

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3159

Vragen van het lid **Dijkgraaf** (SGP) aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over *de Nederlandse interpretatie en implementatie van de Habitatrichtlijn* (ingezonden 28 juli 2010).

Antwoord van minister **Verburg** (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (ontvangen 24 augustus 2010).

Vraag 1

Op grond waarvan heeft Nederland zich verplicht om op landelijk niveau ernaar te streven de betrokken soorten en habitattypen van bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn in een gunstige staat van instandhouding te brengen? Hoe verhoudt deze verplichting zich tot artikel 3 van de Habitatrichtlijn, waarin wordt aangegeven dat het gaat om een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen in hun natuurlijke verspreidingsgebied en niet om een gunstige staat van instandhouding op nationaal niveau?

Antwoord 1

De richtlijn is niet geheel eenduidig ten aanzien van de vraag op welke geografische schaal een gunstige staat van instandhouding voor de onderscheiden habitats en soorten moet worden gerealiseerd. Ook heeft het Europese Hof van Justitie zich daar nog niet expliciet over uitgesproken. Nederland streeft ernaar deze doelstelling op landelijk niveau te realiseren. Uit de doelstellingen en systematiek van de richtlijn (overwegingen en o.m. artikelen 2 en 3) blijkt dat – ter waarborging van de biologische diversiteit op het Europese grondgebied van de lidstaten – beoogd wordt om in ieder geval op de schaal van de onderscheiden biogeografische regio's een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de habitattypen en habitats van soorten genoemd in de bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn; voor Nederland gaat het om de Atlantische biogeografische regio. Met het oog daarop is het Europese ecologische netwerk van speciale beschermingszones – «Natura 2000» – ingesteld. Elke lidstaat draagt volgens de richtlijn bij aan de totstandkoming van Natura 2000 al naar gelang de aanwezigheid op zijn grondgebied van de betrokken habitattypen en soorten. De richtlijn maakt geen onderscheid ten aanzien van de door elke lidstaat te leveren inspanning. Lidstaten zullen derhalve – ook gezien het beginsel van loyale samenwerking als verankerd in artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie – ieder de nodige maatregelen moeten treffen om op het eigen grondgebied voor de betrokken habitats en soorten een gunstige staat van instandhouding te realiseren.

Dat is ook het uitgangspunt van het Natura 2000 doelendocument, dat ten grondslag ligt aan de formulering van de instandhoudingsdoelen in de op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 vastgestelde aanwijzingsbesluiten voor de onderscheiden Natura 2000-gebieden. Deze gebieden krijgen ieder voor zich een doelstelling in termen van behoud of herstel van de aanwezige habitats en soorten. Tezamen dragen de gebieden bij aan de realisatie van de doelstelling van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau.

Waar deze doelstelling geldt voor het landelijke niveau en niet voor elk individueel Natura 2000-gebied afzonderlijk, wordt ruimte geboden om hersteldoelstellingen strategisch te lokaliseren, namelijk in die gebieden waar zij het best kunnen worden gerealiseerd. In de door het lid Dijkgraaf aangehaalde beantwoording op de eerdere vragen van het toenmalige lid Van der Vlies (SGP) wordt daarop ingegaan.

Alleen als van Nederland om ecologische redenen redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat een bepaalde soort of habitatype op termijn in een gunstige staat van instandhouding gebracht wordt, wordt een lager ambitieniveau nagestreefd. Dat geldt bijvoorbeeld voor slijkgrasvelden en voor uitgestrekte hoogveencomplexen van actief hoogveen.

De door Nederland gevolgde systematiek van het Doelendocument is afgestemd met de Europese Commissie en is ook aanvaard door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie o.m. de uitspraak over de Voordelta van 5 november 2008 (zaaknummer 200802545/1)).

Vraag 2 en 3

Hoe verhoudt de stelling dat de vermelding van menselijke activiteiten in het standaardgegevensformulier bij de aanmelding van Habitatrichtlijngebieden niet vereist was¹ zich tot het feit dat in de standaardgegevensformulieren een specifiek onderdeel «Kwetsbaarheid» is opgenomen, waarvan in de toelichting op het standaardgegevensformulier wordt aangegeven dat het hierbij gaat om een beschrijving van «de aard en de omvang van de bedreigingen waaraan het gebied als gevolg van antropogene en andere invloeden is blootgesteld, alsmede de kwetsbaarheid van de daar voorkomende habitats en ecosystemen» en waarvan uit dezelfde toelichting blijkt dat het melden van deze gegevens bij aanmelding van het betreffende gebied als Habitatrichtlijngebied vereist was?

