

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

1560

Vragen van het lid **Van Campen** (VVD) aan de Minister voor Natuur en Stikstof over het artikel «Agractie vreest consequenties wijziging Habitatrictlijngebieden» (ingezonden 10 januari 2023).

Antwoord van Minister **Van der Wal-Zeggelink** (Natuur en Stikstof) (ontvangen 15 februari 2023).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het betreffende artikel?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Op grond waarvan heeft u besloten om circa 150 habitattypen en 70 soorten per wijzigingsbesluit aan de bestaande Natura-2000 gebieden toe te voegen?

Antwoord 2

Het gaat om het «Wijzigingsbesluit Habitatrictlijngebieden vanwege aanwezige waarden» van 22 november 2022. Zoals reeds eerder aangegeven in de NPLG-brief van 25 november 2022 (Kamerstuk 34 682, nr. 105) regelt het besluit het beschermen van habitattypen en soorten die ten onrechte in de oorspronkelijke aanwijzingsbesluiten (met name uit de jaren 2009–2013) nog niet beschermd werden. Het gaat om correcties (dus geen actualisering). In de oorspronkelijke aanwijzingsbesluiten waren namelijk nog niet alle habitattypen en soorten opgenomen die toen al bestendig aanwezig waren. Volgens vaste jurisprudentie zijn daarmee de aanwijzingsbesluiten niet compleet en is aanvulling noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de vereisten van de Habitatrictlijn, zoals nader wordt toegelicht op pagina 23 van het besluit. Het voldoen aan die vereisten was een belangrijk uitgangspunt voor het kunnen starten met het proces van het NPLG en het opstellen van natuurdoelanalyses.

Voor aanvragers van vergunningen is het belangrijk dat toestemming wordt verleend na toetsing aan inhoudelijk juiste aanwijzingsbesluiten. Het niet

¹ Nieuwe Oogst, 6 januari 2023, «Agractie vreest consequenties wijziging Habitatrictlijngebieden» (<https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2023/01/06/agractie-vreest-consequenties-wijziging-habitatrictlijngebieden>)

compleet zijn van de aanwijzingsbesluiten was een juridische kwetsbaarheid waar al op was gewezen in procedures tegen verleende vergunningen. Het was dus ook in het belang van ondernemers om die kwetsbaarheid weg te nemen.

Vraag 3

Wat is de reden dat deze habitattypen en soorten niet zijn aangewezen op het moment van aanwijzen vanaf 2008?

Antwoord 3

In de brief van de toenmalige Minister Verburg (LNV) van 9 februari 2010 werd aangekondigd dat alle aanwezige waarden zouden worden aangewezen (Aanhangsel Handelingen II 2009–2010, nr. 2251, met name antwoorden op de vragen 3, 4 en 9). Daar is vervolgens niet consequent invulling aan gegeven. De keuze is toen gemaakt om bij de definitieve besluiten de ingediende zienswijzen te verwerken waarin werd gewezen op ontbrekende habitattypen en soorten, maar niet ambtshalve tot correctie over te gaan als er inmiddels completere gegevens bekend waren. De intentie was om na afronding van de aanwijzingen zo snel mogelijk de noodzakelijke correcties te publiceren. Overigens is deze handelwijze aan de orde geweest in beroepszaken bij de Raad van State en heeft daar geen stand gehouden: de kennis die op het moment van het nemen van het besluit bekend is over welke habitattypen en soorten aanwezig zijn, moet verwerkt worden in dat besluit (deze waarden mogen niet weggelaten worden).

Een tweede belangrijke reden is dat de habitattypenkaarten vaak pas na de (definitieve) aanwijzingsbesluiten afgerond zijn; bij die afronding bleek geregeld dat bepaalde habitattypen over het hoofd waren gezien. Omdat het vermoeden bestond dat dit ook bij de soorten het geval was, is gericht onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van bestendige populaties. De resultaten daarvan kwamen in 2017 beschikbaar. Deze nieuwe informatie over de aanwezigheid van habitattypen en soorten ten tijde van eerste aanwijzing, is nu in het wijzigingsbesluit verwerkt.

Vraag 4

Hoe verhouden deze aanvullingen zich tot de aanwijzingscriteria van destijds? Zijn hierbij de criteria gehanteerd van het moment van de referentiesituatie en vallen er ook «meest geschikte gebieden» op een zeker moment af? Zo ja, kunt u dat toelichten en zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Deze aanvullingen zijn conform de aanwijzingscriteria die steeds hebben gegolden, ook op het moment van de referentiesituatie (zoals ook blijkt uit de genoemde brief van 9 februari 2010). Deze criteria hadden consequent toegepast moeten worden om te voldoen aan de vereisten van de Habitatrictlijn (zie het antwoord op vraag 3) én om de juridische kwetsbaarheid te voorkomen van vergunningverlening die is gebaseerd op incomplete aanwijzingsbesluiten (zie het antwoord op vraag 2). Het criterium «meest geschikte gebieden» heeft geen betrekking op deze correcties, want in het wijzigingsbesluit worden geen nieuwe gebieden aangewezen, alleen aanwezige waarden in bestaande gebieden.

