteren voor randvoorwaarden die het bereiken van een robuust ecosysteem en de beoogde biodiversiteit in de weg staan. Het advies is daar alleen van af te wijken bij zeer dringende en onvermijdelijke maatschappelijke problemen en als andere oplossingen niet mogelijk blijken.

3 Maatregelen optimaliseren

Als blijkt dat een Natura 2000-doel met de voorgaande stappen niet kansrijk is in een gebied, vindt een optimalisatieslag plaats: het streefbeeld, de PAGW-maatregelen en de Natura 2000-beheerplannen worden

verder geoptimaliseerd binnen de gekozen randvoorwaarden, waarbij een robuust ecosysteem steeds het uitgangspunt blijft. Ook kan blijken dat aanvullende maatregelen nodig zijn om noodzakelijke processen, leefgebieden of verbindingen tot stand te brengen, of om de druk op de natuur door gebruiksfuncties te verminderen.

In de praktijk zullen de stappen 1, 2 en 3 een iteratief proces zijn: iedere stap levert kennis op die de andere stappen kan verrijken. Daarnaast hebben de Natura 2000-beheerplannen en de PAGW ook een eigen dynamiek die van invloed is op de momenten waarop de stappen gezet worden.

4 Doelen herordenen

Het is denkbaar dat ook met de optimalisatieslag enkele doelen niet duurzaam te realiseren zijn in een bepaald gebied, omdat ze niet passen in het toekomstige ecosysteem. Voor ieder groot water vindt een afweging plaats of deze niet-kansrijke doelen op een andere plaats wel te realiseren zijn. Daarbij kunnen ook gebieden buiten de grenzen van de grote wateren in beeld komen. Het resultaat van deze stap is dat de biodiversiteit die bij de Natura 2000-doelen hoort, op landelijk niveau invulling krijgt. De mate waarin herordening van doelen juridisch mogelijk is, hangt af van het doel: de mogelijkheden voor zogeheten verbeterdoelen en uitbreidingsdoelen zijn ruimer dan voor behoudsdoelen (zie paragraaf 3.2).

5 Zorgen voor afspraken en juridische inbedding

Nederland volgt de juridische stappen die nodig zijn voor eventuele herordening van de Natura 2000-doelen. De resultaten komen in aanwijzingsbesluiten te staan. Dit proces is onderdeel van de Actualisatie doelen-systematiek (zie paragraaf 4.2). Uitgangspunt is dat behoud en bescherming van de biodiversiteit op ieder moment goed geborgd zijn. Voor sommige aanpassingen moet Nederland de noodzaak en de mogelijkheden met de Europese Commissie bespreken (zie paragraaf 3.3).

Natuur in de grote wateren is bij uitstek dynamisch en veranderlijk. Daarom zal het nodig zijn deze stappen cyclisch te doorlopen en de resultaten eventueel bij te stellen. Monitoren en evalueren is daar een belangrijk onderdeel van.

3. Natuurwinst in de praktijk



De afgelopen jaren hebben onderzoekers en ‘denktanks’ uitgezocht hoe het natuurwinst-denken in de praktijk is toe te passen. Ecologen, juristen en samenwerkingsexperts hebben de mogelijkheden onderzocht en vraagstukken geïdentificeerd die nog om een oplossing vragen. Hieronder volgt de tussenstand.

3.1 Ecologische inzichten

Inzetten op natuurwinst-denken vraagt om een uitwerking van de ecologische potentie die ontstaat bij de ontwikkeling van een robuust ecosysteem. Ook is een vertaling nodig van ecosysteemkenmerken in aantallen soorten en de oppervlakte van habitattypen. Het advies van de Ecologische Denktank en onderzoek van Wageningen Research geven daar richting aan.

Kansen en aandachtspunten voor het Natuurwinstplan

Investeren in robuust ecosysteem noodzakelijk

De Ecologische Denktank onderstreept nog eens de noodzaak van grootschalig natuurherstel in de grote wateren: voor duurzaam behoud en ontwikkeling van natuurwaarden is versterking van natuurlijke processen en gradiënten op landschapsschaal een voorwaarde. Welke investeringen daarvoor nodig zijn, moet volgen uit een ecosystemebenadering. Het ontwikkelen van robuuste en veerkrachtige ecosystemen geeft de beste kansen voor het behalen van Natura 2000-doelen, nu en bij een veranderend klimaat.

Leidende principes voor de uitwerking van maatregelen

Grootschalig natuurherstel komt voornamelijk tot stand via de PAGW en andere grote uitvoeringsprogramma's. De maatregelen van de PAGW zijn nog niet helemaal uitgekristalliseerd. De Ecologische Denktank heeft vier leidende principes voorgesteld voor de uitwerking van maatregelen:

1. voldoende areaal van voldoende kwaliteit;
2. geleidelijke overgangen;
3. natuurlijke dynamiek;
4. natuurlijke verbindingen.

Hiermee zijn de maatregelen verder in te vullen en te optimaliseren.

De Denktank adviseert om bij de invulling van de maatregelen voor de grote wateren ook 'over de dijk' te kijken: in sommige gevallen kunnen binnendijkse maatregelen of uitbreiding van het grote water de veerkracht van het ecosysteem vergroten, bijvoorbeeld voor het opvangen van de effecten van klimaatverandering. Dat kan de Natura 2000-doelen dichterbij halen. Dit vraagt om aandacht in de governance.

Oostvaardersoevers

Verbinding tussen Markermeer en Oostvaardersplassen-Lepelaarplassen

Het IJsselmeergebied bestaat uit grote meren die met dammen van elkaar gescheiden zijn: IJsselmeer, Markermeer-IJmeer en de randmeren. Langs de oevers liggen hoge dijken. Door deze inrichting en het kunstmatige peilbeheer ontbreekt het aan moerassige oeverzones en natuurlijke dynamiek. Beide zijn essentieel voor het ecosysteem van een zoetwatermeer. Daardoor is er bijvoorbeeld geen natuurlijke aanvoer van voedingsstoffen naar de meren en hebben jonge vissen onvoldoende paai- en opgroeigebieden. En dat terwijl er 'over de dijk' twee grote wetlands liggen die deze ecologische functies goed zouden kunnen vervullen: de Oostvaardersplassen en de Lepelaarplassen. De wetlands kunnen op hun beurt van het meer profiteren. Op dit moment liggen de wetlands grotendeels geïsoleerd van het Markermeer.

