



Biogeografische benadering Natura 2000-beheer

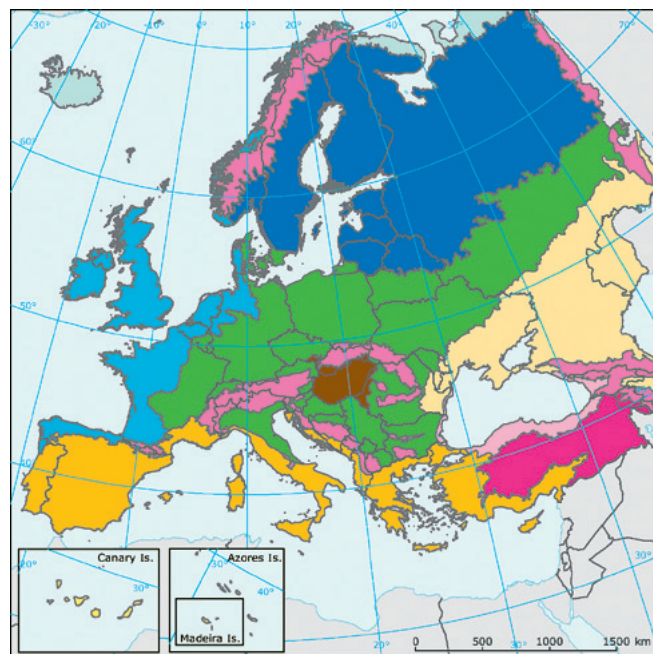
De Europese Unie probeert het beheer van Natura 2000-habitattypen te verbeteren door te experimenteren met een nieuwe benadering: de biogeografische. Dat is uiterst relevant gezien de vaak slechte staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden en het potentieel van deze benadering. Dit artikel kijkt naar de voor- en nadelen van de biogeografische benadering aan de hand van habitatype 6210 (kalkgraslanden) dat ook in Nederland voorkomt.

De Europese graslanden die worden beschermd door de Habitatrictlijn staan er slecht voor (ETC/BD, 2008). Om hun staat van instandhouding te verbeteren is beter beheer nodig. Tot nu toe wordt het beheer van Natura 2000-gebieden op nationaal niveau ingevuld. De Europese Commissie (EC) stimuleert de lidstaten om het beheer van Natura 2000 te verbeteren door samenwerking op biogeografische schaal te bevorderen (DG ENV, 2014). Ook het kabinet-Rutte II pleit voor een biogeografische aanpak van Natura 2000 (EZ, 2014). De biogeografische regio's zijn een indeling van de Europese Unie (EU) op basis van een zekere overeenkomst in vegetatie, klimaat, hoogte en geologie (zie figuur 1). Wat zijn de voor- en nadelen van deze benadering?

Staat Europese graslanden

Uit eigen analyse van de huidige artikel 17-gegevens, periode 2006-2012, blijkt dat rond de 77% van alle Natura 2000-habitattypen in een slechte staat van instandhouding verkeerd (BEA, 2015). In 2001-2006 was dat 70% (ETC/BD, 2008). De graslandhabitattypen doen het nog slechter. Momenteel heeft 84% een ongunstige staat: 'slecht', 'onvoldoende tot slecht' of 'onbekend maar niet gunstig'. In 2001-2006 was dat 79%, zie figuur 2. Deze slechte staat is betreurenswaardig omdat graslanden belangrijk zijn voor Europa. Ten eerste vormen ze een belangrijk habitat voor flora en fauna. Zo behoren halfnatuurlijke graslanden tot de soortenrijkste habitattypen van de EU met soms wel 80 soorten per vierkante meter (DG ENV, 2008; EEA, 2010). Ten tweede hebben

graslanden een belangrijke cultuurhistorische waarde voor Europa: de mens in Europa creëert al graslanden sinds ca. 11.000 jaar v.Chr. (Poschlod et al., 2009). Graslanden zijn dus sterk verbonden met de geschiedenis van de Europeaan. Ten derde hebben graslanden een esthetische waarde: in veel Europese landen zijn graslanden een integraal onderdeel van het landschap. In 2006 was het areaal weilanden en natuurlijke graslanden binnen de EU25 meer dan 365.000 km² (EEA, 2010), een gebied groter dan geheel Duitsland. Er zijn 32 gras-



GIJS STEUR

G. Steur MSc. Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling, Universiteit Utrecht. Heidelberglaan 2, 3584 CS Utrecht. g.steur@uu.nl

Foto **Mark van Veen**. Ruige scheefkelk (*Arabis hirsuta*) komt voor op kalkgraslanden, hier in de buurt van Rooth (Zuid-Limburg).

