

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

1594

Vragen van het lid **Bisschop** (SGP) aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over *het Natura 2000-beleid* (ingezonden 11 januari 2021).

Antwoord van Minister **Schouten** (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (ontvangen 8 februari 2021) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 1522.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het Foodlog-artikel over het stikstofbeleid?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Is de veronderstelling juist dat de omgevingswaarden zoals voorgesteld in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering betrekking hebben op het totale in Natura 2000-gebieden aanwezige areaal van stikstofgevoelige habitattypen?

Antwoord 2

Ja.

Volledigheidshalve wijs ik er op dat dit in AERIUS de typen betreft met een H-code. De omgevingswaarden hebben tevens betrekking op het areaal aan stikstofgevoelige leefgebieden van beschermde soorten; dit betreft in AERIUS de typen met een L-code.

Vraag 3

Kunt u precies duidelijk maken wat de verschillen zijn tussen de gegevens zoals genoemd in de verschillende onderdelen van het Standaard Data Formulier enerzijds en in de nationale gebiedsrapportages en de nationale Artikel 17-rapportages op grond van de Habitatrichtlijn anderzijds?

Antwoord 3

Op de webpagina <https://www.natura2000.nl/meer-informatie/begrippen>

¹ Foodlog, 8 januari 2021, «Stikstofwet neemt rechtsongelijkheid en juridische chaos voor lief» (<https://www.foodlog.nl/artikel/stikstofwet-neemt-rechtsongelijkheid-en-juridische-chaos-voor-lief/>)

worden de rapportages in het kader van de Habitatrictlijn in detail toegelicht. Het document is te vinden onder «Artikel 17-rapportage (HR)» en onder «SDF».

Onderstaand antwoord is slechts een korte samenvatting van die tekst. In de standaardgegevensformulieren, die voor elk gebied worden ingevuld, staat informatie over een Natura 2000-gebied: de begrenzing, de status, of er een beheerplan is, enzovoort. Een belangrijk onderdeel van het SDF is de «ecologische informatie» waarin staat aangegeven welke habitattypen, HR-soorten en/of VR-soorten aanwezig zijn in het gebied. Per habitatype en per soort wordt aangegeven wat het belang van het gebied is. Dit belang wordt afgeleid uit drie onderdelen. Voor habitattypen is dat de representativiteit, het aandeel ten opzichte van het landelijke oppervlakte en de behoudsstatus. Voor soorten is dat het aandeel ten opzichte van de landelijke populatie, de behoudsstatus en de mate van isolatie van de populatie. Deze onderdelen worden beoordeeld met een A, B, C of D. A geeft aan dat het gebied zeer belangrijk is, C geeft aan dat het gebied van «beduidend» belang is, B zit daar tussen in; D betekent verwaarloosbaar.

In de Artikel 17-rapportage gaat het om de landelijke staat van instandhouding.

Die wordt voor wat betreft de *Habitatrictlijn* gerapporteerd voor alle habitattypen (bijlage I), voor alle soorten van bijlage II (soorten waar gebieden voor worden aangewezen), voor alle soorten van bijlage IV (strikt beschermde soorten) en voor alle soorten van bijlage V (soorten waarvoor handel onder voorwaarden is toegestaan). De landelijke staat van instandhouding betreft het volledige voorkomen in Nederland, zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden.

De staat van instandhouding wordt opgebouwd uit Verspreidingsgebied, Landelijke omvang, Kwaliteit en Toekomstperspectief. Deze kunnen «gunstig», «matig ongunstig», «zeer ongunstig» of «onbekend» zijn. De laagste score van de vier is doorslaggevend voor de (totale) staat van instandhouding.

Voor de vogels wordt gerapporteerd conform artikel 12 van de *Vogelrichtlijn*. Een «staat van instandhouding» wordt niet gerapporteerd, omdat dat begrip niet voorkomt in de Vogelrichtlijn. In artikel 13 van de Vogelrichtlijn staat echter wel: «De toepassing van de krachtens deze richtlijn getroffen maatregelen mag niet leiden tot verslechtering van de huidige situatie met betrekking tot de instandhouding van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten.» Vandaar dat uit de rapportage moet blijken of er inderdaad geen sprake is van een negatieve trend.

Vraag 4

Hoe verhouden de Standaard Data Formulieren en de wijzigingen daarvan zich tot de Artikel 17-rapportages?

Antwoord 4

Zoals in het antwoord op de vorige vraag aangegeven, is er niet zozeer sprake van «semantische verschillen» tussen de SDF's en de Artikel 17-rapportage (zoals in het geciteerde artikel wordt gesteld), maar zijn het heel verschillende rapportages omdat ze een verschillend oogmerk hebben. Het oogmerk van de Artikel 17-rapportage is duidelijkheid te geven over het bereiken van de hoofddoelstelling, namelijk: «De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.» (art. 2, tweede lid, HR). De «landelijke staat van instandhouding» is de optelling van een zeer strenge beoordeling van vier aspecten per habitatype en per soort op landelijk niveau (binnen én buiten Natura 2000).

Het oogmerk van het SDF, daarentegen, is informatie te geven over allerlei aspecten van de afzonderlijke Natura 2000-gebieden, om duidelijk te maken in welk opzicht het gebied bijdraagt aan de landelijke staat van instandhouding. Die informatie is belangrijk voor de fase van selectie, maar ook voor een actuele stand van zaken. Het SDF wordt per gebied ingevuld. Het «algemene oordeel» per habitatype en soort is een optelling van drie aspecten die voor een specifiek Natura 2000-gebied gelden voor het betreffende habitatype of de soort.

Per definitie zijn daarom de oordelen in het SDF *relatief* ten opzichte van de andere gebieden, en zijn er dus *áltijd* gebieden die het beste (A) scoren. Dat geldt nu juist niet voor een «gunstige» beoordeling van de landelijke staat van instandhouding, want daarvoor moet *in absolute zin* a) de landelijke verspreiding, b) de landelijke omvang en c) de kwaliteit / het leefgebied – óók buiten de Natura 2000-gebieden – gunstig zijn én d) moet het de verwachting zijn dat dat in de toekomst zo zal blijven.
Zie verder het document dat in het antwoord op vraag 3 is genoemd.

Vraag 5

Is de veronderstelling juist dat modelberekeningen voor het bepalen van de nationale kritische depositiewaarden uitgevoerd zijn op het niveau van afzonderlijke plantenassociaties en dat bij opschaling naar het niveau van een habitattype sprake is van grote onzekerheden?

Antwoord 5

Uit het rapport van Van Dobben e.a. (2012)², waarin de best beschikbare kennis ten aanzien van kritische depositiewaarden is samengevat, blijkt dat de modelberekeningen zijn uitgevoerd voor afzonderlijke plantengemeenschappen (meestal associaties, soms subassociaties of juist combinaties van associaties), uitgesplitst naar bodemtype.

Om de kritische depositiewaarden op het niveau van habitat(sub)typen te kunnen bepalen, was het nodig om een methode vast te stellen hoe met de variatie in uitkomsten per plantengemeenschap moet worden omgegaan. De meeste habitattypen bestaan immers uit meerdere plantengemeenschappen. Daarbij speelde enerzijds de vraag hoe zeker de uitkomsten waren van de modelberekeningen en anderzijds de vraag hoe het voorzorgsbeginsel zou moeten worden uitgelegd en toegepast.

De gebruikte methode is als volgt samen te vatten:

- per habitat wordt bepaald of er een door de UNECE³ in 2010 vastgestelde empirische KDW-range beschikbaar is; zo ja, dan wordt deze range gepreciseerd tot een concrete KDW met behulp van modeluitkomsten en (zo nodig) deskundigenoordeel.
- als er geen empirische KDW-range beschikbaar is, is de gemiddelde modeluitkomst voor dat type bepalend voor de KDW.
- als er ook geen modeluitkomst beschikbaar is, is een (onderbouwd) deskundigenoordeel bepalend voor de KDW.