Oostvaardersoevers is een grootschalige maatregel om het Markermeer, de Oostvaardersplassen en de Lepelaarplassen robuust te maken. De kern van dit project is het verbinden van deze wateren, zodat tussen de wetlands en het meer uitwisseling plaatsvindt van water en de stoffen en organismen die daarin zitten. De wetlands kunnen paai- en opgroeigebied voor vis bieden. Het meer kan bijdragen aan de waterpeildynamiek in de wetlands die nodig is om moerasvegetatie duurzaam in stand te houden. Daar profiteren diverse vis- en vogelsoorten van. De moerassen leveren vervolgens weer energie en nutriënten voor het voedselweb in het meer.

De technische uitvoering van het project is nog een uitdaging: het water in het Markermeer staat zo'n 4 meter hoger dan in de wetlands en de gebieden worden van elkaar gescheiden door een primaire waterkering. Een duurzame oplossing bouwt uiteindelijk niet op pompen, maar op de natuurlijke energie in het gebied.



Vertaalslag van Natura 2000-doelen naar inrichting

Het Natuurwinstplan zet in op de ontwikkeling van een robuust ecosysteem als middel om de Natura 2000-doelen te bereiken. Om de juiste maatregelen te kunnen treffen, moeten deskundigen de potentiële kenmerken van het ecosysteem kunnen vertalen in de verwachte aanwezigheid van Natura 2000-soorten en de aantallen waarin deze soorten kunnen voorkomen. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van Natura 2000-habitattypen en de oppervlakten daarvan. Het werken met brandbreedtes is daarbij essentieel, vanwege de hoge mate van onvoorspelbaarheid en de natuurlijke veranderlijkheid van het ecosysteem.

Met ecotopen de gewenste inrichting uitdrukken

Onderzoek van Wageningen Research laat zien dat een methode op basis van ecotopen goede kansen biedt om Natura 2000-doelen te vertalen in inrichting en andersom. Een ecotoop is een landschapselement met bepaalde kenmerken, zoals diepte, stroomsnelheid, zoutgehalte en sedimentsamenstelling. Ecotopen zeggen daarmee iets over leefgebieden en die zeggen weer iets over de potentie voor soorten en habitattypen. Daarmee zijn ecotopen een geschikte eenheid om de gewenste inrichting van de grote wateren uit te drukken. Rijkswaterstaat heeft voor alle grote wateren de ecotopen in kaart gebracht en actualiseert deze informatie cyclisch. Dit maakt het mogelijk huidige en gewenste oppervlaktes met elkaar te vergelijken en verschuivingen in de tijd te meten.

Ecotopen laten knelpunten zien

Wageningen Research heeft voor alle Natura 2000-doelen voor de grote wateren aangegeven welke ecotopen van belang zijn, bijvoorbeeld als broed-, rust- of foerageergebied (op basis van literatuur en expertoordelen). Door deze informatie te vergelijken met de huidige aanwezigheid van deze ecotopen en de staat van instandhouding van de Natura 2000-doelen, wordt duidelijk welke ecotopen in onvoldoende mate aanwezig zijn om de Natura 2000-doelen te kunnen halen. Zo blijkt uit een analyse voor Markermeer-IJmeer dat het kleine areaal ondiep water voor veel doelen een knelpunt vormt. Dat geeft richting aan de benodigde maatregelen, waarbij de oplossing ook aan de andere kant van de dijk kan liggen. Hierbij is het steeds belangrijk te blijven sturen op een compleet ecosysteem. Ook ecotopen die niet direct tot het leefgebied van te beschermen soorten horen, kunnen essentieel zijn voor de aanwezigheid van die soorten. Zo behoren diepe geulen niet tot het directe leefgebied van vogels in de Waddenzee, maar indirect zijn ze wel relevant voor de voedselbeschikbaarheid voor vogels (vanwege aan- en afvoer van vers water, voedingsstoffen en vis).

Drukfactoren van invloed op kwaliteit van leefgebieden

Het creëren van de benodigde ecotopen in voldoende omvang is een voorwaarde, maar geen garantie voor het bereiken van de Natura 2000-doelen. Ook de kwaliteit van leefgebieden is van belang voor de biodiversiteit. Met name verstoring kan grote negatieve gevolgen hebben. Hierbij gaat het om verstoring in brede zin: geluid, beweging, verontreiniging, overexploitatie, enzovoort.

Verstoring ontstaat door drukfactoren als visserij, scheepvaart, baggeren en storten, mijnbouw, landbouw en recreatie. De Ecologische Denktank adviseert om in aanvulling op de maatregelen van de PAGW ook te investeren in het omgaan met drukfactoren. Dat vraagt inzicht in (beheer)maatregelen die substantiële winst voor het ecosysteem opleveren.

Het zal niet altijd mogelijk zijn een direct verband aan te tonen tussen een specifieke drukfactor en de biodiversiteit. Daarom kan het nodig zijn het voorzorgsprincipe toe te passen, met een goede onderbouwing.

Ook andere omstandigheden bepalen de aanwezigheid van soorten en habitattypen, zoals de leefomstandigheden in het land waar trekvogels overwinteren of broeden, en de mogelijkheid voor trekvissen om van en naar hun paaigebieden te zwemmen.

Terughoudend in herordening van Natura 2000-doelen

Robuuste ecosystemen bieden een ruime variatie in leefgebieden. Dat geeft kansen voor een grote biodiversiteit. De Denktank adviseert niet te snel aan te nemen dat bepaalde beschermde soorten en habitattypen geen kans meer hebben in een gebied na herstel van natuurlijke processen. Ook is het vanuit ecologisch perspectief raadzaam om terughoudend te zijn met herordening van Natura 2000-doelen. Natura 2000 is een krachtig instrument voor bescherming van natuur in Nederland en bescherming is in dit dichtbevolkte en intensief gebruikte land van groot belang. Bovendien zijn de beschermde soorten en habitattypen in Nederland essentieel voor het Europese natuurnetwerk en de wereldwijde biodiversiteit. Uitgangspunt bij herordening moet daarom steeds zijn dat grote zekerheid bestaat over de betere kansen van de soort of het habitatype in een ander gebied en dat de bescherming op ieder moment goed geregeld is.

