

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Datum 24 juni 2025
Betreft Beantwoording schriftelijke vragen over de beoordeling van
verslechtering in Natura 2000-gebieden

Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van het lid Flach (SGP) over de
beoordeling van verslechtering in Natura 2000 gebieden (kenmerk 2025Z09090),
ingezonden 13 mei 2025.

Jean Rummenie
Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

2025Z09090

1

Hoe definieert u verslechtering van de kwaliteit van Natura 2000-habitats in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn?

2

Is de veronderstelling juist dat het bij de beoordeling of al dan niet sprake is van verslechtering in de zin van de Habitatrichtlijn gaat om de aspecten vegetatietypen, abiotische randvoorwaarden (zuurgraad, voedselrijkdom, zoutgehalte, vochttoestand, overstromingstolerantie), typische soorten en de overige kenmerken van een goede structuur en functie en om verslechtering ten opzichte van de referentiedatum, dan wel een na die tijd verbeterde toestand?

Antwoord op vraag 1 en 2

De documenten waarnaar wordt verwezen in vraag 2 bevatten de definiëring van wat onder verslechtering van een habitat wordt verstaan. Gezien de uitgebreide definiëring, verwijs ik naar deze documenten. De in vraag 2 vermelde samenvatting is correct.

3

Hoe beoordeelt u de wijze waarop in natuurdoelanalyses de ontwikkeling van de kwaliteit van habitats en soorten wordt beoordeeld en vastgelegd, in het licht van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn?

4

Wordt in natuurdoelanalyses het begrip verslechtering toegepast op de wijze waarop de Europese Commissie dat doet, te weten dat 'er is sprake van verslechtering van een habitat...wanneer de door het habitatype...bestreken oppervlakte in dit gebied kleiner wordt, of wanneer de specifieke functies die nodig zijn voor de instandhouding op lange termijn van deze habitat...beperkt worden dan hun oorspronkelijke of herstelde staat'?

Antwoord op vraag 3 en 4

In de Handreiking Natuurdoelanalyses wordt precies aangesloten bij de bewoordingen en de juridisch geldige uitleg van art. 6 van de Habitatrichtlijn, inclusief de uitleg van de EC. Dat geldt zowel voor het eerste lid (de basis voor instandhoudingsdoelen en -maatregelen) als het tweede lid (verslechtingsverbod). Hiervoor moet de huidige situatie worden bepaald en enerzijds vergeleken met de referentiesituatie, om te kijken of er sprake is van verslechtering, en anderzijds met de gebiedsdoelen, om te bepalen in hoeverre verbetering en uitbreiding is gerealiseerd.

De Ecologische Autoriteit toetst of in de natuurdoelanalyses op de juiste wijze conclusies worden getrokken over de ontwikkelingen in de beschermde natuurwaarden. Dat heeft een gedifferentieerd beeld opgeleverd van een meer of minder juiste wijze van beoordeling, zoals blijkt uit de 133 afzonderlijke EA-adviezen, tussentijds samengevat in 'Doen wat moet én kan' (www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5133).

5

Is de veronderstelling juist dat de enkelvoudige vaststelling dat sprake is van bijvoorbeeld vergrassing van de heide of de aanwezigheid van stikstofminnende vegetaties in en langs vennen nog geen verslechtering in de zin van de Habitatrichtlijn hoeft te betekenen?

Antwoord

Dat hangt af van de uitgangssituatie, zoals genoemd in het vorige antwoord. Als de heide op het moment dat de bescherming inging, niet of minder vergrast was dan nu, dan is die huidige vergrassing een vorm van verslechtering. Als die vergrassing gelijk was aan of groter was dan de huidige vergrassing, dan is dat echter geen verslechtering in de zin van de artikel 6, tweede lid. Hetzelfde geldt voor het voorbeeld van de stikstofminnende vegetaties: alleen als ze zijn toegenomen ten koste van beschermde natuurwaarden, is dat een vorm van verslechtering.

6

Hoe waardeert u het dat in veel natuurdoelanalyses geen inzicht wordt gegeven in de ontwikkeling van de verschillende kwaliteitsaspecten ten opzichte van de referentiedatum, zoals in de natuurdoelanalyse voor Kampina & Oisterwijkse Vennen? Acht u dit noodzakelijk? Zo ja, hoe gaat u ervoor zorgen dat dit verandert?

