
Vergaderjaar 2020 - 2021

35 334 Problematiek rondom stikstof en PFAS

X BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2020

Zoals aangekondigd in mijn brief van 13 november 2019 (Kamerstuk 35334, nr. A) heb ik een onderzoek naar Natura 2000 laten uitvoeren. Hiermee zijn alle aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten nagelopen op doelen die niet direct voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, is bekeken of er structureel zwakke Natura 2000-gebieden zijn, en zijn de mogelijkheden voor samenvoegen of herindelen van gebieden in kaart gebracht. Deze acties zijn uitgevoerd door Witteveen+Bos en Arcadis. Bijgaand ontvangt u de twee rapporten, waarin zij hun onderzoeksresultaten hebben vastgelegd. Hiermee geef ik invulling aan mijn toezegging die ik heb gedaan in het debat met de Tweede Kamer op 18 juni 2020 en 18 december 2019 en het verzoek van diens vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 11 september 2020 (kenmerk 2020Z15878/2020D34780).

Hoofdpunten uit het onderzoek

Na de analyse van de implementatie van Natura 2000 in Nederland in 2011 (Kamerstuk 32670, nr. 24) en de Europese fitness check van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de periode 2015-2016 (Kamerstuk 33576, nr. 100, 13 april 2017) heeft het kabinet met de voorliggende rapporten nogmaals naar Natura 2000 in Nederland laten kijken. Uit de rapporten blijkt, in lijn met de resultaten uit de vorige onderzoeken, dat op hoofdlijnen de Nederlandse implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn voldoet aan de Europese verplichtingen. De aanwijzingsbesluiten en wijzigingsbesluiten (inclusief de ontwerp-wijzigingsbesluiten) bevatten niet meer instandhoudingsdoelstellingen dan voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Volgens de onderzoekers zou Nederland op enkele punten meer moeten doen om te voldoen aan alle verplichtingen uit de richtlijnen.

In het onderzoek zijn geen gebieden gevonden die definitief niet meer kunnen bijdragen aan verwezenlijking van de doelstellingen van de Habitatrichtlijn (structureel zwakke gebieden). Samenvoegen of herindelen van gebieden is onder strikte voorwaarden mogelijk. Daarnaast hebben de onderzoekers geen praktijkvoorbeelden gevonden die aanleiding geven om instandhoudingsdoelen te schrappen.

Consultatie

De opzet en de resultaten van het onderzoek naar Natura 2000 zijn besproken met een klankbordgroep, die een reflecterende en adviserende rol had. In deze groep waren natuur- en milieuorganisaties, landbouw, bouw en bedrijfsleven, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen vertegenwoordigd. Meerdere deelnemers waren kritisch over de opdrachtformulering en *scope* van het onderzoek, met name waar het gaat om de opdracht om op zoek te gaan naar het laten vervallen van doelen en/of gebieden. Deze deelnemers vroegen juist aandacht voor het uitbreiden en verbinden van gebieden. Andere deelnemers gaven aan dat het onderzoek geen antwoord geeft op de maatschappelijke en politieke afweging tegen welke kosten de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen acceptabel is. Dit maakte geen deel uit van de opdracht. De verslagen van de bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn als bijlagen opgenomen in de rapporten¹.

Hieronder geef ik een nader overzicht van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek, de kabinetsreactie daarop en de vervolgstappen die we zetten.

Natura 2000-doelen in aanwijzings- en wijzigingsbesluiten (rapport Witteveen+Bos)

De onderzoekers constateren dat Nederland voor elk Natura 2000-gebied bij het aanwijzingsbesluit instandhoudingsdoelstellingen heeft vastgesteld, zoals wordt voorgeschreven in de Vogel- en Habitatrichtlijn. Nederland heeft gebruik gemaakt van de door de Europese Commissie aanbevolen mogelijkheid om beleidsmatig landelijke instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen, die als kader dienen voor gebiedsdoelen. Hieruit volgt geen aanvullende opgave ten opzichte van de richtlijnverplichtingen.

In de Nederlandse implementatie zijn doelen deels wel en deels niet gekwantificeerd in aanwijzingsbesluiten en beheerplannen. Ondanks de afwezigheid van een duidelijke verplichting in de Europese richtlijnen, is het volgens de onderzoekers niet zo dat kwantitatief geformuleerde doelen niet zouden voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. De onderzoekers zien kwantitatieve doelen als een nadere invulling van de verplichting tot het vaststellen van instandhoudingsdoelen, die bijdraagt aan het realiseren van een landelijk gunstige staat van instandhouding. Als een doel niet is gekwantificeerd, dan is het kwalitatief omschreven in woorden: behoud dan wel uitbreiding en/of verbetering. Een kwalitatief doel kan leiden tot een onduidelijke verplichting, die volgens de onderzoekers in de praktijk zowel lichter als zwaarder kan zijn.