Kennisontwikkeling: methode om ecotopenstreef- beelden te vertalen naar Natura 2000-doelen

Eind 2023 zijn voor alle grote wateren streefbeelden beschikbaar, uitgedrukt in ecotopen. De streefbeelden hebben zoveel mogelijk een kwantitatieve wetenschappelijke onderbouwing. Wageningen Research werkt verder aan een methode om de ecotopenstreefbeelden te vertalen in aantallen Natura 2000-soorten en oppervlaktes van habitattypen. Deze vertaling laat zich niet makkelijk in een rekenkundig model vatten, omdat veel aspecten een rol spelen: niet alleen het oppervlak van de verschillende ecotopen, maar ook afstanden tussen ecotopen, verbindingen en verstoring door menselijke activiteiten (binnen en buiten Nederland). Expertoordelen van mensen die de doelsoorten en -typen en het gebied goed kennen, zijn daarom onvermijdelijk. Onderdeel van de methode is om dit oordeel navolgbaar en herhaalbaar te maken. Begin 2022 komen de eerste resultaten beschikbaar met het IJsselmeer-gebied als voorbeeld. Voor het IJsselmeer-gebied is al veel bruikbare informatie beschikbaar. Daarom wordt dit gebied als pilot gebruikt voor het ontwikkelen, evalueren en verbeteren van de methode.

3.2 Juridische inzichten

Mogelijkheden om natuurdoelen te herordenen

Herordening van natuurdoelen kan nodig zijn voor het natuurwinst-denken. Dit komt bijvoorbeeld in beeld als een Natura 2000-doel ecologisch gezien niet haalbaar is in een bepaald gebied of als twee huidige Natura 2000-doelen elkaar uitsluiten. Verbetering van het ecosysteem kan ook juist kansen bieden voor aanvullende gebiedsdoelen of een hoger doelbereik, en daarmee voor de doelen op landelijke schaal. Ook dat kan aanleiding zijn voor het aanpassen van doelen. De Natura 2000-regelgeving biedt – onder voorwaarden – juridische mogelijkheden voor herordening. Dat blijkt uit analyses van de Juridische Denktank en onderzoeken die het ministerie van LNV heeft laten uitvoeren. Hieronder staan de juridische (on)mogelijkheden op grond van de Europese richtlijnen en jurisprudentie.

Juridische kansen en aandachtspunten voor het Natuurwinstplan

Natura 2000: over behoud én verbetering

Aanzienlijke delen van de grote wateren zijn aangewezen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Daarmee zijn de grote wateren de grootste natuurgebieden van Nederland. In de aangewezen gebieden moet Nederland natuurwaarden behouden en verbeteren. Voor de aangewezen planten- en diersoorten en habitattypen gelden twee doelen:

1. Behoud

De toestand van de soort of het habitatype mag niet verslechteren ten opzichte van het moment waarop de bescherming van toepassing werd (het 'verslechteringsverbod');

2. Verbetering en uitbreiding

De soort of het habitatype moet landelijk een gunstige staat van instandhouding bereiken door de kwaliteit van leefgebieden of habitattypen te verbeteren (verbeterdoel) en de populatie of de omvang van het leefgebied of habitatype te vergroten (uitbreidingsdoel).

Behoud: verslechtering niet toegestaan

Waar een behoudsdoel geldt, is het verplicht maatregelen te nemen als de populatie of het leefgebied waar het doel voor geldt in kwaliteit of omvang achteruitgaat. Dat volgt uit het verslechteringsverbod. De basis hiervoor is het voorzorgsprincipe: het moet steeds zeker zijn dat geen achteruitgang optreedt, door autonome ontwikkelingen, de uitvoering van projecten of vormen van gebruik van het gebied.

Verbetering en uitbreiding: naar gunstige staat van instandhouding

De regels schrijven niet voor wanneer het doel voor verbetering en uitbreiding bereikt moet zijn. Het Rijk heeft aan de Tweede Kamer gemeld in 2050 de gunstige staat van instandhouding in de grote wateren te willen bereiken. In de Europese Biodiversiteitsstrategie heeft de Europese Commissie de ambitie opgenomen dat ten minste 30% van de soorten en habitattypen die nu niet in een gunstige toestand verkeren, in 2030 wel in die categorie valt of een sterke positieve trend vertoont. Het is nog onzeker of deze ambitie wettelijk bindend wordt, maar omdat de biodiversiteitscrisis zich al aan het voltrekken is, is snelheid maken essentieel.

Gunstige staat van instandhouding

Een habitatype heeft een gunstige staat van instandhouding als alle kenmerken die nodig zijn voor behoud van het habitatype stabiel aanwezig zijn of in omvang of kwaliteit toenemen. Dit geldt voor de verspreiding, omvang en structuur van het habitatype en de ecologische functies die nodig zijn voor het behoud. Ook moeten de typische soorten van het habitatype in een gunstige staat van instandhouding verkeren. Het moet bovendien de verwachting zijn dat dit zo blijft.

Een soort heeft een gunstige staat van instandhouding als de populatie levensvatbaar is en het natuurlijke verspreidingsgebied niet kleiner wordt en dit vermoedelijk op lange termijn zo blijft. Het leefgebied moet groot genoeg zijn en blijven om de populaties op lange termijn in stand te houden.

Verbeter- en uitbreidingsdoelen: herordening kán

Het herordenen van verbeter- of uitbreidingsdoelen is binnen de bestaande regelgeving mogelijk. Dat kan het makkelijkst als voor een natuurdoel de gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau is bereikt: dan is het mogelijk in een bepaald gebied het doel te verlagen (tot het niveau van het behoudsdoel), zolang tenminste de landelijke staat van instandhouding gunstig blijft. De meeste doelen in de grote wateren hebben de gunstige staat van instandhouding nog niet bereikt. Ook in dat geval is herordenen mogelijk, als verlaging in het ene gebied gepaard gaat met een minstens even grote verhoging in een ander gebied en die verschuiving bijdraagt aan de gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau.

Beperkte mogelijkheden om behoudsdoelen aan te passen

Soms komt het behoud van een Natura 2000-soort of -habitattype onder druk te staan bij herstel van natuurlijke processen. Denk bijvoorbeeld aan de al eerder genoemde groenknolorchis die (zonder compenserende maatregelen) deels verdwijnt bij herstel van beperkt getijd in de Grevelingen. De regelgeving biedt nu alleen in drie nauwkeurig omschreven gevallen de mogelijkheid om het behoudsdoel los te laten:

- als het doel structureel ecologisch onhaalbaar is ondanks alle mogelijke beheermaatregelen;
- als het doel onverenigbaar is met een ander doel (dan is de 'ten-gunste-van-benadering' van toepassing);
- als een project van groot openbaar belang onvermijdelijk schade berokkent aan de beschermde soort of het beschermde habitatype en die schade elders gecompenseerd wordt.