Figuur 1 door de EU herkende biogeografische regio's. Landgrenzen zijn aangegeven. Bron: EEA, 2014b.

Figure 1 the EU identified biogeographic regions. National borders are indicated. Source: EEA, 2014b.

Biogeographic regions in Europe, 2011

- Alpine
- Anatolian
- Arctic
- Atlantic
- Black Sea
- Boreal
- Continental
- Macaronesia
- Mediterranean
- Pannonian
- Steppic
- Outside dat coverage

landhabitattypen opgenomen in de Habitatrichtlijn (DG ENV, 2013), 17 daarvan komen voor in de Atlantische biogeografische regio waar Nederland toe behoort.

Uit de huidige artikel 17-gegevens blijkt dat de staat van de graslandhabitattypen per biogeografische regio verschilt maar over het algemeen ongunstig is, waarbij de Atlantische en Pannonische regio's het slechtste scoren (EEA, 2015). Binnen de Atlantische regio verkeren momenteel 16 van de 17 graslandhabitattypen in ongunstige staat en alle 8 die binnen Nederland voorkomen (EEA, 2015).

Goed beheer wordt door de EU gezien als een belangrijk middel om de staat van instandhouding te verbeteren. Graslanden zijn sterk afhankelijk van beheer omdat ze anders vaak door successie verloren gaan. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het beheer van hun eigen Natura 2000-gebieden waarvoor ze de nodige instandhoudingsmaatregelen moeten toepassen. Uit de artikel 17-gegevens van de vorige periode (2001-2006) over alle gebieden bleek dat het beheer nog niet (goed) geregeld was. Gemiddeld 18% van alle Natura 2000-gebieden had in die periode een geschikt beheerplan (Steur, 2013). In Nederland was er in 2010 voor slechts 2 van de 166 ge-

bieden een geschikt beheerplan ingevoerd (Backes et al., 2011). Het beheer van graslanden behoeft dus aandacht.

Het biogeografische proces

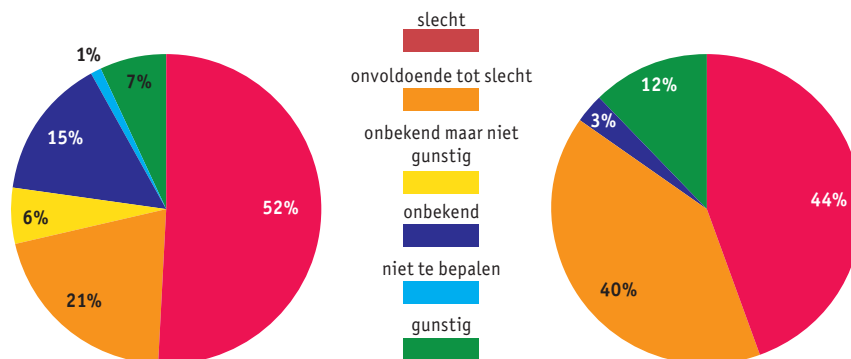
Om de staat van instandhouding van Natura 2000 te verbeteren voert de EC sinds 2012 het NBP (Natura 2000 Biogeographical Process) uit. Het NBP gaat alle EU biogeografische regio's behandelen. Per regio werken de betrokken lidstaten samen met beheerexperts in een cyclus aan gemeenschappelijke prangende problemen. Er wordt beheer opgesteld dat zich richt op streef- en referentiewaarden die geïkht zijn op de relevante biogeografische regio in een proces van frequent overleg tussen de betrokken partijen en van expertise en ervaringsuitwisseling. Per regio ligt de focus op een selectie van habitattypen waarvan de status in alle betrokken lidstaten ongunstig is. Deze selectie wordt behandeld in verschillende werkgroepen zoals de 'werkgroep graslanden' waarin ook mogelijke oplossingen worden besproken. Tot nu toe (februari 2015) zijn achtereenvolgens de Boreale, Atlantische, Alpiene en Mediterrane regio's in behandeling genomen. Iedere lidstaat is vrij om mee te doen aan deze biogeografische benadering.