Hoe verhoudt uw stelling dat de vermelding van menselijke activiteiten, inclusief de mate van invloed, in het standaardgegevensformulier bij de aanmelding van Habitatrichtlijngebieden niet vereist was en dat deze gegevens geen rol speelden bij de selectie van gebieden¹ zich tot het feit dat in de toelichting op het standaardgegevensformulier wordt aangegeven dat men zich ten aanzien van het subcriterium «herstelmogelijkheid» (bijlage III, fase 1, punt A, lid c) moet afvragen of het herstel «uit het oogpunt van het natuurbehoud verantwoord is (kosten-batenanalyse)» en tot het feit dat in dezelfde toelichting ten aanzien van de algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van het betrokken type natuurlijke habitat of soort wordt aangegeven dat bij deze beoordeling ook rekening gehouden mag worden met onder meer menselijke activiteiten in en om het gebied die de staat van instandhouding van het habitatype of de instandhoudingsvooruitzichten van de soort kunnen beïnvloeden?

Antwoord 2 en 3

Gegevens over sociaal-economische factoren spelen geen rol bij de selectie van Natura 2000-gebieden, wel bij de invulling van het beschermingsregime en de bepaling van de prioriteiten ten aanzien van te plegen natuurherstelmaatregelen (artikel 4, vierde lid en artikel 6 Habitatrichtlijn).

Waar het gaat om het al dan niet verplicht invullen van de verschillende onderdelen van het standaardgegevensformulier geldt in alle precisie het volgende: de gegevens inzake de «kwetsbaarheid», bedoeld in paragraaf 4.3 van het standaardgegevensformulier, zijn volgens dat formulier «vereist», en de gegevens over «activiteiten en invloeden in en buiten het betrokken gebied», bedoeld in paragraaf 6 van het standaardgegevensformulier, moeten

¹ Beantwoording schriftelijke vragen van het lid Van der Vlies (SGP) over de Nederlandse interpretatie en implementatie van de Habitatrichtlijn (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 2251); antwoord op vraag 12.

volgens het formulier worden verstrekt «voor zover relevant». Laatstige gegevens moeten blijkens de toelichting bij het standaardgegevensformulier, voor zover relevant voor het behoud en beheer van het gebied, worden ingevuld op het moment dat gebieden naar nationaal recht worden aangewezen, dus niet op het moment dat gebieden worden geselecteerd met het oog op plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang. Het is goed te beseffen dat de gegevens van het standaardgegevensformulier worden ingewonnen voor een veel breder gebruiksdoel dan enkel de selectie van de Natura 2000-gebieden. Zij dienen ter vulling van een databank waarmee blijkens de toelichting bij het standaardgegevensformulier vooral wordt beoogd:

- 1) de Commissie in staat te stellen samen met de lidstaten maatregelen met het oog op het opzetten van een geïntegreerd Natura 2000-netwerk te coördineren en de doeltreffendheid van dit netwerk bij de bescherming van de habitats te evalueren;
- 2) de Commissie te ondersteunen bij besluitvorming op andere beleidsterreinen die voor Natura 2000 consequenties kunnen hebben, met name regionaal beleid en het beleid inzake landbouw, energie, vervoer en toerisme;
- 3) de Commissie en de betrokken comité's te helpen bij het selecteren van acties voor subsidiëring die voor het behoud van de betrokken gebieden van belang zijn;
- 4) een forum tot stand te brengen dat alle lidstaten goede diensten kan bewijzen bij uitwisseling van gegevens over de habitats en soorten van communautair belang.

Gelet op deze brede doelstelling zullen de gegevens in de databank ook met enige regelmaat moeten worden geactualiseerd en aangevuld.

Voor de selectie van Natura 2000-gebieden kunnen enkel die gegevens worden gebruikt die gezien de in de richtlijn opgenomen selectiecriteria in bijlage III van de Habitatrichtlijn relevant zijn. Het standaardgegevensformulier, dat op 18 december 1996 is vastgesteld bij beschikking van de Commissie (Pb 1997 nr. L 107), kan aan die selectiecriteria niets toe of af doen.

