

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

2071

Vragen van het lid **Bisschop** (SGP) aan de Minister voor Natuur en Stikstof over *de beoordeling van habitats in de standaardgegevensformulieren* (ingezonden 21 februari 2023).

Antwoord van Minister **van der Wal-Zeggelink** (Natuur en Stikstof) (ontvangen 29 maart 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 1957.

Vraag 1

Hoe kan het dat in het onderbouwende rapport van de Wageningen Universiteit voor de standaardgegevensformulieren (SDF) nauwelijks habitats zijn aangemerkt als behorend tot categorie D «aanwezig, maar weinig waardevol» (omdat het habitatype slechts in een weinig waardevolle vorm in het gebied voorkomt), waarvoor geen instandhoudingsdoelen hoeven te worden vastgesteld?^{1, 2}

Antwoord 1

Voorafgaand: De Engelse (en dus originele) term voor D is «non-significant», wat letterlijk «zonder betekenis» is. In het oorspronkelijke formulier uit 1996 was dit dan ook in het Nederlands vertaald als «verwaarloosbaar aanwezig». Nederland heeft ervoor gekozen om habitattypen die in de categorie «verwaarloosbaar aanwezig» vallen, niet aan te melden, dus ook niet als «D». We vinden het niet de moeite waard om alle typen natuur die lijken op habitattypen maar het niet zijn (bijvoorbeeld: een volledig vergrast heideveld) en locaties van habitattypen die onder de minimumomvang blijven, alleen om administratieve redenen te gaan vermelden in het formulier. Ze hoeven namelijk niet beschermd te worden, en er worden geen doelen voor gesteld. In het rapport is in uitgangspunt 13 aangegeven in welke uitzonderingsgevallen in de Nederlandse invulling een habitatype als «D» wordt vermeld.

¹ Wageningen University Research, augustus 2014, «Habitattypen in Natura 2000-gebieden» (<https://edepot.wur.nl/314180>).

² Europese Commissie, 11 juli 2011, «Uitvoeringsbesluit betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000 gebieden» (2011/484/EU).

Vraag 2

Kunt u aangeven hoe in andere lidstaten wordt omgegaan met het karteren van habitattypen? Wordt daar ook uitgegaan van een minimumomvang van 100 vierkante meter? In hoeverre worden in andere lidstaten habitattypen wel aangemerkt als «aanwezig, maar weinig waardevol»?³

Antwoord 2

Zover mij bekend maken andere lidstaten geen gebruik van een minimumomvang. Dit blijkt ook uit het feit dat in de Europese database (versie 2021) in 18 verschillende lidstaten habitattypen met kleinere oppervlaktes dan 100 m² zijn te vinden. Bijna driekwart daarvan is aangemerkt als «meer dan verwaarloosbaar aanwezig», terwijl deze gevallen in Nederland dus niet beschermd worden.

Gebruik en interpretatie van de categorie «D» voor representativiteit verschilt duidelijk per lidstaat. Alle lidstaten maken er in meer of mindere mate gebruik van: het varieert van enkele procenten (bij de meeste lidstaten) tot meer dan één vijfde van de habitattypen die een «D» krijgen. De reden voor het geven van een «D» lijkt ook te verschillen. Zo geven Oostenrijk en België habitattypen die verdwenen zijn («no longer present») altijd een «D», andere lidstaten doen dat in wisselende mate. Ook is niet geheel duidelijk hoe die «D» gelezen moet worden. In de helft van de lidstaten worden namelijk de andere aspecten van het belang van het gebied (relatief aandeel oppervlak, behoudsstatus en algemeen belang) soms óók ingevuld, hoewel dat in deze gevallen niet de bedoeling is.

Vraag 3

Hoe kan het dat habitats in verschillende gebieden geen enkele punten scoren wat betreft representativiteit voor een bepaald habitatype en toch worden aangemerkt als hebbende «beduidende representativiteit» (categorie C), terwijl de typering «aanwezig, maar weinig waardevol» (categorie D) mogelijk meer voor de hand had gelegen?

Antwoord 3

De eerste stap is: bepalen of een habitatype voldoet aan de definitie én in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig is; dat gebeurt op basis van de definitie in het profiel en het daarin genoemde minimumoppervlak. Als dat zo is, dan is de volgende stap het bepalen van de representativiteit. Die is dan minimaal «C». De representativiteit drukt uit in welke mate het voldoet aan de «ideale» beschrijving in de Europese interpretatiehandleiding⁴. De interpretatiehandleiding geeft aan welke (bijzondere) vegetaties, planten- en diersoorten bij het habitatype horen. In het WUR-rapport worden vervolgens aan de hand daarvan per habitatype criteria opgesteld om de gebieden met name op basis van voorkomen van bijzondere soorten te onderscheiden (uitgangspunt 9). Daardoor kan een habitatype in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig zijn (hij voldoet aan de definitie) en tegelijk geen bijzondere kwaliteiten hebben (0 punten voor representativiteit).

Vraag 4

Op welke wijze is rond 2014 beoordeeld of habitats moeten worden aangemerkt als categorie D «aanwezig, maar weinig waardevol»? Is de veronderstelling juist dat daarbij vooral gekeken is naar de oppervlakte, zoals aangegeven in het rapport «Implementatie Natura 2000 in Nederland (2011)» en niet zozeer naar het voorkomen dan wel ontbreken van kenmerkende soorten (criterium genoemd door de Europese Commissie)?^{5, 6}

³ Ministerie van Economische Zaken, september 2014, «Leeswijzer Natura 2000 profielen».

⁴ https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Bibliotheek/Europa/EC%202013_Interpretation%20Manual_EUR28.pdf.

⁵ Ministerie van Economische Zaken, 13 september 2011, «Implementatie Natura 2000 in Nederland» (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-129388.pdf>).

⁶ Europese Commissie, 11 juli 2011, «Uitvoeringsbesluit betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000 gebieden» (2011/484/EU).

Antwoord 4

In 2014 is in slechts drie gevallen de categorie D gebruikt. In alle drie de gevallen betreft het onduidelijkheid of het habitatype daadwerkelijk aanwezig was. Deze onduidelijkheden zijn opgelost in latere habitatypenkaarten en verwerkt in de aanwijzingsbesluiten.

Vraag 5

Op welke wijze is of wordt voorkomen dat habitatypen in aanwijzingsbesluiten van gebieden zijn of worden opgenomen waar «veel van de kenmerkende soorten» ontbreken, zoals in het voorgestelde Wijzigingsbesluit Habitatrictlijngebieden vanwege aanwezige waarden?⁷

Antwoord 5

Dit is voorkomen doordat er een nauwkeurige definitie per habitatype is, in de vorm van een lijst definiërende vegetatietypen en zogenaamde beperkende criteria waaraan moet worden voldaan. Een vegetatietype is in feite een combinatie van soorten die veel samen voorkomen. In de vegetatiekundige definitie wordt aangegeven welke kenmerkende soorten minimaal aanwezig moeten zijn. Als dat minimum er niet is, zal het vegetatietype dus niet als zodanig gekarteerd worden en zal het niet als habitatype in het SDF gezet worden. Een plek zonder struikheide wordt bijvoorbeeld niet als struikheide-associatie gekarteerd en komt dus niet als habitatype droge heide in het SDF. Ook een «sterk gedegradeerd bostype waaruit veel kenmerkende soorten ontbreken» zal niet voldoen aan de vegetatiekundige definitie en zal in Nederland niet als habitatype vermeld worden in het SDF. In het geval van het genoemde wijzigingsbesluit is steeds zorgvuldig nagegaan of aan deze vereisten is voldaan.

Vraag 6

Is de veronderstelling juist dat habitats, behorend bij een bepaald habitatype, maar waar geen typische soorten voorkomen, moeten worden aangemerkt als «aanwezig, maar weinig waardevol» (categorie D)? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Nee, dit is niet het geval. De eerste stap is om te bepalen of het habitat aan de definitie van een habitatype voldoet, dus of aan minimumoppervlakte, vegetatietype en eventuele beperkende voorwaarden voldaan wordt. Als dit het geval is, dan komt het habitatype in meer dan verwaarloosbare mate voor en krijgt het dus minimaal een C. Dit staat los van het voorkomen van typische soorten. Zoals in bijlage 5 van de leeswijzer Natura 2000 profielen 2014 wordt uitgelegd, zijn typische soorten bedoeld voor de beoordeling van de kwaliteit van het habitatype. Niet alle typische soorten komen overal voor. Als geen enkele typische soort voorkomt, betekent dit niet dat het «weinig waardevol» is, maar dat voor het kwaliteitsaspect «typische soorten» dat gebied geen bijdrage levert aan de landelijke staat van instandhouding.