Voor- en nadelen

Een dergelijke biogeografische benadering kent voordelen maar ook risico's. Ik was betrokken bij de Atlantische cyclus van het NBP en de werkgroep graslanden. Deze werkgroep behandelde onder meer het habitattype 6210 (H6210) van de halfnatuurlijke graslanden. Daarom zullen voor- en nadelen van de biogeografische benadering waar mogelijk geïllustreerd worden aan de hand van H6210. H6210 bestaat uit halfnatuurlijke graslanden die voorkomen op een droge, neutrale tot kalkrijke ondergrond, waarin ook struiken kunnen voorkomen (Calaciura & Spinelli, 2008). De Nederlandse

Figuur 2 staat van instandhouding Europese graslandhabitattypen in de EU25, eind 2006 (links) en in de EU27, eind 2012 (rechts) in percentages van het totaal aantal beoordelingen. Bronnen: EEA, 2009; EEA, 2015.

Figure 2 conservation status of European grassland habitats in the EU25, end of 2006 (left) and in the EU27, end of 2012 (right) in percentages of total evaluations. Sources: EEA, 2009; EEA, 2015.



kalkgraslanden (klasse *Festuco-Brometea*) behoren hiertoe. Een verslag van alle uitkomsten van de Atlantische cyclus is te vinden in het seminarrapport (ECNC, 2013).

De voordelen:

- *Samenhang met beoordeling*

De staat van instandhouding van habitattypen wordt beoordeeld aan de hand van: de verspreiding (*range*), de oppervlakte (*area*), de specifieke structuur en functies en het toekomstperspectief. Deze eigenschappen worden op biogeografische schaal getoetst (OJEC, 2007). Het is dan logisch om ook het beheer te benaderen vanuit een biogeografische interpretatie van gemeenschappelijke referentie en streefwaarden voor die regio. De biogeografische benadering voorziet in het opstellen van dergelijke interpretaties.

- *eenduidigheid*

Een gezamenlijke interpretatie van de te toetsen eigenschappen van habitattypen op biogeografische schaal zal monitoring eenduidiger en eenvoudiger maken. Uit zowel de Atlantische als de Boreale cyclus kwam de behoefte naar voren om de inschatting van de staat van instandhouding te kalibreren, met name die van een gunstige staat (ECNC, 2013; 2012).

- *uitwisseling*

Op biogeografische schaal zal meer expertise en ervaring beschikbaar zijn dan op nationale schaal. In de Atlantische cyclus kwamen een drietal gezamenlijke problemen van de selectie graslandhabitattypen naar voren: eutrofiëring, fragmentatie en toenemende heterogeniteit van landgebruik. Voor elk van deze problemen werd gesignaleerd dat het uitwisselen van expertise en goede praktijken belangrijk is om deze problemen op te lossen (ECNC, 2013).

- *omgaan met dynamiek*

Vanwege klimaatverandering zullen streefwaarden en beheer regelmatig herijkt moeten worden. Ook hier kan frequent overleg en uitwisseling voordelig zijn.

- *aanpak grensoverschrijdende problemen*

Veel milieuproblemen zijn grensoverschrijdend en hun impact zal binnen een biogeografische benadering een zekere overeenkomst hebben. Een gemeenschappelijke aanpak ligt dan voor de hand.

- *efficiëntie*

Elke lidstaat heeft beperkte middelen beschikbaar voor natuurbescherming. Samenwerking per biogeografische regio maakt efficiënter beheer mogelijk.

- *kaderbeheerplan*

Met de biogeografische benadering zou voor elk habitatype in de regio een kaderbeheerplan opgesteld kunnen worden met gezamenlijke interpretaties van referentie- en streefwaarden, gedeelde problemen en prioriteitsgebieden in de regio. Aan de hand van dit kaderbeheerplan kunnen gemakkelijker beheerplannen worden opgesteld voor gebieden zonder dergelijke plannen.

- *meer wederzijdse controle en ondersteuning*

Een (open) samenwerking op biogeografische schaal zal de verantwoordelijkheden en prestaties van de lidstaten ten aanzien van het beheer beter zichtbaar maken, waardoor lidstaten en experts elkaar directer kunnen aanspreken en ondersteunen.