Antwoord

Zoals eerder aangegeven is een vergelijking van de huidige situatie met de referentiesituatie van groot belang. Als dat niet voor alle aspecten kan, is dat te betreuren. Dat kan komen door het nog onvolledig monitoren van natuurkwaliteit. Daar wordt nu aan gewerkt met het Verbeterprogramma VHR-Natuurmonitoring. Maar voor een deel komt het doordat bepaalde gegevens in het verleden niet of onvoldoende zijn verzameld. In die gevallen is het uiteraard niet mogelijk om alsnog volledig en met zekerheid de referentiesituatie vast te stellen. Voor het genoemde gebied blijkt echter dat die referentiesituatie goed is te reconstrueren op basis van de gegevens en inzichten die er wél zijn. Dit kan op basis van historische bronnen en bijvoorbeeld kennis van (huidige en voormalige) gebiedsbeheerders, goed gedocumenteerde soortwaarnemingen voor typische soorten of gebruik van een bestaande vegetatiekartering uit een nabijgelegen jaar. Ook dit wordt benadrukt door de Ecologische Autoriteit in haar adviezen. De vernieuwde handreiking zal hier ook behulpzaam in zijn.

7

Is het de bedoeling dat door het bevoegd gezag wordt gezorgd voor monitoring van onder meer de zuurgraad en de voedselrijkdom in een Natura 2000-gebied?

Antwoord

Dat is inderdaad het geval: zoals blijkt uit de antwoorden op vragen 1 en 2 zijn deze kwaliteitsaspecten relevant en dus zullen ze moeten worden gemonitord. Het is aan de bevoegde gezagen hoe ze dit vormgeven; wel zal hierin zoveel mogelijk uniformiteit worden aangebracht, zoals blijkt uit het genoemde Verbeterprogramma.

8

Hoe waardeert u het feit dat door de rechter wordt geconstateerd dat in (Brabantse) natuurdoelanalyses en de adviezen van de Ecologische Autoriteit daarover geen afstand wordt genomen van de kritische depositiewaarde als doelstelling en dat volgens de rechter in de natuurdoelanalyses wordt aangegeven dat maatregelen zijn bedoeld om de stikstofdepositie af te laten nemen tot onder de kritische depositiewaarde? Hoe gaat u ervoor zorgen dat in natuurdoelanalyses de kritische depositiewaarden niet langer als doelstelling worden gehanteerd?

Antwoord

De rechtbank vermeldt in punt 6.16 dat het beoogde doel is: noodzakelijke bescherming van de betrokken Natura 2000-gebieden. De rechtbank is het niet eens met het standpunt van de provincie dat het voldoende is als de depositie afneemt (dus los van hoeveel en hoe snel). Er is verslechtering geconstateerd van de natuur en dat had moeten worden voorkomen. Volgens de rechtbank staat vast dat die verslechtering is veroorzaakt door een langdurige overmaat aan stikstof. De rechtbank oordeelt dat voor het tegengaan van die verslechtering de overmaat aan stikstof zo snel mogelijk moet worden gestopt. De wetenschappelijk vastgestelde grenswaarde daarvoor is (ten algemene) de kritische depositiewaarde van het betreffende habitatype.

Ik voeg daaraan toe dat bij het overschrijden van de KDW zal moeten worden aangetoond onder welke omstandigheden het mogelijk is om de overbelasting door stikstofdepositie te laten voortduren met inachtneming van de vereisten van de HR, met name door het uitvoeren van natuurherstelmaatregelen. Dat heeft de provincie in de betreffen gebieden niet aannemelijk kunnen maken. Dan resteert dus de constatering dat herstelmaatregelen de verslechtering niet hebben kunnen voorkomen. Het voorzorgsbeginsel vereist dan dat de drukfactor moet worden weggenomen. In dat licht moeten de bewoordingen worden gezien in punt 5.16: "In de natuurdoelanalyses en adviezen van de EA wordt echter geen afstand genomen van de KDW als doelstelling." De rechtbank oordeelt dus dat, gegeven de situatie van de gebieden, op basis van deze wetenschappelijke onderbouwing onderschrijding van de KDW nodig is. Dat is dus ook volgens de rechtbank geen vooropgezet doel. De provincie heeft zich te verhouden tot het oordeel van de rechtbank dat de noodzakelijke bescherming van de betrokken Natura 2000-gebieden in dit geval vergt dat de stikstofdepositie wordt verminderd tot onder de KDW - de provincie heeft niet kunnen aantonen dat op een andere wijze de verslechtering tegen kan worden gegaan.

Dat het onderschrijden van de KDW ook in het algemeen geen vooropgezet doel is in de natuurdoelanalyses blijkt ook uit de huidige Handreiking Natuurdoelanalyse. In hoofdstuk 4 staat: "Voor het bepalen in welke mate stikstof een drukfactor is, zijn de stikstofanalyses een hulpmiddel. De stikstofanalyses zijn opgenomen in AERIUS monitor, hierin is de situatie in 2018 en 2019 en de prognose voor 2025 en 2030 per habitat- en leefgebiedtype zichtbaar. Door deze situatie en prognose af te zetten tegen de beoogde ontwikkeling van het habitatype of leefgebiedtype kan door de voortouwnemer bepaald worden in welke mate stikstof een relevant drukfactor is."

In de aangekondigde aanpassing van deze handreiking zal dit nog verder worden verduidelijkt.

Deelt u de mening dat, zolang in onder meer natuurdoelanalyses de wijze waarop stikstofdepositie invloed heeft op kwetsbare habitats in enkele zinnen wordt afgedaan en nauwelijks inzicht wordt gegeven in de ontwikkeling van de zuurgraad en voedselrijkdom sinds de referentiedatum en de relatieve invloed van de actuele depositie hierop, het lastig wordt om weg te blijven bij de huidige (worst case) aanname dat overschrijding van de kritische depositiewaarde zorgt voor verslechtering in de zin van de Habitatrichtlijn en om met reductiemaatregelen uit de stikstofimpasse te komen?

Antwoord

Ik herken niet de kwalificatie dat de invloed van stikstofdepositie met enkele zinnen wordt afgedaan. In tegendeel: de natuurdoelanalyses gaan uitgebreid in op hoe het met de natuurkwaliteit gaat en in hoeverre stikstofdepositie daarin een rol speelt. Voor dit kabinet is de 'som van de invloeden' op de natuur leidend. In het antwoord op vraag 8 ben ik ingegaan op hoe gebiedsinformatie gebruikt kan worden om te bepalen wat nodig is om de natuur te beschermen. Daarbij is het niet generiek mogelijk om weg te blijven bij de huidige (worst case) aanname dat overschrijding van de kritische depositiewaarde zorgt voor verslechtering. Die aanname volgt namelijk uit hoe de KDW'n worden bepaald: normaal gesproken verslechtert de natuur als de KDW wordt overschreden. Er kunnen echter uitzonderingssituaties zijn en ook kunnen herstelmaatregelen van invloed zijn. Vandaar dat er formeel gezien sprake is van een "risico" op verslechtering. Maar dat betekent niet dat we deze wetenschappelijk bepaalde waarde niet serieus hoeven te nemen. Dat is ook heel duidelijk gebleken uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, de Raad van State en de rechtbanken. Ook wijs ik erop dat voor het kunnen vaststellen van verslechtering een vergelijking met de referentiesituatie belangrijk is. Als de gegevens van die situatie niet compleet zijn, zoals hierboven reeds vermeld, wordt het kunnen vaststellen óf uitsluiten van verslechtering bemoeilijkt.

10

Hoe gaat u zorgen voor adequate herziening van natuurdoelanalyses en adequate bodemanalyses en hoe ziet u hierop toe?

Antwoord

De natuurdoelanalyses zullen de komende tijd op meerdere punten verbeterd worden. Zo vindt er een verbreding plaats naar de habitats die niet gevoelig zijn voor stikstof en voor alle habitats en soorten zullen álle relevante drukfactoren in beeld worden gebracht. Daarbij zal de daadwerkelijk gemeten staat van de natuur zoveel mogelijk centraal staan.

Wanneer uit de natuurdoelanalyse blijkt dat meer kennis nodig is, dan is het belangrijk dat er - voor zo ver dit nog niet gebeurt - actie op wordt gezet om de benodigde kennis te gaan verkrijgen. Dit gebeurt o.a. via het genoemde Verbeterprogramma. De Ecologische Autoriteit wijst ook op het belang van het opzetten van een gebiedsgericht kennisprogramma; het is aan de voortouwnemers om hier per gebied verder uitvoering aan te geven. Het cyclische proces voor de natuurdoelanalyses is erop ingericht dat nieuwe informatie die beschikbaar komt, tijdig wordt opgenomen in de natuurdoelanalyses.

Het is belangrijk dat met name een inhaalslag wordt gemaakt ten aanzien van het meten van de toestand van de bodem (voedselrijkdom en zuurgraad in combinatie met bufferend vermogen). Van meerdere reeds beschikbare gegevensbestanden over de toestand van de bodem in bos- en natuurgebieden zal beter gebruik worden gemaakt. Bijvoorbeeld van honderden meetpunten uit de Landelijke bodemmonitoring (onderdeel van Carbon Change NL). Aanvullend zullen nieuwe metingen worden verricht waarbij de bodeminformatie (fysisch, chemisch en biologisch) gecombineerd zal worden met informatie over andere abiotische en biotische aspecten, zoals grondwaterkwaliteit en -kwantiteit en vegetatie, om conclusies te kunnen trekken over de staat van de natuur. Deze metingen moeten dus een betere basis gaan vormen voor het bepalen van de daadwerkelijke staat van de natuur, wat vervolgens relevant is voor de uitvoering van de Natuurherstelverordening en het verlenen van natuurvergunningen.

Ook is het belangrijk dat ten aanzien van verslechtering altijd een heldere conclusie wordt getrokken: óf verslechtering is daadwerkelijk geconstateerd, óf uitgesloten, óf er bestaat onzekerheid over (namelijk als door kennisgebrek verslechtering niet kan worden uitgesloten).

Iedere zes jaar vindt een volledige actualisatie van de natuurdoelanalyses plaats en iedere twee jaar vindt een lichte actualisatie ('APK') plaats.