De groenknolorchis valt in dit geval mogelijk in de derde categorie: herstel van getijd in de Grevelingen is van groot openbaar belang (verbetering waterkwaliteit) en er zijn maatregelen mogelijk om de plant elders – binnen of buiten het gebied – te ontwikkelen zodat netto geen verlies optreedt.

Verschuiven behoudsdoelen kan toch wenselijk zijn

Om het natuurwinst-denken in praktijk te brengen en te komen tot robuuste ecosystemen, kan het ook in andere gevallen wenselijk zijn behoudsdoelen te verschuiven naar een ander gebied. Met goed onderbouwde praktijkvoorbeelden kan Nederland het gesprek hierover aangaan met de Europese Commissie. Volgens de richtlijnen is het nu verplicht een behoudsdoel te realiseren zolang dat ecologisch haalbaar is met (aanvullende) beheermaatregelen. Het speelt daarbij geen rol of de betreffende soort of het habitatype zich in een ander gebied juist heel goed heeft ontwikkeld en duurzamer perspectief heeft binnen het ecosysteem in dat gebied: de richtlijn gaat ervanuit dat het beter is de soort op beide plaatsen te beschermen.

Nederland in gesprek met de Europese Commissie

Het is denkbaar dat voor het behoud van een specifieke Natura 2000-soort in een specifiek gebied grote investeringen nodig zijn, omdat de soort niet logisch past bij de natuurlijke processen in dat gebied, terwijl de soort op landelijk niveau al in een gunstige staat van instandhouding verkeert. Dan zou het voor de landelijke biodiversiteit efficiënter zijn om de behoudsverplichting in het betreffende gebied te laten vervallen, zodat meer middelen beschikbaar komen voor soorten en habitatypes die nog geen gunstige staat van instandhouding hebben bereikt. Dit is niet mogelijk binnen de huidige regelgeving. Over dit soort gevallen moet Nederland het gesprek aangaan met de Europese Commissie. Het is denkbaar dat ook andere lidstaten te maken krijgen met behoudsdoelen die steeds moeilijker zijn na te leven in het aangewezen gebied, terwijl in andere gebieden de kansen juist toenemen, ook bijvoorbeeld door klimaatverandering.

Grevelingen

Robuuster mét getij

De Grevelingen is nu een zoutwatermeer met zeer beperkte peilvariaties, maar dat was 50 jaar geleden heel anders. Toen stroomde de zee hier in en uit via diepe getijdengeulen en voerden de Rijn en de Maas voedselrijk rivierwater aan. Na de afsluiting van de zeearm met dammen vielen de getijdenstroom en de rivieraanvoer weg. Het meer heeft nu te lijden onder zuurstofloosheid, vooral in de diepere delen. Dit heeft negatieve effecten op het bodemleven, schelp- en schaaldieren en vis en daardoor kan de voedselbeschikbaarheid voor zeezoogdieren en vogels verminderen. De Grevelingen vormt een belangrijke schakel in de vogeltrekroute.

Het ecosysteem van de Grevelingen wordt robuuster en veerkrachtiger door meer uitwisseling met de Noordzee tot stand te brengen en weer (beperkt) getij toe te laten via een doorlaatmiddel in de Brouwersdam. Dit is een duurzame oplossing voor de problemen met zuurstofloosheid. Bovendien ontstaat zo intergetijdengebied, een essentiële schakel in deltagebieden die de biodiversiteit bevordert en een belangrijk ecotoop in de Zuidwestelijke Delta.

Op deze manier zal het ecosysteem weer meer voedsel bieden voor vogels die bodemdieren of vis eten en vogels die foerageren op de bij eb droogvallende oevers en platen, zoals de bontbekplevier, bonte strandloper en visdief. Voor een aantal andere Natura 2000-habitattypen en voor Natura 2000-soorten die (ook) terrestrische leefgebieden nodig hebben, pakt de ingreep ongunstig uit. Dit geldt bijvoorbeeld voor enkele vogelsoorten, de noordse woelmuis en de groenknolorchis.

Toch is de ingreep binnen de Natura 2000-systematiek mogelijk, omdat de verbetering van het onderwatermilieu een 'dwingende reden van groot openbaar belang' is en de introductie van getij het beste alternatief is om dat te bereiken. Wel is compensatie vereist. Compensatie mag juridisch gezien ook buiten de Grevelingen, als dat ecologisch minimaal even goed is als compensatie in de Grevelingen. Voor de noordse woelmuis lijkt het gebied rond de Krammersluizen kansrijk. Voor de groenknolorchis valt te denken aan de dynamische duinvaleien op de Zuid-Hollandse en Zeeuwse eilanden. Daar zijn de natuurlijke processen voor de groenknolorchis waarschijnlijk zelfs beter dan in de Grevelingen. De Grevelingen mist namelijk de duinvormende processen die nodig zijn om de groenknolorchis op lange termijn op een natuurlijke manier in stand te houden.



Impressie herstel natuurlijke ecosystemen Grevelingen in samenhang met anderen opgaven.
Afbeelding uit de Natuurwinststrategie deltanatuur, casus Grevelingen, Staatsbosbeheer en partners, november 2021.

Nieuwe soorten: geen doel op zich, wel goed voor robuustere natuur

Worden er maatregelen getroffen voor een robuust ecosysteem, dan kunnen soorten en habitattypen tot ontwikkeling komen waar in het betreffende gebied geen doelen voor gelden, maar landelijk wel. Als het gaat om een 'bestendige aanwezigheid' is het verplicht de nieuwe soort of het nieuwe habitatype toe te voegen aan de doelen voor het gebied. Van 'bestendige aanwezigheid' is pas sprake na een bepaalde periode (variërend per doel). Maar ook voor die tijd zal de aanwezigheid van de soort de natuur robuuster maken voor drukfactoren.

Integrale visie als onderbouwing

De Juridische Denktank adviseert een integrale visie op te stellen over de manier waarop Nederland wil toewerken naar een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau. Dit sluit aan bij het advies van de Ecologische Denktank om streefbeeld en op te stellen. De visie moet een ecologische en procesmatige onderbouwing geven voor de maatregelen die Nederland wil treffen (voor inrichting, het omgaan met drukfactoren en natuurinclusieve uitvoering van maatregelen voor andere opgaven). Maar ook voor de knelpunten die daarna resteren en de manier waarop aanpassing van doelen kan bijdragen aan het doelbereik. De verwachting is dat aanpassing van doelen kansrijker is als Nederland dit kan onderbouwen met zo'n visie.

Noodzakelijke flexibiliteit in Natura 2000-doelen onderbouwen met casuïstiek

Daarnaast kan Nederland op Europees niveau de discussie aangaan over een wijziging van de Vogel- en Habitatrichtlijn, door de noodzaak voor verdere flexibiliteit van doelen te illustreren met concrete voorbeelden. Deze casuïstiek moet de ecologische haalbaarheid van de Natura 2000-doelen betreffen. Casuïstiek over financiële of maatschappelijke (on)haalbaarheid is in jurisprudentie en gesprekken met de Europese Commissie niet kansrijk gebleken.

Opnieuw: terughoudend in herordening van Natura 2000-doelen

Net als de Ecologische Denktank adviseert ook de Juridische Denktank om terughoudend te zijn met herordening en wijziging van doelen en om de bescherming altijd goed te regelen, ook ten behoeve van de Europese en wereldwijde biodiversiteit.

[Kennisonwikkeling: beleidskader voor actualisatie van instandhoudingsdoelen](#)

Het project Actualisatie doelensystematiek Natura 2000 levert eind 2021 een eerste concept op van het beleidskader voor doelwijziging. Hierin staan de criteria en voorwaarden voor actualisatie van instandhoudingsdoelen in Natura 2000-gebieden in Nederland. Voor dit beleidskader is gebruikgemaakt van de bovenstaande juridische inzichten. Zo nodig vindt in 2022 een aanscherping plaats op basis van inzichten uit andere producten van de Actualisatie doelensystematiek Natura 2000.

3.3 Samenwerken

Samenwerken essentieel voor grotere soortenrijkdom

De soortenrijkdom van de grote wateren vergroten is een opgave die veel belangen raakt en waar verschillende partijen verantwoordelijkheden voor hebben.

Samenwerken is dan ook essentieel. Het speelveld waarin dit moet gebeuren, is zelf als een levend organisme: het is voortdurend in verandering, het zit vol interacties, terugkoppelingen en onzekerheden. Onderzoeken, pilots en de ervaringen in de afgelopen jaren hebben kansrijke innovaties opgeleverd voor effectief samenwerken.

Kansen en aandachtspunten voor het Natuurwinstplan

Natuurwinst via een adaptief proces

De verwachtingen van wetenschappelijk onderzoek zijn vaak (te) hooggespannen: vaak is er de hoop dat het onderzoek een eenduidige oplossing biedt voor vraagstukken. De praktijk is dat het onderzoek nieuwe kennis oplevert, maar dat er ook onzekerheden blijven. De natuur is grillig en heeft altijd een zekere mate van onvoorspelbaarheid. Hetzelfde geldt voor ontwikkelingen in de samenleving. Dat stelt eisen aan de manier van werken. Harde doelen, in beton gegoten afspraken en afvinkbare stappenplannen bieden op papier duidelijkheid, orde en houvast, maar ze staan de benodigde flexibiliteit om met onvoorspelbare gebeurtenissen om te gaan in de weg. De laatste jaren is dan ook een nieuwe trend zichtbaar: een adaptief proces in kleine stapjes, goede monitoring van wat er gebeurt en continue bijsturing. Lerend werken.

Natuurwinst-denken: een integrale aanpak

In de huidige praktijk wordt de natuuropgave vaak als een van de sectorale belangen in een gebied gezien. Verbetering van natuur raakt aan allerlei – vaak sterk economisch gedreven – gebruiksvormen en moet daarmee concurreren. Dat kan de mogelijkheden voor robuuste ecosystemen onder druk zetten. Op termijn is dat ook nadelig voor andere gebruiksvormen. Als gebruiksvormen kritische grenzen van bodem, water en robuuste ecosystemen overschrijden, wordt dat doorgaans pas onderkend als zich al een crisis aan het voltrekken is. Denk aan de klimaatcrisis, de stikstofcrisis, de dramatische achteruitgang van bijenpopulaties, enzovoort. Dan zijn kostbare en pijnlijke aanpassingen nodig om de trend te keren. De les is dat niet alles overal kan en dat er een mechanisme nodig is om negatieve gevolgen voor natuur veel eerder serieus te nemen en crises te voorkómen. Dit betekent ook dat het natuurwinst-denken geen puur sectorale werkwijze kan zijn en dat natuurwinst en het voorkomen van natuurverlies onderdeel moeten zijn van een integrale aanpak.

Ecosysteem bepaalt samenwerkingspartijen

De grenzen van een ecosysteem vallen zelden samen met bestuurlijke grenzen. Voor een robuust ecosysteem in de Waddenzee kan het bijvoorbeeld essentieel zijn dat grindbodems in de Drentse Aa behouden blijven, zodat de fint daar kan paaien. Daarmee kan een waterschap in Drenthe medeverantwoordelijk worden voor de natuur in de Waddenzee. Waar het ecosysteem ophoudt, is bij de start van een traject niet altijd duidelijk. Daarom is het belangrijk flexibel mee te bewegen met nieuwe inzichten en er alert op te blijven dat alle betrokken partijen aan tafel zitten.

Bij een stagnerend proces een gesprek over de échte oorzaak

Als een project of proces stagneert, blijft de onderliggende oorzaak vaak onbesproken. Zo kan het lijken alsof de financiering een onoverkomelijke hobbel vormt voor een project, terwijl de echte hobbel ontevredenheid bij een van de betrokken partijen over het proces is. Eindeloos overleg over geldpotjes is vaak het gevolg, maar dat zal de ontevredenheid bij de betreffende partij niet oplossen. Waar sprake is van stagnatie, is het zaak zo snel mogelijk de belemmerende onderstroom helder te krijgen en daar in alle openheid het gesprek over te voeren. Op die manier stroomt de energie naar de oplossing en niet naar een bodemloze put.

