

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

2647

Vragen van het lid **Bisschop** (SGP) aan de Minister voor Natuur en Stikstof over *het opschorten van de vergunningverlening door de provincie Noord-Brabant en de gepubliceerde natuurdoelanalyses* (ingezonden 4 april 2023).

Antwoord van Minister **Van der Wal-Zeggelink** (Natuur en Stikstof) (ontvangen 17 mei 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 2390.

Vraag 1

Hoe waardeert u het besluit van de provincie Noord-Brabant om naar aanleiding van de natuurdoelanalyses de vergunningverlening op te schorten?¹

Antwoord 1

De natuurdoelanalyses beschrijven hoe het gaat met de natuur in een gebied, of en welke problemen er zijn en in welke richting maatregelen nodig zijn om de natuur weer gezond te maken. De natuurdoelanalyses zijn niet bedoeld om conclusies te trekken over toestemmingverlening. Bij toestemmingverlening wordt per geval een passende beoordeling gemaakt op basis van de best beschikbare kennis van de Natura 2000-gebieden. De natuurdoelanalyses dienen dus wel betrokken te worden bij het opstellen van passende beoordelingen en besluiten over vergunningaanvragen, zoals de provincie Noord-Brabant terecht constateert. Hoewel de natuurdoelanalyses zelf geen passende beoordeling zijn, concludeert de provincie Noord-Brabant vanuit haar rol als bevoegd gezag dat de natuurdoelanalyses laten zien dat als gevolg van overbelasting met stikstof het dusdanig slecht gaat met 13 gebieden dat op voorhand al te zeggen is dat een aanvraag voor een vergunning die leidt tot extra stikstofdepositie op deze gebieden niet toegewezen kan worden.

¹ Provincie Noord-Brabant, 1 maart 2023, «Analyses bevestigen slechte staat natuur Brabant» (<https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/natuur-en-landschap/2023/analyses-bevestigen-slechte-staat-natuur-brabant>).

Vraag 2

Is de veronderstelling juist dat het constateren van een mogelijke verslechtering van beschermwaardige habitats en soorten in een Natura 2000-gebied in de eerste plaats vereist dat passende (beheer)maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn worden genomen en niet dat automatisch de vergunningverlening op grond van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn wordt opgeschort?

Antwoord 2

Het is juist dat bij het risico op verslechtering als gevolg van artikel 6, lid twee, van de Habitatrictlijn passende maatregelen getroffen moet worden en het niet per definitie uitgesloten is om nog toestemming te verlenen met toepassing van artikel 6, lid drie en vier, van de Habitatrictlijn. Wel geldt dat alleen toestemming verleend kan worden als significante negatieve effecten kunnen worden uitgesloten. Ook moeten mitigerende (en compenserende) maatregelen additioneel zijn ten opzichte van de passende maatregelen en instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om verslechtering tegen te gaan en instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.

Vraag 3

Hoe gaat u ervoor zorgen dat Programma Aanpak Stikstof (PAS)-knelgevallen in de provincie Noord-Brabant worden gelegaliseerd?

Antwoord 3

De Provincie Noord-Brabant heeft door de uit de natuurdoelanalyses geconstateerde staat van de Brabantse stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en op basis van jurisprudentie moeten besluiten om tijdelijk geen vergunningverlening in het kader van de WNb gebaseerd op vormen van extern salderen op N2000-gebieden meer toe te staan. Het gaat dan specifiek om vergunningen die betrekking hebben op delen van die N2000-gebieden waarvan de natuurdoelanalyses aangeven dat zonder additionele inzet verslechtering niet uit te sluiten is.

In tussentijd wordt de verificatie van de PAS-meldingen afgerond. Op basis daarvan kan soms op basis van maatwerk worden geconstateerd op welke manier toch een legale situatie gerealiseerd kan worden. Zo kan soms worden geëxtensiveerd of blijkt op basis van intern salderen dat er sprake is van een legale situatie. De middelen uit de Regeling provinciale maatregelen PAS-melders (Rpmp) kunnen daar ook bij helpen. In totaal is er € 250 miljoen beschikbaar, waarvan € 44,8 miljoen voor Noord-Brabant. Deze mogelijkheden zijn aanvullend ten opzichte van het landelijke legalisatieprogramma en de landelijke maatregelen (Saneringsregeling varkenshouderij, Maatregel Gerichte Aankoop, Landelijke beëindigingsregeling en de aanpak piekbelasters) die ingezet gaan worden voor het legaliseren van PAS-meldingen. De provincie werkt er hard aan om de melders zo snel als mogelijk van duidelijkheid te voorzien. Nadat weer vergunningen verleend kunnen worden, zullen ook de meldingen die daadwerkelijk stikstofruimte nodig hebben zo snel mogelijk worden gelegaliseerd.