Vraag 7

Waarom wordt het habitatype H2130A (grijze duinen, kalkarm) in het aanwijzingsbesluit voor Natura 2000-gebied Westerschelde opgenomen, terwijl sprake is van een zeer klein oppervlak (SDF: 0,03 hectare; AERIUS: 0,9 hectare), het habitat geen punten scoort voor representativiteit (SDF) en voor het betreffende habitatype een omvang van tientallen hectares nodig is voor een optimale functionele omvang (zoals in de leeswijzer Natura 2000 profielen 2014 staat)? Waarom is dit habitatype niet aangemerkt als «aanwezig, maar weinig waardevol»?⁸

Antwoord 7

Omdat het habitatype voldoet aan de definitie van het habitatype en dus «meer dan verwaarloosbaar aanwezig» is. Het is daardoor aanwezig met een «beduidende» representativiteit. Inderdaad heeft de locatie geen optimale

⁷ Europese Commissie, 11 juli 2011, «Uitvoeringsbesluit betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000 gebieden» (2011/484/EU).

⁸ Ministerie van Economische Zaken, september 2014, «Leeswijzer Natura 2000 profielen» (https://www.natura2000.nl/sites/default/files/profielen/Habitatypen_profielen/Leeswijzer%20natura%202000%20profielen%202014.pdf).

functionele omvang, maar wel een zodanige omvang dat het duurzaam kan voortbestaan. Zie ook de voorgaande antwoorden.

Vraag 8

Waarom wordt het habitatype H7140B (veenmosrietland) in het aanwijzingsbesluit voor Natura 2000-gebied Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving opgenomen, terwijl sprake is van een zeer klein oppervlak (0,4 hectare), het habitatype in het SDF geen punten scoort voor representativiteit en door de natuurbeheerder wordt aangegeven dat de kwaliteit zo matig is en het zo'n klein deel van het oppervlak is dat «je het eigenlijk geen veenmosrietland kunt noemen»? Waarom is dit habitatype niet aangemerkt als «aanwezig, maar weinig waardevol»?⁹

Antwoord 8

Omdat het habitatype voldoet aan de definitie en dus «meer dan verwaarloosbaar» aanwezig is. De uitlating van de natuurbeheerder strookt niet met de officiële karteringen van It Fryske Gea, die door de provincie als basis zijn gebruikt voor de officieel vastgestelde habitatkaart. Als de beheerder van mening is dat hier sprake is van een wetenschappelijke fout van zijn eigen organisatie, dan zal dat via de officiële weg kenbaar gemaakt moeten worden. Dat is echter niet gebeurd bij de terinzagelegging en evenmin bij de voorbereiding van het definitieve besluit. Ik betreurt het dat op deze manier twijfel wordt gezaaid in een zeer zorgvuldig doorlopen proces.

Vraag 9

Waarom is de minimale oppervlakte voor de meeste habitattypen vastgesteld op 100 vierkante meter en niet gerelateerd aan de optimale functionele omvang, zoals deze ook in de «leeswijzer Natura 2000 profielen (2014)» zijn opgenomen, terwijl dat laatste aspect evenzeer van belang is in het licht van het al dan niet categoriseren van een habitatype als «aanwezig, maar weinig waardevol»?¹⁰

Antwoord 9

De minimale omvang is onderdeel van de definitie om te kunnen bepalen of er sprake is van een habitatype (zoal toegelicht in bijlage 2 van de leeswijzer Natura 2000-profielen 2014). De definitie van een habitatype is zodanig dat verwaarloosbare voorkomens erbuiten vallen. Verwaarloosbaar aanwezige habitattypen worden dus als «niet aanwezig» gekarakteriseerd.