Praktijklessen over governance en samenwerken

De afgelopen jaren hebben experimenten met integrale governance plaatsgevonden in de veldprojecten van Life IP Deltanatuur. Het IGAN2000-team heeft projecten begeleid, geadviseerd en handvatten geboden om kansen te benutten of belemmerende onderstromen te overwinnen.



4. Verder met natuurwinst

Bestuurders kunnen met dit Natuurwinstplan effectief en realistisch toewerken naar de Natura 2000-doelen in de grote wateren, vooral door te investeren in een robuust ecosysteem. Iedereen die actief is in beleid en beheer van Natura 2000-gebieden kan deze inzichten benutten. Het Natuurwinstplan heeft nog verschillende open eindjes en onzekerheden. De komende jaren krijgt het natuurwinst-denken stap voor stap verder invulling.

Deze route is essentieel om de trend in de kelderende biodiversiteit te keren. Dit is – naast de klimaatopgave – een van de grootste en meest urgente opgaven waar we ons wereldwijd, en dus ook in Nederland, voor moeten inzetten. Als we hier niet in slagen, leidt dit tot grote problemen met leefbaarheid, gezondheid, voedselvoorziening en economisch gebruik.

4.1 Bestuurlijke agenda

Hoe bestuurders kunnen werken aan natuurwinst in grote wateren

Het Natuurwinstplan geeft de koers om effectiever en efficiënter verder te werken aan meer natuurwinst in de grote wateren. Bestuurders ondersteunen de koers door in te zetten op de volgende punten:

1. Investeer in een robuust fundament

Dat betekent: denk in ecosystemen. Maak in alle opzichten ruimte voor natuurlijke processen, gevarieerde leefgebieden en goede verbindingen die passen bij de ecosystemen. Dat heeft de hoogste prioriteit. Alleen met zo'n robuust fundament, kunnen we de biodiversiteit duurzaam behouden en versterken en komen de Natura 2000-doelen binnen bereik. Alleen met een robuust fundament wordt de natuur bovendien sterk genoeg om andere ontwikkelingen op te vangen. En alleen op deze manier krijgt de natuur de veerkracht en flexibiliteit die nodig is om mee te bewegen met natuurlijke veranderingen en de verschuivingen die klimaatverandering onontkoombaar teweegbrengt.

Investeren in een robuust fundament is het hoofddoel van de PAGW. Borg daarom de langjarige financiering voor dit programma. Borg ook dat er voldoende middelen voor

het beheer zijn, zodat de maatregelen goed blijven functioneren. Zorg er ook voor dat andere ingrepen in en om de grote wateren bijdragen aan het robuust fundament, conform het concept van meevoudige waardecreatie uit de Omgevingswet.

Nederland leeft met water: benut de kracht van de natuur voor klimaatopgaven

Robuuste ecosystemen zijn de beste oplossing om de steeds grotere weersextremen op te vangen. Ze vormen buffers om extreem hoogwater op zee, in de rivieren en in de beken op te vangen én om water vast te houden voor tijden van extreme droogte. Robuuste ecosystemen bieden bovendien verkoeling bij extreme hitte.

We hebben robuuste natuur nodig om ons land leefbaar te houden in het veranderende klimaat. Nederland heeft al verschillende indrukwekkende voorbeelden. Denk aan Ruimte voor de Rivier, Grensmaas, waterbergingsgebieden en de Zandmotor. Het recente IPCC-rapport en de watersnood in Limburg onderstrepen de noodzaak om versneld verder te gaan op deze weg, met nog meer aandacht voor biodiversiteit.



2. Kies voor biodiversiteit die hier duurzaam past

Het robuuste fundament bepaalt welke soorten en habitattypen duurzaam passen in de Nederlandse grote wateren. Met genoeg inzet zullen we de Natura 2000-doelen voor vrijwel alle soorten en habitattypen behalen. Die soorten en habitattypen verdienen krachtige bescherming; zonder bescherming zijn ze vogelvrij. Sommige soorten en habitattypen zijn hier pas gekomen toen de watersystemen onnatuurlijker werden en zijn moeilijk te behouden als het ecosysteem weer natuurlijker wordt. Ook reflectie op de haalbaarheid van gebiedsspecifieke doelen in de huidige situatie is soms nodig. Wanneer het fundament robuuster wordt, kan het in sommige gevallen wenselijk zijn een doel te verplaatsen, afhankelijk van het belang van specifieke aanpassingen in het ecosysteem en de kansen voor het doelbereik van zo'n soort of habitattypen in andere gebieden. Dat is in bepaalde omstandigheden nu al mogelijk. Als de soort of het habitattypen hierdoor eerder de gunstige staat van instandhouding bereikt, maakt dat eventuele verplaatsing kansrijker. Het is van belang dat beleidsmakers en beheerders bekend zijn met de juridische mogelijkheden.

3. Verminder de druk van menselijk gebruik

Met een robuust fundament alleen komen we er niet. Een brede groep ecologen en een groeiende groep gebruikers geven aan dat verstoring en exploitatie van natuur in de grote wateren moeten afnemen om de Natura 2000-doelen te kunnen behalen. Geef ruimte om de discussie over dit heikele onderwerp in openheid te voeren. Door onacceptabele druk van bestaand gebruik te verminderen, kan het fundament van het ecosysteem robuuster worden en dat biedt op langere termijn juist betere mogelijkheden voor menselijk gebruik.

4. Bouw een goed dossier op over de haalbaarheid van doelen

Het kan blijken dat een Natura 2000-soort of habitattypen niet kan standhouden in een bepaald gebied, omdat het doel echt niet past bij de ecologische potentie. In sommige gevallen kan het vasthouden aan een bestaand doel grote investeringen uit het natuurbudget vragen, bijvoorbeeld als de ecologische potentie verandert onder invloed van klimaatverandering. In dat geval willen we tijdig ruimte creëren om het doel te verplaatsen naar een gebied met betere potenties: niet pas als het doel onhaalbaar is geworden, maar zodra de trend naar onhaalbaarheid zich duidelijk aftekent. Dat heeft alleen kans van slagen als we onze inspanningen heel goed monitoren, evalueren, onderzoeken en documenteren, zodat Nederland de noodzaak voor verplaatsing goed kan onderbouwen bij de Europese Commissie.

5. Ontschot het natuurbeleid, verbind de verschillende trajecten

Binnen de verschillende ministeries en provincies lopen meerdere beleidstrajecten voor natuur en biodiversiteit. Het lijkt een open deur, maar dat is het in de praktijk niet: leg verbindingen tussen deze trajecten, zorg ervoor dat ze elkaar versterken en synchroniseer de uitvoering. Te vaak nog zijn de betrokkenen niet op te de hoogte van elkaars inzet en werken ze elkaar – onbedoeld – tegen.