Volgens de onderzoekers volgt uit de richtlijnen en de jurisprudentie dat instandhoudingsdoelstellingen per gebied moeten worden vastgesteld voor alle soorten en habitattypen die in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig zijn. Deze verplichting beperkt zich niet tot de soorten en habitattypen die de primaire reden waren voor selectie van een gebied. Voor de Habitatrichtlijn volgt Nederland het uitgangspunt 'in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig'. Dit uitgangspunt is per habitatype uitgewerkt, waarbij biotische, abiotische en geografische kenmerken zijn betrokken. Voor de Vogelrichtlijn heeft Nederland destijds een drempelwaarde ingesteld. Volgens de onderzoekers heeft dit er waarschijnlijk toe geleid dat Nederland minder doelen heeft vastgesteld dan voortvloeien uit de Vogelrichtlijn.

¹ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

De onderzoekers stellen vast dat de aanwijzing van doelen voor de Habitatrichtlijn nog niet is afgerond. Voor enkele gebieden is nog geen (definitief) aanwijzingsbesluit genomen.

Het Wijzigingsbesluit Aanwezige waarden heeft tot doel fouten in de oorspronkelijke aanwijzingsbesluiten te corrigeren. Omdat dit besluit nog niet definitief is, zijn er volgens de onderzoekers momenteel te weinig en (in mindere mate) te veel doelen opgenomen in de aanwijzingsbesluiten.

De onderzoekers geven aan dat Nederland conform de richtlijnen voor alle doelen prioriteiten heeft gesteld in het licht van het realiseren van een gunstige staat van instandhouding. Daarbij vormt in beginsel een behoudoelstelling het minimum. In Nederland is ook de 'ten gunste van'-benadering toegepast, waarbij het ene habitatype mag afnemen ten gunste van een ander habitatype. De onderzoekers stellen vast dat dat in ecologisch opzicht in specifieke gevallen een logische benadering is, die heel strikt en beperkt is toegepast.

De onderzoekers constateren dat de doelen niet doorlopend worden geactualiseerd, hetgeen ze zien als een tekortkoming in de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Actualisatie kan zowel leiden tot het toevoegen van doelen als tot het (onder strikte voorwaarden) schrappen van doelen.

Reactie

In mijn brief van 13 november 2019 (Kamerstuk 35334, nr. A) gaf ik aan dat in afwachting van de resultaten uit het onderzoek er geen nieuwe Natura 2000-gebieden op land worden aangewezen. Ook het zogenoemde Wijzigingsbesluit Aanwezige waarden is daarom nog niet vastgesteld. Dit heeft tot gevolg gehad dat de aanwijzing onder de Habitatrichtlijn nog niet is afgerond en onjuistheden in de doelen nog niet zijn gecorrigeerd, zoals de onderzoekers nu vaststellen. Het kabinet zal bezien wat de resultaten van het onderzoek kunnen betekenen voor de opschorting van de aanwijzingsbesluiten voor gebieden op land en het definitief vaststellen van het Wijzigingsbesluit Aanwezige waarden, mede in relatie tot de actualisatie van de doelensystematiek Natura 2000.

De implementatie van de Vogelrichtlijn heeft plaatsgevonden vóór de implementatie van de Habitatrichtlijn. Mij hebben niet eerder signalen bereikt dat de gebruikte drempelwaarden in het kader van de Vogelrichtlijn niet zouden voldoen. De bevindingen van de onderzoekers op dit punt zullen daarom worden betrokken bij de actualisatie doelensystematiek Natura 2000, waarover ik uw Kamer in 2021 nader kan informeren.

Het kabinet hecht eraan dat beleid wordt gevoerd op basis van juiste gegevens, maar vindt het ook belangrijk dat er enige continuïteit is in de instandhoudingsdoelstellingen en daardoor ook in de toetsing voor vergunningverlening. Daarom kiezen we ervoor om nieuwe waarden niet onmiddellijk op te nemen in het standaardgegevensformulier en in de aanwijzingsbesluiten. Onderdeel van het beleid is om de doelen periodiek te actualiseren. Deze actualisatie wordt nu uitgevoerd in het kader van de hiervoor genoemde actualisatie doelensystematiek Natura 2000. Zoals aangegeven in mijn brief aan de Tweede Kamer van 17 april 2020 (Kamerstuk 33576, nr. 189) worden daarbij waar nodig en mogelijk de doelen geactualiseerd door deze te baseren op recentere kennis en informatie.