Vraag 5

Bent u bekend met de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie die ruimte geeft om niet alle natuurdoelen in het aanwijzingsbesluit op te nemen en waarom worden deze natuur(snippers) niet uitsluitend in het beheerplan opgenomen in plaats van in het aanwijzingsbesluit?²

Antwoord 5

Ja, ik ben bekend met deze uitspraak. De uitspraak geeft geen ruimte om slechts een deel van de natuurdoelen in het aanwijzingsbesluit op te nemen. De indruk kan gewekt zijn, maar het is belangrijk om onderscheid te maken tussen enerzijds de lijst van natuurwaarden die beschermd moeten worden

² Hof van Justitie van de Europese Unie, 14 oktober 2010, ECLI:EU:C:2010:602

en anderzijds de nadere uitwerking van de ambities (behoud dan wel uitbreiding en/of verbetering) in de zogenoemde instandhoudingsdoelstellingen.

In deze uitspraak is duidelijk gemaakt wat perse in het aanwijzingsbesluit moet worden vermeld en wat ook in bijvoorbeeld een beheerplan kan worden opgenomen. Om misinterpretatie te voorkomen, worden hierna de letterlijke bewoordingen geciteerd.

In punt 64 stelt het Hof: «Wat de identificatie van de beschermde soorten en habitats in elke speciale beschermingszone (SBZ) betreft, dient te worden opgemerkt dat net als de afbakening van een SBZ een onbetwistbare dwingende vorm moet hebben [...], de identificatie van de soorten die de aanwijzing van die SBZ hebben gerechtvaardigd, aan dezelfde eis moet voldoen. Indien dat niet het geval was, zou immers het gevaar bestaan dat de beschermingsdoelstelling van artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn en van artikel 6, lid 2, juncto artikel 7 van de Habitatrichtlijn niet volledig wordt bereikt.» Oftewel: de *lijst* van aangewezen soorten en habitats moet (volledig) in het aanwijzingsbesluit staan.

Ten aanzien van de vraag in welk document de verdere *uitwerking* van de doelstellingen (in de zin van bijvoorbeeld het ambitieniveau) moet worden opgenomen, stelt het Hof: «Met betrekking tot de instandhoudingsdoelstellingen volgt uit de punten 20 en 21 van het reeds aangehaalde arrest van 7 december 2000, Commissie/Frankrijk, dat de juridische beschermingsstatus die de SBZ's moeten hebben, niet betekent dat die doelstellingen voor elke beschouwde soort afzonderlijk moeten worden gespecificeerd. Gelet op de punten 60 en 61 van het onderhavige arrest, kan overigens hoe dan ook niet worden geoordeeld dat de instandhoudingsdoelstellingen moeten zijn opgenomen in de rechtshandeling die de beschermde soorten en habitats in een bepaalde SBZ betreft.» Oftewel: de verdere uitwerking hoeft niet in het aanwijzingsbesluit (de rechtshandeling van het aanwijzen), maar mag ook in een ander document opgenomen worden.

Na deze uitspraak heeft de Europese Commissie een document gepubliceerd over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen, waarin consequenties uit de uitspraak zijn getrokken. In dit document³ staat: «In principe moeten er instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau worden vastgesteld voor alle soorten en typen habitats van communautair belang als bedoeld in de Habitatrichtlijn en voor alle vogelsoorten van bijlage I bij de Vogelrichtlijn die significant aanwezig zijn in een Natura 2000-gebied, alsmede voor geregeld voorkomende trekvogels.» [...] «De instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden uiteengezet in het aanwijzingsbesluit of kunnen nader worden uitgewerkt in gebiedbeheersplannen of andere instrumenten.»

Deze kwestie is ook beoordeeld in het rapport dat is opgesteld om na te gaan hoe de natuurrichtlijnen in Nederland zijn geïmplementeerd⁴. Geconcludeerd werd: «De aanwijzing moet in ieder geval berusten op een duidelijke rechtsgrondslag en de lidstaat dient te waarborgen dat de aanwijzing een ondubbelzinnige dwingende rechtskracht heeft.» Oftewel: instandhoudingsdoelstellingen mogen ook in een beheerplan staan, als ze dan maar dezelfde ondubbelzinnige dwingende rechtskracht hebben.

In Nederland is in art. 2.1 van de Wet natuurbescherming opgenomen dat in het aanwijzingsbesluit niet alleen de lijst van beschermde waarden maar ook de instandhoudingsdoelstellingen worden vermeld. Een keuze voor het opnemen van instandhoudingsdoelstellingen in een beheerplan was – gezien de uitspraak van het Hof – ook een mogelijkheid geweest. In de memorie van toelichting bij de Wet natuurbescherming (Kamerstuk 33 348, nr. 3) is deze keuze voor het aanwijzingsbesluit toegelicht: «Ook de bepaling en allocatie van instandhoudingsdoelstellingen moet op landelijk niveau plaatsvinden, om zeker te stellen dat landelijk voor de betrokken habitats en soorten een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt.»

³ «Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden», Europese Commissie, Doc. Hab.12-04/06, november 2012.

⁴ «Nalopen van Natura 2000-aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op doelen die niet voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn», Witteveen+Bos, 2020.

Vraag 6

Welke potentiële consequenties voor vergunningverlening van economische activiteiten en legalisering van Programma Aanpak Stikstof (PAS) -melders brengt dit verzwaarde wijzigingsbesluit met zich mee?

Antwoord 6

Zoals hierboven vermeld, gaat het bij dit wijzigingsbesluit in alle gevallen om habitats en soorten die al bij het aanwijzen van de gebieden aanwezig waren. Volgens de Habitatrichtlijn hadden die natuurwaarden al op dat moment beschermd moeten worden. De consequentie van het nu alsnog beschermen is dat in AERIUS zichtbaar wordt dat er op wat meer plekken sprake is van overbelasting door stikstof.

Als gevolg van het wijzigingsbesluit is het oppervlak met beschermde stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden vergroot met minder dan 1% (het gaat in twee derde deel van de gevallen om habitats die stikstofgevoelig zijn). Dit betekent niet per definitie een verzwaaring van de vergunningverlening (of het moeilijker kunnen bereiken van de doelen van het stikstofbeleid). Het gaat vaak om kleine plekken in een natuurgebied die toch al stikstofgevoelig en overbelast waren. De impact is dus in het algemeen beperkt. In het westen van Friesland is er echter sprake van het nu alsnog moeten toetsen op stikstofeffecten, omdat daar (als gevolg van het besluit) binnen de cirkel van 25 km rondom stikstofbronnen de KDW van een beschermd habitattypen blijkt te worden overschreden. De precieze gevolgen worden duidelijk bij de vervanging (per 26 januari) van AERIUS 2021 door AERIUS 2022.

Zoals geconcludeerd in antwoord 2, is het overigens ook in het belang van ondernemers die vergunningen aanvragen om de juridische kwetsbaarheid van incomplete aanwijzingsbesluiten weg te nemen.

Zie verder ook de antwoorden op schriftelijke vragen over dit onderwerp, die op 21 juni 2022 aan de Tweede Kamer zijn toegestuurd (Aanhangsel Handelingen II 2021–2022, nr. 3219).

Vraag 7

Is het juist dat in 2018 al is gewezen op rechtsgevolgen van de aanwijzing? Zo ja, door wie is hierop gewezen, wat beheldden deze zorgen en wat is er sindsdien met deze zorgen gedaan?

Antwoord 7

In het artikel wordt bedoeld op de in 2018 ingediende zienswijzen op het ontwerp wijzigingsbesluit. Uit het oogpunt van privacy wordt geen lijst van insprekers openbaar gemaakt. Zie de bijlage bij het besluit⁵ (met name de pagina's 479–480), waar de geanonimiseerde zienswijzen zijn opgenomen en van een reactie voorzien. Samenvattend komt het erop neer dat niet kan worden afgezien van het beschermen van aanwezige waarden vanwege de rechtsgevolgen van die bescherming. Wel kunnen sociaal-maatschappelijke en economische redenen een rol spelen bij de keuze tussen een behoudsdoelstelling en een verbeter- en/of uitbreidingsdoelstelling. De optelling van gebiedsdoelstellingen en de locaties buiten Natura 2000 moeten leiden tot een landelijk gunstige staat van instandhouding. Dat laat ruimte voor strategisch lokaliseren van verbeter- en/of uitbreidingsdoelstellingen. Daarbij speelt enerzijds de potentie van het gebied een rol, maar anderzijds ook de sociaal-maatschappelijke en economische gevolgen van een doelstelling die verder gaat dan behoud. In het wijzigingsbesluit is in 83% van de gevallen gekozen voor een behoudsdoelstelling; in al die gevallen was dat verantwoord in het licht van het moeten bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding.