De optimale functionele omvang is een kwaliteitsaspect: het is het punt waarboven in hoge mate wordt voldaan aan de oppervlakte-eisen van de samenstellende soorten en/of structuur en functies, bijvoorbeeld doordat er ook typische diersoorten met een groot ruimtebeslag een populatie in kunnen vestigen. Voorbij dat knippunt zal een groter oppervlak wel tot verdere kwaliteitswinst (kunnen) leiden, maar minder duidelijk dan in het traject ervoor. Oftewel: als deze oppervlakte (minimaal) is bereikt is dat optimaal (maar niet maximaal) voor de kwaliteit van het habitatype. Onder dat punt is het habitatype dus ook betekenisvol voor kenmerkende soorten, maar nog niet optimaal.

Vraag 10

Is de veronderstelling juist dat gelet op het onderbouwende rapport van de Wageningen Universiteit voor de SDF (aansluitend op het betreffende Uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie) de beoordeling van de behoudsstatus moet worden gezien als een absolute beoordeling die in de tijd kan worden gevolgd, waarbij scores niet beïnvloed zijn door scores voor habitats in andere gebieden? Zo nee, waarom niet?

⁹ De Volkskrant, 17 februari 2023, «Friesland zit in zijn maag met half voetbalveldje aan stikstofgevoelig mos» (<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/friesland-zit-in-zijn-maag-met-half-voetbalveldje-aan-stikstofgevoelig-mos~bf6c830b/>).

¹⁰ Ministerie van Economische Zaken, september 2014, «Leeswijzer Natura 2000 profielen».

Antwoord 10

Die veronderstelling is niet juist. Het primaire doel van het SDF is om te bepalen wat de belangrijkste gebieden per habitatype en soort zijn (zie doel 1 en 2 op pagina 52 van het Publicatieblad van de Europese Unie van het SDF¹¹). De maatlaten voor de behoudsstatus zijn daarom ook zodanig opgesteld dat gebieden zich zoveel mogelijk van elkaar onderscheiden (uitgangspunt 9 van het WUR-rapport). Krijgt een gebied meer punten, dan is het gebied relatief belangrijker voor het habitatype ten opzichte van andere gebieden in Nederland. In de loop der tijd kunnen scores veranderen, door genomen maatregelen of verandering in drukfactoren, ook zodanig dat een A, B of C verandert. Het gebied wordt dan meer of minder belangrijk voor het habitatype. Alleen de beste gebieden kunnen alle punten halen, en soms, als er bijvoorbeeld grote regionale verschillen voorkomen, zelfs dat niet. Daar is dan rekening mee gehouden in de verdeling van de punten voor A, B en C: in alle regio's kunnen gebieden een «A» scoren. In sommige gebieden zal nooit aan alle criteria voldaan kunnen worden; dat is ook niet nodig.

Vraag 11

Hoe kan het dat actief hoogveen, ondanks forse en langdurige overschrijding van de kritische depositiewaarden, in verschillende gebieden bij de beoordeling zoals opgenomen in de SDF een uitstekende behoudsstatus heeft gekregen vanwege een uitstekende structuur en/of uitstekende vooruitzichten wat betreft de instandhouding van functies en vergunningaanvragen ondertussen wel afketsen in verband met de genoemde overschrijding van kritische depositiewaarden en geen rekening wordt gehouden met de uitstekende behoudsstatus?

Antwoord 11

Bij vergunningverlening moet getoetst worden aan de instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit en niet op de beoordeling van het belang van het gebied in het SDF. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 10, wordt de relatieve kwaliteit ten opzichte van de andere gebieden in Nederland beoordeeld. De gebieden met een uitstekende behoudsstatus voor hoogvenen hebben de in relatieve zin beste kwaliteit van hoogvenen in ons land. Maar de kwaliteit kan nog verbeterd worden, waarbij stikstofdepositie een beperkende factor kan zijn. Maar ook het feit dat het om nog steeds kleine oppervlakken gaat, maakt de locaties met actief hoogveen kwetsbaar: uitbreiding van actief hoogveen in wat nu nog herstellend hoogveen is, zal ongetwijfeld bijdragen aan een verminderde kwetsbaarheid voor verdroging. Zoals te zien is in het WUR-rapport, is de beoordeling van de behoudsstatus van actieve hoogvenen gebaseerd op een combinatie van zes subcriteria voor structuur, vijf voor functie en eventueel de herstelbaarheid. Om tot een «A» te komen hoeft niet aan alle subcriteria te worden voldaan.

¹¹ <https://acc.natura2000.nl/sites/default/files/Bibliotheek/Europa/Natura%202000-standaardgegevens-formulier.pdf>.