Structureel zwakke gebieden (rapport Arcadis)

De onderzoekers beschouwen een gebied als 'structureel zwak' als er geen maatregelen meer mogelijk zijn om te bereiken dat het gebied in de toekomst een bijdrage kan leveren aan de landelijke gunstige staat van instandhouding. Deze definitie is afgeleid uit de Europese richtlijnen. De onderzoekers zien in Nederland geen gebieden die aan deze definitie voldoen. Er zijn dus geen structureel zwakke gebieden. Voor alle gebieden waar knelpunten zijn in relatie tot het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen, zijn deze volgens de onderzoekers gelegen in invloeden die kunnen worden weggenomen.

Reactie

De onderzoekers stellen vast dat waar er knelpunten zijn bij het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van gebieden deze gelegen zijn in invloeden die kunnen worden weggenomen. Het kabinet ziet bij het wegnemen van die invloeden echter voorbeelden van gebieden waarbij de omvang van de ingrepen en de zekerheid over het te bereiken resultaat mogelijk op gespannen voet met elkaar staan. Het kabinet zal daarom het gesprek met de Europese Commissie blijven zoeken over de proportionaliteit van de te nemen maatregelen in het licht van Natura 2000.

Samenvoegen of herindelen (rapport Arcadis)

In het onderzoek zijn verschillende mogelijkheden voor samenvoegen of herindelen van Natura 2000-gebieden onderzocht:

a) Intrekken van de aanwijzing van één of meerdere doelen in een gebied of aanwijzing van vervangende gebieden

Intrekking van de aanwijzing is alleen mogelijk als de oorspronkelijke aanwijzing berust op een wetenschappelijke of administratieve fout, of als op basis van ecologische gegevens kan worden vastgesteld dat een Natura 2000-gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende habitatype of de soort. Door de onderzoekers zijn geen gebieden gevonden met doelen die aan één van beide voorwaarden voldoen. De onderzoekers hebben ook gekeken of op nationaal niveau andere gebieden als Natura 2000-gebied kunnen worden aangewezen, ter vervanging van reeds aangewezen Natura 2000-gebieden, om zo tot een robuuster en meer realistisch natuurbeleid te komen. Vanwege veranderingen in ecologische omstandigheden, bijvoorbeeld door klimaatverandering, kan de noodzaak ontstaan om veranderingen in het netwerk van aangewezen gebieden aan te brengen. De onderzoekers geven aan dat indien een 'natuurlijke ontwikkeling' dat zou rechtvaardigen, aan de Europese Commissie een voorstel tot schrapping van een gebied kan worden gedaan. Uit het onderzoek komen geen gebieden naar voren, waarbij dit aan de orde is.

b) Samenvoegen van Natura 2000-gebieden

Bij administratieve samenvoeging worden twee of meer gebieden één Natura 2000-gebied met gezamenlijke instandhoudingsdoelstellingen. De feitelijke begrenzing wijzigt niet. De onderzoekers geven aan dat deze wijze van administratieve schaalvergroting kan leiden tot betere kansen voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Er zijn dan wellicht meer mogelijkheden om de natuurdoelen te realiseren, omdat de verbeteropgaven mogelijk flexibeler kunnen worden ingevuld. Ook voor het samengevoegde gebied blijft gelden dat de natuurwaarden behouden moeten blijven: de Habitatrichtlijn staat geen verslechtering toe. Samenvoeging kan een optie zijn voor gebieden met overeenkomstige instandhoudingsdoelstellingen (relevant voor negen clusters van gebieden) of voldoende ecologisch met elkaar samenhangen (relevant voor zes clusters van

gebieden). De onderzoekers geven aan dat door samenvoeging een ecologische meerwaarde moet ontstaan ten opzichte van de huidige situatie. Zij verwachten dat de kans hierop niet groot is. Wanneer samenvoegen van gebieden er toe leidt dat instandhoudingsdoelstellingen sneller bereikt kunnen worden (ecologische meerwaarde), ontstaat op langere termijn mogelijk een gunstiger situatie voor toestemmingsverlening voor economische en maatschappelijke activiteiten.

c) Herindelen van instandhoudingsdoelstellingen over Natura 2000-gebieden

De mogelijkheden tot herindelen zijn volgens de onderzoekers beperkt tot het schuiven met uitbreidings- en verbeterdoelen. In principe kunnen alle gebieden hiervoor in aanmerking komen. In de praktijk zijn de ecologische mogelijkheden beperkt, omdat het vaak moeilijk zal zijn om andere Natura 2000-gebieden te vinden om deze verbeterdoelen neer te leggen en succesvol te realiseren. Tot de mogelijkheden behoort ook de 'ten gunste van'-benadering, waarbij prioritering plaatsvindt als sprake is van instandhoudingsdoelstellingen die ecologisch gezien niet tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden. Daarbij moet echter wel gemotiveerd kunnen worden dat, ondanks deze prioritering, nog steeds voor de niet-geprioriteerde soorten en habitattypen op termijn een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt.

d) Wijzigen van de instandhoudingsdoelstelling

De onderzoekers hebben in beeld gebracht wat de voorwaarden zijn voor het omzetten van een uitbreiding- of verbeterdoelstelling naar een behouddoelstelling. Dit is alleen mogelijk wanneer daarmee nog steeds een landelijke gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt én geen verslechtering plaatsvindt. In de praktijk zal het daarom vaak nodig zijn elders een verbeteropgave op te leggen (zie c), waardoor deze optie niet op korte termijn bijdraagt aan mogelijkheden voor toestemmingsverlening aan economische en maatschappelijke activiteiten. Omdat de huidige lokalisering van de verbeteropgaven is geoptimaliseerd met het oog op realiseerbaarheid, kan verplaatsing tot een grotere benodigde inspanning leiden.