Al in zijn arrest van 7 november 2000 in de zaak C-371/98 heeft het Europese Hof van Justitie uitgemaakt «dat artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat een lidstaat bij de keuze en de afbakening van de gebieden die hij de Commissie zal voorstellen als gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang, geen rekening mag houden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden zoals vermeld in artikel 2, lid 3, van deze richtlijn». Het Hof verwijst daarbij naar de selectiecriteria van bijlage III bij de richtlijn en geeft aan dat bij de vaststelling van deze beoordelingscriteria uitsluitend rekening is gehouden met het doel van instandhouding van de natuurlijke habitats of de wilde flora en fauna vermeld in respectievelijk bijlage I en bijlage II van de richtlijn.

In zijn recente arrest van 14 januari 2010 in zaak C-226/08 – dat niet de selectie van gebieden door de lidstaat (fase 1) maar de vaststelling van de lijst van de gebieden van communautair belang door de Commissie en de instemming daarmee van de lidstaten (fase 2) betrof – oordeelde het Hof in gelijke zin, wederom verwijzend naar de beoordelingscriteria van bijlage III bij de richtlijn: «Hieruit volgt dat artikel 4, lid 2, eerste alinea, van de habitatrichtlijn als zodanig niet erin voorziet dat bij de opstelling door de Commissie met de instemming van iedere lidstaat van een ontwerplijst van GCB's» (d.i.: gebieden van communautair belang) «rekening wordt gehouden met andere vereisten dan die welke verband houden met de instandhouding van de natuurlijke habitats alsmede van de wilde fauna en flora of met de vorming van het netwerk Natura 2000». Vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en regionale en lokale bijzonderheden als bedoeld in artikel 2, lid 3, van de richtlijn vormen daarbij geen afwijkingsgrond, aldus het Hof.

De in het standaardgegevensformulier gevraagde gegevens over menselijke activiteiten kunnen derhalve bij de selectie van Natura 2000-gebieden en de vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang geen rol spelen. Zij kunnen wel een rol spelen bij de vaststelling van de gebiedsdoelen (behoud of herstel) in de aanwijzingsbesluiten, en de invulling van de maatregelen om deze doelen te bereiken in het kader van beheerplanproces.

Vraag 4

Hoe is de ecologische onderbouwing van de gegevens van de verschillende Natura 2000 gebieden die in 2004 bij de Europese Commissie zijn aangemeld, met name de gegevens die betrekking hebben op de toepassing van bijlage III (fase 2) van de Habitatrichtlijn, en via de standaardgegevensformulieren aan de Europese Commissie zijn doorgegeven, tot stand gekomen?

Antwoord 4

De ecologische onderbouwing is tot stand gekomen door raadpleging van een groot aantal bronnen en ter zake kundige onderzoekers en beheerders van natuurgebieden. De geraadpleegde bronnen en de gevolgde werkwijze staan beschreven in het «Verantwoordingsdocument. Selectiemethodiek voor aangemelde Habitatrichtlijngebieden» (Ministerie van LNV, mei 2003). De per gebied geraadpleegde bronnen staan vermeld in de in 2004 bij de Europese Commissie ingediende standaardgegevensformulieren in de paragraaf «Documentatie».

Vraag 5 en 6

Is op grond van uw brief van 30 september 2009² de conclusie juist dat Nederland in het kader van de selectie en aanmelding van Natura 2000-gebieden bij de Europese Commissie bij de beoordeling van de betekenis van een gebied voor de instandhouding van habitats en soorten van bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn (bijlage III, fase 1, van de Habitatrichtlijn) geen beschikking had over deugdelijk onderbouwde ecologische gegevens? Hoe kan de ecologische informatie in het standaardgegevensformulier het uitgangspunt zijn bij het opstellen van een aanwijzingsbesluit (zoals gemeld in antwoord op eerdere vragen³ als de voor het opstellen van de instandhoudingsdoelstellingen relevante informatie, de mate van instandhouding, geen ecologische interpretatie mag krijgen en deugdelijk onderbouwde ecologische gegevens bij het invullen van de standaardgegevensformulieren niet beschikbaar waren?

Antwoord 5 en 6

De conclusie is niet juist.

Voor een adequate selectie en aanmelding van gebieden volgens de criteria van bijlage III van de Habitatrichtlijn waren voldoende deugdelijk onderbouwde ecologische gegevens voorhanden. Deze informatie heeft tevens als uitgangspunt gediend voor de aanwijzingsbesluiten in die zin dat ze het startpunt zijn geweest voor de volgende stap in het proces: het komen tot goede aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen. Dat proces heeft meerdere jaren in beslag genomen en loopt nog steeds.

Er is veel nader onderzoek gedaan, om te beginnen ten behoeve van de opstelling van het in 2006 uitgebrachte Doelendocument maar ook nadien, er zijn veel extra gegevens ingewonnen en er zijn zienswijzen ingewonnen. Deze nieuwe bronnen zijn en worden meegenomen bij het opstellen van de definitieve besluiten.

De in vraag 5 aangehaalde brief moet zo worden verstaan dat de door de Europese Commissie gevraagde informatie over aspecten van het subonderdeel «beschermingsstatus» pas goed ingevuld kon worden nadat per gebied een grondige analyse van die aspecten zou hebben plaatsgevonden. Deze was echter per gebied in sterk wisselende mate voorhanden en zou volgens planning in een vervolgfase geactualiseerd en uitgebreid gaan worden. Dit gebeurt bij het maken van aanwijzingsbesluiten en het opstellen van beheerplannen. Daarom is voor dit subonderdeel destijds teruggevallen op een meer formele beoordeling van de beschermingsstatus. Zie het antwoord op de vragen 7 en 8.

Vraag 7 en 8

Hoe kan het zijn dat de «mate van instandhouding van de structuur en de functies van het betrokken type natuurlijke habitat en herstelmogelijkheid» van het habitattype Estuaria (H1130) in het Natura 2000-gebied Westerschelde

² Kamerstuk 30 862 nr. 28; 30 september 2009.

³ Beantwoording schriftelijke vragen van het lid Van der Vlies (SGP) over de Nederlandse interpretatie en implementatie van de Habitatrichtlijn (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 2251); antwoord op vraag 11.

& Saefthinghe in het standaardgegevensformulier als «goed» (B) is gekwalificeerd en dat de staat van instandhouding van dezelfde habitat in het aanwijzingsbesluit als «zeer ongunstig» is gekwalificeerd? Hoe verhoudt het feit dat voor de verschillende habitattypes in één Natura 2000-gebied, als bijvoorbeeld Westerschelde & Saefthinghe, «de mate van instandhouding van de structuur en de functies van het betrokken type natuurlijke habitat en herstelmogelijkheid» op de betreffende standaardgegevensformulieren verschillend is gekwalificeerd (van «uitstekende» tot «verminderde» instandhouding) tot uw brief van 30 september 2009⁴ waarin wordt aangegeven dat Nederland de «mate van instandhouding» destijds heeft geïnterpreteerd als de juridische beschermingsstatus van een gebied? Erkent u dat wanneer de «mate van instandhouding» als juridische beschermingsstatus is geïnterpreteerd een eenduidige kwalificatie van de mate van instandhouding van de verschillende habitattypen in één gebied verwacht mag worden?

Antwoord 7 en 8

In de toelichting bij het standaardgegevensformulier omschrijft de Europese Commissie het subonderdeel «beschermingsstatus» in termen van mate van instandhouding van structuur en functies en herstelmogelijkheid. Nederland heeft het begrip bij het invullen van de formulieren in 2004, primair geïnterpreteerd als de »juridische« beschermingsstatus. Deze beoordeling is dus nadrukkelijk geen ecologische kwalificatie geweest, maar is gebaseerd op onder meer de planologische bescherming van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de bescherming van bestaande natuurmonumenten zoals die voor het gebied «Westerschelde & Saefthinghe» van toepassing zijn. Daarnaast is globaal gekeken naar het bestaande en voorziene beheer en de bedreigingen. De combinatie van deze elementen heeft geresulteerd in een kwalificatie van de beschermingsstatus van een habitatype in een gebied. Deze kwalificatie kan binnen hetzelfde gebied voor verschillende habitattypen anders zijn, vooral als gevolg van het verschil in het beheer en/of de bedreigingen.

