

Vergaderjaar 2008–2009

31 038

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 november 2008

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag over het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken.

Hierna zal ik daarop ingaan. Ik zal daarbij de hoofdstukindeling van het voorlopig verslag aanhouden. Vragen die in verschillende hoofdstukken zijn gesteld en op hetzelfde onderwerp betrekking hebben, zal ik evenwel tezamen beantwoorden.

2. Evaluatie natuurwetgeving

De leden van de fracties van de PvdA, ChristenUnie en SGP vragen of de voorgestelde wijzigingen van de Natuurbeschermingswet 1998 urgent zijn of meegenomen kunnen worden in het in vervolg op de evaluatie van de natuurwetgeving¹ aangekondigde wetsvoorstel strekkende tot integratie van de Boswet, Flora- en faunawet en Natuurbeschermingswet 1998. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen waarom het voorliggende wetsvoorstel niet beperkt is tot de noodzakelijke aansluiting op de Habitatrichtlijn. De leden van de SP-fractie zien in dat er onder Europese druk nu een regeling voor het «bestaand gebruik» moet komen, maar achten de andere zaken die in het wetsvoorstel worden geregeld ongewenst.

Ik hecht eraan nog eens uiteen te zetten welke wijzigingen uit het wetsvoorstel de aansluiting op de Habitatrichtlijn² verbeteren. In de eerste plaats wordt het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet 1998 ook van toepassing op Habitatrichtlijngebieden die nog niet definitief op grond van artikel 10a van die wet zijn aangewezen, maar wel op de communautaire lijst als bedoeld in artikel 4 van die richtlijn zijn geplaatst³. De niet-aangewezen gebieden – voor zover die niet samenvallen met al op grond van de Vogelrichtlijn⁴ aangewezen gebieden – worden nu enkel beschermd door de rechtstreekse toepassing van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn bij besluiten die

¹ Zie Kamerstukken II 2007/08, 31 536, nr. 1.

² Richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

³ Artikel I, onderdeel B, sub 4, van het wetsvoorstel in samenhang met de introductie van het begrip «Natura 2000-gebied» in de verschillende wetsartikelen ingevolge artikel I, onderdelen E, R, V, W, X, Y, Z, AA, BB, EE, FF, GG en HH van het wetsvoorstel.

⁴ Richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

worden genomen op grond van andere wetten dan de Natuurbeschermingswet 1998. De Europese Commissie vindt dit niet voldoende en is een inbreukprocedure tegen Nederland gestart.¹ Ook op andere punten wordt met dit wetsvoorstel de aansluiting op de Habitatrichtlijn verbeterd:

- een passende beoordeling is ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn alleen verplicht voor projecten en plannen, niet voor andere handelingen. Dienovereenkomstig wordt artikel 19f, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 gewijzigd²;
- in artikel 19f, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt – in lijn met het zogenoemde Kokkelvisserijarrest³ – tot uitdrukking gebracht dat ook bestaande activiteiten soms als een project moeten worden aangemerkt, waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt⁴;
- in artikel 19d, eerste lid, wordt overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn verduidelijkt dat de vergunningplicht niet voor elke verstoring geldt, maar alleen voor significante verstoringen.⁵

De regeling voor bestaand gebruik in het wetsvoorstel als voorzien in het nieuwe artikel 19c van de Natuurbeschermingswet⁶ vloeit niet onmiddellijk voort uit Europese regelgeving. Het is een nationale keuze om voor bestaand gebruik, in plaats van het vergunninginstrument, het instrument van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid in te zetten om invulling te geven aan de verplichting van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dat artikellid verplicht ertoe om passende maatregelen te treffen ter voorkoming van de verslechtering van de natuurlijke habitats en van significante verstoring van soorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Voor nieuwe activiteiten die kunnen leiden tot verslechtering of significante verstoring blijft het instrument van de vergunning – net als thans het geval is – wel gelden als passende maatregel ter voldoening aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Overigens kunnen buiten het instrument van de aanschrijvingsbevoegdheid of de vergunningplicht ook de instrumenten van de artikelen 20 (toegangsbeperkingen) en 21 (gedoogplicht behouds- of herstelmaatregelen) van de Natuurbeschermingswet 1998, instrumenten uit andere wetgeving en feitelijke maatregelen als passende maatregel gelden. Voor bestaand gebruik dat is aan te merken als project met potentieel significante effecten in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn blijft de vergunningplicht – overeenkomstig de vereisten van dat artikellid – eveneens in stand; op dat punt is er geen onderscheid met nieuwe activiteiten.⁷

De voorgestelde voorziening voor bestaand gebruik is essentieel voor de hanteerbaarheid van de Habitatrichtlijn in de praktijk en voor het draagvlak voor Natura 2000-gebied bij burgers en ondernemers. Juist waar sprake is van sinds jaar-en-dag bestaande activiteiten zal – vooraleer daar eventuele beperkingen in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied aan worden gesteld – een zeer zorgvuldige beoordeling hebben plaats te vinden. Een zorgvuldige beoordeling kan pas goed plaatsvinden als de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000 in het beheerplan voor dat gebied in omvang, ruimte en tijd verder zijn uitgewerkt en als – in het kader van het beheerplanproces – duidelijk is geworden wat de effecten van andere activiteiten en van de verschillende beheersmaatregelen voor het gebied zijn. Het bestaande artikel 19a, derde lid, onderdeel a, van de Natuurbeschermingswet 1998 is ook de weerslag van de gedachte dat het beheerplan het aangewezen kader is voor de beoordeling van bestaande activiteiten. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt overigens verduidelijkt, dat het beheerplan ook duidelijkheid kan verschaffen over de toelaatbaarheid van activiteiten die buiten het Natura 2000-gebied plaatsvinden maar daarvoor wel gevolgen kunnen hebben.⁸ Zowel voor de bescherming van de nog niet definitief aangewezen gebieden, als voor de regeling voor bestaand gebruik, is het

¹ Zie Kamerstukken I 2008/09, 31 038, B.

² Artikel I, onderdeel Y, sub 1, van het wetsvoorstel.

³ HvJEG 7 september 2004, zaak C-127/02.

⁴ Artikel I, onderdeel Y, sub 1, van het wetsvoorstel.

⁵ Artikel I, onderdeel W, sub 3, van het wetsvoorstel.

⁶ Artikel I, onderdeel V, van het wetsvoorstel.

⁷ Artikel I, onderdeel W, sub 5, van het wetsvoorstel.

⁸ Artikel I, onderdeel T, sub 2.

van belang dat het wetsvoorstel zo snel mogelijk kracht van wet verkrijgt en in werking treedt. Het traject voor integratie van de drie natuurwetten, welke integratie overigens brede steun kreeg bij de fractiewoordvoerders van de Tweede Kamer tijdens het algemeen overleg van 6 november 2008 met de Vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, zal niet eerder dan in de loop van 2010 leiden tot indiening van een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Inwerkingtreding vóór 2011 ligt dan niet in de lijn der verwachting. Nederland zou een veroordeling door het Europese Hof van Justitie riskeren, als de uitbreiding van het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet 1998 tot gebieden die op de lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst nu niet wordt geregeld, maar zou moeten wachten op het wetsvoorstel voor een integrale natuurwet. Ook voor de regeling voor bestaand gebruik komt de nieuwe natuurwet te laat: dit wetsvoorstel bevat immers een oplossing voor de thans aan de orde zijnde situatie, namelijk de omgang met bestaand gebruik in de periode totdat de eerste beheerplannen zijn vastgesteld. Overigens zijn de bevindingen in het rapport houdende de uitkomsten van de evaluatie van de drie natuurwetten positief ten aanzien van het thans bij Uw Kamer voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de fracties van de PvdA en van de SP hebben vragen over de tijd die het traject van het voorliggende wetsvoorstel heeft gekost, mede in het licht van de datum van het Kokkelvisserijarrest en de lopende inbreukprocedure.

Er is zorgvuldig gekeken naar de betekenis voor bestaand gebruik van de op 1 oktober 2005 in werking getreden bepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 ter implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, mede in relatie tot het Kokkelvisserijarrest¹. Mijn ambtsvoorganger is in overeenstemming met de ministers van Defensie, van Economische Zaken, van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeer en na afstemming met het Interprovinciaal Overleg tot het beleid gekomen dat is weergegeven in zijn brief van 1 september 2006². Daarbij is ook het rechtsvergelijkend onderzoek betrokken, dat mede onderwerp van voornoemde brief is.

Korte tijd na het algemeen overleg met de Tweede Kamer over voornoemde brief, dat medio september 2006 plaatsvond³, is het wetsvoorstel afgerond. Dit met medeneming van het toen informeel gebleken bezwaar van de Europese Commissie op het punt van de bescherming van de Natura 2000-gebieden die nog niet definitief zijn aangewezen. Het wetsvoorstel is begin november 2006 aan de Raad van State voorgelegd, die begin februari 2007 advies heeft uitgebracht. In mei 2007 – onder verantwoordelijkheid van het nieuw aangetreden kabinet – is het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, die het wetsvoorstel op 24 juni 2008 heeft aanvaard. In de overwegingen van de Tweede Kamer, om deze termijn voor behandeling van het wetsvoorstel te nemen, kan ik niet treden.

De regering heeft de Europese Commissie in juli 2008 geïnformeerd over de aanvaarding van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. De Europese Commissie heeft desondanks op 18 september 2008 besloten een inbreukprocedure tegen Nederland te starten bij het Europese Hof van Justitie. De zaak is nog niet formeel aanhangig gemaakt bij het Hof.

De leden van de fractie van de SP wijzen op de conclusie van de Algemene Rekenkamer in het rapport «Bescherming van natuurgebieden» uit 2007 over de EHS dat het «nee, tenzij»-beginsel onvoldoende wordt toegepast en dat het nalevings- en interbestuurlijk toezicht zouden moeten worden verscherpt. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot het streven om bestuurlijke drukte en administratieve lasten te beperken.

¹ HvJEG 7 september 2004, zaak C-127/02.

² Kamerstukken II, 2005/06, 30 192, nr. 2.

³ Kamerstukken II, 2006/07, 29 043, nr. 7.

Het thans voorliggende wetsvoorstel heeft geen betrekking op de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) maar op de Natura 2000-gebieden, die overigens grotendeels deel uitmaken van de EHS. Aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn en de ter uitvoering daarvan in de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen bepalingen ligt nadrukkelijk het voorzorgsbeginsel («nee tenzij») ten grondslag. Ook in de jurisprudentie van de Raad van State komt dat nadrukkelijk tot uiting. Verwezen zij onder meer naar de recente jurisprudentie over de mosselzaadvisserij¹. Duidelijk is dat de vanuit het voorzorgsbeginsel gevraagde redelijke wetenschappelijk zekerheid dat geen aantasting zal plaatsvinden van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied, de nodige onderbouwing vraagt en lasten geeft voor degene die een vergunning aanvraagt. Om de lasten gekoppeld aan vergunningaanvragen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 te beperken, lopen verschillende trajecten. Het gaat onder meer om:

- het waar mogelijk reguleren van bestaande en voorziene activiteiten in het beheerplan, waarmee de betrokken activiteit ingevolge artikel 19d, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt vrijgesteld van de vergunningplicht. De lasten voor de ecologische toets komen daarmee te liggen bij het bevoegde gezag dat het beheerplan vaststelt, de provincie dan wel de verantwoordelijke minister;
- de verzekering van de beschikbaarheid van adequate natuurgegevens via de Gegevensautoriteit Natuur en het Natuurloket;
- het voor locatiegebonden activiteiten aanhaken van de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 bij de omgevingsvergunning van de Wabo.

Om ook het nalevingsstoezicht bij onder meer de Natuurbeschermingswet 1998 te versterken, heb ik parallel aan de evaluatie van de natuurwetgeving samen met de andere betrokken overheden het project «programma-tisch handhaven natuurwetgeving» uitgevoerd. Dat heeft geresulteerd in een convenant Nalevingsstrategie Natuurwetgeving, dat de betrokken overheden op 1 juli 2008 hebben gesloten.²

Verder is het kabinetsbeleid er inderdaad op gericht om bestuurlijke drukte te verminderen. Dat betekent niet dat het interbestuurlijk toezicht, indien nodig, niet zou kunnen worden versterkt, maar wel dat het bestuurlijk toezicht plaatsvindt volgens de lijn van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie Doorlichting interbestuurlijke toezichtsarrangementen (Commissie Oosting)³. Uitgangspunt daarbij is: generiek toezicht in plaats van specifiek toezicht en verantwoording volgens de uitgangspunten van single information en single audit (SiSa), aansluitend bij de horizontale verantwoordingslijnen van de betrokken overheden, namelijk van gedeputeerde staten aan provinciale staten en van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad. Op de bescherming van de EHS wordt later in deze memorie nog ingegaan.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP hebben een aantal vragen over de evaluatie van de natuurwetgeving. Zij vragen wat leidend is bij de herziening van natuurwetgeving: optimale bescherming van de natuur óf een zo strikt mogelijke interpretatie van de Europese richtlijnen. Zij vragen hoe de opmerking van de regering dat verboden die niet Europees verplicht zijn uit de wetgeving worden gehaald, zich verhoudt tot het uitgangspunt dat het beschermingsniveau gelijk blijft. Zij vragen of er inzicht is wat het beschermingsniveau nu is en of een quick scan voldoende is om de effectiviteit van bestaande wetgeving op natuur te meten.

Voor de regering staat een goede balans tussen economie en ecologie voorop. Dit streven staat er echter niet aan in de weg dat de regering op het vlak van natuurbescherming verregaande ambities heeft. Deze ambi-

¹ Uitspraak d.d. 27 februari 2008 inzake de voorjaarsmosselzaadvisserij (zaaknr. 20 060 7555/1; www.raadvanstate.nl).

² Zie Kamerstukken II 2007/08, 31 379, nr. 3.

³ Zie Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

ties zijn zeker niet beperkt tot enkel voldoening aan de Europese richtlijnen. Voor zover er echter richtlijnen gelden, zoals in casu de Vogel- en Habitatrichtlijn, streeft de regering een zo nauw mogelijke aansluiting bij die richtlijnen na. Buiten de realisatie van Natura 2000 overeenkomstig de genoemde richtlijnen – wat al een majeure opgave is in een land waar vele functies worden gecombineerd op een beperkte oppervlakte – wil de regering onder meer ook:

- dat in 2018 de EHS is gerealiseerd, met een totale oppervlakte van 728 500 hectare;
- dat in 2020 de condities van instandhouding voor alle 1982 van natuur in Nederland voorkomende soorten zijn zekergesteld.

Ik verwijs ook naar het Beleidsprogramma Biodiversiteit.¹

Met de hiervoor besproken aanpassingen van dit wetsvoorstel wordt het beschermingsniveau van de Natura 2000-gebieden zeker niet minder. De aanpassingen doen niet af aan de verplichting om voor de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden een gunstige staat van instandhouding te realiseren, overeenkomstig de daartoe per gebied geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen. Daarvoor staat een samenstel van maatregelen en instrumenten ter beschikking. Naast de specifieke gebiedsgerichte instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998, de soortenbeschermingsmaatregelen van de Flora- en faunawet en de specifieke beschermingsmaatregelen van de Boswet, gaat het om planologische bescherming in het kader van Wet ruimtelijke ordening, om de bescherming die uitgaat van de generieke milieuwetten (o.a. Wet milieubeheer, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Waterwet, Meststoffenwet, Bestrijdingsmiddelenwet, Wet bodembescherming), om subsidies voor beheer, waarvoor in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied omvangrijk budgetten als onderdeel van het Investeringsbudget landelijk gebied ter beschikking zijn gesteld, om belastingvrijstellingen voor natuurschoon en – niet onbelangrijk – om feitelijke beheersmaatregelen. De thans voorziene wijzigingen van het onderhavige wetsvoorstel strekken op enkele punten tot een aanscherping van het wettelijke beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet 1998. Op enkele punten wordt ook voorzien in een betere aansluiting van die wet bij de Habitatrichtlijn, waardoor onnodige scherpte in de wetgeving die juist aan een goede uitwerking in de praktijk en het noodzakelijke draagvlak in de weg kan staan, wordt voorkomen. Het belang daarvan wordt ook onderstreept door het rapport «Brussels lof; Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid» van de VROM-Raad.² Voor de bescherming van natuur buiten de Natura 2000-gebieden geldt eveneens dat een mix van de genoemde instrumenten wordt ingezet om de beleidsdoelen te realiseren. De effecten van die instrumenten worden veelal pas na verloop van tijd zichtbaar. Ook andere factoren dan de genoemde instrumenten zijn belangrijk, bijvoorbeeld externe invloeden zoals milieuen watercondities en veranderde klimaatomstandigheden. Een en ander maakt het moeilijk om uitspraken te doen over de effecten van enkele geïsoleerde instrumenten, in casu de natuurwetgeving. Dit blijkt ook uit de quick scan in het van de evaluatie is uitgevoerd, die overigens als conclusie heeft dat de instrumenten van de natuurwetten een belangrijke voorwaarde zijn voor de bescherming van de biodiversiteit. Adequate uitvoering en handhaving van betrokken wetten zijn daarbij van belang. Wat betreft de vraag naar het huidige beschermingsniveau, kan slechts in het algemeen worden gezegd dat dat wordt bepaald door de optelsom van instrumenten en maatregelen. Daaraan kan worden toegevoegd dat de afgelopen decennia de milieunormen op allerlei terreinen (o.a. ten aanzien van mest, stikstof, ammoniak, gewasbeschermingsmiddelen, waterkwaliteit) fors zijn aangescherpt en de komende jaren verder worden aangescherpt. De feitelijke staat van de natuur wordt daarbij nauwlettend gevolgd door het Planbureau voor de Leefomgeving dat daarover jaarlijks op grond van de artikel 9a van de

¹ Kamerstukken II 2007/08, 26 407, nr. 28.

² Advies 066; zie ook Kamerstukken II 2007/08, 21 109, nr. 186.

Natuurbeschermingswet 1998 rapporteert. Het meest recente rapport, de Natuurbalans 2008, is op 12 september 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹

De leden van deze fracties vragen voorts of de EHS een plaats zal krijgen in de beoogde nieuwe Natuurwet en in die wet beschermd kan worden.

Bij brief aan de Tweede Kamer van 6 juni 2008² heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu aangegeven hoe de realisatie van het Nationaal Ruimtelijk Beleid onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) vorm zal krijgen. In de bij die brief gevoegde Realisatieparagraaf is aangegeven hoe het Rijk de nationale ruimtelijke belangen uit onder meer de Nota Ruimte wil verwezenlijken. De kaderstellende uitspraken uit de Nota Ruimte over de EHS zullen worden geborgd in de algemene maatregel van bestuur Ruimte. De voorbereiding van deze maatregel is gestart; het ontwerp wordt vóór het zomerreces van 2009 aan beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd in het kader van de voorhangprocedure. De algemene maatregel van bestuur zal bewerkstelligen dat het beschermingsregime voor de EHS uit de Nota Ruimte doorwerkt in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Daarnaast stelt het Rijk financiële middelen beschikbaar voor de realisatie van de EHS, vanuit het Investeringsbudget landelijk gebied, gelden de strikte bepalingen inzake soortenbescherming die zijn opgenomen in de Flora- en faunawet en geldt de bescherming van houtopstanden overeenkomstig de Boswet. De beschermingsregimes van deze laatste twee wetten zullen opgaan in de nieuwe Natuurwet.

3. Samenhang met andere (voorgenomen) nationale regelgeving

De leden van de fracties van de PvdA, ChristenUnie, SGP en SP hebben verschillende vragen bij de voorgestelde wijziging van de regeling van de zogenoemde plantoets, neergelegd in artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998³, mede in relatie tot de recent van kracht geworden Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening en de bescherming van de natuurwaarden. De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie op dit onderdeel van het wetsvoorstel onder verwijzing naar een brief van een aantal natuurbeschermingsorganisaties van 26 september 2008. De leden van de fractie van de SP vragen of het vervallen van de goedkeuringseis de harmonieuze samenwerking tussen provincies, gemeenten en andere partijen niet in gevaar brengt.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) gaat uit van een andere relatie tussen overheden dan de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het nieuwe stelsel gaat ervan uit dat borging van provinciale en nationale belangen zoveel mogelijk gebeurt door overleg en normstelling vooraf. De provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen is vervallen. Dat is ook in overeenstemming met het eerder genoemde rapport van de Commissie Oosting inzake interbestuurlijk toezicht en het kabinetsstandpunt ter zake.

Het nu nog in artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen goedkeuringsvereiste van plannen van gemeenten of waterschappen door provincies en van plannen van provincies door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit sluit niet goed aan bij het nieuwe stelsel van de Wro. Voorts leidt het ertoe dat de versnelling van de bestemmingsplanprocedure die met de Wro is beoogd weer ongedaan wordt gemaakt. Het goedkeuringsvereiste past ook niet in de visie van de Commissie Oosting over interbestuurlijk toezicht; de Commissie adviseert het goedkeuringsvereiste te laten vervallen.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt er tegen deze achtergrond toe het goedkeuringsvereiste te laten vervallen. Dat is niet in tegenspraak met de

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 709, nr. 1.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 500, nr. 1.

³ Artikel I, onderdeel BB, van het wetsvoorstel.

voorziening van de Invoeringswet Wro, welke voorziening nadrukkelijk alleen voor de interimperiode is bedoeld, totdat het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet krijgt en in werking treedt. Verwezen zij naar de uitvoerige passages over de samenloop met het onderhavige wetsvoorstel – dat destijds nog voorlag bij de Raad van State – in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet Wro.¹ Nadat de Raad van State advies had uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel, is bezien hoe beide wetsvoorstellen beter op elkaar konden worden afgestemd. Dat heeft ertoe geleid dat in het thans voorliggende wetsvoorstel behalve in het nieuwe artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 ook is voorzien in een samenloopbepaling², voor het geval de Invoeringswet Wro later kracht van wet zou verkrijgen dan het onderhavige wetsvoorstel. In dit laatste geval zou de Invoeringswet Wro door de samenloopbepaling in overeenstemming worden gebracht met het thans voorgestelde nieuwe artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998.

In het nieuwe stelsel in de Wro kan medewerking van andere overheden worden bewerkstelligd door de inzet van pro-actieve instrumenten. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan instrumenten als algemene regels, neergelegd in een algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening, een pro-actieve aanwijzing of een inpassingsplan, maar ook aan bestuurlijk overleg, convenanten en financiële middelen. Het vervallen van het goedkeuringsvereiste in de Natuurbeschermingswet 1998 sluit bij dit stelsel aan. Het vertrouwen in andere overheden, die hun eigen verantwoordelijkheid nemen, zal een harmonieuze samenwerking ten goede komen.

Mocht een overheid haar verantwoordelijkheid niet nemen, dan gaat er het nodige corrigerende vermogen uit van de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de bestuursrechter tegen vastgestelde plannen. Ook is er de in artikel 45a van de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen mogelijkheid voor de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om een aanwijzing te geven. Tot slot wijs ik erop dat een plan pas daadwerkelijk effecten voor de natuur krijgt in het stadium van de uitvoering van het plan. Als handelingen ter uitvoering van het plan potentieel schadelijke gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden – en de niet schadelijkheid ervan niet al met zekerheid is komen vast te staan bij de passende beoordeling van het plan – zijn zij vergunningplichtig op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998. Zij zullen dan worden beoordeeld door het bevoegde gezag: de provincies en in sommige gevallen de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Het voorstel om het goedkeuringsvereiste bij plannen te laten vervallen is derhalve alleszins verantwoord en omgeven door vele waarborgen vanuit een oogpunt van natuurbescherming.

Overigens is er – anders dan de leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP in hun inbreng suggereren – geen relatie met de decentralisatievoorstellen in het evaluatierapport: deze betreffen niet de gebiedsbescherming van de Natuurbeschermingswet 1998, maar bevoegdheden op het vlak van soortenbescherming van de Flora- en faunawet en bevoegdheden op het vlak van afhandeling van kapmeldingen en ontheffingen op grond van de Boswet.

In relatie tot het vervallen van het goedkeuringsvereiste plaatsen de leden van de fracties van de ChristenUnie, de SGP en de SP ook kanttekeningen bij de expertise op het domein van Natura 2000 bij gemeenten.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 3, blz. 9–11 en 33, 34.

² Artikel IV.

Grotere gemeenten zijn goed uitgerust voor deze taak. Kleinere gemeenten kunnen een gespecialiseerd bureau inschakelen voor het opstellen van

een passende beoordeling of samen met andere gemeenten de daarvoor benodigde expertise organiseren. Expertise kan worden geboden via het Steunpunt Natura 2000 van Rijk en provincies. Verder verwijst ik naar de handreikingen bij de Natuurbeschermingswet 1998 die op de LNV-website beschikbaar zijn gesteld (www.minlnv.nl), in het bijzonder naar de Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998 en de Handreiking Bestemmingsplan en Natuurwetgeving.

In het wetsvoorstel wordt de kring van indieners van zienswijzen tegen een ontwerp-aanwijzingsbesluit beperkt tot belanghebbenden.¹ De leden van de fractie van de PvdA verwijzen naar de nadere memorie van antwoord inzake het voorstel voor de Wabo en vragen of de voorlichting die aan de Raad van State is gevraagd over de uitleg van het belanghebbendenbegrip gevolgen kan hebben voor dit wetsvoorstel. Zij vragen verder naar de betekenis van de discussie in de Eerste Kamer over de bestuurlijke lus in het voorstel voor de Wabo in relatie tot de voorgestelde regeling van de bestuurlijke lus in de artikelen 39a tot en met 39c van de Natuurbeschermingswet 1998.²

Zoals aangekondigd in het kader van de behandeling van het voorstel voor de Wabo in de Eerste Kamer, heeft het kabinet voorlichting aan de Raad van State gevraagd over het belanghebbendenbegrip bij milieu-activiteiten in verband met de toepasselijke Europese en internationale regelgeving, in het bijzonder het Verdrag van Aarhus. Als de Raad van State advies heeft uitgebracht, zal het kabinet zich buigen over de gevolgen daarvan voor de milieuwetgeving, waaronder de Natuurbeschermingswet 1998. Daarbij worden ook de voornemens ten aanzien van versnelling van besluitvorming en geschillenbeslechting in de bestuursrechtspraak betrokken, waarover mijn ambtgenoot van Justitie op 29 oktober 2008 een brief aan de Tweede Kamer zond.³

4. Beheerplannen

De leden van de CDA-fractie van het CDA vragen hoe de regering borgt dat de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden sporen met de gebiedsplannen in het kader van het nieuwe Programma Beheer. Zij vragen hoe kan worden voorkomen dat de instandhouding van Natura 2000-gebieden ten koste gaat van de natuurwaarden in de overige gebieden en of de zorg voor de Natura 2000-gebieden kan leiden tot minder middelen voor het Programma Beheer.

De provincies zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van de natuurgebiedsplannen. In het huidige Programma Beheer wordt in de natuurgebiedsplannen aangegeven waar subsidies voor agrarisch en particulier natuurbeheer kunnen worden verkregen. Daarbij wordt een koppeling gelegd met de in de plannen gemaakte keuze op welke locaties welke natuurdoelen worden gerealiseerd. De plannen borgen dat de instandhouding van de Natura 2000-gebieden niet ten koste zal gaan van de natuurwaarden in de overige gebieden. De omvorming van het Programma Beheer is de primaire verantwoordelijkheid van provincies, ook de wijze waarop het instrument van de natuurgebiedsplannen zal worden ingezet. Om de natuurdoelen van de EHS en van Natura 2000 te realiseren, hebben het Rijk en provincies in de bestuursovereenkomsten op grond van de Wet inrichting landelijk gebied afspraken gemaakt. Bij de omvorming van Programma Beheer dienen deze afspraken als uitgangspunt. Deze leiden niet tot vermindering van de middelen voor het Programma Beheer.

¹ Als gevolg van het amendement van het lid Jager, Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 9; artikel I, onderdeel N, van het wetsvoorstel.

² Amendement van het lid Jager, Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 11; artikel I, onderdeel MMA, van het wetsvoorstel.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 3.

De CDA-fractieleden vragen voorts hoe de regering wil omgaan met de strijdigheid die kan ontstaan tussen bescherming van een habitat en bescherming van soorten op grond van de Flora- en faunawet. Zij vragen

hoe de regering voorkomt dat één soort een voorkeursbehandeling krijgt in een gebied, omdat niet alle wensen voor een goede leefomgeving met elkaar verenigbaar zijn.

De habitattypen van de Habitatrichtlijn vormen het leefgebied van diverse dier- en plantensoorten, waaronder ook soorten die op grond van de Flora- en faunawet zijn beschermd. Herstel van de habitattypen zal dus veelal gunstig zijn voor deze beschermde soorten. Bij de uitvoering van maatregelen die nodig zijn om de Natura 2000-doelen te behalen, gelden de kaders van de Flora- en faunawet onverkort. Mochten dergelijke maatregelen in voorkomend geval schadelijk zijn voor planten- of diersoorten die op grond van de Flora- en faunawet zijn beschermd, dan zijn zij verboden, tenzij daarvoor een ontheffing is verleend. Bij de ontheffing-verlening wordt de afweging gemaakt tussen het belang van de soortbescherming en het belang van herstel van de habitat.

De leden van de fracties van de PvdA, ChristenUnie, SGP en SP vragen of de voorgestelde artikelen 19a, vierde lid, en 19e, onderdeel c, van de Natuurbeschermingswet 1998¹ in lijn zijn met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Ook de leden van de CDA-fractie vragen, onder verwijzing naar de brief van een aantal natuurbeschermingsorganisaties van 26 september 2008, om een reactie op dit punt. De leden van de SP-fractie vragen of generieke kaders beschikbaar zijn op grond waarvan economisch gewin kan worden afgewogen tegen ecologische diensten.

Door het aannemen van het gewijzigde amendement Snijder-Hazelhoff wordt – overeenkomstig artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn – expliciet in de Natuurbeschermingswet 1998 verankerd, dat bij het opstellen van een beheerplan als bedoeld in artikel 19a van die wet en bij het verlenen van een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de wet rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied. Het gaat hier dan om beheersmaatregelen en vergunningverlening in de zin van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Bij de passende maatregelen gaat het om situaties waarin een potentiële verslechtering van de kwaliteit van een habitat of een significante verstoring van soorten aan de orde is.

Als het gaat om een vergunning voor een project met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied, geven de artikelen 19f, 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 een specifieke invulling aan de belangenafweging, die voortvloeit uit de eisen van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Het amendement heeft daar niets in gewijzigd en doet daar geen afbreuk aan.

Dat betekent dat voor een project met potentieel significante gevolgen – overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – slechts toestemming kan worden verleend als een passende beoordeling is opgesteld en als het bevoegde gezag op grond van die passende beoordeling zekerheid heeft verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast (artikel 19g, eerste lid, in samenhang met artikel 19f, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Hierop kan – overeenkomstig artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn – alleen een uitzondering worden toegestaan, ingeval er geen alternatieven voorhanden zijn en sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Bovendien moet adequate compensatie worden geboden voor de aangetaste natuurwaarden (artikelen 19g, tweede lid, en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998).

¹ Aan het wetsvoorstel toegevoegd door aanvaarding van het gewijzigd amendement Snijder-Hazelhoff, Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 13; artikel I onderdelen T en X, van het wetsvoorstel.

Bij het opstellen van beheerplannen en de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 staat het behalen van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen centraal. Het is aan het bevoegd gezag om maatwerk te leveren bij de beoordeling van (voorgenomen) activiteiten en daarbij zoveel mogelijk relevante factoren te betrekken. Deze zullen per gebied verschillend zijn. Gelet op het noodzakelijke maatwerk is het niet goed mogelijk een generiek kader voor de afweging van economische en ecologische factoren te bieden. Wel zijn er algemene handreikingen voor de Natuurbeschermingswet 1998 op de website van LNV beschikbaar. Ik wil in dit verband ook wijzen op het advies van de Taskforce Trojan «Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000».¹ Daarin heeft de taskforce geadviseerd een nieuwe handreiking te maken met aandachtspunten waarmee het bevoegd gezag rekening kan houden. Deze handreiking moet het bevoegd gezag in staat stellen zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen en een eigen afweging te maken bij de vergunningverlening of het opstellen van beheerplannen. Daarbij heeft de Taskforce Trojan gewezen op de noodzaak om ecologische, economische en andere belangen in een gebied geïntegreerd af te wegen. Ik heb de Tweede Kamer toegezegd dat ik nog dit jaar een kabinetsreactie op het advies en een handreiking «Stikstof rond Natura 2000-gebieden» zal toezenden.²

De leden van de SP-fractie vragen naar de praktijk van bestaand gebruik. Zij vragen naar het aantal aangevraagde en verleende vergunningen en hoe vaak een initiatiefnemer contact opneemt met het bevoegd gezag om na te gaan of een wijziging van het bestaand gebruik in overeenstemming is met de wetgeving. Verder vragen zij of het bestaand gebruik niet is gejuridiseerd.

Zoals in het voorgaand is aangegeven, heeft van meet af aan vastgestaan dat de beoordeling van de vraag of bestaand gebruik al dan niet in ongewijzigde vorm doorgang kan vinden het best kan plaatsvinden bij het opstellen van het beheerplan. Het is de bedoeling dat bestaand gebruik waar mogelijk een plaats krijgt in het beheerplan. Bestaand gebruik dat in het beheerplan is opgenomen wordt, ingevolge het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998, vrijgesteld van de vergunningplicht.³

In de eerder aangehaalde brief van 1 september 2006 is het beleid aan de Tweede Kamer bekend gemaakt voor het bestaand gebruik in de periode totdat de beheerplannen zijn vastgesteld. Dit beleid anticipeert op de regeling voor bestaand gebruik die in dit wetsvoorstel is opgenomen. In de praktijk zijn daarom nog weinig daadwerkelijke procedures gestart voor vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 voor bestaand gebruik.

Een grove schatting is dat de afgelopen jaren ongeveer 10–15% van het geheel van alle beoordelingen van de vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 zag op bestaand gebruik of een wijziging daarvan. In die gevallen is geconcludeerd dat vergunningverlening niet aan de orde was. Wel zijn in een aantal gevallen bij vergunningaanvragen om uitbreiding van het bestaande gebruik de bestaande activiteiten meegewogen en vergund. Dit vanwege het onlosmakelijke karakter van de bestaande activiteiten en de uitbreiding hiervan. In zoverre kan de juridisering van het bestaand gebruik in de praktijk worden gerelativeerd.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP vragen wanneer de beheerplannen gereedkomen en wat de stand van zaken is in de proefgebieden. Zij vragen of de bescherming van de natuur afneemt door de regeling voor bestaand gebruik, als de beheerplannen lang op zich laten

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 654, nr. 51.

² Kamerstukken II 2008/09, 30 654, nr. 57.

³ Artikel I, onderdeel W, sub 3, van het wetsvoorstel.

wachten. Zij vragen zich af of de aanschrijvingsbevoegdheid van de minister een voldoende waarborg is voor de instandhouding of herstel van natuur. Zij vragen of en hoe het mogelijk is om bestaand gebruik in de beheerplannen te reguleren. De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de position paper van de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin) van 4 september 2008. Vewin pleit ervoor bestaand gebruik permanent vrij te stellen van de vergunningplicht.

De Natuurbeschermingswet 1998 schrijft voor dat de beheerplannen worden vastgesteld uiterlijk drie jaar na vaststelling van het aanwijzingsbesluit. Uiterlijk in december 2010 moeten alle Natura 2000-gebieden definitief zijn aangewezen. Dat betekent dat uiterlijk december 2013 alle beheerplannen moeten zijn vastgesteld.

Drie gebieden kunnen worden beschouwd als proefgebied voor de beheerplannen, te weten de Voordelta, de Wieden-Weerribben en de Peelgebieden. Het beheerplan voor de Voordelta is inmiddels vastgesteld. Een aanzienlijk deel van het bestaand gebruik is hierin opgenomen. De beheerplannen voor de Wieden-Weerribben en de Peelgebieden verkeren nog in de conceptfase. De verwachting is dat ook in deze twee plannen een belangrijk deel van het bestaand gebruik een plaats zal krijgen. Inzet is om, waar mogelijk, het bestaand gebruik op te nemen in de beheerplannen. In die gevallen vervalt de vergunningplicht op basis van de Natuurbeschermingswet 1998. Voorwaarde daarbij is dat het bestaand gebruik wordt uitgevoerd op de wijze zoals beschreven in het beheerplan. Dat betekent dat de verschillende vormen van bestaand gebruik nauwkeurig beschreven moeten zijn. Alleen op die wijze kan immers worden gewaarborgd dat het genoemde bestaand gebruik de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar zal brengen.

Uitgangspunt is dat in de periode tot de beheerplannen zijn vastgesteld het bestaand gebruik in ieder geval geen onomkeerbare achteruitgang van de relevante natuurwaarden plaatsvindt. Mocht dat wel dreigen, dan zal de aanschrijvingsbevoegdheid worden ingezet, als niet al sprake is van vergunningplichtig bestaand gebruik dat moet worden aangemerkt als project met potentieel significante gevolgen in de zin van het Kokkelvisserijarrest. De aanschrijvingsbevoegdheid kan uiteraard ook worden ingezet bij minder urgente situaties, maar de prioriteit ligt bij de ecologisch urgente situaties, overeenkomstig de lijn die is neergelegd in de eerder aangehaalde brief van mijn ambtsvoorganger van 1 september 2006 en in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.

De aanschrijvingsbevoegdheid is niet het enige instrument om een (dreigende) achteruitgang van de natuurwaarden van een gebied tegen te gaan of te voorkomen. Het reguliere natuurbeheer en reeds lopende of geplande herstelprojecten gaan gewoon door. Steeds zal worden nagegaan welke maatregel of samenstel van maatregelen passend is. Uiteindelijk moet de instandhouding of herstel van natuurdoelen in de beheerplannen geborgd worden. Bestaande activiteiten, maar ook voorgenomen activiteiten die niet schadelijk zijn in relatie tot het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen, kunnen in het beheerplan worden beschreven. Deze activiteiten zijn dan vervolgens niet vergunningplichtig. Een permanente vrijstelling van de vergunningplicht voor bestaand gebruik is niet op voorhand mogelijk, omdat eerst de gevolgen van het bestaand gebruik voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in de onderscheiden Natura 2000-gebieden moeten worden beoordeeld. Een vrijstelling op voorhand – ongeacht eventuele schadelijke effecten – zou in strijd komen met artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP wijzen erop dat in de beheerplannen maatregelen kunnen worden opgenomen voor activiteiten

buiten het Natura 2000-gebied en vragen hoe de onzekerheid kan worden beperkt voor de burgers rondom een Natura 2000-gebied.

In artikel 19a, derde lid, onderdeel a, van de Natuurbeschermingswet 1998 is bepaald dat in een beheerplan onder meer worden beschreven de beoogde resultaten met het oog op het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding in het aangewezen gebied, mede in samenhang met het bestaande gebruik in dat gebied. Het wetsvoorstel beoogt in de betrokken bepaling – in het licht van de zogenoemde externe werking van het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden – nadrukkelijk tot uitdrukking te brengen dat ook bestaand gebruik buiten het gebied hierbij wordt meegenomen, voor zover relevant voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.¹ Activiteiten buiten het gebied kunnen immers ook een grote invloed hebben op het gebied. Het zou echter te ver gaan alle bestaande activiteiten buiten het gebied in het beheerplan op te nemen. Veel van die activiteiten hebben uiteraard geen effecten op het gebied. Daarom wordt deze toevoeging beperkt tot bestaande activiteiten die relevant zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. De regeling voor bestaand gebruik in het voorgestelde artikel 19c in samenhang met het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 geldt ook voor de bestaande activiteiten die buiten het Natura 2000-gebied plaatsvinden. Het zou immers een ongewenste situatie zijn als burgers buiten Natura 2000-gebieden in een andere positie zouden verkeren dan burgers binnen die gebieden. Ook bestaand gebruik buiten een Natura 2000-gebied kan daarom doorgang vinden in de periode totdat een beheerplan is opgesteld, tenzij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de aanschrijvingsbevoegdheid inzet. Hierdoor wordt de onzekerheid voor burgers en ondernemers rond de Natura 2000-gebieden beperkt.

De leden van de fractie van de SP vragen wat de status van beheerplannen is en of deze vergelijkbaar zijn met provinciale structuurvisies.

Artikel 19d, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 bepaalt, dat de vergunningplicht niet geldt voor projecten of andere handelingen die overeenkomstig het beheerplan worden gerealiseerd. Deze vrijstelling van de vergunningplicht is mogelijk als op grond van objectieve gegevens en van de best beschikbare wetenschappelijke kennis bij het opstellen van het beheerplan is gebleken dat de activiteiten de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen. In zoverre is het beheerplan juridisch bindend.

Daarnaast bevat een beheerplan de uitwerking van instandhoudingsdoelstellingen in omvang, ruimte en tijd. Aan de effecten voor de aldus nader ingevulde instandhoudingsdoelstellingen worden alle vergunningaanvragen ex artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 voor projecten en andere handelingen met potentieel schadelijke gevolgen getoetst. Ook de vraag of in strijd is gehandeld met de zorgplicht van artikel 19l van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt beantwoord in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen, zoals deze nader in het beheerplan zijn uitgewerkt. In zoverre heeft het beheerplan ook de status van toetsingskader en bepaalt het mede de ruimte voor vergunningverlening en de invulling van de zorgplicht. Overigens is het daarbij goed om te beseffen dat niet alleen burgers en ondernemers, maar ook mede-overheden vergunningplichtig kunnen zijn. Ook bijvoorbeeld een wijziging door een waterschap van het grondwaterpeil die nadelige effecten kan hebben voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen is vergunningplichtig. Het beheerplan beschrijft ook de (beheers- en beleids)maatregelen die

¹ Artikel I, onderdeel V, sub 2, van het wetsvoorstel.

nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Deze onderdelen van het beheerplan – voor zover zij niet onmiddellijk verbonden zijn met de vergunningverlening ex artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 – kunnen geen rechtens afdwingbare verplichtingen aan derden opleggen. Wel gelden deze onderdelen van het beheerplan als het beleid dat door het bevoegd gezag dat het beheerplan heeft vastgesteld wordt gehanteerd bij besluiten over het gebied. In zoverre is het beheerplan ook enigszins vergelijkbaar met de structuurvisie van de Wet ruimtelijke ordening. De doorwerking moet worden verzekerd door inzet van andere instrumenten.

Een beheerplan wordt opgesteld in goed overleg met eigenaren en gebruikers en andere overheden. Het proces dat daarbij wordt doorlopen moet ervoor zorgdragen dat de maatregelen uit het beheerplan vrijwillig worden uitgevoerd. De provincies hebben de regie en verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het gebiedsgericht beleid. Zij moeten met de andere overheden in een gebied tot overeenstemming komen. Sturing kan plaatsvinden met bestaande instrumenten, zoals de inzet van de middelen van het Investeringsbudget landelijk gebied voor verwerving, inrichting en subsidiëring van beheer. De Wet ruimtelijke ordening bevat goede instrumenten om de planologische doorwerking te garanderen. In voorkomend geval kan daarbij ook worden ingegrepen in de gemeentelijke bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen, door vaststelling van een provinciaal inpassingsplan of van een provinciale verordening die nadere eisen aan de bestemmingsplannen stelt. Ook te denken valt aan de instrumenten van de landinrichting overeenkomstig de Wet inrichting landelijk gebied of reconstructie overeenkomstig de Reconstructiewet concentratiegebieden.

Overigens bevat de Natuurbeschermingswet 1998 enkele specifieke bevoegdheden voor het bevoegd gezag om – buiten de voorschriften of beperkingen verbonden aan de reguliere vergunningen – maatregelen te treffen. Op grond van artikel 20 van de Natuurbeschermingswet 1998 kunnen beperkingen worden gesteld aan de toegang tot een Natura 2000-gebied. En indien, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, de kwaliteit van natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het aangewezen gebied verslechtert of indien er versturende factoren optreden die een significant effect hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, kan het bevoegde gezag maatregelen treffen op grond van artikel 21 Natuurbeschermingswet 1998. De eigenaar en gebruiker zijn verplicht het treffen van de maatregelen te gedogen.

De maatregelen die worden opgenomen in een beheerplan kunnen voorts de zorgplicht verder operationaliseren die op grond van artikel 19l van de Natuurbeschermingswet 1998 voor iedereen geldt. Als personen of instanties die betrokken zijn geweest bij het opstellen van het beheerplan die maatregelen niet naleven, kan dat een aanwijzing zijn dat de zorgplicht niet is nageleefd, hetgeen een strafbaar feit kan opleveren.

5. Voorgesteld begrippenkader mede in relatie tot rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de VVD-fractie vragen waarom begrippen als «significant effect», «passende beoordeling», «cumulatie» en «externe werking» niet gedefinieerd zijn. Zij vragen of duidelijkheid over deze begrippen wordt verschoven naar de beheerplannen en vragen wat dan de zin is van de wetwijziging. Ook de leden van de CDA-fractie achten definiëring van het begrip «significant» geboden tegen de achtergrond van de rechtszekerheid. De leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP vragen nader in te gaan op het begrip «significant». De leden van de fractie van het CDA vragen hoe ver men in de toekomst moet kijken bij de bepaling of activiteiten significante effecten kunnen hebben. Zij vragen verder hoe de mogelijkheden kunnen worden onderzocht om in een algemene maat-

regel van bestuur activiteiten op te nemen die geen significante gevolgen hebben, terwijl de regering het begrip «significant» niet nader wil definiëren. Zij wijzen hierbij op het Toetsingskader ammoniak dat door de Raad van State is afgewezen en vragen hoe de regering de ammoniakproblematiek nu vorm wil geven. Verder vragen zij in hoeverre de regering de adviezen van de Taskforce Trojan wil overnemen.

Het begrip «externe werking» is geen wettelijk begrip, maar wordt in het spraakgebruik gehanteerd om aan te geven dat niet alleen projecten of andere handelingen binnen een Natura 2000-gebied, maar ook projecten of andere handelingen buiten een Natura 2000-gebied kunnen leiden tot verslechtering van de kwaliteit van habitats of significante verstoring van soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Uit dien hoofde vallen ook projecten en andere handelingen buiten het gebied onder de vergunningplicht van artikel 19d en de aanschrijvingsbevoegdheid van het voorgestelde artikel 19c van de Natuurbeschermingswet 1998.

Het begrip «cumulatie» is evenmin een wettelijk begrip, maar wordt in het spraakgebruik gehanteerd om aan te geven dat voor de toepassing van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn niet geïsoleerd wordt gekeken naar uitsluitend de gevolgen van het ter beoordeling voorliggende plan of project, maar ook naar de gevolgen die dat plan of project heeft in combinatie met andere plannen of projecten.

De begrippen «significante gevolgen» en «passende beoordeling», maar ook begrippen als «verslechtering» en «verstoring» en «plan» en «project» komen uit de Habitatrictlijn. Open begrippen als «significante verstoring», «verslechtering» en «verstoring» zijn essentieel om maatwerk per gebied te kunnen leveren dat recht doet aan de verschillende omstandigheden en kenmerken van gebieden. Zoals in de Leidraad van de Europese Commissie van april 2006 bij artikel 6 van de Habitatrictlijn is aangegeven: «Het verlies van 100m² habitat kan significant zijn in het geval van een kleine standplaats van zeldzame orchideeën, maar onbeduidend in het geval van een uitgestrekt steppengebied». Het op generieke wijze in wetgeving nader invullen van het begrip zou de ruimte voor het bevoegd gezag beperken om recht te doen aan deze verschillen, en zou daarmee hetzij economische belangen hetzij ecologische belangen tekort doen. Niet onbelangrijk ook is ook het meer formele punt, dat juist waar het gaat om begrippen uit de Habitatrictlijn een nadere nationale invulling in strijd zou kunnen komen met het Europese recht. Het is uiteindelijk aan het Europese Hof van Justitie om uitleg te geven aan de begrippen uit de Habitatrictlijn.

Het begrip «significante gevolgen», dat wordt gebruikt in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, moet blijkens het eerder aangehaalde Kokkelvisserijarrest worden uitgelegd in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen. Een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied in gevaar dreigt te brengen moet volgens het Hof van Justitie worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken Natura 2000-gebied. Dit moet volgens het Hof worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft. Op basis van een passende beoordeling moet volgens het Hof, op basis van de best beschikbare gegevens, «zonder redelijke wetenschappelijke twijfel» kunnen worden vastgesteld dat een plan of project niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken. Daaraan is geen tijdshorizon verbonden.

Op zichzelf valt goed met het aldus te interpreteren begrip «significante gevolgen» te werken, als voldoende is gepreciseerd wat de te beschermen natuurwaarden zijn en als voldoende gezaghebbende uitspraken kunnen

worden gedaan over de ecologische effecten van bepaalde handelingen voor die natuurwaarden. Onderzoek daarnaar wordt door mij gestimuleerd, waar er door de leden van de CDA-fractie terecht op wordt gewezen dat de ecologie een relatief jonge wetenschap is en de natuur soms onvoorspelbaar. Het gaat bij de beoordeling van effecten echter altijd om de beste wetenschappelijke inzichten van dat moment; daarbij is het niet nodig dat alles wordt geweten, maar wel dat een reële wetenschappelijke inschatting kan worden gemaakt wat het risico is van vastgestelde kennislacunes en dat dit risico zodanig is beperkt dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied plaatsvindt. Illustratief in dit verband de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de Waddengaskwestie.¹ Daarbij zullen bij grotere ingrepen in zeer kwetsbare natuurgebieden over het algemeen zwaardere eisen aan de wetenschappelijke onderbouwing worden gesteld dan bij kleinere ingrepen in minder kwetsbare gebieden. Zoals bij de evaluatie van de natuurwetten is aangegeven, speelt bij de eventuele invulling van de algemene maatregel van bestuur van artikel 19da een extra moeilijkheid bij de toepassing van het begrip «significantie», omdat dan op voorhand voldoende zeker moet zijn gesteld dat onder de in de maatregel gestelde voorwaarden en beperking voor elk individueel Natura 2000-gebied moet zijn zeker gesteld – rekening houdend met de specifieke kenmerken en omstandigheden van dat gebied – aantasting van de natuurlijke kenmerken is uitgesloten. Het destijds in procedure gebrachte ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur houdende verankering van het landelijke toetsingskader ammoniak is niet houdbaar gebleken, omdat deze zekerheid niet kon worden geboden.² Generieke landelijke maatregelen verhouden zich nu eenmaal niet goed met de vereiste gebiedsgerichte aanpak en lopen het risico dat – om te allen tijde onder alle omstandigheden schade uit te sluiten – de norm hoger wordt gesteld dan voor de meeste gebieden nodig is: de norm wordt dan immers bepaald door het meest kwetsbare en belaste gebied.

Ook de Taskforce Trojan, ingesteld voor de aanpak stikstof en ammoniakproblematiek in vervolg op het weggevalen toetsingskader ammoniak, komt tot de conclusie dat de ruimte moet worden gezocht in een gebiedsgerichte benadering. Het beheerplan is daarvoor het aangewezen kader. Daarbij is het dus niet zo dat duidelijkheid over de betekenis van begrippen naar het beheerplanproces wordt doorgeschoven, wel dat eerst dan goed blijkt wat de toepassing van deze begrippen betekent voor het concrete beheer van het gebied en voor de vraag of activiteiten – al dan niet onder beperkingen – in en rond het gebied kunnen worden toegestaan.

De Europese Commissie, die moet toezien op een juiste toepassing van de Europese wetgeving, heeft in haar Leidraad van april 2006 bij artikel 6 van de Habitatrichtlijn ook de begrippen «verslechtering» en «verstoring» en «plan» en «project» verder verduidelijkt. In het Kokkelvisserijarrest is inmiddels – in lijn met de Leidraad van de Commissie – aansluiting gezocht bij het brede projectbegrip van de MER-richtlijn.³ Ook is in de Leidraad duidelijkheid verschaft over de eisen die moeten worden gesteld aan de «passende beoordeling».

Ik verschaf op mijn beurt verschaft duidelijkheid via voorlichting en via op de website gepubliceerde handreikingen en verwijzingen naar jurisprudentie. Naar aanleiding van de evaluatie van de natuurwetten is als actiepoint geformuleerd dat deze hulpmiddelen worden geactualiseerd en uitgebreid. Hoe door een gebiedsgerichte toepassing van open begrippen zoals «significantie» het bevoegd gezag adequaat maatwerk kan leveren in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, wordt betrokken bij de kabinetsreactie op de Taskforce Trojan. Hiervoor heb ik aangegeven dat ik nog dit jaar een kabinetsreactie op het advies van de Taskforce Trojan en een handreiking «Stikstof rond Natura 2000-gebieden»

¹ Uitspraak van 29 augustus 2007 in zaak 200606028/1 (www.raadvanstate.nl).

² Zie Kamerstukken II, 2007/08, 30 654, nr. 47.

³ Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175).

aan de Tweede Kamer zal zenden, waarin wordt aangegeven hoe het kabinet omgaat met de aanbevelingen over de aanpak van de ammoniak- en stikstofproblematiek.

Overigens heb ik er bij de Europese Commissie op aangedrongen te zoeken naar een structuur waarin tussen de lidstaten en de Commissie uitwisseling kan plaatsvinden van ervaringen bij de toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de praktijk en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het voorzorgsbeginsel.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de vergunningplicht niet wordt opgeschort, als het bestaand gebruik mogelijk significante effecten heeft. Zij vragen of dit betekent dat ook theoretisch mogelijke effecten een rol spelen bij de vraag of een vergunning nodig is. Zij geven er de voorkeur aan al het bestaand gebruik vrij te stellen van de vergunningplicht in de periode tot de beheerplannen, door de clausule «mogelijk significant gevolg» te laten vervallen.

Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vereist dat voor elk plan of project dat mogelijk significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor dat gebied. Het gaat dan niet om mogelijke gevolgen in volstrekt theoretische zin, maar om mogelijke gevolgen die zich redelijkerwijs zouden kunnen voordoen. Het gaat verder dus ook niet om het op voorhand verbieden van plannen en projecten met mogelijke significante gevolgen, wel dus om gehoudenheid om van dergelijke plannen en projecten een passende, ecologische beoordeling uit te voeren. Door het bevoegd gezag kan vervolgens toestemming worden verleend voor het plan of project, als uit de passende beoordeling zekerheid is verkregen dat er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken plaatsvindt. Ook bestaand gebruik dat is aan te merken als een project dat significante gevolgen kan hebben valt onder de vereisten van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Dit vloeit onmiddellijk voort uit het Kokkelvisserijarrest. Het is niet mogelijk om hier in nationale wetgeving van af te wijken. Derhalve blijft de vergunningplicht voor dit soort bestaand gebruik gehandhaafd.

De leden van de SP-fractie vragen om concrete voorbeelden van versturende en significant versturende effecten.

Een voorbeeld van een versturend effect is een wandeling van een groep recreanten gedurende enkele uren door een Natura 2000-gebied met gebruikmaking van de daarvoor aangewezen wandelpaden. Door deze wandeling kan enige verstoring van aanwezige beschermde fauna optreden. Deze effecten zullen evenwel niet dusdanig zijn dat daarmee de te bereiken doelen voor de betrokken natuurwaarden in gevaar komen of niet gehaald zullen kunnen worden. Dit kan anders zijn als een groep recreanten met crossmotoren in het gebied wil crossen: in dat geval zouden soorten dusdanig verstoord kunnen worden dat de staat van instandhouding wel degelijk in gevaar kan komen; deze mogelijkheid is voldoende om een kans op significante effecten en derhalve een vergunningplicht op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 aan te nemen.

Een tweede voorbeeld is de oprichting van een kleiner bouwwerk nabij een Natura 2000-gebied. Voor de bouw moet geheid moet worden en dit duurt een aantal dagen. Hierdoor zal enige verstoring van soorten plaatsvinden, maar deze is niet significant. Als het heien echter meerdere maanden in beslag gaat nemen, bestaat wel de kans dat de versturende effecten significant zijn, bijvoorbeeld omdat de soort uit het gebied dreigt te verdwijnen. In dat laatste geval moet het vergunningtraject worden ingezet.

De leden van de SP-fractie vinden het naïef om de initiatiefnemer zelf te laten bepalen wat wel of niet significant is. Een meldingsplicht zou dit gedeeltelijk kunnen ondervangen. De leden van de fracties van de SP, ChristenUnie en SGP vragen of de in de motie Cramer-Jacobi voorgestelde meldingsplicht kan worden gerealiseerd, voordat het wetsvoorstel in werking treedt. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen of de toevoeging van het begrip «significante verstoring» wel zal leiden tot een vermindering van bestuurlijke en administratieve lasten.

In de motie Cramer-Jacobi¹ is de regering verzocht om «mede op basis van de evaluatie van de Natuurbeschermingswet de mogelijkheden te bezien voor een meldingsplicht voor versturende, maar mogelijk niet significante activiteiten, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij melding in het kader van de Wet milieubeheer en hier in het najaar op terug te komen». Aan deze motie geef ik als volgt uitvoering.

In de eerste plaats gaat aan elke vergunningprocedure een oriëntatiefase vooraf. Deze is niet wettelijk geregeld, net zo min als dat bij vergunningstelsels op grond van andere wetten het geval is. De oriëntatiefase is echter een vanzelfsprekend onderdeel van het zorgvuldig verkeer tussen burger en overheid. Degene die een potentieel schadelijke activiteit verricht of gaat verrichten, zal in de oriëntatiefase bij het bevoegd gezag informeren of sprake is van een vergunningplicht.

Daarnaast is in de Wabo geregeld dat het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning verleent (veelal burgemeester en wethouders) bij mogelijke gevolgen voor de natuur de initiatiefnemer daarop zal wijzen en tevens een verklaring van geen bedenkingen zal vragen aan het bevoegd gezag van de Natuurbeschermingswet 1998 (provincie of Rijk). Ook hierdoor zal zijn gewaarborgd dat van tevoren wordt bezien in hoeverre er sprake is van een mogelijk verslechterend effect of een mogelijk verstrend effect.

Het buiten deze invulling voorzien in een meldingsplicht acht ik niet nodig en niet wenselijk. Een meldingsplicht zou een aparte voorziening op wettelijk niveau vergen, die niet kan worden gerealiseerd vóór het van kracht worden van het onderhavige wetsvoorstel, en die bovendien haar eigen problematiek met zich zal brengen en zal leiden tot een grote administratieve en bestuurlijke last. De meldingsplicht zal ook moeten worden gehandhaafd en van een sanctie bij overtreding moeten worden voorzien, wil zij niet verworpen tot een betekenisloze norm. Bij naleving van de meldingsplicht mogen grote aantallen meldingen worden verwacht: activiteiten zullen immers al snel enige verstoring met zich brengen. Een klap in de handen bij een boom met vogels is al voldoende. Klappen zonder voorafgaande melding wordt een strafbaar feit. Ouders zouden er derhalve beter aan doen niet meer met kinderen, die nu eenmaal onvoorspelbaar gedrag kunnen vertonen, in een Natura 2000-gebied te gaan wandelen, zonder voorafgaande melding.

De evenredigheid van een meldingsplicht voor alle potentieel versturende activiteiten zou in het geding zijn, waar het bij slechts een beperkt aantal activiteiten gaat om verstoringen die er werkelijk in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen toe doen, verstoringen met een effect van enige betekenis of significantie dus. Daarbij zal ook bij de meldingsplicht sprake zijn van onzekerheid voor de burger: onzekerheid over wat nu een verstoring is waarvoor hij überhaupt een melding moet doen. Onzekerheid ook over de vraag of nu sprake is van een verstoring, waarvoor een melding moet worden gedaan, of van een significante verstoring waarvoor een vergunning moet worden aangevraagd. Het wordt er met de voorgestelde meldingsplicht noch voor de burger noch voor de overheid werkbaarder op, en het draagvlak voor natuurbeleid zal er zeker niet door toenemen.

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 038, nr. 24.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het zonder beheerplannen wel duidelijk is wat wordt beoogd met de aard en locatie van habitattypen.

De voor een Natura 2000-gebied relevante habitattypen en soorten worden aangeduid in het aanwijzingsbesluit, maar zonder aanduiding van hun precieze locatie. De aard van de habitattypen in algemene zin is zonder beheerplannen duidelijk. De habitattypen die in Natura 2000-gebieden bescherming genieten zijn gedefinieerd in het Natura 2000-profielendocument, dat is gepubliceerd op het website van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze definities zijn een vertaling naar de Nederlandse situatie van de Europese «Interpretation Manual of European Union Habitats». Met de landelijke definities kan in elk gebied de locatie van de habitattypen worden vastgesteld. Door middel van vegetatiekarteringen wordt momenteel voor elk gebied een kaart opgesteld van de voorkomen van habitattypen. Oplevering van de eerste resultaten vindt plaats in november 2008. Het project is dan echter nog niet afgerond en zal in 2009 vervolgd worden. Beschikbare tussentijdse kaarten kunnen vergunningverleners en opstellers van beheerplannen verkrijgen bij het Steunpunt Natura 2000.

De leden van de SP-fractie vragen of de bevoegdheidsverdeling in het voorgestelde nieuwe artikel 2a¹ geen problemen oplevert bij Natura 2000-gebieden die in meer dan één provincie liggen. De leden van de VVD-fractie achten het beter om bij provincieoverschrijdende activiteiten de bevoegdheid te koppelen aan de vestigingsplaats van de aanvrager van de vergunning. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen hoe wordt gegarandeerd dat er overzicht is van de aangevraagde vergunningen en lopende projecten als meerdere provincies besluiten nemen op vergunningaanvragen, omdat een Natura 2000-gebied in meerdere provincies ligt. Ook vragen zij of het bevoegde gezag daardoor niet minder goed in staat zal zijn cumulatieve effecten te beoordelen.

Het voorgestelde artikel 2a moet worden gelezen in samenhang met artikel 2, vijfde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Ingevolge laatstgenoemde bepaling beslissen de voor vergunningverlening bevoegde gedeputeerde staten, wanneer de vergunning betrekking heeft op een gebied dat is gelegen in verscheidene provincies, in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere betrokken provincies. In beginsel is voor vergunningverlening bevoegd gedeputeerde staten van de provincie, waarin het grootste deel van het Natura 2000-gebied ligt (artikel 2, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Het wetsvoorstel voorziet daarop in het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, in een uitzondering voor gevallen waarin de vergunningaanvraag betrekking heeft op een plan of project dat hoofdzakelijk gevolgen heeft voor het deel van een Natura 2000-gebied dat binnen de grenzen van één provincie ligt. In dat geval beslissen gedeputeerde staten van de provincie waarin dat deel van het Natura 2000-gebied ligt. Bij de vraag of een vergunning kan worden verleend gaat het om de gevolgen van een activiteit voor een Natura 2000-gebied. Die gevolgen kunnen het best worden bepaald door het bestuursorgaan dat de situatie in het gebied goed kent. De vestigingsplaats van de aanvrager als aangrijpingspunt voor de bepaling van de bevoegdheid is tegen deze achtergrond niet; de vestigingsplaats zal bovendien lang niet altijd verbonden zijn aan dit specifieke gebied of de provincies waarin het gebied is gelegen.

Artikel 2a, tweede lid, doet echter niet af aan de regel van artikel 2, vijfde lid, waardoor te allen tijde een goede afstemming tussen de betrokken provincies is verzekerd. Ik onderzoek voorts samen met de provincies of een gezamenlijke database voor vergunningen kan worden opgezet en of in een systeem de effecten van verschillende activiteiten in het kader van

¹ Artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel.

de cumulatietoets kunnen worden bijgehouden.

De leden van de VVD-fractie vinden het een goede zaak dat in de regeling voor bestaand gebruik de bewijslast bij de overheid wordt gelegd, maar zij vragen of het wel mogelijk is objectief en sluitend bewijs te leveren dat een mogelijke verstoring of verslechtering zich niet voordoet. Zij vragen zich in dit verband af of de instandhoudingsdoelstelling niet te gemakkelijk historisch en statisch wordt ingevuld, aangezien natuur een beweeglijke en complexe entiteit is.

Het bewijs zal geleverd moeten worden in overeenstemming met de vereisten die daaraan in de jurisprudentie worden gesteld. Door de omkering van de bewijslast is het de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit die primair zal moeten onderbouwen dat er sprake is van een potentiële verslechtering of verstoring. Dat is nodig om een adequate basis te hebben voor het vragen van informatie over het bestaande gebruik, overeenkomstig het voorgestelde artikel 19c, tweede lid, onderdeel a. Bij verdergaande maatregelen, zoals de verplichting om preventieve maatregelen of herstelmaatregelen te treffen, overeenkomstig onderdeel b van dat artikellid, zullen zwaardere eisen worden gesteld aan de onderbouwing van het ministeriële besluit en zal een grotere aannemelijkheid worden gevraagd dat zonder deze maatregelen daadwerkelijk sprake zal zijn van verslechtering of significante verstoring. Dat geldt in nog sterkere mate bij een maatregel op grond van onderdeel c van genoemd artikellid, die strekt tot staking of beperking van de activiteit. Ongeacht of de bewijsvoering aan de zijde van de overheid of de initiatiefnemer ligt, zal van 100% sluitend bewijs in veel gevallen naar de aard van de zaak geen sprake kunnen zijn. Er zijn relatief weinig eenduidige wiskundige waarheden binnen de complexe en dynamische beschermde natuur. Wel kunnen vanuit de biologische en ecologische wetenschappen over veel processen, causale verbanden en effect-relaties met een zeer grote mate van zekerheid dan wel op basis van consensus onder de relevante deskundigen, uitspraken worden gedaan. Deze uitspraken zullen een belangrijk aandeel leveren in het tot stand brengen van de vereiste bewijsvoering.

Over het dynamische karakter van de natuur zij nog het volgende opgemerkt. De Vogel- en Habitatrictlijn richten zich op het instandhouden van soorten en habitattypen. Deze instandhouding kan zowel behoud als uitbreiding of verbetering van habitats en leefgebieden (herstel) betekenen. In Nederland zijn de instandhoudingsdoelstellingen die voortvloeien uit de richtlijnen zo flexibel mogelijk ingevuld binnen de gestelde kaders. Instandhouding betekent niet dat een habitattype of leefgebied van een soort op de huidige locaties in dezelfde omvang aanwezig moet blijven. Van nature fluctueren oppervlaktes, locaties en aantallen van jaar tot jaar. Bij soorten en habitats van hoogdynamische omstandigheden (zoals rivieroeveren en kustgebieden) zullen die fluctuaties groter zijn dan bij soorten en habitats van laagdynamische omstandigheden (zoals hoogvenen en oude eikenbossen). De instandhoudingsdoelstellingen in de aanwijzingsbesluiten hebben daarom betrekking op langjarige gemiddelden. Van starre of rigide doelstellingen is dan ook geen sprake.

Een belangrijke opgave bij instandhouding van hoogdynamische natuur is het handhaven van voldoende ruimte voor natuurlijke, landschapsvormende processen, zoals bijvoorbeeld erosie en sedimentatie. Actief beheer door de mens is daarvoor – onder optimale omstandigheden – niet nodig.

Een deel van de natuurwaarden is ontstaan of uitgebreid onder invloed van historisch landgebruik, zoals extensieve landbouw (blauwgraslanden) en bosbouw (hakhout). Deze natuurwaarden zijn uitstekend te combineren

met het behoud van cultuurhistorisch waardevolle landschappen. Deze natuurwaarden worden instandgehouden door actief de juiste milieu- en beheercondities te handhaven of te herstellen.

De druk op natuur en landschap door verzuring, verdroging, vermessing en versnippering maken het noodzakelijk, dat actief beheren van natuur door de mens momenteel vaker voorkomt dan in het verleden. Mede vanuit de internationale verantwoordelijkheid die Nederland heeft, is het beleid is erop gericht de soorten en habitattypen in een gunste staat van instandhouding te brengen, zodat op termijn de beheerinspanning kan verminderen.

De leden van de fracties van de PvdA, SP, ChristenUnie en SGP vragen waarom «cumulatie» niet is meegenomen in het wetsvoorstel en vragen of hierdoor strijdigheid met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn ontstaat. De leden van de PvdA-fractie verwijzen hierbij naar artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998; de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP naar artikel 19d, derde lid. De leden van de fractie van de SP vragen om concrete voorbeelden van cumulatie, aangevuld door de wijze waarop het bevoegd gezag hierop greep krijgt.

Volgens artikel 19f van de Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn moet een passende beoordeling worden gemaakt indien een project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben. In artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn – dat betrekking heeft op de te nemen passende maatregelen – wordt niet expliciet verwezen naar cumulatieve effecten. Om een verslechtering van de kwaliteit van habitats of een significante verstoring van soorten te kunnen voorkomen, zal echter ook steeds moeten worden gezien wat de effecten van een activiteit tezamen met de effecten van andere activiteiten zijn. Omdat artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 zowel ter implementatie van artikel 6, tweede lid, als ter implementatie van artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn strekt, is het vanzelfsprekend dat bij de uitleg van artikel 19d en de vraag wanneer een vergunningplicht aan de orde is cumulatie wordt betrokken.

Een concreet voorbeeld van cumulatie is de situatie waarin een vergunning wordt aangevraagd voor een beregeningsput aan de rand van een Natura 2000-gebied. Er wordt getoetst of dat negatieve gevolgen voor de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied kan hebben. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om de effecten van al eerder vergunde beregeningsputten en andere vormen van grondwateronttrekking mee te wegen.

Een ander voorbeeld is dat bij een vergunningaanvraag voor een energiecentrale (bouw en exploitatie) aan de rand van een Natura 2000-gebied, de gevolgen van andere projecten worden moeten meegewogen zoals de bouw en exploitatie van andere centrales of bouwwerken, vaargeulverdiepingen, havenverruiming en dergelijke. Bij deze toets wordt gekeken naar effecten van reeds goedgekeurde projecten, maar ook naar effecten van geplande projecten die naar alle waarschijnlijkheid doorgang vinden. Relevant zijn zowel cumulatie door gelijksoortige, elkaar versterkende effecten van projecten, als cumulatie door negatieve effecten die niet gelijksoortig zijn maar wel effect hebben op een zelfde soort, met zijn leefgebied of op een habitatype.

In het Natura 2000-beheerplan zal beschreven worden welke activiteiten op dit moment plaatsvinden in en rondom de Natura 2000-gebieden en wat de effecten daarvan zijn op de instandhoudingsdoelstellingen. De beheerplannen vormen zo een nulmeting en toetsingskader voor de vergunningverlening. Op dit moment denk ik met de provincies na over een systeem waarmee de beheerplannen actueel gehouden kunnen worden naar aanleiding van verleende vergunningen en bevindingen uit de monitoring.

6. Commentaar van derden

De leden van de fractie van het CDA vragen een reactie op de zogenoemde position paper van de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin) van 4 september 2008. Hiervoor is al op een onderdeel van de position paper ingegaan.

Vewin stelt in de Position Paper verder dat de drinkwatersector zich inspant om de waterwinning zo goed mogelijk af te stemmen op natuurbelangen en stelt dat waterhuishoudkundige maatregelen effectiever zijn voor het realiseren van de Natura 2000-doelen dan ingrepen in de drinkwaterwinning. Vewin wijst op de kosten van maatregelen in de drinkwatervoorziening om verdroging in Natura 2000-gebieden te bestrijden en is van mening dat een onhaalbare en onevenredige taakstelling bij de watersector wordt neergelegd en dat de drinkwatersector hiervoor volledig gecompenseerd moet worden.

In reactie hierop zij het volgende opgemerkt. Veel Natura 2000-doelen zijn afhankelijk van een goed functionerend regionaal watersysteem. Het is dan ook denkbaar dat bij het opstellen van het beheerplan wordt geoordeeld dat waterhuishoudkundige maatregelen effectiever zijn voor het behalen van de Natura 2000-doelen dan maatregelen in de drinkwaterwinning. Per gebied moet het bevoegd gezag bezien welke maatregelen het meest effectief zijn.

Wat eventuele kosten van maatregelen betreft, wijs ik erop dat in artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998 een regeling is opgenomen voor nadeelcompensatie. Als een belanghebbende als gevolg van een besluit op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (zoals een aanwijzingsbesluit, een besluit op een vergunningaanvraag of een besluit tot het vaststellen van een beheerplan) schade lijdt, die «redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven», wordt hem op verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toegekend. Het besluit over de schadevergoeding wordt genomen door het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen dat de schade veroorzaakt.

Vewin acht het onvoldoende dat de regeling voor bestaand gebruik alleen ziet op het feitelijk gebruik. Vewin vindt dat het mogelijk moet zijn om het onttrekkingniveau van drinkwater mee te laten bewegen met de vraag naar drinkwater.

In reactie hierop merk ik op, dat het bij bestaand gebruik, waarvoor het wetsvoorstel een voorziening treft, gaat het om feitelijk gebruik, zoals het in de Habitatrichtlijn steeds gaat om feitelijkheden. Niet relevant is of voor dat feitelijke bestaande gebruik al op grond van een andere wet een vergunning was verleend of niet. En ook niet relevant is of een verleende vergunning een hoger gebruik toestaat, dan het feitelijke gebruik. Als een waterwinbedrijf een vergunning op grond van de Grondwaterwet heeft om een bepaalde hoeveelheid water op te pompen, maar daarvan op de peildatum 1 oktober 2005 een kleiner deel feitelijk gebruikte, is dat deel aan te merken als het bestaand gebruik. Bij het opstellen van een beheerplan wordt beoordeeld welke bestaande activiteiten in het beheerplan kunnen worden opgenomen en in welke omvang. Dat is een kwestie van maatwerk, waarvoor het bevoegd gezag dat het beheerplan opstelt verantwoordelijk is.

Tenslotte heeft Vewin ervoor gepleit de aanwijzing van het Wierdense veld als Natura 2000-gebied in te trekken. Inmiddels heeft Vewin echter laten weten dat dit punt door de praktijk is achterhaald en dat men in de regio tot werkbare oplossingen komt. Blijkens de website van Vewin heeft zij dit punt inmiddels verwijderd uit de positionpaper (www.vewin.nl).

Ik hecht eraan erop te wijzen dat de aanmeldingsprocedure van de Habitatrichtlijngebieden in 2003 heeft plaatsgevonden, conform de selectiemethodiek voor aangemelde Habitatrichtlijngebieden zoals verwoord in het Verantwoordingsdocument van mei 2003. Het Wierdense veld behoort weliswaar niet tot de belangrijkste gebieden (stap 1 van de selectiecriteria) voor het habitatype vochtige heide, maar gezien het belang van dit type in internationaal opzicht en omdat het type in het Wierdense veld in een goede kwaliteit en grote oppervlakte voorkomt, is het gebied op grond van een nadere beoordeling (stap 2 van de selectiecriteria) aangemeld. Kosten van eventueel te nemen maatregelen en het ontbreken van maatschappelijk draagvlak zijn in het selectieproces niet meegewogen. De Habitatrichtlijn en latere jurisprudentie van het Europese Hof bepalen dat de selectie van de gebieden enkel plaats vindt op grond van wetenschappelijke (ecologische) criteria.

In de motie Schreijer-Pierik c.s.¹ is gevraagd niet over te gaan tot aanwijzing van het Wierdense Veld. Naar aanleiding van die motie heb ik overleg gevoerd met de provincie Overijssel en aan de Tweede Kamer laten weten geen redenen te zien om het ontwerp- aanwijzingsbesluit Wierdense veld in te trekken, aangezien – zoals ook blijkt uit een rapport van Arcadis in opdracht van de provincie – de aanwijzing van het gebied weliswaar rommelig is verlopen, maar dat aanwijzing gelet op selectiecriteria wel terecht is.² In de eerste helft van 2009 zal ik het aanwijzingsbesluit definitief vaststellen.

De leden van de fractie van het CDA vragen ook om een reactie op de onderdelen 2 en 3 van bijlage 1 bij de brief van de natuurbeschermingsorganisaties van 26 september 2008. Beide onderdelen zijn hiervoor aan de orde geweest, zodat daar hier niet meer op wordt ingegaan.

De leden van de SP-fractie vragen wat de regering vindt van het onder andere door LTO naar voren gebrachte probleem van de hoge milieukwaliteitseisen. Zij merken op dat veel natuur zich volgens LTO-Nederland al schijnt te herstellen bij depositiewaarden die boven de norm liggen. De leden van de SP-fractie stellen dat bewoners van Natura 2000-gebieden niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de hoge achtergronddepositie en vragen hoe de regering dit probleem wil aanpakken. Zij verwijzen in dit verband naar de taakopdracht van de Taskforce stikstof en ammoniak.

Hiervoor heb ik al verwezen naar de Taskforce Stikstof/ammoniak onder voorzitterschap van de heer Trojan. Eén van de aanbevelingen die de taskforce heeft gedaan, is dat het gebruik van kritische depositiewaarden bij de vergunningverlening moet worden genuanceerd. Deze waarden moeten veeleer als hulpmiddel worden beschouwd op basis waarvan de uiteindelijk te behalen doelstelling mede is gebaseerd.

De depositiewaarde wordt niet gezien als een absoluut vereiste voor het behalen van de Natura 2000-eisen. Soms is het inderdaad mogelijk dat de natuur zich voldoende kan handhaven of zelfs herstellen bij een ammoniakdepositie boven de kritische depositiewaarde. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat na het oplossen van een verdrogingsprobleem de natuur zodanig herstelt, dat de ammoniakdepositie niet langer een probleem vormt. De taskforce heeft geadviseerd een handreiking op te stellen die een aantal aandachtspunten bevat waarmee het bevoegd gezag rekening kan houden, waarbij ook wordt ingegaan op de invloed van andere milieuaspecten dan ammoniak, zoals het waterpeil.

De Taskforce Trojan heeft ook onderzocht welke rol het generieke beleid kan spelen. Daarbij is uiteraard niet alleen naar de landbouw gekeken, maar ook naar overige sectoren. De taskforce concludeert in dit verband dat generiek beleid in het verleden al vruchten heeft afgeworpen, en dat

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 30 654, nr. 55.

² Zie Kamerstukken II, 2008/09, 31 700 XIV, nr. 11.

met name de industrie al een flinke bijdrage heeft geleverd aan het terugdringen van de stikstofdepositie. De taskforce concludeert tevens dat ambitieuze NEC-plafonds (National Emission Ceilings) ook in de toekomst wenselijk blijven.

Zoals eerder opgemerkt, worden nog dit jaar de kabinetsreactie op het rapport van de Taskforce Trojan en de Handreiking aan de Tweede Kamer gezonden. Daarin geeft het kabinet aan hoe het met deze aanbevelingen wil omgaan.

7. Overig

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het sombere beeld uit de Natuurbalans over de tijdige realisatie van de EHS zich verhoudt met het kabinetsbeleid om extra te investeren in de EHS. Zij vragen naar de relatie tussen de EHS en Natura 2000 en wijzen in dat verband op de beheerplannen die nu worden opgesteld. Zij vragen of het mogelijk is dat door een kwalitatief goede invulling van de Natura 2000-gebieden kan worden volstaan met een kleinere EHS.

Allereerst wil ik benadrukken dat de onlangs verschenen Natuurbalans, net als in de voorgaande jaren, met betrekking tot de realisatie van de EHS een gemengd beeld laat zien. Enerzijds constateert de Natuurbalans dat met het vergroten van het natuurareaal en het verbeteren van de milieuomstandigheden, de EHS bijdraagt aan het beoogde doel. Anderzijds spreken er inderdaad zorgen uit de Natuurbalans, bijvoorbeeld over het tempo van de realisatie.

Zoals gemeld in de kabinetsreactie op de Natuurbalans, houdt de regering vast aan de ambitie om de EHS in 2018 te hebben gerealiseerd.¹ De Tweede Kamer heeft door het aannemen van de motie-Ouwehand² deze ambitie onlangs nog eens ondersteund. De extra investeringen van dit kabinet, waarnaar de leden van de CDA-fractie verwijzen, moeten dan ook in licht van deze ambitie worden gezien.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EHS ligt in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied grotendeels bij provincies. Met de provincies ben ik in gesprek over de voortgang van de EHS en de mogelijkheden deze te bespoedigen. Onlangs heb ik de eerste voortgangsrapportage over het groot project EHS (rapportagejaar 2007) naar de Tweede Kamer gestuurd.³

Het beleid voor de EHS en het beleid voor Natura 2000 vullen elkaar goed aan en versterken elkaar. Beide dragen in hun samenhang bij aan het versterken van de biodiversiteit. Bij de EHS ligt de nadruk op het realiseren van een robuust en samenhangend netwerk van natuurgebieden. Bij de Natura 2000-gebieden, die vrijwel geheel in de EHS liggen, ligt de nadruk op het beschermen van specifieke natuurlijke habitats en habitats van soorten. Voor het bereiken van de biodiversiteitsdoelstellingen en de Natura 2000-doelstellingen is de aanwezigheid van een samenhangend netwerk van voldoende omvang van groot belang. Dat wordt gevormd door de EHS.

Het volstaan met een kleinere EHS acht de regering dan ook niet wenselijk. De totaal beoogde omvang van de EHS, 728 500 ha bestaande en nieuwe natuur, staat niet ter discussie. Zoals gemeld in de kabinetsreactie op de Natuurbalans 2008, worden, mede in het licht van de klimaatverandering en de mogelijke gevolgen daarvan, pilotstudies opgezet om te bekijken op welke wijze, binnen de beoogde omvang van de EHS, het netwerk robuuster kan worden gemaakt.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 709, nr. 1.

² Kamerstukken II, 2007/08, 29 576, nr. 69.

³ Zie Kamerstukken II, 2007/08, 30 825, nr. 14.