Waar in bovenstaande sprake is van middeling, wordt een getrapte middeling bedoeld (zie de uitleg in paragraaf 2.3 van het rapport). De uitkomsten worden vervolgens afgerond op kilogrammen N per hectare per jaar (en omgerekend naar molen per hectare per jaar) – preciezer dan hele kilogrammen werd niet verantwoord geacht. Afronding betekent echter dat er in de onderliggende gegevens een bepaalde mate van spreiding is, wat ook wel wordt aangeduid met onzekerheid.

Voorafgaand aan de publicatie van het eerste KDW-rapport (2008)⁴, is de methode in 2007 internationaal beoordeeld. De reviewcommissie bestond uit toonaangevende onafhankelijke experts uit Denemarken, Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland. De bevindingen zijn opgenomen in bijlage 4 van het rapport uit 2008. Het eindoordeel van de commissie was: «The proposed methodology is a great step forward in applying science based effects thresholds in local and national environmental policy. The overall methodology is sound, and probably the best method available for setting critical

² Zie: H.F. van Dobben, R. Bobbink, D. Bal & A. van Hinsberg, 2012: Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000. Alterra-rapport 2397. Alterra, Wageningen.

³ United Nations Economic Commission for Europe, waar ook Nederland aan deelneemt. De UNECE heeft de KDW'n vastgesteld op basis van: Bobbink, R. & J.-P. Hettelingh (eds.), 2011: Review and revision of empirical critical loads and dose-response relationships. Proceedings of an expert workshop, Noordwijkerhout, 23–25 June 2010. Bilthoven: Coordination Centre for Effects of the International Cooperative Programme on Modelling and Mapping Critical Levels and Loads and Air Pollution Effects, Risks and Trends.

⁴ Zie: H.F. van Dobben & A. van Hinsberg, 2008: Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en Natura 2000-gebieden. Alterra-rapport 1654. Alterra, Wageningen.

loads for the very large number of nature types covered by the Habitats Directive.»

In paragraaf 4.1 van het rapport uit 2012 wordt expliciet ingegaan op de relatie met het voorzorgbeginsel, wat een antwoord geeft op de vraag hoe om te gaan met de in de vraag genoemde onzekerheid: «Uit de review van Van Dobben en Van Hinsberg (2008) is gebleken dat verschillende wetenschappers het voorzorgsprincipe zó toepassen dat automatisch gekozen wordt voor de laagste waarde binnen een bandbreedte. In dit rapport is dat niet gedaan (soms is zelfs de hoogste waarde gekozen, als daar voldoende wetenschappelijke zekerheid over bestond). [...] De internationale reviewers [...] bepleitten [...] een discussie over de vraag of bij onzekerheid over de gevoeligheid van habitattypen de laagste KDW uit de range van empirische waarden gekozen zou moeten worden om significante effecten uit te sluiten [...]. Vanwege de hoofdconclusie van de review is in het huidige rapport vastgehouden aan de eerder gekozen methode.» Hieruit blijkt dus dat, bij de inherente onzekerheid rond het vaststellen van kritische depositiewaarden, in de Nederlandse praktijk niet voor de meest strikte interpretatie van het voorzorgsbeginsel is gekozen, maar juist voor een genuanceerde benadering – ook al gaven buitenlandse experts aan dat zij zelf gewend waren te werken met de meest strikte interpretatie, namelijk: het altijd gebruiken van de laagste uitkomst.

Vraag 6

Hoe waardeert u de analyse dat de correlatie tussen de lokale gemeten ammoniakconcentratie en de berekende omvang van de stikstofdepositie lijkt te ontbreken?

Antwoord 6

De bedoelde analyse betreft de figuur «Berekende N-deposities vs atmosferische [NH₃]» en de korte tekst eronder. Deze analyse komt, voor zover ik heb kunnen nagaan, niet uit een wetenschappelijke publicatie en is buitengewoon summier onderbouwd. Het is daarom niet mogelijk om hier een bepaalde waardering over uit te spreken. Wel is duidelijk dat in de figuur en de tekst twee aspecten geen aandacht krijgen. Ten eerste wordt de concentratie van ammoniak vergeleken met de depositie van de optelling van ammoniak en stikstofoxiden. Dat er variatie in die relatie zit, ligt dus voor de hand, omdat de verhouding tussen beide componenten per locatie verschillend is. Ten tweede is bekend dat de depositie mede afhangt van de zogenoemde ruwheid van de vegetatie: bij eenzelfde concentratie in de lucht wordt door bos ongeveer tweemaal meer ingevangen dan door lage vegetatie en viermaal meer dan door water. Omdat herstellende hoogvenen (H7120) uit alle drie de vegetatiestructuren kunnen bestaan, kan alleen daardoor al grote variatie in depositie ontstaan binnen hetzelfde habitatype. Iets dergelijks kan het geval zijn bij duingrasland: in een open landschap deponiert minder stikstof bij eenzelfde concentratie in de lucht dan als het grasland omringd wordt door duinbos.

Vraag 7

Heeft u ook kennisgenomen van de analyse van Backes en Kaajan in het Arcadis-rapport «Doorlichting Natura 2000 gebieden»?⁵

Antwoord 7

Ja, het genoemde rapport is door mij aan uw Kamer toegestuurd op 13 oktober 2020 (Kamerstuk 32670–200, bijlage 2020D40403).

Vraag 8

Hoe waardeert u de stelling van Backes en Kaajan dat het arrest Holohan van het Europese Hof van Justitie (18 november 2018, Brian Holohan e.a., ECLI:EU:C:2018:883) erop wijst dat in lijn met de wettekst, de doelstellingen en de innerlijke samenhang van de wettelijke bepalingen het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden zich niet per se uitstrekt tot iedere soort die en ieder habitatype dat in meer dan verwaarloosbare omvang of oppervlakte in een gebied aanwezig is en dat dit arrest pleit «voor het (in beginsel) niet

⁵ Arcadis, «Doorlichting Natura 2000 gebieden», september 2020, p. 17–18, p. 99–107

hoeven te beschermen van soorten en habitattypen die geen aanleiding waren voor de selectie van het gebied, maar daar slechts voorkomen», in weerwil van de stellingname van de Europese Commissie en de Nederlandse regering?

Antwoord 8

Deze kwestie is door de auteurs van het andere rapport dat ik op 13 oktober 2020 heb toegestuurd (Kamerstuk 32 670, nr. 200, bijlage 2020D40402)⁶ voorgelegd aan prof. Bastmeijer. Hij onderschreef de conclusie van die auteurs in paragraaf 3.3 van dat rapport, waar uitgebreid wordt beargumenteerd waarom alle in een speciale beschermingszone in meer dan verwaarloosbare mate aanwezige soorten en habitattypen moeten worden beschermd en een instandhoudingsdoelstelling vereisen. De auteurs komen tot de «conclusie dat de uit artikel 6 lid 1 en artikel 4, lid 4 [HR], volgende lijn en de daarbij passende uitleg van de Europese Commissie leidend moeten zijn. Daarbij moet worden opgemerkt dat alleen volledige duidelijkheid wordt verkregen wanneer er een uitspraak wordt gedaan door het Europees Hof van Justitie waarin dit punt wordt verhelderd.» Voor dat laatste verwijzen ze ook naar de alternatieve uitleg die zou kunnen worden gegeven aan het Holohan-arrest, zoals verwoord door prof. Backes en advocaat Kaajan in het aangehaalde Arcadis-rapport. In dat rapport wezen beiden erop dat die mogelijke alternatieve interpretatie geenszins dwingend is. Van een duidelijke tegenstelling tussen de jurisprudentie van het Hof en die van de Afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State, die de opvatting van de Europese Commissie en de Nederlandse regering volgt, is dan ook geen sprake. In dit verband is het opmerkelijk dat na publicatie van beide rapporten een nieuw arrest⁷ is verschenen, waarin het volgende staat (vertaald uit het Frans): «Bovendien zijn deze maatregelen onvolledig omdat zij geen instandhoudingsmaatregelen omvatten die systematisch zijn vastgesteld op basis van de ecologische vereisten van elke soort en elk type habitat dat in elk van de betwiste Gebieden van Communautair Belang aanwezig is.» Hier wordt dus expliciet gesproken over «elke soort en elk type», zelfs zonder het voorbehoud te maken van «mits in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig». Dit arrest kan dus gelezen worden als ondersteuning van de lijn van de Commissie. Maar zowel bij het arrest-Holohan als voor dit arrest geldt dat het Hof de kwestie niet grondig heeft behandeld en de citaten dus eigenlijk uit hun verband worden gerukt. De jurisprudentie van het Hof geeft tot op heden dus geen definitieve duidelijkheid. Hoe dan ook is duidelijk dat als afgeweken zou worden van de bestaande lijn, dit «aanleiding kan (en naar verwachting zal) vormen voor de Europese Commissie om een inbreukprocedure te starten», zoals de auteurs van het Arcadis-rapport terecht concluderen.

Vraag 9

Hoe waardeert u het feit dat Frankrijk, Duitsland en Ierland hun beschermingsregime wel beperken tot de habitattypen en soorten die de aanleiding vormden voor het selecteren van een gebied, maar Nederland niet?

Antwoord 9

De vraag heeft betrekking op de tekst die staat op p. 100 van het Arcadis-rapport. Daar staat echter het volgende: er is «een quickscan gedaan die betrekking had op Frankrijk, Duitsland, Denemarken en Ierland. Wetenschappers en deels ook rechters uit die landen en door hen ter beschikking gestelde bronnen werden geraadpleegd. De omvang van dit advies en de ter beschikking staande tijd lieten het echter niet toe om grondig onderzoek naar deze landen te verrichten. In het algemeen kan worden gezegd dat het probleem, respectievelijk de aan de orde zijnde vraag in geen van deze landen in ruime mate expliciet is bediscussieerd». Uit de verdere tekst blijkt dat de auteurs daarom voorzichtig zijn in het trekken van conclusies: «Terwijl in Frankrijk, Duitsland en Ierland dus de hiervoor weergegeven interpretatie van het Hof van Justitie en niet de Europese Commissie lijken te volgen, is

⁶ P.P. Szostak e.a., 2020: Nalopen van Natura 2000-aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Witteveen+Bos.

⁷ Cie vs Griekenland, C-849/19, 17 december 2020, ECLI:EU:C:2020:1047.

dat mogelijk anders in Denemarken». Het is dus niet zo dat vast staat dat de genoemde landen daadwerkelijk afwijken van de lijn van de Commissie. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat dat zij, net als Nederland, gebruik maken van de mogelijkheid om habitattypen en soorten niet aan te wijzen die slechts in verwaarloosbare mate voorkomen. Er lijkt namelijk verwarring te bestaan over wat «kwalificerende» habitattypen en soorten zijn. In de Nederlandse praktijk worden daaronder alle habitattypen en soorten van een gebied verstaan die ten minste in beduidende mate bijdragen aan het bereiken van de gunstige staat van instandhouding. Dus niet alleen de habitattypen en soorten waarvoor het gebied tot de «beste gebieden» behoort. Oftewel: ook de andere waarden die (ten minste in beduidende mate) bijdragen, waren mede aanleiding voor de selectie van het gebied. Dat is ook in lijn met de criteria voor gebiedsselectie zoals verwoord in bijlage III van de Habitatrictlijn. Hoe dit precies is uitgedrukt in andere landen, is nog niet grondig onderzocht. Daarom kunnen hierover op dit punt nog geen ver gaande conclusies worden getrokken. En dus kan ook nog niet goed beoordeeld worden of de genoemde landen daadwerkelijk afwijken van de lijn van de Commissie.

Vraag 10

Hoe gaat u de analyse van Arcadis, Backes en Kaajan op dit punt oppakken?

Antwoord 10

Zoals uit het antwoord bij vraag 8 en 9 blijkt, is er geen aanleiding om naar aanleiding van het Arcadis-rapport het beleid te wijzigen.