De aanmelding van gebieden voor de communautaire lijst bevat geen beoordeling

van de staat van instandhouding van de voorkomende habitattypen. Pas na de aanmelding van gebieden in 2004, is in 2005 op Europees niveau de methodiek voor het beoordelen van de landelijke staat van instandhouding vastgesteld (Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001–2006 report under Article 17 of the Habitats Directive. Note to the Habitats Committee, DG Environment, Brussels, 15 March 2005). Volgens deze methodiek is op basis van wetenschappelijk onderzoek de kwalificatie «zeer ongunstig» aan de ecologische staat van instandhouding van het habitatype 1 130 (estuaria) gegeven. Door erosie nemen de soortenrijke laagdynamische delen met slik en schor af en door gebrek aan luwe delen kan dit zich niet vernieuwen waardoor de voor estuaria karakteristieke habitats en bijbehorende flora en fauna in omvang en kwaliteit achteruitgaan en – zonder maatregelen – verdwijnen.

De achteruitgang van de specifieke natuurkwaliteiten in het gebied «Westerschelde & Saefthinghe» is onder meer beschreven in het rapport NOPSE (2003) en in een onderzoek van RWS in 2006 (MOVE-onderzoek). Onder wetenschappelijke deskundigen is er geen enkele discussie over dat de huidige staat van instandhouding van de betrokken habitats in de Westerschelde zeer ongunstig is en ook de Europese Commissie heeft er (ook reeds voor 2005) geen misverstand over laten bestaan dat herstel van de Westerschelde noodzakelijk is.

Vraag 9

Hoe kan het zijn dat de «mate van instandhouding van de structuur en de functies van het betrokken type natuurlijke habitat en herstelmogelijkheid» van het habitatype blauwgrasland (H6410) in de belangrijkste gebieden voor de instandhouding van dit habitatype in de betreffende standaardgegevensformulieren als «uitstekend» (A) of «goed» (B) is gekwalificeerd, terwijl de landelijke staat van instandhouding als «zeer ongunstig» is gekwalificeerd?

⁴ Kamerstuk 30 862 nr. 28; 30 september 2009.

Antwoord 9

De beschermingsstatus van blauwgrasland in de belangrijkste gebieden is in 2004 mede als goed of uitstekend gekwalificeerd omdat ze onderdeel zijn van de EHS, van een beschermd natuurmonument, omdat het beheer goed gewaarborgd is en er geen grote bedreigingen, zoals bijvoorbeeld grondwateronttrekkingen, bekend waren. De kwalificaties in het standaardgegevensformulier betreffen geen beoordelingen van de ecologische staat van instandhouding van het habitatype.

Conform de Europese beoordelingssystematiek uit 2005, is in 2006 de landelijke staat van instandhouding beoordeeld op basis van ecologische criteria. De landelijke staat van instandhouding van het habitatype Blauwgrasland is zeer ongunstig omdat het habitatype, over heel Nederland bezien, onder druk staat van verdroging en vermessing en omdat een aantal – voor dit habitat kenmerkende- diersoorten en plantensoorten in Nederland bedreigd is.

Vraag 10

Waarom zijn voor het merendeel van de habitattypen die in de standaardgegevensformulieren van verschillende Natura 2000-gebieden als «aanwezig, maar verwaarloosbaar» zijn gekwalificeerd in weerwil van de Habitatrichtlijn en de uitleg daarvan toch instandhoudingsdoelstellingen in de gebiedsdocumenten en aanwijzingsbesluiten opgenomen?

Antwoord 10

In het aanwijzingsbesluit van een gebied worden instandhoudingsdoelstellingen opgenomen voor de soorten en habitattypen die aanwezig zijn in een gebied. Voor soorten en habitattypen, die in een gebied «aanwezig maar verwaarloosbaar» waren ten tijde van de aanmelding, worden geen instandhoudingsdoelstellingen opgenomen. Habitats en soorten van de bijlagen I en II, die als «aanwezig maar verwaarloosbaar» zijn gekwalificeerd in het standaardgegevensformulier, maar waarvan uit nadere gegevens is gebleken dat die wel in betekenende mate voorkwamen ten tijde van aanmelding, zijn wel opgenomen in de aanwijzingsbesluiten. In de aanwijzingsbesluiten wordt dit per geval onderbouwd.