Reactie

Het kabinet constateert dat de onderzoekers geen praktijksituaties hebben gevonden die op dit moment aanleiding zijn om instandhoudingsdoelen te schrappen. We zijn daarom nu niet voornemens om doelen te schrappen. Het kabinet heeft met interesse kennis genomen van de door de onderzoekers geselecteerde clusters van gebieden, waarvoor samenvoeging een optie kan zijn. Samenvoeging van gebieden kan meer mogelijkheden opleveren om de natuurdoelen te realiseren. Deze mogelijke kans op ecologische meerwaarde wil het kabinet benutten. Met de betrokken provincie(s) zullen de voor- en nadelen van samenvoeging voor de geselecteerde clusters van gebieden nader onderzocht worden. Het kabinet wil de mogelijkheden voor samenvoeging bezien in relatie tot de ruimtelijke verkenning stikstof, waarover ik uw Kamer op 24 april 2020 informeerde (Kamerstuk 35334, nr. P). In deze verkenning wordt bekeken met welke ruimtelijke ingrepen tot meer natuurinclusief areaal kan worden gekomen om op die manier bij te dragen aan een gunstige staat van instandhouding.

De onderzoekers stellen vast dat de mogelijkheden voor het wijzigen of herverdelen van instandhoudingsdoelstellingen over Natura 2000-gebieden beperkt zijn. Het kabinet sluit niet uit dat er desondanks situaties denkbaar zijn, waarbij doelen beter gelokaliseerd kunnen worden om een landelijk gunstige staat van instandhouding te realiseren. Deze mogelijkheden houden we open en we kijken in dit verband naar de resultaten uit de vervolgfase van de actualisatie van de doelensystematiek Natura 2000 en het Natuurwinstplan Grote Wateren.

Tot slot

Zoals aangegeven in mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35334, nr. P) streeft het kabinet ernaar tot een volledige gunstige staat van instandhouding te komen conform de Vogel- en Habitatrichtlijn, en daarvoor de condities in de gebieden te verbeteren. Dit is van groot belang voor de biodiversiteit in Nederland en Europa. Een sterke en robuuste natuur leidt uiteindelijk tot minder knellende regelgeving waar ook maatschappelijke en economische ontwikkelingen van profiteren. In het kader van de stikstofproblematiek heeft het kabinet dan ook een omvangrijk maatregelenpakket gepresenteerd, dat enerzijds ziet op vermindering van de stikstofuitstoot en anderzijds op natuurversterking waaraan samen met de provincies wordt gewerkt. Voor het versterken en intensiveren van het natuurbeleid wordt via het gezamenlijk programma Natuur van Rijk en provincies voor de periode 2021-2030 jaarlijks een bedrag geïnvesteerd dat binnen enkele jaren oploopt naar langjarig € 300 miljoen per jaar.

Ik blijf in overleg met de Europese Commissie over proportionaliteit en meer flexibiliteit. Zoals gemeld in mijn brief aan de Tweede Kamer van 17 april 2020 (Kamerstuk 33576, nr. 189) wordt met de vervolgfase van de actualisatie van de doelensystematiek Natura 2000 en het Natuurwinstplan Grote Wateren in beeld gebracht waar doelen op gebiedsniveau en/of landelijk niveau concreet bijgesteld kunnen worden om een landelijk gunstige staat van instandhouding beter te realiseren. Deze zal ik zo nodig vervolgens voorleggen aan de Commissie. Ook indien in de toekomst vanwege nieuwe inzichten over het tempo of de omvang van klimaatverandering bepaalde doelbijlagenn niet langer haalbaar blijken, zal het kabinet bezien waar aanpassingen in de instandhoudingsdoelstellingen noodzakelijk zijn.

Elke stap naar een landelijke gunstige staat van instandhouding draagt, naast het directe belang hiervan voor het behouden en versterken van biodiversiteit, op de lange termijn bij aan de mogelijkheden voor toestemmingsverlening aan economische en maatschappelijke activiteiten. Het onderzoek Natura 2000 heeft kennis opgeleverd over de implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn in Nederland, die we benutten bij het verder werken aan een vitale, robuuste en sterke natuur.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit