

Vergaderjaar 2011–2012

32 670

Voortgang Natura 2000

Nr. 27

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2011

1. Aanleiding en doel

Op 15 juni 2011 heeft de Tweede Kamer twee moties aangenomen (TK 32 670, nr. 8 en nr. 19), die mij verzoeken om zowel voor de Natura 2000 aanwijzingsbesluiten als beheerplannen na te gaan of hier meer delen of maatregelen worden opgenomen dan verplicht vanuit de Europese Richtlijnen en of optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot fasering.

Het is mijn inzet om Natura 2000 zo te implementeren dat Nederland voldoet aan de verplichtingen die Nederland is aangegaan in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn en niet verder te gaan dan deze verplichtingen. Beide moties onderschrijven deze beleidslijn en vragen om concrete toepassing ervan.

Zoals aangegeven in de Kamerbrief Aanpak Natura 2000 (14 september 2011, TK 32 670, nr. 24) heb ik een extern onderzoek uitgezet om deze analyse uit te voeren. Het uitgevoerde onderzoek is bijgevoegd bij deze brief en is opgeknipt in twee delen.¹ Het eerste deel (Fase 1) richt zich op de Aanwijzingsbesluiten en het tweede deel (Fase 2) op de beheerplannen.

In deze brief ga ik in op de conclusies van het onderzoek in relatie tot de verzoeken in beide moties en de vervolgstappen die ik zal nemen. Tevens besteedt deze brief aandacht aan twee andere verzoeken vanuit uw Kamer. Ten eerste aangaande het antwoord dat Commissaris Potočnik heeft gegeven op vragen van het lid Gerbrandy van het Europees Parlement over de aanpak Natura 2000 (TK 32 670, nr. 24), zoals toegezegd aan de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw & Innovatie in het Algemeen Overleg Landbouwwraad van 10 november jl. Ten tweede aangaande het verzoek om nadere informatie over aanmeldingsgegevens.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Aanwijzingsbesluiten

De motie van de leden Koopmans en Ladders (TK 32 670, nr. 8) verzoekt allereerst om na te gaan of in de ontwerp-aanwijzingsbesluiten alleen habitats en soorten zoals vermeld op bijlage I en II worden beschermd. Het uitgevoerde onderzoek heeft geanalyseerd of de aanwijzingsbesluiten voor de Habitatrichtlijngebieden alleen instandhoudingsdoelstellingen bevatten die voorkomen op de bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn en voor de Vogelrichtlijngebieden bijlage 1 en artikel 4.2 van de Vogelrichtlijn. Daarbij is niet alleen gekeken naar de ontwerp-aanwijzingsbesluiten, maar ook naar de definitieve aanwijzingsbesluiten voor de 56 reeds definitief aangewezen gebieden. Voor de gebieden die nog niet definitief zijn aangewezen zijn naast de ontwerp-aanwijzingsbesluiten bovendien de zogenaamde 95% versies in de analyse betrokken. In deze versies zijn de wijzigingen ten opzichte van het ontwerp-aanwijzingsbesluit opgenomen die op basis van de zienswijzen worden doorgevoerd en die de basis vormen voor de definitieve aanwijzingsbesluiten welke nu in voorbereiding zijn.

Het onderzoek toont aan dat er in de aanwijzingsbesluiten alleen instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd voor soorten en habitattypen waarvoor Nederland vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn een verplichting heeft, afkomstig van de genoemde bijlagen. Dit resultaat beantwoordt het eerste punt uit de motie van de leden Koopmans en Ladders (TK 32 670, nr. 8).