6. Betrek alle partijen, durf risico's te nemen en leer van ervaringen

De governance van het natuurwinst-denken vraagt bijzondere aandacht. Wetenschappers, beleidsmakers en beheerders, juristen, boeren, vissers, recreanten, omwonenden: inzetten op meer natuurwinst in de grote wateren raakt veel partijen. Geef al deze partijen ruimte om mee te denken, met de essentie dat "niet alles overal kan". Zorg ook voor voldoende tegenwicht met partijen die zonder ander belang waken voor het behalen van de afgesproken natuurambities. Het gaat om grote veranderingen in grote delen van het land, een trendbreuk met het verleden. Dat is een zoekproces en daar horen onzekerheden bij. Het is een valkuil eindeloos te blijven studeren, want de onzekerheden zullen blijven. Begin daarom voortvarend met experimenten en living labs, toon het lef om fouten te maken en daarvan te leren. Alleen door te doen vinden we de vernieuwende, hoogwaardige oplossingen om de natuur van de grote wateren robuust, veerkrachtig en klimaatbestendig te maken.

4.2 Vervolgstappen

Nieuwe stap in natuurwinst-denken, maar niet de laatste

Met dit Natuurwinstplan kan de transitie naar het natuurwinst-denken in de grote wateren een nieuwe stap maken. Het is zeker niet de laatste stap in de transitie. Verschillende ecologische en juridische vraagstukken vragen om verdere uitwerking. Zo is meer kennis nodig over wat precies nodig is voor robuuste ecosystemen in de verschillende grote wateren en welke Natura 2000-doelen daarbij passen. Ook is niet zeker in welke mate ruimte ontstaat om instandhoudingsdoelen van het ene naar het andere gebied te verplaatsen. Daarnaast hebben organisaties die in de praktijk aan natuurherstel werken verschillende ervaringen met wat mogelijk en onmogelijk is.

Vervolgstappen langs drie sporen

In de vervolgfase zetten we tegelijkertijd in op drie sporen:

Meteen aan de slag met wat we wel weten

In gesprek over concrete casussen om de ambitie aan te scherpen

Het natuurwinst-denken verder uitwerken en implementeren.

Deze gelijktijdige inzet sluit aan bij de nieuwe inzichten in effectief samenwerken (zie paragraaf 3.3). Door de inzichten uit deze drie sporen uit te wisselen en daar adaptief op in te spelen, komen we snel tot praktische resultaten voor natuurherstel.

We gaan meteen aan de slag

De inzichten uit dit Natuurwinstplan kunnen we meteen in praktijk brengen. De leidende principes voor robuuste ecosystemen van de Ecologische Denktank bieden concrete handvatten (zie paragraaf 3.1) om de geplande maatregelen voor de grote wateren aan te scherpen (waaronder de maatregelen uit de PAGW). Beheerders kunnen de inzichten benutten bij de nieuwe generatie Natura 2000-beheerplannen voor de grote wateren. Zo krijgt het natuurwinst-denken meteen invulling en ontstaan snel ervaringen waar iedereen van kan leren.

We gaan in gesprek over concrete casussen

Is een maatregel die het ecosysteem robuuster maakt bij voorbaat onmogelijk als een te beschermen habitattypen daardoor deels verloren gaat? Of kom je daar in samenspraak met belanghebbenden wel uit? En biedt dat voldoende juridische basis? De denkbeelden over deze vragen verschillen. We brengen de beelden dichterbij elkaar door samen concrete casussen te bespreken. Zo wordt helder welke belemmeringen er zijn voor verschillende organisaties, hoe we die kunnen oplossen en wat dat voor de ambitie van het natuurwinst-denken betekent. Dit vraagt om een open gesprek, met respect voor de achtergronden van de verschillende organisaties, en om de *drive* om van elkaar te leren over effectief en efficiënt werken aan natuurherstel.

We voeren het natuurwinst-denken uit volgens het stappenplan

Centraal in het natuurwinst-denken staat het stappenplan uit hoofdstuk 2. De komende jaren kunnen we de stappen geleidelijk in praktijk brengen, in aansluiting bij de fasering van de Actualisatie doelensystematiek en de cyclische actualisatie van de Natura 2000-beheerplannen.

1 Ecologische potentie in 2050 in beeld brengen

In 2022 krijgt stap 1 van de strategie invulling: de ecologische potentie in beeld brengen. Hiervoor komt een verbeterde methode beschikbaar van Wageningen Research. In 2022-2023 worden hiermee gedetailleerde streefbeeld voor alle grote wateren opgesteld, in het kader van de PAGW. De leidende principes van de Ecologische Denktank vormen daarbij een belangrijk aanknopingspunt. In 2023 komen de resultaten van enkele lopende onderzoeken

beschikbaar, zoals het onderzoek om aantallen Natura 2000-soorten in oppervlakten van ecotopen te vertalen en vice versa. Daarmee zijn de streefbeeldens verder aan te scherpen in een iteratief proces: hoe kan het ecosysteem nog robuuster worden, welke Natura 2000-soorten en -habitattypen vinden daar in voldoende mate een plaats in, kunnen we de ecologische potentie verder verbeteren om alle Natura 2000-doelen op landelijk niveau in te passen?

2 Keuzes maken: randvoorwaarden voor robuuste ecosystemen

In 2023 kunnen alle partijen om tafel gaan om stap 2 invulling te geven: per gebied vaststellen binnen welke maatschappelijke randvoorwaarden robuuste ecosystemen tot ontwikkeling kunnen komen. Dit is een complexe discussie die de toekomstige natuurwaarde en biodiversiteit in Nederland bepaalt. En daarmee ook de milieugebruiksruimte, het welzijn en de gezondheid.