Vraag 8

Deelt u de mening dat met het opnieuw aanwijzen van vele nieuwe habitattypen en soorten een groot gevoel van rechtsonzekerheid ontstaat bij veel ondernemers en burgers? Zo ja, hoe gaat u dit gevoel wegnemen? Zo nee, waarom niet?

⁵ Microsoft Word – N2k000 WB Wijzigingsbesluit Aanwezige waarden_webexemplaar (natura2000.nl)

Antwoord 8

Dat gevoel van onzekerheid kan ik mij voorstellen. Tegelijk wijs ik erop dat de huidige wijzigingen al in 2018 bekend waren gemaakt. Het is belangrijk voor de rechtszekerheid dat daar nu ook de consequentie uit is getrokken door de wijzigingen daadwerkelijk door te voeren.

Vraag 9

Wat vindt u van de situatie dat, in sommige gevallen, zelfs na 15 jaar nog gesteggel is over toen al dan niet aanwezig zijnde habitattypen en soorten?

Antwoord 9

Dat is heel vervelend. Daarom is het des te belangrijker dat dit besluit is genomen.

Vraag 10

Op grond van welke informatie en bronnen heeft u het wijzigingsbesluit genomen?

Antwoord 10

Op pagina 28 van het besluit staat hierover het volgende: «De met dit wijzigingsbesluit aangebrachte wijzigingen in de aanwijzingsbesluiten zijn in principe gebaseerd op de volgende bronnen:

- voor habitattypen: de habitattypenkaarten zoals opgesteld door de provincies, het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat en het Ministerie van Defensie. Voor de redenen om habitattypen op de kaarten op te nemen, dan wel (vanwege afwezigheid) niet op de kaarten op te nemen, wordt verwezen naar het voor deze habitattypenkaarten vervaardigde documentatiemateriaal. De habitattypenkaarten geven de situatie weer ten tijde van het publiceren van het aanwijzingsbesluit (en daarmee dus de situatie op de peildata voor dit wijzigingsbesluit).
- voor soorten: het, ten behoeve van dit wijzigingsbesluit, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken opgestelde rapport «Het voorkomen van Habitatrichtlijnsoorten in Habitatrichtlijngebieden. Advies ten aanzien van wijzigingen in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten» van G.I. Bos-Groenendijk, C.A.M. van Swaay, A.W. Gmelig Meyling, T. Termaat, J. van Deijk, B. Koese, J.T. Smit, R.C.M. Creemers, J. Kranenbarg, O. Bos, M. La Haye, V. Dijkstra, L. Sparrius & B. Odé (De Vlinderstichting, 2017).»

Vervolgens worden de uitzonderingen op deze algemene onderbouwing afzonderlijk genoemd in het besluit.

Vraag 11

Welke mogelijkheden voor bezwaar en beroep bestaan er nog tegen het wijzigingsbesluit?

Antwoord 11

Tot 11 januari 2023 kon beroep worden ingesteld. Daar is ook gebruik van gemaakt.

Vraag 12

Liggen er nog meer wijzigingsbesluiten in het verschiet? Zo ja, wanneer is het steeds aanvullend aanwijzen van habitattypen en soorten dan wel voorbij? Zo nee, kunt u daarmee uitsluiten dat er in de toekomst nieuwe wijzigingsbesluiten komen?

Antwoord 12

De bedoeling van dit wijzigingsbesluit was om alle noodzakelijke correcties tegelijk door te voeren. Ik kan niet geheel uitsluiten dat er bij het afronden van een aantal habitattypenkaarten (waarop de situatie ten tijde van aanwijzing staat weergegeven) alsnog fouten worden ontdekt; mocht dat onverhoopt zo zijn, dan zal er gecorrigeerd moeten worden. Overigens wordt in het besluit (onderaan pagina 23) gewezen op een beperkt aantal correcties die bewust zijn doorgeschoven naar enkele andere wijzigingsbesluiten. Verder is door de Tweede Kamer ook meermaals de wens geuit om doelen in Natura 2000-gebieden te kunnen aanpassen. Het kabinet geeft daar invulling aan via de Actualisatie Natura 2000. Om die aanpassingen te kunnen

doorvoeren, zullen in de toekomst wijzigingsbesluiten genomen moeten worden.

Vraag 13

Kunt u deze vragen een voor een beantwoorden voorafgaand aan het commissiedebat Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en pacht op 1 februari 2023?

Antwoord 13

De antwoorden zijn gegeven voorafgaand aan het eerste debat over het NPLG dat na het stellen van de vragen is gepland (23 februari 2023).