In antwoord op de motie Ladders (TK 32 670, nr. 19) heb ik eerder in mijn aanpak voor Natura 2000 toegelicht dat de zogeheten complementaire doelen een Nederlandse invulling zijn van de richtlijnverplichting. Het onderzoek geeft aan dat 42 van de geanalyseerde aanwijzingsbesluiten complementaire doelen bevatten. In alle gevallen gaat het om doelen voor natuurwaarden afkomstig uit bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn en bijlage 1 en artikel 4.2 van de Vogelrichtlijn. Hoewel deze complementaire doelen bijdragen aan het halen van een landelijke gunstige staat van instandhouding, is het vanuit de richtlijnen niet noodzakelijk hiervoor instandhoudingsdoelstellingen te formuleren in de aanwijzingsbesluiten. In de nog te nemen aanwijzingsbesluiten heb ik de complementaire doelen inmiddels laten verwijderen. Na vaststelling van deze besluiten zal ik ook in de reeds definitieve aanwijzingsbesluiten de complementaire doelen verwijderen. Het gaat hierbij niet alleen – zoals de motie Ladders vraagt – om doelen voor waarden die niet aanwezig zijn in het gebied (de zogenaamde ontwikkeldoelen), maar ook om de Vogelrichtlijndoelen die zijn opgenomen in een Habitatrichtlijngebied en vice versa. Habitattypen of soorten die in verwaarloosbare mate in een gebied voorkomen krijgen geen instandhoudingsdoelstelling in de aanwijzingsbesluiten. Wanneer een waarde door Nederland als verwaarloosbaar wordt gezien is terug te vinden in de analyse «Implementatie Natura 2000 in Nederland» (TK 32 670, nr. 24).

Na de verwijdering van de complementaire doelen bevatten de aanwijzingsbesluiten alleen instandhoudingsdoelstellingen die noodzakelijk zijn om aan de richtlijnverplichtingen te voldoen.

3. Beheerplannen

De motie van de leden Koopmans en Ladders verzoekt de regering voorts ervoor te zorgen dat in de beheerplannen:

- 1) slechts maatregelen staan opgenomen rechtstreeks verband houdend met de instandhoudingsdoelstellingen uit het aanwijzingsbesluit;

- 2) enkel realistische doelen op het gebied van de KRW met gebruikmaking van de maximale derogatiemogelijkheid worden opgenomen;
- 3) de mogelijkheden van de uitwerking van de (V)PAS mee worden genomen;
- 4) het tempo van uitvoering in verhouding staat tot de sociaaleconomische gevolgen en de daarbij behorende maatschappelijke kosten.

Het uitgevoerde onderzoek gaat in op deze onderdelen, met uitzondering van het derde punt. Hier zal aan het eind van deze brief op in gegaan worden.

In het onderzoek zijn 40 beheerplannen geanalyseerd waarbij het Rijk een directe betrokkenheid heeft, als voortouwnemer of als mede-bevoegd gezag. De geanalyseerde beheerplannen betreffen overwegend werkdocumenten die al wel vergevorderd zijn, maar nog niet voldoende om door het Rijk en/of provincies te worden vastgesteld. Een eindtoets moet voor bijna alle onderzochte plannen nog plaatsvinden.

Het afgelopen half jaar is veel geïnvesteerd in de uitwerking van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) op gebiedsniveau. Deze uitkomsten zijn nog niet of nog niet volledig verwerkt in de onderzochte werkdocumenten. De werkdocumenten zijn mede daarom vaak al langere tijd niet geactualiseerd. De concepten zijn bovendien opgesteld in een tijd waarin meer financiële middelen beschikbaar waren, waardoor ook in de eerste beheerplanperiode een hogere ambitie kon worden gerealiseerd. Mijn recente beleidsvoornemens (TK 32 670, nr 24) onder andere ten aanzien van fasering en beschermde natuurmonumenten hebben nog niet altijd een plek gekregen in de concept-beheerplannen en/of aanwijzingsbesluiten. De uitkomsten van het onderzoek zijn daarom goed bruikbaar bij het afronden van de aanwijzingsbesluiten en de beheerplannen.

Hierna worden de onderdelen 1, 2 en 4 achtereenvolgens behandeld.

• *Maatregelen dienen rechtstreeks verband te houden met de doelen in het aanwijzingsbesluit.*

Uit het onderzoek blijkt dat in ruim 80% van de beheerplannen (33 van de 40) de maatregelen direct samenhangen met de instandhoudingsdoelstellingen uit het aanwijzingsbesluit. Bij de overige 20% kan de discrepantie tussen aanwijzingsbesluit en beheerplan veelal worden verklaard door de conceptstatus van de beheerplannen:

- In anticipatie op het definitieve aanwijzingsbesluit benoemen de conceptbeheerplannen soms de aanwezige soorten of habitattypen in het gebied die nog niet staan vermeld in het conceptaanwijzingsbesluit maar naar verwachting (bv aan de hand van zienswijzen) in het definitieve aanwijzingsbesluit zullen worden opgenomen en zodoende uitwerking in het beheerplan behoeven.
- De gemaakte keuzes zijn soms nog onvoldoende onderbouwd. Consultatie bij de opstellers van de beheerplannen leert dat deze onderbouwing wel aanwezig is, maar nog geen juiste formulering heeft gekregen in het beheerplan.