3 Maatregelen optimaliseren

Uiterlijk in 2025 (maar waarschijnlijk ook al parallel aan de bovenstaande discussie) starten de beheerders van de grote wateren met stap 3: is het met de randvoorwaarden van stap 2 mogelijk de maatregelen in de verschillende gebieden verder te optimaliseren om de doelen op landelijk niveau nog beter en effectiever te bereiken, binnen de gekozen randvoorwaarden? Dit gebeurt in de nieuwe generatie Natura 2000-beheerplannen, bij de zesjaarlijkse evaluatie van de PAGW en in het programma Actualisatie doelensystematiek (vertaling van de doelensystematiek in beleid, aanwijzingsbesluiten en beheerplannen). Goed kijken en monitoren is daarbij essentieel: wat leveren maatregelen in de praktijk op, hoe ontwikkelt het ecosysteem zich, kunnen we maatregelen verbeteren, zijn er kansen om de natuur nog robuuster te maken, bijvoorbeeld door de impact van menselijk gebruik te verminderen? Zo wordt duidelijk welke inspanningen nodig zijn voor inrichting en beheer en welke budgetten daarvoor gereserveerd moeten worden.

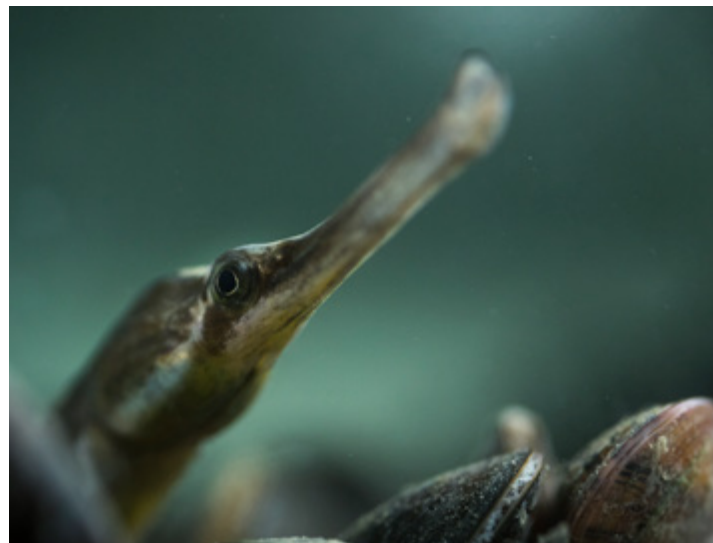
4 5 Doelen herordenen, zorgen voor afspraken en juridische inbedding

Op basis van de monitoring, evaluatie en optimalisatie kan na enkele jaren blijken dat bepaalde Natura 2000-doelen niet duurzaam zijn in te passen in het robuuste ecosysteem van het gebied. Dan kan het wenselijk en zelfs noodzakelijk zijn de stappen 4 en 5 voor een specifiek Natura 2000-doel te doorlopen: herordening van doelen en de juridische inbedding daarvan. De inzet is het doel op landelijk niveau duurzaam te realiseren en de bescherming van de soort of het habitattype steeds goed te borgen.

Intensieve samenwerking tussen natuur-, waterbeleid en beheer essentieel

De intensieve samenwerking tussen het ministerie van LNV (natuurbeleid) en het ministerie van IenW (waterbeleid), de beheerders (Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en de particuliere terreinbeheerders) en de provincies is de afgelopen jaren een grote kracht gebleken om tot een bruikbare en effectieve strategie te komen. Deze samenwerking blijft ook de komende jaren essentieel. Als bijsturen nodig is, moet de inzet steeds weer zijn om samen te zoeken naar oplossingen. De betrokken organisaties zijn tenslotte met elkaar verantwoordelijk voor de hele keten. In dit proces, dat zo bepalend is voor de natuur van Nederland, ligt het bovendien voor de hand samen op te trekken met de natuurorganisaties.

Zeeanaal



Bontbekplevier



Rivierengebied

Het succes van natuurlijke dynamiek

Langs de Rijnakken is het herstel van robuuste ecosystemen al zo'n 20 jaar geleden begonnen. Met groot succes. Met waterveiligheid als drijvende kracht, heeft de rivier niet alleen ruimte gekregen voor de afvoer van water, maar ook voor nieuwe natuurgebieden (12.000 hectare) en natuurlijke processen. Op veel plaatsen is de natuurlijke rivierdynamiek teruggekeerd door de aanleg van nevengeulen, uiterwaardverlaging en de introductie van natuurlijke variatie. Weilanden en akkers zijn veranderd in zandige oeverwallen, vochtige graslanden, ruigtes en stromend water.

Deze metamorfose heeft zich razendsnel vertaald in een grotere biodiversiteit. Tientallen nieuwe soorten hebben de leefgebieden langs de grote rivieren gevonden, veelal typische riviersoorten zoals grindwolfsspinn, greppel-sprinkhaan, geelsprietdikkopje, rivierrombout, rivierprik en barbeel, blauwborst, otter en bever. Kroon op het succes is de koning onder de toppredatoren: de zeearend.

Met name de hoogdynamische natuur heeft hiermee een enorme impuls gekregen, omdat vooral deze natuur zich goed laat combineren met de opgave voor waterveiligheid. Het ecosysteem van de rivieren wordt nog robuuster en completer door ook de minder dynamische onderdelen te versterken, zoals moerassen en oobossen. Dan kan ook de zwarte ooievaar weer de trots van het Nederlandse rivierengebied worden.



Colofon

Ecologische en juridische denktank

Meer informatie over de leden en inzet van de twee adviescommissies/danktanks vindt u op: www.life-ip-deltanatuur.nl

Beeld

Pagina 4 – RVO / André Kuipers

Pagina 6 – Rijkswaterstaat / Joop van Houdt

Coverbeeld en pagina's 8, 14, 20, 33, 36, 40 –

RVO / Gerhard van Roon (www.gerhardvanroon.nl)

Pagina 12, 24 – Michiel Firet

Pagina 16 – bron zwdelta.nl

Pagina 17 – kaartinformatie RCE, PDOK, RWS, beeldredactie
Staatsbosbeheer Michiel Firet

Pagina 18 – Rijkswaterstaat

Pagina 21 – Do van Dijck

Pagina 22 – Waterschap Noorderzijlvest et al

Pagina 26 – PAGW projectpartners Oostvaardersoevers

Pagina 30 – Staatsbosbeheer et al

Pagina 34 – Els van der Zee i.o.v. PRW

Pagina 36 – RWS / Ark natuurontwikkeling

Pagina 39 – beeld *boven* Ruben Smit Productions,
onder Roef Mulder

Deze brochure is een uitgave van het samenwerkingsprogramma LIFE-IP Deltanatuur

Voor meer informatie zie: www.life-ip-deltanatuur.nl