Vraag 4

Hoe moet worden beoordeeld of sprake is van verslechtering? Welke criteria gelden hiervoor? Welke rol spelen de ontwikkeling van typische soorten, de oppervlakte respectievelijk de abiotische factoren daarbij?

Antwoord 4

Volgens de uitleg van de Europese Commissie (Mededeling van de Commissie C(2018) 7621), die ook in Nederland als kader wordt gebruikt, «is sprake van verslechtering van een habitat in een gebied wanneer de door het habitatype of de habitat van een soort bestreken oppervlakte in dit gebied kleiner wordt, of wanneer de specifieke functies die nodig zijn voor de instandhouding op lange termijn van deze habitat of de staat van de soorten die met deze habitat zijn verbonden, beperkter worden dan hun oorspronkelijk of herstelde staat. Deze beoordeling vindt plaats in overeenstemming met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied en de bijdrage van het gebied aan de samenhang van het netwerk.»

In Nederland is aan de hand van het genoemde Europese document in het Profielendocument (<https://www.natura2000.nl/profielen>) uitgewerkt hoe de

oppervlakte en de kwaliteit moeten worden bepaald. Ten aanzien van de oppervlakte geldt een minimumoppervlak (specifiek voor groepen habitattypen); deze bepaalt de mate van precisie bij het bepalen van de oppervlakte. Bij kwaliteit gaat het om vier aspecten, namelijk: vegetatietypen, abiotische randvoorwaarden, typische soorten en overige kenmerken van goede structuur en functie. In de «Werkwijze kwaliteit van habitattypen op gebiedsniveau», dat onderdeel is van het Profielendocument, is uitgelegd hoe het profiel van een habitat doorwerkt in de definiëring van wat behoud van kwaliteit is. Daarmee is ook duidelijk wat verslechtering is, want dat is precies het tegenovergestelde van behoud. Uit de tekst volgt dat het principe van «one out, all out» geldt, want alle vier de aspecten moeten (minimaal) behouden blijven en zijn onderling niet uitwisselbaar. Verder volgt uit de aanwijzingsbesluiten dat ook oppervlakte en kwaliteit niet uitwisselbaar zijn (ze hebben afzonderlijke doelstellingen).

Vraag 5

Is de veronderstelling juist dat niet automatisch sprake is van verslechtering als abiotische condities ongunstig zijn?

Antwoord 5

Dat is juist. Er moet namelijk onderscheid worden gemaakt tussen een situatie en een verandering. Als de situatie ongunstig is, maar onveranderd is ten opzichte van het moment waarop de bescherming van het habitat begon, is er geen sprake van verslechtering in de zin van artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn («verslechteringsverbod»). Wel is het zo dat er een reële kans op toekomstige verslechtering is als niet wordt voldaan aan de abiotische randvoorwaarden. Te denken valt aan het verdwijnen van bepaalde vegetatietypen of typische soorten, of het afnemen van het oppervlak. Daarom moet de overheid zich ervan vergewissen of het wellicht noodzakelijk is om preventieve maatregelen te nemen om die toekomstige verslechtering te voorkomen. Dat zijn dan passende maatregelen zoals bedoeld in artikel 6, tweede lid.

Vraag 6

Is de veronderstelling juist dat niet automatisch sprake is van verslechtering als het aantal typische soorten minder is dan voor een gunstige staat van instandhouding gewenst is?

Antwoord 6

Dat is juist, om dezelfde reden als genoemd in het antwoord op vraag 5. Wat het gewenste aantal typische soorten is, is overigens in het Profielendocument niet voorgeschreven. Het is aan de bevoegde gezagen om te bepalen hoe voldoende bijgedragen kan worden aan behoud en herstel van typische soorten op landelijk niveau. Dat is dus anders dan bij de abiotische randvoorwaarden, omdat in het Profielendocument is gedefinieerd wat per abiotisch aspect (bijvoorbeeld zuurgraad) het kernbereik is (optimale omstandigheden), wat het aanvullend bereik is (suboptimale omstandigheden) en wat de klassen zijn die daarbuiten vallen (ongunstige omstandigheden).

Vraag 7

Hoe moeten bij de beoordeling of sprake is van verslechtering negatieve en positieve ontwikkelingen ten opzichte van elkaar worden gewogen?

Antwoord 7

Negatieve en positieve ontwikkelingen mogen alleen onder bepaalde voorwaarden gecombineerd worden tot één oordeel. De hoofdregel is dat de verschillende aspecten niet uitwisselbaar zijn. Zie voor de exacte uitleg de in antwoord 4 genoemde «Werkwijze kwaliteit van habitattypen op gebiedsniveau».

Vraag 8

Is de veronderstelling juist dat in of op basis van de Brabantse natuurdoelanalyses niet zozeer kan worden vastgesteld dat sprake is van daadwerkelijke verslechtering, maar dat vanwege onvoldoende gegevens over trendmatige ontwikkelingen niet kan worden vastgesteld dat geen sprake is van verslechtering?

Antwoord 8

Nee, dat is niet juist. In de natuurdoelanalyses wordt per soort en habitatype waarvoor het gebied is aangewezen een ecologisch oordeel geveld waaruit blijkt of instandhoudingsdoelstellingen gehaald worden en verslechtering kan worden uitgesloten. Daarbij wordt ook aangegeven wat de oorzaak is van het niet uit kunnen sluiten van verslechtering. In sommige gevallen is de oorzaak, met toepassing van het voorzorgprincipe, inderdaad het gebrek aan gegevens. In veel gevallen is de oorzaak ook wel duidelijk of is de verslechtering zelfs al geconstateerd. In de Brabantse natuurdoelanalyses is dit per oordeel op uniforme wijze aangegeven.

Vraag 9

Hoe kan het dat voor de ontwikkeling van de kwaliteit van habitattypen in verschillende gebieden nog steeds geen trend kan worden vastgesteld, terwijl de meeste Habitatrictlijngebieden reeds sinds vele jaren zijn aangewezen?

Antwoord 9

Om een trend vast te kunnen stellen moeten voor een heel Natura 2000-gebied per habitatype en soort de omvang en meerdere kwaliteitsaspecten voor langere tijd worden gevolgd. Wat betreft de omvang is dan een actuele habitattypenkaart nodig en die was in Brabant vanwege de omvang van veel Natura 2000-gebieden nog niet voorhanden. Wat betreft de kwaliteitsaspecten: deze worden (al dan niet steekproefsgewijs) gemonitord, maar de resultaten konden alleen in de natuurdoelanalyses worden verwerkt als de ruwe gegevens geïnterpreteerd waren – en dat was in nogal wat gevallen nog niet gedaan. Als er gewacht zou zijn op nieuwe rapportages, dan waren de natuurdoelanalyses niet op tijd gereed gekomen; vandaar dat deze (in de handreiking natuurdoelanalyses vastgestelde) werkwijze is toegepast.

Vraag 10

Deelt u de analyse, op basis van de Brabantse natuurdoelanalyses, dat waar daadwerkelijke sprake blijkt te zijn van verslechtering van habitats en soorten in de meeste gevallen hydrologische factoren de achterliggende oorzaak zijn? Is de veronderstelling juist dat het in die gevallen niet nodig is de vergunningverlening wat betreft het aspect stikstofdepositie stil te leggen?

Antwoord 10

Deze analyse deel ik niet. In de Brabantse natuurdoelanalyses is per ecologische oordeel, dat gegeven wordt per soort en habitatype waarvoor het gebied is aangewezen, aangegeven wat de achterliggende oorzaken zijn. Voor de habitats waar verslechtering reeds geconstateerd is, zijn zowel overbelasting met stikstof als verdroging de meest voorkomende oorzaken. Wanneer stikstof geen relevante drukfactor is, dan is er in dat geval op voorhand geen reden om vergunningverlening stil te leggen ten aanzien van stikstof. Overigens moet dat dan wel gelden voor alle habitats in dat gebied. Maar als een ander habitat in dat gebied wel overbelast is met stikstof en daardoor (dreigend) verslechtert, dan bepaalt dat habitat wat er mogelijk is wat betreft vergunningverlening met het oog op stikstof. Als uit de natuurdoelanalyse blijkt dat op dit moment stikstofdepositie een knelpunt is, worden aanvragen met extern salderen of die gebruik maken van een doelenbank door de provincie geweigerd. Niet alle vergunningverlening met betrekking tot stikstof ligt stil, intern salderen is nog wel mogelijk.

Vraag 11

Waarom wordt de kwaliteit van het habitatype H4030 voor het aspect typische soorten in de Grootte Peel beoordeeld als matig en die van het habitatype H7120 als goed, terwijl bij H4030 een hoger percentage typische soorten voorkomt dan bij H7120? Op welke wijze wordt gezorgd voor een vergelijkbare beoordelingswijze voor alle habitattypen en natuurdoelanalyses?

Antwoord 11

Uit tabellen 5–5 en 5–16 in de natuurdoelanalyse Grootte Peel blijkt dat de kwaliteit op basis van typische soorten bij habitatype H4030 als goed is beoordeeld, dus dat er op pagina 61 onderaan staat dat «De kwaliteit van het habitatype H4030 voor het aspect typische soorten wordt beoordeeld als

matig, zie Tabel 5–5.» is een kennelijke verschrijving. Ten behoeve van het opstellen van de natuurdoelanalyses hebben Rijk en provincies gezamenlijk een handreiking opgesteld die ook getoetst is door de Ecologische Autoriteit. Die handreiking heeft onder andere tot doel tot uniforme natuurdoelanalyses te verkrijgen. Of de beoordeling in de Brabantse natuurdoelanalyses terecht en voldoende onderbouwd is, zal blijken uit de toetsing van deze natuurdoelanalyses door de Ecologische Autoriteit.

Vraag 12

Waarom worden in veel natuurdoelanalyses de bodemcondities en de ontwikkeling daarvan nauwelijks in beeld gebracht, terwijl de Ecologische Autoriteit daar wel toe heeft opgeroepen in haar advies bij de handreiking voor de natuurdoelanalyses en deze gegevens van belang zijn om iets te kunnen zeggen over de mate waarin stikstofdepositie de natuur beïnvloedt?

Antwoord 12

In de natuurdoelanalyses zijn de gegevens die beschikbaar zijn, en die volgens de handreiking en het advies van de Ecologische Autoriteit daarop nodig zijn, opgenomen. Als bepaalde gegevens nu nog niet beschikbaar zijn, dan kunnen die in volgende cycli van de natuurdoelanalyses worden toegevoegd. Want de natuurdoelanalyses maken, net als de gebiedsprogramma's, onderdeel uit van een cyclisch en iteratief proces. Het is niet juist dat bij het ontbreken van bepaalde gegevens over bodemcondities geen uitspraken gedaan kunnen worden over de relatie tussen stikstofdepositie en natuurkwaliteit. Veranderingen in vegetatie geven hier bijvoorbeeld ook inzicht in, zoals het vergassen van heide.

Vraag 13

Deelt u de constatering dat in de Brabantse natuurdoelanalyses nauwelijks op basis van meetdata in beeld wordt gebracht op welke wijze en in welke mate stikstofdepositie de ontwikkeling van habitats en soorten negatief beïnvloedt ten opzichte van andere drukfactoren? Acht u dit wenselijk?

Antwoord 13

Nee, ik deel deze constatering niet. De Brabantse natuurdoelanalyses maken gebruik van beschikbare informatie. Dat betreft veel monitoringsinformatie waaronder vegetatiekarteringen, maar ook data over abiotische condities. Naast de informatie uit het gebied wordt voor de huidige en toekomstig te verwachten belasting van habitattypen en leefgebieden van soorten met stikstofdepositie uitgegaan berekeningen door AERIUS. Het model is mede gebaseerd op meetgegevens en bevat op dit moment de best beschikbare informatie over de belasting met stikstof. De handreiking natuurdoelanalyses geeft aan hoe omgegaan moet worden met het opstellen van ecologische oordelen en de doorkijk naar aanvullende maatregelen bij onzekerheden of het ontbreken van data. De Ecologische Autoriteit zal bij haar toetsing van de natuurdoelanalyses nagaan of die onderbouwing volstaat en waar er voldoende zekerheid is voor het treffen van maatregelen op korte termijn en waar aanvullend onderzoek nodig is om tot besluiten over maatregelen te komen. Wanneer meer meetdata nodig zijn, dan zal de Ecologische Autoriteit dat bij haar toetsing constateren.

Vraag 14

Hoe waardeert u de eerste adviezen van de Ecologische Autoriteit over de natuurdoelanalyses waaruit valt op te maken dat landschapsecologische systeemanalyses ontbreken en onvoldoende zicht wordt gegeven op monitoringsgegevens, waardoor geen goede ecologische analyses gemaakt kunnen worden en er geen goed zicht is op de (relatieve) invloed van actuele stikstofdepositie op de lokale natuur?²

Antwoord 14

Ik ben blij dat de eerste natuurdoelanalyses inmiddels voorzien zijn van een toetsingsadvies van de Ecologische Autoriteit. In haar eerste adviezen geeft de Ecologische Autoriteit aan dat nog niet alle gegevens over de gebieden

² Ecologische Autoriteit (www.ecologischeautoriteit.nl).

compleet zijn. Tegelijkertijd constateert zij ook dat er voldoende kennis is om snel maatregelen te treffen voor urgente knelpunten ten aanzien van stikstofdepositie en water om verdere verslechtering van de natuur te voorkomen. De Ecologische Autoriteit geeft daarbij aanbevelingen mee die in sommige gevallen op relatief korte termijn verwerkt kunnen worden, en in andere gevallen meer tijd vragen om te verwerken. Daarmee bevatten de adviezen van de Ecologische Autoriteit bruikbare informatie voor het cyclische en iteratieve proces waar de natuurdoelanalyses (en ook de gebiedsprogramma's) onderdeel van zijn. Dit cyclische proces waar de natuurdoelanalyses onderdeel van zijn is ook geschetst in het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering en genoemd in de Handreiking gebiedsprogramma's. Een volgende versie van natuurdoelanalyses zal weer beter zijn, door aanvullende kennis, bijvoorbeeld informatie over het landschapsecologische systeem en het verwerken van de effecten van voorziene maatregelen. Kortom, de natuurdoelanalyses vormen een goede basis voor ecologische analyses en het zicht op de invloed van drukfactoren op natuur.

Vraag 15

Hoe gaat u ervoor zorgen dat de natuurdoelanalyses proactief worden verbeterd, gehoord de adviezen van de Ecologische Autoriteit over de eerste natuurdoelanalyses?

Antwoord 15

Zoals in het antwoord op vraag 14 is aangegeven, zijn de natuurdoelanalyses onderdeel van een cyclisch en iteratief proces waarin ruimte is om de natuurdoelanalyses steeds verder aan te vullen, te verbeteren en te actualiseren. Ik maak met de provincies en andere voortouwnemers (Rijkswaterstaat en Defensie) afspraken over hoe dit proces precies zal verlopen en welke mijlpalen daar in zitten. Uiteraard zal de Ecologische Autoriteit hier ook een rol spelen in het beoordelen van een nieuwe cyclus natuurdoelanalyses.

Vraag 16

Op welke wijze gaat u uitvoering geven aan de motie van het lid Bisschop (SGP) waarin wordt gevraagd om een programma voor het monitoren van abiotische condities?³

Antwoord 16

De wens om meer abiotische condities te gaan monitoren zal worden meegenomen in het Programma Natuurmonitoring, dat beoogt het stelsel van natuurmonitoring uit te bouwen en te verbeteren. De Tweede Kamer zal vóór het zomerreces worden geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het programma.

Vraag 17

Wordt, indien sprake is van verslechtering van habitats in Natura 2000-gebieden, het gevoerde natuurbeheer in deze gebieden geëvalueerd?

Antwoord 17

Wanneer sprake is van (dreigende) verslechtering, dan zullen passende maatregelen getroffen moeten worden om dit tegen te gaan. Als de oorzaak van deze (dreigende) verslechtering het beheer is, dan zal dit aangepast moeten worden. Aan de subsidiëring van het beheer via SNL zijn overigens al verplichtingen ten aanzien van monitoring verbonden. Evaluatie van het beheer is dus niet direct gekoppeld aan een oordeel wat betreft (dreigende) verslechtering in de natuurdoelanalyses. In veel gevallen zijn overigens externe drukfactoren, en niet het gevoerde natuurbeheer, oorzaak van de verslechtering.

³ Kamerstuk 33 576, nr. 341.