In een aantal gevallen zijn in het beheerplan naast Natura 2000 ook andere doelen opgenomen. Het verbreden van het beheerplan tot een integraal gebiedsplan waarin men ook andere doelen en daarmee samenhangende maatregelen opneemt in één plan acht ik de verantwoordelijkheid van de provincie en ondersteun ik. Waarbij deze andere doelen en maatregelen natuurlijk niet onder het wettelijk regime van Natura 2000 mogen vallen. Daar waar het onderzoek concludeert dat er geen maatregelen zijn opgenomen voor de andere doelen, wordt aan deze voorwaarde voldaan.

• *Beheerplannen bevatten realistische doelen op het gebied van de Kaderrichtlijn Water met gebruikmaking van de maximale derogatiemogelijkheid.*

De beheerplannen N2000 vormen niet het formele kader voor het vastleggen van de doelen op het gebied van de Kaderrichtlijn Water, daarvoor dienen de Stroomgebiedsbeheerplannen. Op maatregelen-niveau kunnen maatregelen wel inhoudelijk overeenkomen.

In het onderzoek is een vergelijking gemaakt tussen de hydrologische maatregelen uit de beheerplannen en de maatregelen zoals deze staan beschreven in de Stroomgebiedsbeheerplannen (als uitwerking van de Kader Richtlijn Water). Hierbij is zowel aandacht besteed aan de inhoud van de maatregelen als de fasering ervan. Het onderzoek laat zien dat daar waar watermaatregelen worden genomen die nu nog geen plek hebben in de Stroomgebiedsbeheerplannen of een andere fasering kennen, dit met een goede reden wordt gedaan (Sense of Urgency, keren negatieve trend, nodig voor behoud).

• *Het tempo van de maatregelen staat in verhouding tot de sociaaleconomische gevolgen en maatschappelijke kosten.*

Tevens is onderzocht in hoeverre bij de doeluitwerking in omvang, ruimte en tijd gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om uitbreiding- en verbeterdoelstellingen op langere termijn te realiseren. Uit het onderzoek volgt dat in vrijwel alle gevallen gebruik wordt gemaakt van fasering. Wel wordt vaak in de eerste beheerplanperiode al een deel van de uitbreiding/verbetering gerealiseerd. Het betreft dan een beperkte stap, in de volgende beheerplanperiodes wordt de gehele uitbreiding/verbetering nagestreefd. Het onderzoek laat echter ook zien dat in een aantal gevallen niet geheel duidelijk is waarom al in de eerste beheerplanperiode wordt ingezet op een uitbreiding- of verbeteropgave. Dit punt dient beter onderbouwd te worden in de beheerplannen: mijn lijn is dat uitbreiding of verbetering alleen in de eerste beheerplanperiode zou moeten worden gerealiseerd wanneer dit haalbaar en betaalbaar is gebleken.

4. Vervolg

Als algehele conclusie geeft het rapport aan dat het grootste deel van de onderzochte (concept)beheerplannen in lijn is met wat noodzakelijk is in het kader van een goede implementatie van Natura 2000. In deze plannen zijn de beheermaatregelen direct terug te voeren op de instandhoudingsdoelstellingen uit het bijbehorende aanwijzingsbesluit en wordt optimaal gebruik gemaakt van fasering.

Het onderzoek levert waardevolle inzichten op waarmee bij het verder opstellen en afronden van de beheerplannen rekening gehouden zal worden. In het licht van de decentralisatie is hier een belangrijke taak weggelegd voor de provincies. Concreet zal ik in overleg met de voortouwnemers sturen op de volgende punten:

- de aansluiting van de beheermaatregelen op de instandhoudingsdoelstellingen uit het aanwijzingsbesluit;
- de afstemming met de stroomgebiedsautoriteiten voor het opnemen van de noodzakelijke watermaatregelen in de tweede generatie stroomgebiedsbeheerplannen;
- de fasering van de realisatie van de verbeter- en uitbreidingsdoelen in de tijd. De maatregelen voor behoud en stopzetten van achteruitgang dienen in ieder geval in de eerste beheerplanperiode te worden opgenomen.

