

Beleidsnotitie SGP

Op weg uit de stikstofimpasse

De inzet van de SGP voor meer focus
op natuur en minder op stikstof

A photograph of a dirt path leading through a field of purple heather towards a large tree at sunset. The sun is low on the horizon, creating a warm, golden glow. The path is in the foreground, leading the eye towards the tree in the middle ground. The background shows a line of trees and a clear sky.

SGP

Inleiding

“Stikstofcrisis helpt 80 tot 90 procent woningbouw Woensdrecht om zeep”¹ zomaar een kop die een gevolg laat zien van de stikstofcrisis in Nederland. En deze crisis duurt al zeven jaar, sinds 2019. De gevolgen van deze crisis zijn groot. Het raakt de zekerheid van ondernemers, boerenfamilie die niet weten of ze hun bedrijf kunnen houden en het legt tal van ontwikkelingen stil. Zelfs projecten die bijdragen aan uitstootvermindering komen maar moeilijk aan een vergunning.

Door het kabinet wordt herhaaldelijk benadrukt dat eerst en vooral stevige en geborgde reductie van de stikstofuitstoot nodig is om de vergunningverlening op gang te krijgen en de natuur te herstellen. De SGP is er steeds meer van overtuigd dat de huidige eenzijdige focus op stikstofreductie voor teleurstellingen gaat zorgen. Te vaak wordt genegeerd wat de natuur zelf nodig heeft in het licht van de Europese natuurdoelstellingen. Dat belemmert natuurherstel, een gerichte en effectieve aanpak van de stikstofuitstoot en een snelle uitweg uit de juridische stikstofimpasse. De SGP doet daarom voorstellen om weg te bewegen bij de eenzijdige focus op stikstof, maar juist de natuur centraal te stellen om zo een goede basis te krijgen voor een effectieve natuur- en stikstofaanpak en versoepeling van vergunningverlening. Deze bouwstenen vormen een belangrijke basis voor een effectief natuur- en stikstofbeleid. De notitie is niet bedoeld als een totaaloplossing voor de stikstofproblematiek, maar het zet een stap terug om daadwerkelijk tot een effectieve totaaloplossing te komen.

Voor de totstandkoming van deze notitie zijn verschillende betrokkenen en tientallen documenten geraadpleegd. Er is gesproken met verschillende ambtenaren en provinciebestuurders vanuit de provincies Utrecht, Overijssel en Noord-Holland. Daarnaast zijn terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten geraadpleegd over de gang van zaken rond beheerplannen, monitoring en natuurbeheer. Ook is er gesproken met een aantal experts die hebben meegewerkt aan een recent verschenen rapportage met de titel ‘De Nederlandse stikstofcrisis: Van verwarring naar verbinding’.² Bovendien zijn er tal van bronnen geraadpleegd. Denk aan wetenschappelijke publicaties, beleidsdocumenten, natuurmonitoring- en rapportagedocumenten, rechterlijke uitspraken en publicaties van de Europese commissie.

¹ <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/6005697/stikstofcrisis-helpt-80-tot-90-procent-woningbouw-woensdrecht-om-zeep>

² <https://edepot.wur.nl/711347>

Leeswijzer

‘Op weg uit de stikstofimpasse’ kent een analyse van de huidige stikstofcrisis. Het benoemt allereerst de probleemstelling en de oorzaken van de huidige crisis. Een belangrijke vraag daarbij is: waarom is het zo lastig om uit de stikstofimpasse te komen? Vervolgens wordt er ingegaan op de visie van de SGP op het stikstofdossier en natuur in het algemeen. Dat is het uitgangspunt voor de boordeling van de gang van zaken in het stikstofdossier en voor het opstellen van bouwstenen om uit de impasse te komen. Daarna volgt een uitwerking van de vijf bouwstenen die volgens de SGP noodzakelijke stappen zijn om uit de natuur-, stikstof- en vergunningencrisis te kunnen komen. De bouwstenen borduren op elkaar voort. De bouwstenen gaan concreet om (1) een uiteenzetting van de beleidsmatige en juridische context en welke aanknopingspunten daarin zijn om weg te bewegen bij de eenzijdige focus op stikstof, (2) de rol van beheerplannen en hoe deze kunnen bijdragen om de natuur te verbeteren in plaats van kritische depositiewaarden leidend te laten zijn, (3) verbetering van de monitoring van de ecologie om goed richting te geven aan de beheerplannen (4) beter beheer van Natura 2000-gebieden en (5) als ondersteuning voor het voorgaande: investeren in informatie van standplaatsfactoren en habitats. Tot slot is er een conclusie opgenomen die een samenvatting geeft van het geheel.

Inhoud

Inleiding	2
Leeswijzer	3
Probleemstelling	5
SGP-visie stikstof, natuur en landbouw	8
1. Focus op natuurkwaliteit.....	9
2. Beheerplannen centraal.....	17
3. Monitoring ecologie en bodem	24
4. Beheer van Natura 2000-gebieden.....	27
5. Investeren in kennis en informatie van standplaatsfactoren en habitats	31
Eindconclusie	34

Probleemstelling

PAS-uitspraak

Van 2015 tot 2019 was er het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het PAS kende kortgezegd een systeem waarbij de stikstofruimte die in de toekomst beschikbaar kwam, alvast kon worden gebruikt voor activiteiten die tot extra stikstofdepositie zouden leiden. Daarnaast werd geïnvesteerd in extra natuurmaatregelen. Op 29 mei 2019 trok de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een streep door deze manier van borging. Het vergunnen van extra stikstofuitstoot op basis van onzekere verwachtingen over toekomstige emissiereductie en natuurherstel werd niet toegestaan. Dit zorgde ervoor dat alle op het PAS-gebaseerde activiteiten, zonder onherroepelijke vergunning, daarmee hun legale status verloren. Voor elk plan of project moet nu een individuele borging komen dat dit de nabijgelegen natuur niet laat verslechteren. Nieuwe vergunningverlening is vrijwel niet mogelijk, omdat de juridische ruimte voor meer stikstofdepositie in natuurgebieden in het algemeen zeer beperkt is.³

Tot op heden is er nog geen zicht op een oplossing van dit vraagstuk. Dit zorgt ervoor dat veel bedrijven zonder vergunning zitten en daarmee, zonder eigen schuld, illegaal zijn. Dit leidt bij deze bedrijven tot grote onzekerheid over het voortbestaan van hun bedrijf. Een groot deel van deze bedrijven valt onder de agrarische sector.

Naast het feit dat veel bedrijven geen geldige vergunning hebben, zijn ook veel nieuwe ontwikkelingen niet mogelijk. Activiteiten die tot meer stikstofdepositie leiden, kunnen in de meeste gevallen niet worden vergund. Dit zorgt voor vertraging bij verduurzamingsprojecten, woningbouwprojecten, infrastructurele projecten en tal van andere zaken. Ook uitbreidingen, verduurzaming en wijzigingen zijn niet mogelijk zolang niet kan worden aangetoond dat de betreffende activiteit niet tot te veel stikstofdepositie zal leiden in de Natura 2000-gebieden. De uitspraken van de Raad van State op 18 december 2024 bevestigen deze lijn in de jurisprudentie.⁴ Zolang we niet goed weten wat er in de natuur nodig is om verslechtering te voorkomen, zal de rechter bij een toename van stikstofdepositie al snel een streep door de voorgenomen activiteit zetten.

Nederland zit dus op slot. Dit brengt ook veel economische gevolgen met zich mee, in vrijwel alle sectoren in de Nederlandse economie. Ondanks dat niet alle gevolgen in kaart zijn te brengen, denk bijvoorbeeld aan de invloed op het vestigingsklimaat, heeft de SEO Economisch Onderzoek in opdracht van de verschillende ministeries een onderzoek hiernaar uitgevoerd. Daaruit blijkt alleen dat al in de periode 2024-2030 dit ruim 30 miljard aan omzetverlies met zich meebrengt.⁵

³ <https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/>

⁴ <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/december/rechtspraak-over-intern-salderen-wijzigt/>

⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/c130e6c2-a922-4619-9930-abd03d6837de/file>

Additionaliteitsvereiste

Voor vergunningverlening moet aangetoond kunnen worden dat bestaande stikstofuitstoot die je (derde lid, artikel 6 van de Habitatrictlijn) wil inzetten om nieuwe stikstofuitstoot tegen weg te strepen, niet al weggenomen zou moeten worden voor noodzakelijk herstel van stikstofgevoelige natuur (tweede lid, artikel 6 Habitatrictlijn). Dit additionaliteitsvereiste is door de rechter niet alleen toegepast op extern salderen van stikstofuitstoot, maar ook op intern salderen (18 december 2024). Hierdoor is de speelruimte voor vergunningverlening nog veel verder beperkt geworden, ook zijn veel bedrijven die gebruikgemaakt hebben van deze mogelijkheid zonder geldige vergunning komen te zitten.

Het laat zien dat het voor de rechter belangrijk is dat het bevoegd gezag in beeld heeft wat nodig is voor de natuur. Zolang dit ontbreekt of niet voldoende te onderbouwen is, zal vergunningverlening zeer moeizaam op gang kunnen komen. Op dit moment blijkt dat de informatie vanuit de natuur nog te beperkt is om vergunningen te kunnen verlenen. Gesprekken met provincies en terreinbeheerders bevestigen dit beeld.

Stikstof bepaalt staat natuur?

De zogenoemde PAS-uitspraak is gebaseerd op de Habitatrictlijn. Opvallend hieraan is dat de Habitatrictlijn niet spreekt over stikstof. Het doel van deze richtlijn is natuurbehoud en op sommige plekken natuurherstel. Ook moet verslechtering voorkomen worden.

De Nederlandse fixatie op stikstof is onvolledig. Er is veel internationale wetenschappelijke consensus over de effecten van een teveel aan stikstof op stikstofgevoelige natuur. Dit zorgt ervoor dat stikstof wel een rol speelt bij natuurbeleid en makkelijk is te onderbouwen in vergunningverlening. Maar de Habitatrictlijn gaat over natuurbescherming: het bereiken van een gunstige staat van instandhouding en het voorkomen van verslechtering. Dan is de fixatie op stikstof niet volledig. Er zijn namelijk tal van factoren die invloed hebben op de staat van de natuur. Denk bijvoorbeeld aan de effecten van hydrologie, beheer en klimaat.⁶

Het huidige beleid rondom de uitvoering van de Habitatrictlijn is dus eenzijdig. Het kijkt vooral naar stikstof. Pogingen om breder te kijken, lijken tot op heden nog niet te lukken. Natuurdoelanalyses (NDA's) geven een rood sein af als de stikstofdepositie te hoog zou zijn vanwege berekende overschrijding van kritische depositiewaarden (KDW). Ook al is de natuur in een goede staat of heeft verslechtering andere oorzaken. De eenzijdige focus op stikstof zorgt voor een vertekend beeld van de kwaliteit van de natuur en ondoelmatige besteding van middelen. Het draagt ook bij aan het slot op de vergunningverlening.

⁶ https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020_1.pdf

Koers kabinet Jetten I

Het huidige kabinet Jetten I lijkt dezelfde beleidslijn voort te zetten: een eenzijdige focus op stikstofreductie. De tekst in het coalitieakkoord van D66, VVD en CDA spreekt in het kader van de stikstofcrisis voornamelijk over stikstofreductie.⁷ Het coalitieakkoord spreekt over generieke en gebiedsgerichte stikstofreductie. De eerste voortekenen van het stikstofbeleid van kabinet Jetten I bevestigen deze koers. De SGP is er steeds meer van overtuigd dat dit de huidige impasse niet zal doorbreken. De focus zal verlegd moeten worden om uit de impasse te kunnen komen.

Voorgestelde stikstofaanpak Ros e.a.

In maart 2026 hebben een aantal onderzoekers bij onder meer de Wageningen University & Research (WUR) de stikstofknoop ontrafeld en een route geschetst waarlangs de oplossing kan worden gezocht.⁸ Terecht worden een aantal zaken onderscheiden. Het rapport maakt onderscheid tussen het stikstofprobleem (op milieugebied), het ecologische probleem (behoud van natuur en voorkoming van verslechtering) en het juridische en beleidsmatige probleem (Nederlands emissie- en natuurbeleid). Door de geconstateerde problemen van elkaar los te trekken en afzonderlijk te bezien, kan de knoop worden ontward.

De voorgestelde aanpak sluit aan bij de route die de SGP voor ogen stelt. Om diverse redenen is het verstandig om de stikstofemissie te laten afnemen. De natuur, het milieu en het water zijn erbij gebaat. Daarnaast zijn er veel problemen op te lossen in de natuur. Er is sprake van natuurschade, mede veroorzaakt door decennialange stikstofdepositie, klimaatverandering en achterstallig beheer. Herstelmaatregelen zijn nodig. Het rapport laat duidelijk zien dat natuurherstel om veel meer vraagt dan enkel de reductie van stikstofdepositie.

Tot slot is het in de Nederlandse wet opgenomen voorzorgbeginsel erg streng. Mede door de slechte aanpak op ecologisch en milieukundig vlak, is het bijna onmogelijk om aan de bewijsopdracht om projecten te vergunnen te voldoen. Oftewel de juridische werkelijkheid geeft een te ingekaderde visie, wat niet past bij de complexiteit van het ecologische systeem in natuurgebieden.

⁷ <https://www.kabinetsformatie2025.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2026/01/30/aan-de-slag---coalitieakkoord-2026-2030/coalitieakkoord-d66-vvd-cda.pdf>

⁸ <https://edepot.wur.nl/711347>

SGP-visie stikstof, natuur en landbouw

De SGP heeft een duidelijke visie voor het Nederlandse stikstof, natuur en landbouwbeleid. Hieronder is inzichtelijk gemaakt langs welke kaders de SGP zoekt naar een houdbare en werkbare oplossing voor de huidige impasse.

Doelgerichte stikstofaanpak:

Deltaland Nederland is dichtbevolkt met een sterk landbouwcluster en een intensief bereiden wegennet. Tegelijkertijd herbergt ons land bijzondere natuurwaarden, zoals blauwgraslanden, die bescherming nodig hebben om zoveel mogelijk biodiversiteit te houden. Dat is spannend. Het strikte Natura 2000-regime heeft geleid tot een stikstofcrisis, waardoor PAS-melders al jarenlang in grote onzekerheid zitten en veel projecten niet door kunnen gaan. De zwart-wit interpretatie van de Habitatrictlijn en de zwart-wit beoordeling van de berekende stikstofdepositie wringt met de dynamiek van landbouw en natuur. De SGP zoekt een evenwichtige aanpak om de natuur goed te beheren, Nederland van het slot te halen en landbouwbedrijven perspectief te geven. De SGP pleit al jarenlang voor een meer praktijkgericht beschermingsregime, in combinatie met emissiereductie en adequaat natuurbeheer.

Zorgen voor de natuur:

Natuur is een zegen voor de mens. De enorme diversiteit aan soorten laat iets zien van de grootheid van de Schepper. Biodiversiteit maakt ecosystemen weerbaar. Deze flora en fauna hebben in een dichtbevolkt land bescherming nodig. In natuur- gebieden, maar ook in dorpen en steden, en op het boerenland. De SGP wil waken voor een reservaat benadering van de natuur. Verlaging van de stikstofdepositie, verbetering van de waterhuishouding in natuurgebieden en heidebegrazing dragen bij aan herstel van stikstofgevoelige natuur. Daar moet in worden geïnvesteerd. De SGP pleit daarbij voor versterking van agrarische natuurbeheer.

Kortom, de SGP ziet de waarde en het belang van goede natuur. In deze notitie wordt de Europese Habitatrictlijn als uitgangspunt genomen. De SGP maakt zich zorgen over de wijze waarop deze richtlijn in Nederland toegepast wordt en de gevolgen van dit Natura 2000-regime. Het heeft geleid tot de stikstofcrisis, waardoor PAS-melders in onzekerheid zitten en nieuwe projecten geen doorgang kunnen vinden. De SGP zoekt naar evenwicht tussen de bescherming van de natuur en het lostrekken van vergunningverlening zodat Nederland weer verder kan.

1. Focus op natuurkwaliteit

Om uit de impasse te kunnen komen is het noodzakelijk om te weten met welke kaders er rekening gehouden dient te worden. Op dit moment lijkt het beleid vooral voort te borduren op eerdere beleidsaannames, maar niet op de ecologische vereisten. De vraag is binnen welke beleidsmatige en juridische context de impasse zich bevindt en welke aanknopingspunten er zijn om weg te bewegen bij een eenzijdige focus op stikstof. In dit hoofdstuk wordt duidelijk hoe de Europese kaders zich verhouden tot de beleidsmatige aanpak in Nederland. Duidelijk wordt op welke punten het beleid de verkeerde afslag neemt en hoe het wel kan.

Habitatrichtlijn

De basis van de huidige stikstofcrisis ligt uiteindelijk in de Habitatrichtlijn. In 1992 stelde de Europese Unie de Habitatrichtlijn in, die naast de Vogelrichtlijn, bescherming moest bieden voor het behoud van de natuur.⁹ De richtlijn biedt een kader voor instandhouding en bescherming van gebieden. Het omvat proactieve, preventieve en procedurele vereisten. Het belangrijkste onderdeel van de Habitatrichtlijn is artikel 6. Artikel 6 vormt de kern en beschrijft welke maatregelen de EU-lidstaten moeten nemen.

Artikel 6 vraagt om instandhoudingsmaatregelen voor de speciale beschermingszones. Om instandhoudingsmaatregelen te kunnen treffen moeten er doelen worden bepaald, ook wel ‘instandhoudingsprioriteiten’ genoemd. Het gaat daarbij om de prioriteiten gelet op het belang van de habitats in een gebied voor de instandhouding van de betreffende habitattypes. De maatregelen die

Habitatrichtlijn, artikel 6:

1. De Lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
2. De Lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.
3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

(...)

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:NL:HTML>

vanuit artikel 6 aan lidstaten worden opgelegd zijn voor de gebieden die zijn ingesteld in navolging van artikel 3 uit de Habitatrictlijn, welke vraagt om instelling van de speciale beschermingszones, beter bekend als Natura 2000-gebieden. Samen vormen deze gebieden een coherent Europees ecologisch netwerk.¹⁰ Artikel 6 kent vier leden. Lid 1 vraagt lidstaten om actief plannen en maatregelen op te stellen voor het bereiken van natuurdoelen. Denk dan bijvoorbeeld aan herstelmaatregelen in de natuur. Lid 2 geeft aan dat de kwaliteit van de habitats in Natura 2000-gebieden niet mag verslechteren. En lid 3 geeft aan dat bij plannen of projecten die significante effecten kunnen hebben, vooraf een passende beoordeling moet worden gemaakt. Lid 4 geeft een mogelijkheid, om bij projecten of plannen met een grote maatschappelijke impact, van de verplichting vanuit lid 3 af te wijken.

De opgave voor lidstaten ligt dus voornamelijk in lid 1 en 2. Daaruit volgt de verplichting om de natuur goed te beheren én maatregelen te nemen waardoor de verslechtering niet verder optreedt. Bij een minder zorgvuldige uitvoering van lid 1 en 2 kan het ook de vergunningverlening die volgt uit lid 3 fors raken. De rechter maakt met de additionaliteitstoets en het meewegen van geconstateerde (risico's op) verslechtering een nadrukkelijke koppeling tussen het derde lid enerzijds en het eerste en tweede lid anderzijds. Naast het feit dat de natuur op verschillende plekken verslechtert, lukt het Nederland niet om voldoende inzichtelijk te maken op welke wijze dit kan worden opgelost. Zolang het tegendeel niet bewezen wordt, gaat de rechter ervan uit dat alle extra depositie de natuur verder verslechtert en dat emissie reducerende maatregelen eerst nodig zijn voor de natuur en daarom niet gebruikt kunnen worden om extra uitstoot van projecten te 'mitigeren'.

In zowel Europese als nationale rechtszaken ligt de focus van de rechtspraak op de onderbouwing dat er geen verslechtering plaatsvindt in de natuurgebieden. De verslechtering moet worden voorkomen door maatregelen te nemen in of buiten de natuur. Daarnaast kan een project bijdragen aan de verslechtering. Bij het verlenen van de vergunning is het daarom cruciaal om aan te tonen dat bij het voorgenomen project geen significante effecten optreden in de beschermde natuur. De wijze waarop deze passende beoordeling plaatsvindt, laat de Habitatrictlijn vrij. Stikstof hoeft dus niet het beoordelingskader te zijn. De rechtspraak vanuit het Europese Hof van Justitie benadrukt dit, met de toevoeging dat het wetenschappelijk onderbouwd moet zijn.¹¹ Er mag hierover geen wetenschappelijke twijfel ontstaan.¹² De Nederlandse rechters volgen deze lijn. Bij het niet voldoen aan de stikstofverplichting (ook een vorm van een passende beoordeling) bij vergunningverlening is er de mogelijkheid om op een andere

¹⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019XC0125(07))

¹¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019XC0125(07))

¹² Als voorbeeld: een uitspraak over een casus in Denemarken:

<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2021/C-0278-21-00000000RP-01-P-01/CONCL/259187-NL-1-html>

wijze aan te tonen dat de vergunningverlening de natuurlijke kenmerken van omliggende beschermde natuur niet zal aantasten. Ook hier gaat het om een wetenschappelijk aannemelijke onderbouwing. De Habitatrichtlijn en het Europees Hof bieden dus de mogelijkheid aan lidstaten om zelf voor een onderbouwing te kiezen. Stikstof hoeft hierin niet allesbepalend of een onderdeel te zijn. Wel is er veel wetenschappelijke consensus over de invloed van stikstofdepositie in natuurgebieden, waardoor het logischerwijs wel een rol kan spelen in de onderbouwing. Een duidelijk beeld van eventuele vooruitgang van de natuur of van natuurbehoud of -herstel door beheermaatregelen kan helpen om toch vergunningen te verlenen ondanks dat kritische depositiewaarden overschreden blijven worden.

Aanwijzing Natura 2000 en instandhoudingsdoelen

In navolging van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, heeft Nederland in totaal 162 Natura 2000-gebieden aangewezen.¹³ Elk in dit kader aangewezen natuurgebied kent daarmee een aanwijzingsbesluit, inclusief instandhoudingsdoelstellingen. Voor elk gebied is inmiddels ook een beheerplan vastgesteld waarin beschreven staat hoe de natuurdoelen gehaald zullen worden. De gebieden zijn aangewezen voor uiteenlopende redenen. Vaak ging het om een aanzienlijk deel van het areaal van een habitat wat uniek is in het gebied. De reden voor aanwijzing is om die habitats te beschermen. Nederland wordt afgerekend op het totale areaal van habitats in Nederland, dat wordt ook op die wijze gerapporteerd aan Brussel.¹⁴

De huidige doelen doen onvoldoende recht aan de gewenste instandhoudingsprioriteiten. In Nederland zijn voor alle aanwezige beschermwaardige habitats in een gebied eenvoudige instandhoudingsdoelen vastgesteld: behoud van oppervlakte en kwaliteit, dan wel uitbreiding of herstel. Dat betekent dat een habitat dat de reden vormde om een gebied aan te wijzen als Natura 2000-gebied even zwaar weegt als een habitatsnipper van soms maar 0,1 hectare dat toevallig in een gebied, dat om andere redenen aangewezen is, aanwezig is. Dat geldt bijvoorbeeld bij de beoordeling van depositiebijdragen op de betreffende hexagonen. Daarbij komt dat een klein habitat in een gebied ook kan wijzen op het feit dat het gebied wellicht minder geschikte omstandigheden heeft en daardoor lastiger is te beschermen en te handhaven.

De instandhoudingsdoelen voor het gebied bepalen nu dat alle daarvoor aangewezen onderdelen van de natuur met net zoveel inspanning beschermt dienen te worden, ook wat betreft eventuele overbelasting door stikstofdepositie. Dit doet dus niet altijd recht aan de gewenste instandhoudingsprioriteiten. Het zou daarom goed zijn als instandhoudingsdoelen zo bijgesteld worden dat de instandhoudingsprioriteiten beter uit de verf komen. De bescherming van het ene habitat, met een groter oppervlak en waarvoor het betreffende gebied is aangewezen, mag zwaarder wegen dan de

¹³ <https://www.natura2000.nl/gebieden>

¹⁴ <https://reportnet.europa.eu/public/country/NL>

bescherming van een ander habitat waarvan slechts een klein oppervlak van aanwezig was ten tijde van het aanwijzingsbesluit.¹⁵ Dat zou kunnen helpen om bij passende beoordelingen de genoemde instandhoudingsprioriteiten beter mee te nemen.

Kritische depositiewaarde in Nederlandse wet

Wat betreft de Habitatrictlijn verplicht artikel 23 van deze richtlijn de lidstaten om de richtlijn te vertalen in nationale wetgeving.¹⁶ In Nederland is dit geregeld in de Wet natuurbescherming, die inmiddels in de Omgevingswet is opgegaan.

Stikstof en kritische depositiewaarden komen in de Nederlandse wetgeving op twee manieren om de hoek kijken.

In de eerste plaats in de vorm van een doelstelling. In de Omgevingswet (artikel 2.15a) worden de doelen en bescherming van de natuur geborgd door een koppeling te maken met stikstof. Om de natuur te verbeteren heeft Nederland een specifiek wettelijk doel gesteld voor de depositie van stikstof: in 2035 mag 74% van het areaal stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet boven de kritische depositiewaarde (KDW) komen.

In de tweede plaats is sprake van verplichte stikstofberekeningen bij vergunningaanvragen. De vergunningverlening is op een andere plek in de Omgevingswet geregeld. Het gaat hier om de werking van artikel 6.3 uit de Habitatrictlijn, de verplichting om significante effecten op de natuurlijke kenmerken van de beschermde habitats uit te sluiten bij elk plan of project.¹⁷ Dit is geregeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van de Omgevingswet (vergunningplicht) en artikel 16.53c van de Omgevingswet (passende beoordeling)¹⁸, in samenhang te lezen met artikel 8.74b Besluit kwaliteit leefomgeving (beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning met de passende beoordeling).¹⁹ De wet schrijft daarbij voor dat er een stikstofberekening moet worden gedaan met het rekensysteem van het RIVM: Aerius calculator.²⁰ Zodra er sprake is van een overschrijding van een KDW op een hexagoon (oppervlak van een hectare) is er een no go, tenzij er een passende beoordeling wordt overlegd waaruit blijkt dat de natuur desondanks niet verslechtert. De commissie Hordijk concludeerde overigens in 2020 al dat de gebruikte rekenmethodiek van Aerius niet geschikt is voor het bepalen van depositiebijdragen van individuele bronnen op hexagoonniveau.²¹ Het zou goed zijn als projecteffecten niet op hexagoonniveau, maar op habitatniveau beoordeeld worden.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A62021CJ0444>

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:NL:HTML>

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:NL:HTML>

¹⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2026-02-18/>

¹⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041313/2026-01-31/0#Hoofdstuk8>

²⁰ <https://www.aeriusproducten.nl/aerius-en-stikstofbeleid>

²¹ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-663f8b39-c4c3-4e21-a321-f14f8d103ba5/pdf>

Haalbaarheid van additionaliteit

Het opnemen van de KDW in de verplichte Aerius-berekening heeft in de praktijk veel gevolgen. Op diverse plekken in Nederland gaan de habitats qua kwaliteit en oppervlakte achteruit.²² Daarnaast wordt in de meeste natuurgebieden voor een of meerdere habitats de betreffende KDW overschreden. Dit wordt nu vaak aan elkaar gekoppeld, doordat stikstof veel invloed heeft op hoe de natuur ontwikkelt²³. Onder de KDW komen is op sommige plekken op termijn mogelijk, maar in sommige gebieden onhaalbaar. De meetcorrectie (ook wel bekend als stikstof van zee) en stikstof afkomstig vanuit het buitenland is een dusdanig groot onderdeel (verschilt per gebied) dat het op veel plekken in Nederland niet mogelijk is om onder de KDW te komen.²⁴

Daarnaast blijkt het ook lastig om bij het niet overschrijden van de KDW de additionaliteit te onderbouwen.²⁵ Een duidelijk voorbeeld is de pilot om PAS-melders te legaliseren op Texel, een eiland met een relatief lage stikstofneerslag. Door het Rijk wordt samen met provincie en gemeente geprobeerd tot vergunningverlening te komen. Bij slechts vier habitats wordt de KDW overschreden.²⁶ Toch lukt het tot op heden niet om via een gebiedsgerichte aanpak de vergunningverlening los te trekken, ondanks dat er zicht is op onderschrijding van de KDW.²⁷ Voor de rechter is het noodzakelijk dat vanuit informatie uit de natuur blijkt dat extra depositie niet tot verslechtering leidt. Die garantie kan op dit moment niet worden gegeven. Waar in verschillende beheerplannen de conclusie volgt dat de habitats geen last hebben van overschrijding van stikstof, volgt min of meer een andere conclusie in de NDA. Zolang in beleid en NDA's wordt aangenomen dat overschrijding van de KDW foute boel is, is bij achteruitgang van habitats verdere reductie van de stikstofemissie de enige route. Op deze manier is economische activiteit al snel niet meer mogelijk.²⁸ Terwijl in de praktijk andere zaken de boventoon voeren.

Er zijn op dit moment maar een paar mogelijkheden bekend vanuit de rechtspraak dat additionaliteit kon worden onderbouwd. Zo kon de gemeente Schagen bij bestemmingsplan Pasgeld-west onder de eis van additionaliteit uitkomen omdat de gemeente geen bevoegdheid heeft met betrekking tot de gunstige staat van de natuur,

²² <https://www.clo.nl/indicatoren/nl160403-staat-van-instandhouding-soorten-en-habitattypen-habitatrictlijn-en-trends-vogels-vogelrichtlijn-2013>

²³ https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2021/05/b0f273ff-0bobbink2021_rapportstikstofgreenpeace_def-2.pdf

²⁴ <https://monitor.aerius.nl/monitor/introductie> & <https://www.rivm.nl/publicaties/eindrapport-ammoniak-van-zee-samenvatting-van-onderzoek-naar-onderschatting-van>

²⁵ <https://www.recht.nl/vakliteratuur/alletijdschriften/artikel/609645/rendac-eeen-jaar-gaat-de-nederlandse-rechter-met-het-additionaliteitsvereiste-over-de-grens>

²⁶ https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Landelijk_gebied/Natuurdoelanalyse%20Duinen%20en%20Lage%20Land%20Texel.pdf

²⁷ <https://noordholland.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/231fd409-c292-4773-ae67-17606c9ae41e?documentId=e06d90e9-e9fe-453f-9a1f-6cde674d2c38>

²⁸ <https://research.wur.nl/en/publications/de-nederlandse-stikstofcrisis-van-verwarring-naar-verbinding/>

deze bevoegdheid is aan het Rijk en provincies. De gemeente kon het besluit in stand laten door zich te vergewissen dat het beëindigen nodig was als maatregel ten gunste van de natuur, omdat het nemen van mitigerende maatregelen de bevoegdheid zijn van het Rijk of de provincie en in dit geval niet als noodzakelijk werd geacht in openbaar beschikbare informatie.²⁹

Bij een uitspraak van de Raad van State op 2 juli 2025 blijkt dat de provincie Gelderland voldoende informatie kon aanleveren waaruit blijkt dat het intrekken van de vergunning van een geitenhouderij niet noodzakelijk was als passende maatregel voor het Natura 2000-gebied Rijntakken. De provincie kon onderbouwen dat er andere passende maatregelen getroffen konden worden, wat verslechtering in het gebied kan voorkomen.³⁰ Iets vergelijkbaars is te zien bij een uitspraak van de Raad van State op 21 december 2022. De raad kon doormiddel van een passende beoordeling aantonen dat de kwaliteit van de habitats in het nabijgelegen Natura2000-gebied Pettemerduinen niet zal verslechteren ondanks een toename van stikstofdepositie.³¹ De informatie van de habitats bevestigen dit door de passende beoordeling geschetste beeld.³² Dat was voor de rechter voldoende om het besluit in stand te laten.

Deze voorbeelden met betrekking tot de werking van het additionaliteitsvereiste in de praktijk geven aanknopingspunten voor een uitweg uit de impasse.

Terug naar het doel van de Habitatrictlijn

Hoewel Nederland zich zo focust op de stikstofdepositie, is het goed ons te realiseren dat de Habitatrictlijn lidstaten niet vraagt om het land op slot te zetten door het halen van de KDW voor alle habitats. De Habitatrictlijn vraagt van de lidstaten om de gunstige staat van instandhouding van de beschermde natuur te borgen. De beschermingsplicht vraagt om het nemen van maatregelen die verslechtering voorkomen, en om bij een plan of project in de omgeving van het gebied te toetsen of de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.

Een belangrijk onderliggend probleem is dat onvoldoende in beeld is hoe het met de natuur gaat en wat de natuur nodig heeft. Een evaluatie van het beleidsprogramma stikstofreductie en natuurherstel erkent dat er vooral gaten liggen op het gebied van natuurmonitoring en natuurkwaliteit. Een ecologisch systeem in de natuur is veel te complex en te divers om te reduceren tot een enkele drukfactor. Ook het CBS noemt in een onderzoek dat werd uitgevoerd in opdracht van BIJ12 dat kennis van de natuur nog

²⁹ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@155679/202306968-1-r3/>

³⁰ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2025:2973>

³¹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2022:3914>

³² <https://www.autoriteitnvs.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/02/15/vergunning-anvs-oprichting-pallas-reactor-kernenergiewet/rapport-arcadis-actuele-kwaliteit-habitattypen-pettemerduinen-30-juni-2021.pdf>

te veel ontbreekt.³³ Door dit tekort aan kennis krijgen stikstofuitstoot en -depositie al snel meer aandacht dan ze in het licht van de Habitatrichtlijn en de praktijk verdienen. De depositie is immers ‘eenvoudig’ te berekenen en te toetsen aan de hand van de KDW: bij overschrijding van de KDW zorgt elke extra depositiebijdrage theoretisch gezien voor verslechtering.

Korte en lange termijn

Wetgeving en beleid zorgen ervoor dat op dit moment veel focus ligt op het reduceren van emissies door landbouw, industrie en andere bronnen van stikstofemissie. Dat is niet alleen eenzijdig, maar het is ook niet wat er op korte termijn nodig is. De SGP wil af van de eenzijdige focus op stikstof in het beleid.

Het is vrijwel niet mogelijk om de additionaliteit aan te tonen, ook als de wettelijke stikstofdoelen worden gehaald. Uit diverse rechtszaken valt op te merken dat de rechter nauwkeurig wil weten hoe het in de natuurgebieden eraan toe gaat. Als kan worden aangetoond dat het voorgenomen plan of project niet leidt tot verslechtering van de nabijgelegen natuur, is het mogelijk een vergunning te verlenen. Daar wringt het juist. Meerdere instanties geven aan dat de informatie vanuit de natuur en monitoring van de beschermde natuur beter moet.³⁴ Naast de juridische werkelijkheid wordt dit ook door de ecologische realiteit bevestigd. Het verlagen van stikstofdepositie leidt niet snel tot effecten bij de natuur. De grond is al verzuurd. Minder stikstof zorgt er niet direct voor dat de grond niet meer zuur is. Daarvoor zijn er ook (herstel)maatregelen nodig in de natuur.³⁵ Denk bijvoorbeeld aan het strooien van steenmeel om de zuurtegraad te verminderen. En ook hierbij geldt dat veel van deze informatie om het te kunnen toepassen nog te beperkt beschikbaar is. Terwijl juist die informatie nodig is om snel de juiste maatregelen te nemen waardoor de natuur niet verder verslechterd, maar ook om als onderbouwing te dienen bij vergunningverlening.

Als deze basis op orde is, kan daarna buiten het natuurgebied een goed gesprek gevoerd worden. Het stikstofbeleid staat onder druk, mede vanwege de onhaalbaarheid en de onduidelijkheid over het nut. Terwijl het stikstofbeleid juist veel aanpassingen en onzekerheden meebrengt voor ondernemingen buiten de Natura 2000-gebieden. Bij het gesprek buiten het gebied kunnen de drukfactoren die van daar afkomstig zijn, worden afgebouwd in een tempo dat bijdraagt aan de verbetering van de natuur en economische activiteiten mogelijk maakt.

³³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/49/hiaten-in-de-informatievoorziening-van-de-vogel-en-habitatrichtlijn-2023>

³⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/7e0d58d7-97d5-486b-ace8-427d4b4980ea/file>

³⁵ <https://www.natura2000.nl/hulpmiddelen/herstelstrategieen>

De Nederlandse wetgeving en het stikstofbeleid zijn aan een herziening toe. De KDW moet uit de wet en als bepalende toetssteen uit het onderliggende beleid. Aerijsberekeningen moeten minder op de voorgrond komen te staan. De aanname dat overschrijding van de KDW tot verboden verslechtering leidt, moet worden losgelaten. Verder is het nodig dat op korte termijn de natuurmonitoring en informatieverzameling vanuit de natuur beter op orde gebracht moet worden. Maatregelen die leiden tot natuurherstel moeten worden geïnventariseerd en worden ingezet. De volgende hoofdstukken werken dit verder uit.

Wat wil de SGP?

- Stoppen met de eenzijdige focus op stikstof. De focus verleggen naar natuur en natuurkwaliteit.
- De stikstofdoelen, ook wel bekend als de omgevingswaarden, uit de wet halen.
- Geen nationale kop boven de Europese afspraken. Geen (nieuwe) resultaatverplichtingen, zoals omgevingswaarden, in de wet.
- De verplichte Aerijsberekening uit de wet halen.
- Geen koppeling maken tussen Aerijs en de KDW.
- De aanname dat overschrijding van de KDW leidt tot verboden verslechtering in de natuur uit het Nederlandse stikstof- en natuurbeleid halen.
- Het beheerplan veel meer centraal stellen. Een beheerplan schrijft voor wat nodig is voor een passende beoordeling (vergunningverlening) in het desbetreffende gebied en wat er met externe drukfactoren gedaan moet worden. De ecologie en informatie vanuit de natuur komt daarmee meer centraal te staan, in plaats van een berekening met een forse onzekerheidsmarge.
- Op deze manier ontstaat er de mogelijkheid om in het beleid twee sporen te bewandelen (in alle andere bouwstenen komen deze twee sporen terug):
 - o Spoor 1: De natuur in een gebied als basis. Met een focus op het in kaart brengen van de natuurkwaliteit en uitdagingen op dat vlak, en het nemen van beheermaatregelen voor natuurherstel op korte termijn.
 - o Spoor 2: De aanpak van externe factoren, waaronder stikstofdepositie, die met name over langere termijn bekeken invloed hebben op de staat van de natuur.
- Zodanige hervorming van instandhoudingsdoelstellingen dat ze de door Europa gewenste instandhoudingsprioriteiten weerspiegelen, oftewel het belang van een lokaal habitat voor de instandhouding van het betreffende habitattype op nationaal niveau.

2. Beheerplannen centraal

Een belangrijke bouwsteen om uit de stikstofimpasse te komen is een meer centrale rol voor de beheerplannen. De vraag is hoe beheerplannen nu functioneren en hoe deze rol eruit zou moeten zien.

Rol terreinbeheerders en beheerplannen

In Nederland hebben terreinbeherende organisaties (TBO's) de taak om de natuurgebieden in Nederland, waaronder Natura 2000-gebieden te beschermen en de doelen voor het gebied te halen. Voor het beheer van de gebieden wordt door de overheid (Rijk en provincies) geld beschikbaar gesteld. Ter verantwoording van de middelen stellen provincies samen met de TBO's beheerplannen op. Maar dit zijn niet de enige documenten die nu iets zeggen over de staat van de natuur.

Wildgroei aan natuurrapportagedocumenten

Bij een verkenning naar documenten die iets zeggen over de situatie in een bepaald gebied, zal men tal van documenten tegenkomen. Beheerplannen, vegetatiekarteringen, aanwijzingsbesluiten, gebiedsanalyses, natuurdoelanalyses en nog veel meer. Elk document heeft zijn eigen oorsprong. Het ene is een document voor intern gebruik bij een terreinbeheerder. Het volgende document wordt opgesteld in het kader van de Natura2000-opgaven en weer een ander wordt opgesteld in het kader van de beheergelden. Er zijn bijvoorbeeld drie vormen van beheerplannen in omloop.

Gebiedsanalyses en natuurdoelanalyses

In het kader van het voormalige programma aanpak stikstof (PAS) zijn gebiedsanalyses opgesteld. In deze gebiedsanalyses zijn de herstelmaatregelen voortkomend uit het PAS, per gebied opgenomen. De gebiedsanalyses zagen vooral op de stikstofgevoelige habitats en gaven een omschrijving per habitat welke maatregelen nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding te behouden, maar vaker om deze te verbeteren. Deze documenten dienden te helpen voor de vergunningverlening. Echter bestaat het PAS sinds 2019 niet meer. Daarom is er in 2022 voor elk Natura2000-gebied een natuurdoelanalyse ontwikkeld. De opgestelde NDA's zouden inzicht moeten geven in de gunstige staat van instandhouding van de aanwezige habitats in de Natura 2000-gebieden. Daarnaast hadden de NDA's als doel om de voor de PAS-aanpak opgestelde gebiedsanalyses te vervangen.³⁶ BIJ12, een uitvoeringsorganisatie voor alle provincies, heeft een handreiking geschreven voor wat er in de NDA moet komen. De focus in deze handleiding ligt op de stikstofgevoelige natuur. Een brede analyse over het gebied ontbreekt daarom vaak. Ter voeding van de NDA dienen de beheerplannen en de gebiedsanalyses te worden gebruikt.³⁷ De NDA's zouden inzichten moeten geven in de ecologische toestand van het gebied, de drukfactoren en welke opgaven er voor het

³⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ce9cacdc2f43a287fda6ed95e3d2d2f0a95e277f/pdf>

³⁷ <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2024/01/Handreiking-NDA-eerste-Cyclus.pdf>

gebied liggen.³⁸ In de praktijk moesten deze NDA's in negen maanden door provincies worden opgesteld. Door de enorme tijdsdruk zijn de NDA's vaak niet gedetailleerd, terwijl het document wel een bepalend onderdeel is geworden voor de beoordeling van de natuur. De verschillen tussen de NDA's zijn groot. De NDA's worden door provincies en rechters gebruikt voor onderbouwing van vergunningen en bij de beoordeling ervan,³⁹ zeker nadat het additionaliteitsvereiste een steeds grotere rol ging spelen. De praktijk leert dat de NDA's weinig ruimte geven.

De NDA's dienden een beeld te geven van de staat van de huidige ecologische situatie van de verschillende habitats. In de praktijk zijn er drukfactoren als verzuring, vermesting en begroeiing geconstateerd. De geconstateerde problemen worden vervolgens onderbouwd met een overzicht van Aerius berekeningen waaruit blijkt dat de KDW is overschreden. Logisch dat de conclusie dan al snel is dat vermindering van stikstofdepositie de oplossing is. Echter ligt de praktijk complexer. Zo geven onderzoekers aan dat er door de jaren heen een ophoping van stikstof heeft plaatsgevonden in de bodem.⁴⁰ Het verminderen van depositie neemt deze ophoping niet (direct) weg, waardoor het de natuur niet snel zal verbeteren. De oplossing ligt veel breder: denk aan beheer of herstelmaatregelen die iets aan deze ophoping doen. NDA's gaan op dit moment aan dit feit voorbij en lijken de suggestie te wekken dat de oplossing, ook voor de korte termijn, vooral ligt in vermindering van depositie.

Beheerplannen

Er zijn verschillende soorten beheerplannen in omloop. Beheerplannen die worden

Uitlegkader: Natuurdoelanalyse

In opdracht vanuit het programma Stikstofreductie en Natuurherstel moet voor elk Natura 2000-gebied een NDA worden opgesteld. De NDA's moeten inzicht geven in de ecologische beoordeling van het gebied. De handreiking van BIJ12 schrijft voor op welke wijze dit moet worden vormgegeven. Opvallende zaken hieruit zijn:

- Focus op stikstofgevoelige natuur.
- Reikwijdte beperkt zich tot de drukfactor stikstof en andere vergelijkbare drukfactoren.
- Op basis daarvan moet volgen wat er voor herstel- of bronmaatregelen mogelijk zijn voor voorkoming van verslechtering.

In de praktijk wordt dit als volgt weergegeven. Als voorbeeld de NDA van Dinkelland.

- Overzicht van drukfactoren (naast stikstof) uit beheerplan. Ca. 3 pagina's.
- Per habitattypen een beoordeling van overschrijding KDW (op basis van Aerius). Ca. 14 pagina's.
- Onderbouwing van de relatie tussen knelpunten en oorzaken is niet duidelijk, beeld van ecologische systeem wordt niet echt duidelijk.
- In de conclusie volgt dat verslechtering niet is uitgesloten vanwege overschrijding KDW en knelpunt hydrologie. Geen perspectief hoe de natuur wel weer vooruitgaat.

³⁸ <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2024/01/Handreiking-NDA-eerste-Cyclus.pdf>

³⁹ <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=NL:RVS:2026:1379> & <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2022:3914>

⁴⁰ <https://www.wur.nl/nl/nieuws/veel-meer-stikstof-bosbodems-dan-1990>, <https://www.rd.nl/artikel/1075695-stikstofprofessor-wim-de-vries-drempelwaarde-biedt-geen-uitweg-uit-crisis> & <https://www.rd.nl/a/1092923-wim-de-vries-natuur-lijdt-onder-stikstoflast-uit-het-verleden>

opgesteld in het kader van Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL),⁴¹ beheerplannen die worden opgesteld door de provincies in het kader van Natura 2000⁴² en vaak hebben terreinbeheerders ook eigen beheerplannen. Dat maakt vergelijken ook lastig. De beheerplannen beslaan namelijk vaak een eigen gebied.

De belangrijkste beheerplannen in het kader van dit onderwerp zijn de Natura 2000-beheerplannen en de beheerplannen van terreinbeheerders zelf. De Natura 2000-beheerplannen die door provincies in samenwerking met de terreinbeheerders worden opgesteld, zien toe op de voorgestelde beheer- en herstelmaatregelen. Beheerplannen bevatten informatie over het gebied, de aanwezige soorten, de voorgenomen herstel- en beheermaatregelen en op welke wijze monitoring plaatsvindt. De informatie die in deze beheerplannen worden gebruikt, bevat veelal informatie die afkomstig is vanuit de SNL-monitoring. Het is wel toegespitst op de afbakening van het Natura 2000-gebied.

Het andere beheerplan wordt opgesteld door de terreinbeheerder. De werkwijze voor dit beheerplan verschilt per organisatie. Dit beheerplan is voor intern gebruik. Inzage van deze beheerplannen leert dat deze beheerplannen zich richten op de praktijkobservaties van de biologen en ecologen van de terreinbeheerder. Daarbij wordt gekeken naar de beschikbare kennis over het gebied en wat er nodig is om het te verbeteren of de huidige staat te behouden.

Daarentegen wordt het beheerplan van de provincie meer gevoed vanuit algemene studies. Ook is het meer vanuit geld en vergoeding gedreven. Concreet resulteert dat in het onderbouwen van waarom welke maatregelen nodig zijn voor het gebied. Toch bieden ook deze beheerplannen van de provincie breder inzicht in de huidige staat van de natuur (per natuur/habitatype) dan de NDA's. Het geeft naast de te nemen of genomen maatregelen ook een beeld van de bekende drukfactoren en de ontwikkeling van de biotopen aan. Het pleit ervoor om de beheerplannen een meer centrale rol te geven in het beleid en een zo compleet mogelijk beeld te laten geven.

Het provinciale beheerplan kan gebruikt worden om meer richting te geven aan de toetsing van vergunningaanvragen en passende beoordelingen zoals de Habitatrichtlijn in het derde lid van artikel 6 voorschrijft. Dit geeft ruimte voor een gebiedsgerichte benadering. In duingebieden zijn nu eenmaal andere knelpunten dan in heidegebieden. Nieuwe wetenschappelijke inzichten wijzen bijvoorbeeld op overschatting van de depositiesnelheid in duinvegetatie door de Nederlandse rekenmodellen.⁴³ Dergelijke inzichten kunnen in gebiedsplannen direct meegenomen worden.

Bovendien kan goed gebruik van het beheerplan op korte termijn ook ruimte geven bij de rechter, ondanks de huidige wetgeving. Als het beheerplan, onderbouwd, kan aangeven

⁴¹ <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuursubsidies/snl/inhoud/natuurbeheerplan/>

⁴² <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuurinformatie/natura-2000-beheerplannen/>

⁴³ <https://acp.copernicus.org/articles/25/4943/2025/>

welke factoren relevant zijn om rekening mee te houden met vergunningverlening kan dit ook standhouden bij de rechter. Door de eerdergenoemde 18-december uitspraken zijn ook vergunningen die gebaseerd zijn op intern salderen niet meer mogelijk.⁴⁴ Ondanks een verlaagde uitstoot voor de huidige activiteit, kan bij een herziening (ook al is dit dus een verlaging van de stikstofemissie ten opzichte van de 'oude' situatie) niet meer worden vergund. Een duidelijke verwoording in het beheerplan van de noodzaak van emissiereducerende projecten kan op korte termijn de ruimte bieden om dit soort situaties wel stand te laten houden bij de rechter.

Daarnaast kan een stikstofparagraaf in het beheerplan helpen om aan te geven op welk depositieniveau gekoerst wordt, wat dit voor emissiereductie in de omgeving betekent en welk reductiebeleid gevoerd wordt. Dat geeft ruimte om te bepalen wat als mitigerende maatregel ingezet kan worden.⁴⁵ Ook kunnen emissiereducerende maatregelen meegenomen worden die in landelijke monitoring niet verwerkt zijn.

Beheerplannen worden elke twaalf jaar opnieuw opgesteld. Halverwege de periode worden de beheerplannen herzien. Dit betekent dat elke zes jaar de beheerplannen worden geüpdatet en er mogelijkheden zijn voor aanpassingen. Het valt te verkennen hoe beheerplannen de NDA's kunnen vervangen nu steeds meer blijkt dat vergunningverlening via additionaliteit een doodlopende weg is.⁴⁶ Het is in ieder geval van belang dat alle voor beleidsvorming en vergunningprocedures relevante gebiedsinformatie zo integraal en up to date mogelijk beschikbaar is.

Verschillen in informatie en conclusies

Doordat de verschillende documenten door verschillende instanties worden opgesteld, leidt dit ook tot verschillen in het benoemen van problemen en oorzaken die in natuurgebieden worden geconstateerd. Deze verschillen ontstaan ondanks het feit dat de rapportages die door overheden worden opgesteld, in samenwerking met terreinbeheerders tot stand zijn gekomen.

Voorbeelden van een aantal verschillen:

- Waar in beheerplannen vermeld staat dat effecten van stikstofdepositie niet overall waarneembaar zijn en dat er vooral naar de wateropgave moet worden gekeken, benoemen de NDA's vooral stikstof als grootste drukfactor. Duidelijk is dit te zien bij Olde Maten & Veersloten. In het beheerplan is het volgende te lezen: "Er zijn op dit moment weinig nadelige effecten van atmosferische depositie op standplaatscondities en vegetatie waarneembaar. De effecten van te lage grondwaterstanden, verzuring door wegvallen van kwel en vermesting van het oppervlaktewater zijn zodanig overheersend dat ze mogelijke nadelige effecten

⁴⁴ <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/december/rechtspraak-over-intern-salderen-wijzigt/>

⁴⁵ <https://edepot.wur.nl/711347>

⁴⁶ <https://www.recht.nl/vakliteratuur/alletijdschriften/artikel/609645/rendac-een-jaar-gaat-de-nederlandse-rechter-met-het-additionaliteitsvereiste-over-de-grens>

van stikstofdepositie volledig overschaduwen.” Terwijl de NDA een andere conclusie lijkt te trekken: “(...) Dit alles resulteert dus in een lijst met in totaal 15 habitattypen en leefgebieden die slecht of matig herstelbaar zijn van stikstof. Voor deze habitattypen en leefgebieden geldt een grote urgentie om de stikstofdepositie op zeer korte termijn te reduceren tot onder de KDW.”⁴⁷

- In het kader van de PAS werden gebiedsanalyses uitgevoerd per Natura 2000-gebied. De gebiedsanalyses dienden inzicht te geven in de drukfactoren van de gebieden. De NDA is daar de opvolger van. Bij een vergelijking tussen beide documenten zijn verschillen duidelijk zichtbaar. Waar de NDA vooral uitgaat van de habitats die lijden onder te veel stikstofdepositie (met Aerius bepaald), geven gebiedsanalyses een breder beeld van de drukfactoren en de mogelijke maatregelen in het natuurgebied.⁴⁸
- In de NDA van Texel is iets opvallend terug te vinden. In de NDA worden diverse drukfactoren genoemd, toch wordt de overschrijding van stikstofdepositie als zeer bepalend genomen bij de beoordeling van de habitats. Terwijl in het beheerplan en de gebiedsanalyse voor hetzelfde gebied een andere conclusie volgt. De gebiedsanalyse benoemt vooral de drukfactor van het wegvallen van de begrazing van konijnen, en in het beheerplan staat de volgende conclusie vermeld: “Mede als gevolg van de extra te nemen beheer- of herstelmaatregelen die in deze gebiedsanalyse en ook in het beheerplan worden opgenomen, ontstaat voldoende zekerheid dat de betreffende soorten geen negatieve gevolgen zullen ondervinden van de huidige stikstofdepositie. Daar er ook sprake is van een afname in de stikstofdepositie is voor Texel reeds voldoende verzekerd dat de huidige en toekomstige stikstofdepositie voor VHR soorten geen gevolgen heeft.”⁴⁹
- Een vergelijkbaar voorbeeld is terug te vinden voor de Oostelijke Vechtplassen. In de NDA van het Noord-Hollandse en het Utrechtse deel wordt ganzenvraat als een van de drukfactoren genoemd waar wat meegedaan moet worden. Toch valt in de conclusie per habitat op dat vooral de overschrijding van de KDW als oorzaak wordt benoemd van de huidige staat van de natuur. Dit soort conclusies bepalen wel het handelingsperspectief in het kader van vergunningverlening en het nemen van maatregelen. Gesprekken met omwonenden en terreinbeheerders benadrukken de overlast van ganzen in het gebied (betreft een ganzenrustgebied). Daarnaast werd ook de waterhuishouding als belangrijke

⁴⁷ <https://www.geoportaaloverijssel.nl/metadata/dc/a046d798-04ec-42b2-89ca-6bb3edf8b1fc>

⁴⁸ Gebiedsanalyses: <https://www.natura2000.nl/gebieden> & Natuurdoelanalyses:

<https://www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/gebiedsgerichte-aanpak/natuurdoelanalyses/>

⁴⁹ Beheerplan: <https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Texel-beheerplan.pdf> NDA:

[https://www.noord-](https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Landelijk_gebied/Natuurdoelanalyse%20Duinen%20en%20Lage%20Land%20Texel.pdf)

[holland.nl/bestanden/pdf/Landelijk_gebied/Natuurdoelanalyse%20Duinen%20en%20Lage%20Land%20Texel.pdf](https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Landelijk_gebied/Natuurdoelanalyse%20Duinen%20en%20Lage%20Land%20Texel.pdf)

drukfactor genoemd. Beide komen beperkt terug in de NDA, zeker bij het concluderend oordeel per habitat.⁵⁰

- Verschillen tussen het beheerplan van de terreinbeheerder en die van de provincie voor hetzelfde gebied. Naast de openbare beheerplannen van provincies voor elk natuurgebied, hebben de terreinbeheerders ook een eigen beheerplan of kwaliteitsanalyse per gebied.⁵¹ In dit eigen beheerplan worden de doelen, opgaven en de visie voor het gebied opgesomd. De beheerplannen van de provincies zijn vooral gericht op de beschrijving van de te nemen maatregelen. De beheerplannen van terreinbeheerders zouden gebruikt kunnen worden om in de Natura 2000-beheerplannen een meer integrale visie op de ontwikkeling van habitats in een gebied te geven en zo weg te bewegen bij een eenzijdige focus op stikstof.

Kortom, de NDA's geven vaak een te eenzijdig en vertekend beeld van de situatie in gebieden en kunnen zo niet als bouwsteen voor het beleid functioneren. Beheerplannen of kwaliteitsanalyses van terreinbeheerders en gebiedsanalyses kunnen juist een waardevolle toevoeging zijn aan de Natura 2000-beheerplannen van provincies.

Wat wil de SGP?

- Beheerplannen de kern maken van de natuur- en vergunningverlening aanpak, waarmee het een centraal document wordt waarin alle beschikbare informatie te vinden is.
- De beheerplannen breder vormgeven met meer inzicht in de drukfactoren, een ecologische systeemanalyse, aandacht voor alle voorkomende habitats, biotopen en natuurtypen etc.
- Een aparte stikstofparagraaf in het beheerplan opnemen om onder meer te laten zien wat de relatieve rol van stikstofdepositie is ten opzichte van andere drukfactoren en de ontwikkeling in het gebied, welke depositiedaling nodig is en hoe emissies in de omgeving zich ontwikkelen. Zoals voorgesteld door Ros c.s. kan hierin ook aangegeven worden met welke emissieruimte bedrijven mogen rekenen ten behoeve van vergunningverlening.
- In het beheerplan opnemen wat nodig is voor een passende beoordeling (vergunningverlening) in het desbetreffende gebied en wat er met externe drukfactoren gedaan moet worden. Op deze manier ruimte bieden voor vergunningen waarbij de stikstofemissie afneemt, dat draagt immers bij aan de natuur.

⁵⁰ <https://www.Provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2023-04/NDA-Noorderpark-Oostelijke-Vechtplassen.pdf> & https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Landelijk_gebied/Natuurdoelanalyse%20Oostelijke%20Vechtplassen.pdf

⁵¹ De werkwijze kan behoorlijk verschillen per terreinbeheerder.

- In het geval dat andere documenten in omloop blijven, deze duidelijk herleidbaar te maken naar het beheerplan.
- Beheerplannen zo snel mogelijk met de nodige informatie versterken. Provincies hiervoor zo nodig ondersteunen.

3. Monitoring ecologie en bodem

Ecologie is niet plat te slaan tot een of twee drukfactoren. De ecologie in een natuurgebied is complex, dynamisch en niet eenvoudig te bepalen. Ecologie wordt beïnvloed door tal van factoren buiten de mens, denk aan neerslag of klimaat. Hoe zorgen we ervoor dat de ecologie beter is te volgen, waardoor ook meer handelingsruimte komt om de natuur in de gunstige staat van instandhouding te brengen?

In het vorige hoofdstuk is toegelicht welke soorten beheer- en monitoringsdocumenten op dit moment zoal gemaakt worden. De conclusie uit het voorgaande hoofdstuk was dat beheerplannen die door de provincie worden opgesteld op dit moment het beste beeld geven van de situatie in de gebieden. De andere zijn immers voor intern gebruik van terreinbeheerders. Uit de provinciale beheerplannen komen knelpunten in de gebieden naar voren, maar in gesprekken met terreinbeheerders en een verkenning van een aantal van hun beheerplannen blijkt dat hier ook tekortkomingen zijn.

Beschikbare informatie

Hoe wordt monitoring beleidsmatig geregeld? Op basis van de beheerplannen vindt ook de monitoring van de natuur plaats. Dit geldt dus voor natuurgebieden, breder dan alleen de Natura 2000-gebieden. De monitoring van de gebieden wordt door de overheid verzameld via het subsidiestelsel natuur en landschap (SNL). Deze monitoring is voor alle terreinbeheerders verplicht om geld te kunnen ontvangen voor het beheer van de natuurgebieden. Deze monitoring vindt elke zes jaar plaats. Binnen de SNL is er per natuurtype een index bepaald, op basis waarvan de kwaliteit kan worden beoordeeld. Deze systematiek komt overeen met de wijze waarop de habitats worden beoordeeld.⁵² Ook de structuurkartering van het gebied wordt door middel van de SNL geregeld. De systematiek die terreinbeheerders gebruiken voor monitoring en beheer is ontwikkeld door BIJ12: het CMSI. CMSI heeft een kaart waarin alle beschikbare informatie staat. Belangrijk is dat dit systeem ook nauwkeurig wordt ingevuld. Door het invullen van de monitoringsgegevens in een deel van het gebied wordt er door middel van RNN (Rekenmodule Natuurkwaliteit Natuurnetwerk Nederland) uitgerekend wat de kwaliteitsbeoordeling van de verschillende natuurtypes zijn.

Daarnaast is het relatief eenvoudig om in het water metingen te doen. Uit een verkenning van verschillende beheerplannen blijkt dat er standaard peilbuizen in natuurgebieden staan waar een aantal abiotisch stoffen in het water worden gemeten. Dit geeft een beeld van de hydrologische toestand in het gebied, wat veel invloed heeft op de ontwikkeling van habitats. Maatregelen in het kader van beheer of herstel zien dan ook op de waterhuishouding.

⁵² <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuursubsidies/index-natuur-en-landschap/natuurtypen/>

Om de gunstige staat van instandhouding goed te kunnen bepalen is het belangrijk om te weten wat de kwaliteit en oppervlakte is van de vegetaties.⁵³ Deze vegetatiekarteringen worden elke twaalf jaar, bij de herziening van de beheerplannen uitgevoerd. De afspraak is dat minimaal één keer in de twaalf jaar een vegetatiekartering moet worden uitgevoerd (protocol vegetatiekartering 2.5).⁵⁴ In het protocol staat ook opgenomen hoe de vegetatiekartering dient te worden uitgevoerd. De reden dat dit eens per twaalf jaar gebeurt is dat de kosten van een vegetatiekartering vrij hoog zijn. Na twaalf jaar worden de beheerplannen opnieuw opgesteld, waarbij een nieuwe vegetatiekartering een cruciaal onderdeel is. Gerekend vanaf het aanwijzingsjaar van veel Natura 2000-gebieden betekent dit dat er na het aanwijzingsbesluit begin deze eeuw voor de meeste gebieden nog maar eenmalig een vegetatiekartering uitgevoerd is. Het is goed om op te merken dat een vegetatiekartering een momentopname is. Het geeft geen trend weer van de afgelopen twaalf jaar, maar enkel hoe het op het moment van de vegetatiekartering is. Dat de kwaliteit bijvoorbeeld sterk achteruit is gegaan, kan ook komen doordat precies in het jaar voor de kartering sprake was van een heel droog jaar. Ook zegt het achteruitgaan van kwaliteit of oppervlakte nog niks over de oorzaken. Dat betekent niet dat vegetatiekarteringen geen nut hebben, maar de wijze waarop dit nu is vormgegeven geeft niet de informatie vanuit de natuurgebieden die wel gewenst is.

Beperkingen van monitoring

De monitoring via de SNL gebeurt eens in de zes jaar. Het gaat hier om de monitoring van typische soorten. Dit zijn soorten die kenmerkend zijn voor een bepaald natuur- of habitattype. Veel beschermde natuurgebieden vallen onder zowel de Vogelrichtlijn als de Habitatrictlijn. Het CBS geeft in een onderzoek in opdracht van BIJ12 aan dat het bepalen van aanwezige soorten van de Habitatrictlijn niet te vergelijken is met de Vogelrichtlijn.⁵⁵ Het tellen van vogels is eenvoudiger dan het bepalen van de populatie van soorten zoals de kamsalamanders. Op dit moment wordt op basis van tellingen in deelgebieden bepaald wat de situatie voor het gehele natuurgebied is. Dit is te beperkt om eens in de zes jaar te doen. Daarnaast blijkt uit opgevraagde informatie vanuit terreinbeheerders dat het uitvoeren van de monitoring afhankelijk is van vrijwilligers. Binnen de organisatie zelf lukt het onvoldoende om daar genoeg mankracht voor vrij te maken. De vrijwilligers worden wel geïnstrueerd om op de juiste te wijze kunnen monitoren, conform de richtlijnen van SOVON. Echter heeft dit ook een kwetsbare kant. Vrijwilligers zijn niet altijd evenveel op alle plekken beschikbaar, dus het verschilt per gebied hoe goed het lukt om echt goede monitoring uit te voeren.

⁵³https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Bibliotheek/Europa/CEC%202018%20Bepalingen_Art_6_HR_Nov_2018_NL.pdf

⁵⁴https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2023/11/WW-BIJLAGE-20-%E2%80%93-Protocol-Vegetatiekartering-2.5_DEF-1.pdf

⁵⁵<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/49/hiaten-in-de-informatievoorziening-van-de-vogel-en-habitatrictlijn-2023>

Daarnaast is er op veel plekken beperkte kennis van de bodem. In steeds meer gebieden worden nu wel bodemanalyses uitgevoerd, maar dit is nog geen verplichting. Terwijl juist kennis over de bodem inzicht kan geven in de ecologisch toestand in een natuurgebied en de wijze waarop stikstofdepositie de natuur beïnvloedt. Voor elk habitattype zijn ook abiotische randvoorwaarden bepaald. Kennis over de bodem kan meer zeggen over welke maatregelen kunnen helpen om de natuur te verbeteren. Nu zijn bodemanalyses redelijk diepgaande onderzoeken. Dit voor grote gebieden te onderzoeken kan vrij kostbaar worden. Daarom kunnen daarnaast ook eenvoudige bodemonderzoeken worden gedaan, die bijvoorbeeld inzicht geven in de ontwikkeling van zuurtegraad en voedselrijkdom door de jaren heen. Op basis daarvan kan er een goede, onderbouwde inschatting gegeven worden van de abiotische factoren in de bodem.

Beheerplannen zijn vooral opgebouwd rondom het te voeren beheer. Dat betekent dat er automatisch ook geëvalueerd wordt rondom het gevoerde beheer. Vanuit provincies en het Rijk worden ook middelen beschikbaar gesteld voor het beheer. Vanuit terreinbeheerders als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten komt de vraag of er niet ook geld voor onderzoek kan worden uitgetrokken. Op basis van gedegen onderzoek door experts komt er een beter beeld van eventuele herstelmaatregelen of drukfactoren die nu niet (voldoende) worden opgemerkt.

Wat wil de SGP?

- Verplichten van jaarlijkse tellingen voor de typische soorten van de Habitatrichtlijn, ondanks de Europese verplichting van eens per zes jaar. Dit geeft een genuanceerder en breder beeld van de ontwikkeling.
- In veel gevallen is een deel van de monitoring afhankelijk van vrijwilligers. Zoek daarom samen met terreinbeheerders naar een oplossing voor deze kwetsbare en afhankelijke basis in de natuurmonitoring.
- Investeren in onderzoek in Natura 2000-gebieden. De focus in de onderzoeken moeten onder andere zijn: het breder in kaart brengen van aanwezige drukfactoren en de wijze waarop deze de natuur beïnvloeden.
- Verplichten van het doen van meerjarige bodemonderzoeken en de uitkomsten mee te nemen in de beheerplannen.
- Verplichten van meerjarige monitoring van zuurtegraad en voedselrijkdom.

4. Beheer van Natura 2000-gebieden

Het natuurbeheer in Nederland wordt grotendeels uitgevoerd door terreinbeherende organisaties. In het vorige hoofdstuk is een overzicht gegeven van de werkwijze rondom de monitoring in de gebieden. Beheer is een belangrijke factor die invloed heeft op hoe de natuur zich ontwikkelt. Verschillende habitats zijn dan ook onder andere afhankelijk van beheersmaatregelen. In dit hoofdstuk wordt de huidige werkwijze van het beheer in Natura 2000-gebieden beschreven en toegelicht waar kansen liggen om dit te optimaliseren.

Werkwijze en doelstelling natuur(beheer)

De voortgang van het beheer wordt door de beheerders bijgehouden. Daar kunnen ze op gecontroleerd worden. Dit brengt tegelijk een beperking met zich mee. De herziening van een beheerplan wordt voor een groot deel bepaald door het uitgevoerde beheer.

Bestaand beheer wordt geëvalueerd, dus nieuw beheer of herstel wordt snel gebaseerd op het huidige gevoerde beheer en problemen daarbij. Er vindt echter geen algehele analyse of onderzoek van het gebied plaats. Beheerplannen lopen daardoor het risico om in een te beperkte loop terecht te komen: niet gebaseerd op monitoring en de gebiedsanalyse, maar alleen op basis van al dan niet uitgevoerde beheermaatregelen.

Complexiteit van beheer: verbetering mogelijk

Het beheer van Natura 2000 gebieden moet en kan beter. Er zijn een aantal zaken waarin de verbetering gevonden kan worden.

Beheervergoedingen schieten tekort. Er wordt maar een deel van de kosten voor beheer vergoed, ca 84%.⁵⁶ Al noemen terreinbeheerders in gesprekken een lager percentage. Feit blijft dat terreinbeheerders voor elke maatregel zelf geld bij moeten leggen. Vaak zijn er onvoldoende middelen beschikbaar om het geraamde beheer uit te voeren. Noodzakelijkerwijs worden hier door terreinbeheerder keuzes in gemaakt. Dat kan betekenen dat voor de natuur gewenste maatregelen misschien achterwege blijven of niet optimaal uitgevoerd worden.

Beheer kan soms complex zijn. Een voorbeeld is het beheren van blauwgrasland of andere moerasachtige natuur. Het beheren van blauwgrasland omvat onder andere het jaarlijks maaien van de begroeiing om te voorkomen dat er bebossing ontstaat. Voor het maaien zijn speciale machines nodig, omdat de grond vaak niet geschikt is voor reguliere machines. Deze speciale machines zijn nog maar beperkt in Nederland aanwezig, waardoor maaien niet altijd kan gebeuren. Terreinbeheerders hebben deze machines niet of nauwelijks in eigen beheer en zijn daardoor aangewezen op aannemers. In de praktijk betekent dit dat het niet lukt om jaarlijks alles te maaien. Daarom moeten er keuzes gemaakt worden door de terreinbeheerder waar wel of niet

⁵⁶ <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuursubsidies/snl/veelgestelde-vragen/>

beheer wordt toegepast. In de beheerplannen is niet altijd aandacht voor deze praktische onmogelijkheden.⁵⁷

Daarnaast wordt de potentie van herstelmaatregelen nog onvoldoende benut. Terreinbeherende organisaties hebben een breed pallet aan herstelmaatregelen beschikbaar om toe te passen. Een van de veel constateerde problemen in Natura 2000-gebieden is verzuurde grond. Voor te zure grond kan gericht bekalken of het gebruikmaken van steenmeel bijdragen als herstelmaatregelen. Ook kunnen maatregelen worden genomen als maaien, begrazen of plaggen om de voedselrijkdom af te laten nemen. Dit kan helpen om sneller effect bij de natuur te bewerkstelligen.⁵⁸ Terreinbeherende organisaties ontvangen doorgaans alleen een subsidie voor herstelmaatregelen op projectbasis, wat ten koste gaat van structureel beter beheer. Dit verhoogt de drempel om herstelmaatregelen toe te passen. Het kan helpen om meer tussenvormen mogelijk te maken zodat de drempel om herstelmaatregelen te nemen wordt verlaagd.

Onderdeel van het toepassen van herstelmaatregelen is een goed beeld hebben van de problemen in het gebied. Onderzoek van de bodem of andere ecologische relevante onderzoeken kunnen bijdragen aan het maken van de juiste keuzes en daarmee aan optimalisering van het beheer en verbetering van de natuur.

Controle op uitgevoerd beheer

De controle op de besteding van middelen schiet tekort. provincies staan aan de lat voor de besteding van de SNL-gelden. Door provincies worden controles uitgevoerd met betrekking tot de besteding van middelen voor beheer of projecten. Deze controles zijn belangrijk, het kan namelijk een onderdeel zijn van de monitoring van gebieden. Is het afgesproken beheer ook daadwerkelijk uitgevoerd? Vindt er na een herstelmaatregel bijvoorbeeld echt een verbetering plaats? Maar de controles kennen helaas beperkingen. Uit navraag bij een drietal provincies blijkt dat elke provincie op een net andere manier de controles uitvoert. Wel is hier duidelijk een lijn uit te halen. Jaarlijks hebben de terreinbeheerders en provincies een gesprek over het gevoerde natuurbeheer. Dit gesprek moeten dienen als een soort controle. In de praktijk is dit een gesprek of veldbezoek waarbij de terreinbeheerder een aantal dingen laat zien. Afhankelijk van de ecooloog of bioloog van de terreinbeheerder, krijgt de provincieambtenaar delen van het gebied te zien. Natuurlijk is er de mogelijkheid om steekproefsgewijs de controles uit te voeren. De vraag is wel of deze mogelijkheid wordt benut. Gesprekken met provincies en terreinbeheerders geven een ander beeld. Los van het feit dat deze controles mogelijk fraudegevoelig zijn, geeft het de provincie ook een te beperkt beeld van wat er in de gebieden gebeurt. Terwijl de natuur (juridisch gezien)

⁵⁷Ter illustratie een voorbeeld: https://www.Provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-03/beheerplan_binnenveld.pdf

⁵⁸ <https://edepot.wur.nl/711347>

ontzettend veel impact heeft op maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Het is van belang dat het toezicht op het uitgevoerde beheer meer intensief en integraal opgepakt wordt.

Aanpak externe drukfactoren

Voor verlaging van de milieubelasting over langere termijn is het ook noodzakelijk om de externe drukfactoren aan te pakken. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat het aanpakken van drukfactoren buiten de Natura 2000-gebieden het meest interessant is net buiten het gebied zelf.⁵⁹ Ook beheerplannen bevestigen dit. Bij gebieden zoals de Oostelijke Vechtplassen is duidelijk zichtbaar in het beheerplan dat de drukfactor van hydrologische omstandigheden zeker zo belangrijk factor is als stikstofdepositie. Het verbeteren van de waterhuishouding in en om natuurgebieden helpt habitats beter weerbaar te zijn voor verzurende omstandigheden als gevolg van stikstofdepositie (buffering).⁶⁰

Aangezien de meeste winst is te behalen net buiten de Natura 2000-gebieden is het relevant om daar te beginnen met het aanpakken van externe drukfactoren. Eerder in een hoofdstuk is geconstateerd dat de ecologie complex is en vaak niet met elkaar te vergelijken. Dit is logisch te verklaren. Een duingebied als Texel is niet te vergelijken met een plassengebied als de Oostelijke Vechtplassen. De gebieden vragen allebei om een eigen aanpak.

Daarnaast leren we van diverse gebiedsprocessen dat samenwerken de sleutel tot succes is. Om te komen tot een aanpak moeten alle betrokken partijen bijdragen. Verschillende overheden zoals provincie, waterschap en het Rijk, maar ook de verschillende maatschappelijke partners zoals agrarische ondernemers en terreinbeheerders. In een gebiedsgerichte aanpak kan men aan de slag met het verminderen van externe factoren zoals het aanpakken van de hydrologische omstandigheden. Het gezamenlijk optrekken zorgt voor een samenwerking tussen landbouw en natuur, voor het bereiken van doelen en geven de gebieden de kans om echt goed te kijken naar de lokale oorzaken en oplossingen. Het benut ook de aanwezige kennis in de gebieden, het vakmanschap van ondernemers en samenwerking om te voorkomen dat de natuur verslechterd en vergunningverlening mogelijk blijft. Vooral het benutten van de lokale kennis kan helpen om de lokale problematiek voor de natuurgebieden op te sporen. Zonder kennis vanuit het gebied is het ingewikkelder om de oorzaken van drukfactoren op te sporen en aan te pakken. Daarnaast kan gezamenlijk grondvlak helpen voor draagvlak bij betrokkenen buiten het natuurgebied voor de gezamenlijke opgave. Binnen de KRW-opgave wordt dit al veelvuldig opgepakt onder de noemer *Joint fact finding*.

⁵⁹ <https://edepot.wur.nl/711347>

⁶⁰ <https://www.Provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2022-10/natura-2000-beheerplan-oostelijke-vechtplassen-2022-2028.pdf>

Wat wil de SGP?

- Vanuit ecologisch perspectief is het logisch om in de huidige situatie met capaciteit en middelen meer te focussen op natuurbeheer, zodat een verbeteringslag gemaakt kan worden. Emissiereductie krijgt nu onevenredig veel aandacht. Het is wenselijk dit te combineren met strengere controles op het gevoerde natuurbeheer.
- Investeren in verbetering van hydrologische omstandigheden en herstelmaatregelen, zoals bekalken van verzuurde grond, in natuurgebieden.
- Ondersteunen van provincies en terreinbeheerders bij het vinden van budget en bemensing voor natuurbeheer en monitoring.
- Opvoeren van de jaarlijkse veldbezoeken en controles bij terreinbeheerders.
- Een externe beoordeling doen van het gevoerde beheer of de genomen maatregelen in de natuurgebieden.
- Middels Joint fact finding gebruik maken van gebiedskennis van omwonenden en andere betrokken partijen voor het bepalen van de opgaven voor de natuurgebieden.
- Een (nieuw) beleidsprogramma voor innovatie en samenwerking bij natuurmonitoring en -beheer, met de volgende onderdelen:
 - o Door middel van ontwikkeling van drones en AI-toepassingen voor monitoring, kan er meer informatie vanuit de natuur worden verzameld.
 - o Samenwerking met boeren voor adequaat maaibeheer.
 - o Samenwerking tussen terreinbeheerders voor gebruik van speciale machines die nodig zijn voor beheermaatregelen.

5. Investeren in kennis en informatie van standplaatsfactoren en habitats

Om de gegevens die volgen uit de derde hoofdstuk goed te kunnen gebruiken is er ook meer kennis nodig van de standplaatsfactoren van habitats. Voor het stellen van de KDW als indicator voor de stikstofgevoeligheid van een gebied is internationaal gezien wetenschappelijke consensus, maar dit geldt niet voor alle relevante factoren.

Typische soorten

Voor elk natuurstype is op basis van voorbeeldgebieden bepaald hoe deze kunnen worden beoordeeld.⁶¹ Een belangrijk onderdeel hiervan is de monitoring van typische soorten. Dit zijn soorten die vaak voorkomen bij het betreffende natuur- of habitattype en/of kenmerkend hiervoor zijn. In de profieldocumenten van de habitats staat aangegeven wat de typische soorten voor het desbetreffende habitat zijn. Daar staat ook bij vermeld wat het zegt over de habitat. Denk aan de abiotische toestand of biotische structuur.

Bij minder geschikte gebieden kan deze werkwijze snel een vertekend beeld geven. In het geval dat er bij een bepaald soort gebied maar drie typische soorten geteld worden en de keer erop twee, geeft dit direct een rood cijfer. Maar dat hoeft niet zo te zijn. Het kan ook gebeuren dat een vlinder op het telmoment niet wordt waargenomen. Een meerjarige analyse kan beter een trend aangeven, maar ook dat is nu beperkt. Eens per zes jaar worden nieuwe rapportages en daarmee tellingen opnieuw uitgevoerd. Deze tellingen komen voort uit de verplichting om de beheerplannen te herzien. Voor kleine en kwetsbare populaties geeft dit al snel een onvolledig beeld van hun aanwezigheid. Ook hiervoor is dus meerjarige monitoring gewenst.⁶²

Zoals hierboven toegelicht, wordt om de kwaliteit te bepalen de typische soorten geteld. Dit is begrijpelijk omdat een veelvoorkomende soort als een huismus weinig zegt over het habitattype. Toch geeft dit ook beperkingen. Ook meer algemene soorten zeggen iets over de ecologische staat van de natuur. Bovendien klinkt er soms kritiek op de keuze welke soorten als typische soorten worden aangemerkt. Ook het CBS is kritisch op de wijze van het beoordelen van habitats op basis van de aangewezen populaties.⁶³

Bodemonderzoek

In het derde hoofdstuk wordt onder andere meer bodemonderzoek aanbevolen. Voor meer kennis van de huidige ecologische toestand is het belangrijk om te weten wat bodemgegevens betekenen voor specifieke habitats. Uiteindelijk is het doel om de

⁶¹ <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuursubsidies/index-natuur-en-landschap/natuurtypen/>

⁶² <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/47/naar-een-complete-informatievoorziening-van-soorten-in-natura-2000-gebieden>

⁶³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/49/hiaten-in-de-informatievoorziening-van-de-vogel-en-habitatrichtlijn-2023>

habitats beter te beschermen en te voldoen aan de Europese eis om de gunstige staat van instandhouding na te leven en verslechtering te voorkomen. In bijvoorbeeld Overijssel worden op het moment van schrijven bodemonderzoeken uitgevoerd. Echter zijn de resultaten niet altijd goed te vertalen naar acties omdat informatie over de habitats ontbreekt. Voor habitats zijn profieldocumenten opgesteld. Hierin wordt per habitat aangegeven wat de ideale standplaatsfactoren zijn.⁶⁴ Toch vallen veel zaken daarbuiten. Wat betekent bijvoorbeeld een gehalte van kalium in de grond voor de ontwikkeling van een habitat? Naast de zuurgraad is de basenvoorraad een belangrijke indicator waarop gestuurd kan worden.⁶⁵ Dit moet verder uitgezocht worden.

Juridische kader

De ecologie is complex en dynamisch. Dit is lastig te vertalen naar harde cijfers die een beoordeling geven van de staat van de natuur. Toch is dit nu wel hoe het in de praktijk gaat. Het beoordelen van de natuurkwaliteit gebeurt door het bepalen van oppervlakte en kwaliteit van habitats. Hierboven is bijvoorbeeld te lezen hoe habitats worden beoordeeld door aanwezigheid van typische soorten. Bij de vertaling naar juridische zekerheid worden dit al snel harde cijfers. Bij het verminderen van oppervlakte gaat het dus achteruit met dat habitattype in een gebied. Op de kaart kleurt het dan al snel rood. Echter zijn dit altijd momentopnames. De kwaliteit en oppervlakte van de habitats is bijvoorbeeld ook afhankelijk van klimatologische omstandigheden. De harde cijfers laten dit daarentegen niet zien. Het kan helpen om geen harde cijfers te hanteren, maar juist bandbreedtes. Zo ontstaat er een genuanceerder beeld van de ontwikkeling in de natuur en biedt het de mogelijkheid om een trend te laten zien over de jaren heen. Een kaartje zal niet direct roodkleuren bij een wat droger jaar of bij het verdwijnen van 0,1 hectare aan oppervlakte. Daarnaast versterkt het ook de onderbouwing voor het nemen van maatregelen en versterkt het de onderbouwing bij een passende beoordeling voor het verlenen van een vergunning.

KPI-sets

Natuurherstel is gericht op het verbeteren van standplaatsfactoren, zoals toevoegen van kalk om de pH te verhogen. Om meer een lijn te trekken kan het helpen om kritische prestatie indicatoren (KPI's) in te stellen voor het bepalen van de juiste maatregelen. Ook kan het inzicht bieden in het effect van de maatregelen, wat de mogelijkheden van monitoring kan vergroten. Interessante KPI's zijn bijvoorbeeld de koolstof-stikstofverhouding (C/N ratio), de basenvoorraad of de zuurgraad. Deze KPI's staan voor een belangrijk deel al in de profieldocumenten van de verschillende habitats. De natuur is niet met een schaarje te knippen, hetzelfde geldt ook voor deze KPI's. Het is daarom verstandig om bij de beoordeling te werken met bandbreedtes. Dit is zo ook verwerkt in

⁶⁴ <https://www.natura2000.nl/>

⁶⁵ <https://edepot.wur.nl/711347>

de profieldocumenten.⁶⁶ Op basis van een verdeling in drie schalen kan worden beoordeeld of de situatie goed, matig of slecht is.

Wat wil de SGP?

- Onderzoeken of het aantal typische soorten kan worden verbreed. Bijvoorbeeld door het meenemen van meer algemenere soorten, waardoor er een beter beeld ontstaat van de ontwikkeling van een habitat en natuurgebied in de loop van de tijd.
- Investeren in meer kennis van habitats door het in beeld brengen van minder bekende bodemindicatoren als standplaatsfactoren. Het zou goed zijn als dat een vergelijkbare wetenschappelijke onderbouwing krijgt als de KDW.
- Ontwikkelen van KPI-sets voor standplaatsfactoren als onderdeel van beheerplannen voor een beter beeld van de te nemen maatregelen en de monitoring van de effecten.
- Het instellen van passende bandbreedtes voor de beoordeling van natuur. Dit gaat dan om bandbreedtes voor oppervlakte, typische soorten en andere factoren waardoor natuurkwaliteit wordt beoordeeld.
- Het in beeld brengen van de ecologische trend door meerjarige onderzoeken, in plaats van momentopnames.

⁶⁶ <https://www.natura2000.nl/beschermde-natuur/habitattypen>

Eindconclusie

Om uit de stikstofimpasse te komen is meer nodig dan stevig emissiebeleid. Zolang de basis niet op orde is en er eenzijdig gefocust wordt op stikstof, kan geen goed antwoord gegeven worden op de vraag wat de natuur nodig heeft en wordt het heel lastig om zelfs met stevig emissiereductiebeleid van het stikstofslot te komen. De vraag is ook of de natuur het beste af is met miljarden euro's voor emissiebeleid als terreinbeheerders ondertussen onvoldoende geld bij elkaar kunnen krijgen voor goed beheer en verbetering van de waterhuishouding in een gebied. De notitie geeft bouwstenen om natuur meer leidend te laten zijn, weg te bewegen bij de eenzijdige focus op stikstof en middelen zo effectief en doelmatig mogelijk in te zetten.

Met de vijf genoemde bouwstenen wordt een duidelijke koers gekozen: focus in wetgeving en beleid op natuur in plaats van stikstof, het centraal stellen van beheerplannen, inzetten op beter beheer en monitoring in de Natura 2000-gebieden en betere sturing op standplaatsfactoren. De notitie geeft een beeld van de grootste knelpunten in het huidige Nederlandse stikstof- en natuurbeleid. Naast het benoemen van knelpunten noemt het ook aanknopingspunten waarlangs de weg uit de impasse gevonden kan worden. Op basis daarvan zijn de genoemde bouwstenen geformuleerd.

Dit document is niet bedoeld als volledige oplossing van de stikstofcrisis. Het geeft enkele bouwstenen hiervoor. Gaandeweg zullen nieuwe vragen, uitdagingen en inzichten op de weg komen. Wel biedt het document op basis van diverse gebiedsdocumenten, gesprekken en inzichten de eerste stappen naar een concrete oplossing. Dat maakt de voorstellen in dit document haalbaar en realistisch. Laten Rijk, provincies en terreinbeherende organisaties gezamenlijk de schouders zetten onder natuurherstel en zo een uitweg vinden om van het stikstofslot te komen.

SGP