Deze voordelen kunnen het beheer van H6210 deels al ten goede komen. Een paar voorbeelden. Tijdens de Atlantische cyclus werd een kennislacune geconstateerd wat betreft de reactie van invertebrata, schimmels of lagere planten op eutrofiëring (ECNC, 2013). De werkgroep graslanden stelde vast dat informatie en ervaring op dit gebied voor een deel al voorhanden zou moeten zijn bij individuele experts en stelde voor om een netwerk van graslandexperts op te richten naar het voorbeeld van het Nederlandse Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (ECNC, 2013). Een ander pro-

bleem bleek het ontbreken van gezamenlijke en adequate streef- en referentiewaarden voor de habitattypen (ECNC, 2013). Mogelijk zouden de voor Nederland opgestelde waarden voor H6210 en andere habitattypen (EZ, 2015) hiervoor kunnen dienen. Ook was er een pleidooi voor meer efficiëntie in de beheerinspanningen (ECNC, 2013). Landen zouden in overleg hun beheerinspanningen wellicht meer kunnen richten op habitattypen waarvan ze een relatief groot aandeel hebben. Zo heeft Frankrijk 150.000 hectare H6210, 59,2% van de totale oppervlakte, terwijl Nederland slechts iets meer dan 50 hectare heeft of 0,02% van het totaal (ETC/BD, 2014).

Er zijn ook risico's aan een biogeografische benadering:

- *heterogeniteit*

De verschillen tussen gebieden met hetzelfde habitattypen kunnen te groot blijken om zinnige afspraken op biogeografisch niveau te maken.

- *culturele waarden*

Het efficiëntste beheer van een habitattypen vanuit biogeografisch oogpunt zou kunnen conflicteren met lokale waarden.

- *unieke problemen*

Sommige bedreigingen voor een Natura 2000-gebied kunnen gebiedspecifiek zijn. Hiervoor is een biogeografische benadering niet zinvol.

- *afschuiven verantwoordelijkheden*

De benadering kan er toe leiden dat lidstaten met een klein aandeel van een habitattypen hun verantwoordelijkheid voor het habitattypen proberen af te schuiven op lidstaten met een groot aandeel.

- *soevereiniteit*

Lidstaten kunnen een biogeografische benadering opvatten als een bedreiging van hun soevereiniteit over het beheer.

- *geen deelname*

Gezien het vrijwillige karakter zouden lidstaten er voor kunnen kiezen niet deel te nemen waardoor de benadering minder effectief zou worden. Zo deden Spanje en Portugal niet actief mee in de Atlantische cyclus.

Deze risico's kunnen ook voor H6210 gelden. Gemeenschappelijke referentiewaarden en oplossingen voor milieuproblemen liggen voor dit habitattypen misschien minder voor de hand omdat het een zeer divers type is, volgens de EUNIS-database verwant aan 26 verschillende vegetatie-interpretaties (EEA, 2014a) met maar liefst 369 'typische' soorten alleen al in de Atlantische regio (EEA, 2015).

De balans

In mijn ogen wegen de voordelen op tegen de nadelen en is de biogeografische benadering veelbelovend. Het succes van het NBP toont dat al aan. Daarbij komt dat de genoemde risico's niet onvermijdbaar zijn. Tot nu toe zijn in het NPB altijd gezamenlijke problemen gevonden en aangepakt (ECNC, 2012; 2013) en is de benadering niet toegepast op heterogene of gebiedspecifieke situaties. Wat betreft verschillen in culturele waarden, unieke problemen en soevereiniteit is het belangrijk om vast te stellen dat de biogeografische benadering niet dwingend is: beheerders zijn vrij om ook eigen beheer te voeren. Het geheel afschuiven van verantwoordelijkheden is onwaarschijnlijk aangezien het verboden is om een gebied van een habitattypen moedwillig te laten verslechteren (Backes *et al.*, 2011). En tegen niet-deelneming kan met ten slotte inbrengen, dat de benadering voordelig blijft zolang er ten minste twee lidstaten betrokken zijn. Zo was men erg tevreden over de uitkomsten van de Atlantische cyclus hoewel Spanje en Portugal niet hadden deelgenomen (ECNC, 2013).

Conclusie

De biogeografische benadering is veel belovend voor H6210 in de context van de Atlantische regio en zou ook veelbelovend kunnen zijn voor andere habitattypen en biogeografische regio's. Dat neemt niet weg dat aandacht voor de risico's belangrijk is. De EC promoot het NBP en experts onderschrijven het belang. Het is echter aan de lidstaten zelf om iets met de uitkomsten te doen. De huidige eurosceptische tijd lijkt niet gunstig om een

biogeografische en dus Europese benadering te kiezen. De voordelen van een biogeografische benadering zijn echter belangrijk genoeg om beleidsmakers en beheerders te overtuigen hierin te participeren.

Dank

Jos Dekker wordt bedankt voor het kritisch doorlezen van het manuscript en het waardevolle commentaar.

Referenties

- Backes, C.W., M.P. van der Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks, D.C.J. van der Hoek & A.L. Gerritsen, 2011.** Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Calaciura, B. & O. Spinelli, 2008.** Management of Natura 2000 habitats. 6210 Seminal dry grasslands and scrubland facies on calcareous substrates (Festuco-Brometalia) (*important orchid sites). Brussel. Europese Commissie. ISBN 9789279083266.
- ECNC, 2012.** Boreal Natura 2000 Seminar Report. Draft: July 2012. Tilburg/Brussel/Aspen. ECNC/ Arcadis Belgium/International Centre for Ecology and Hydrology/ILE SAS.
- ECNC, 2013.** Atlantic Natura 2000 Seminar Report. Final Draft. Tilburg/Brussel/Aspen. ECNC/ Arcadis Belgium/International Centre for Ecology and Hydrology/ILE SAS.
- DG ENV, 2008.** LIFE and Europe's grasslands – restoring a forgotten habitat. Luxemburg. European Communities. ISBN 9789279101595.
- DG ENV, 2013.** Interpretation manual of European Union habitats. EU28. April 2013. Brussel. Europese Commissie.
- DG ENV, 2014.** Website: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/seminars_en.htm. Opgevraagd 14 januari 2015.
- EEA, 2009.** Article 17 Database EU25 2008 version 2. http://www.eea.europa.eu/dataandmaps/data/ds_resolveuid/F65486312C53423EA10469C0C920920F. Opgevraagd op 14 januari 2015.
- EEA, 2010.** EU 2010 biodiversity baseline. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Union. ISBN 9789292131647.
- EEA, 2014a.** Website: <http://eunis.eea.europa.eu/habitats/10120>. Opgevraagd 14 januari 2015.
- EEA, 2014b.** Website. http://www.eea.europa.eu/dataandmaps/figures/ds_resolveuid/e001d623865845e3ba8f6bd2f28a5ed3. Opgevraagd 14 januari 2015.
- EEA, 2015.** Article 17 Database EU27 2014. <http://www.eea.europa.eu/dataandmaps/data/article17databasehabitatsdirective9243eec1>. Opgevraagd op 18 februari 2015.
- ETC/BD, 2008.** Article 17 Technical Report (2001-2006). Overview of Conservation status. Paris. ETC/BD.
- ETC/BD, 2014.** Website. <http://bd.eionet.europa.eu/article17/reports2012/>. Opgevraagd 11 mei 2015.
- EZ, 2014.** Rijksnatuurvisie 2014 'Natuurlijk verder'. Den Haag. Ministerie van Economische Zaken.
- EZ, 2015.** Website. <http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=profielen>. Opgevraagd 23 januari 2015.
- OJEC, 2007.** Council directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. Luxembourg. Publications Office of the European Union. L 0043, 01.01.2007.
- Poschold, P., A. Baumann & P. Karlik, 2009.** Origin and development of grasslands in Central Europe. In: P. Veen, R. Jefferson, J. de Smidt & J. van der Straaten (eds.). Grasslands in Europe of high nature value. Zeist. KNNV Publishing.
- Steur, G., 2013.** The management of Natura 2000 grasslands in the Atlantic biogeographical region. With specific reference to the New Biogeographical Process. Report reference number: CIERS20138. Tilburg/Utrecht. ECNC/Copernicus Institute of Sustainable Development, Utrecht University.