Het derde onderdeel van de motie heeft betrekking op de PAS. Deze zomer zijn voor de 133 stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden maatregelenpakketten beschreven die nodig zijn om achteruitgang te voorkomen.

Deze maatregelenpakketten zullen worden ingebouwd in de beheerplannen.

Ruim voor het AO van 21 december 2011 over Natura 2000 en PAS zal ik u nader informeren over de PAS en ingaan op het verzoek dat de vaste commissie hierover heeft gedaan.

5. Overige verzoeken Kamer

Reactie op de brief van Commissaris Potočnik

In september zijn vanuit het Europese Parlement (Gerbrandy, D66) aan de Europese Commissie vragen gesteld over mijn nieuwe aanpak voor Natura 2000. De Commissie heeft hierop gereageerd. In de beantwoording geeft de Commissie aan dat de Commissie geen aanwijzingen heeft dat Nederland niet aan de verplichtingen voldoet.

De antwoorden van de Commissie komen grotendeels overeen met de lijn die ik heb ingezet voor Natura 2000. De Commissie benadrukt daarbij het belang van een gunstige staat van instandhouding. Dat belang onderschrijf ik, en in dat licht zie ik kansen in de internationale samenwerking om deze gunstige staat te bereiken. Dat wil ik ook verder met de Commissie en andere lidstaten verkennen. Het antwoord van de Commissie op de vragen van Gerbrandy staat mijn aanpak voor Natura 2000 dan ook niet in de weg. De zorg van de Commissie die ook in de beantwoording doorklinkt laat wel zien dat alle mogelijke ruimte in de aanpak voor Natura 2000 benut is.

Aanmeldingsgegevens

Op 14 september 2011 heb ik uw Kamer de ecologische onderbouwing van de selectie en aanmelding van een aantal door de Kamer gevraagde Habitatrichtlijngebieden toegezonden (Kamerbrief 32 670, nr. 23). Naar aanleiding van deze brief vraagt Uw Kamer de onderbouwing van gebieden in Brussel en de kwalificaties die daaraan gekoppeld zijn. De geleverde gegevens in Kamerbrief 32 670, nr. 23 zijn de basis van de onderbouwing van de gebieden in Brussel. Ik kan uw Kamer daarbij geen extra relevante informatie, welke u nog niet heeft ontvangen, aanleveren. Het belang van gebieden voor daar voorkomende soorten en habitattypen zijn voor alle aangemelde gebieden te vinden in het standaarddataformulier; <http://natura2000.eea.europa.eu/#>.

6. Tot slot

Het uitgevoerde onderzoek laat zien dat er in de aanwijzingsbesluiten geen instandhoudingsdoelstellingen zijn opgenomen die niet afkomstig zijn van de genoemde bijlagen. Zoals ik u eerder heb geschreven, zullen bovendien de complementaire doelen uit de aanwijzingsbesluiten worden geschrapt. De uitvoering van deze moties heeft in beeld gebracht om welke doelen het daarbij gaat.

Voor de beheerplannen laat het onderzoek zien dat een groot deel al in lijn is met mijn recente beleidsvoornemens. Bij concept-beheerplannen waarbij het Rijk voortouwnemer is, zal ik deze daar waar dat zinvol en wenselijk is laten wijzigen voordat tot afronding wordt overgegaan. Voor de gebieden waar de provincies voortouwnemer zijn, heb ik de provincies verzocht de aanpak van de Kamerbrief van 14 september jl. over te nemen. Daarbij zal ik, voor zover het Rijksgronden betreft, zorgen dat geen verzwaring optreedt doordat het beheerplan niet in lijn is met mijn aanpak.

Ik heb er vertrouwen in dat op basis van deze informatie in de gebiedsprocessen tot een goede afronding van de beheerplannen kan worden gekomen.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker