

Vergaderjaar 2006–2007

**30 690**

**Natuurbeleid; een onnodig groeiend ongenoegen**

**Nr. 4**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN  
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2007

Met interesse heb ik kennisgenomen van de initiatiefnota van de leden Koopmans en Jager «Natuurbeleid; een onnodig groeiend ongenoegen» alsmede van de schriftelijke gedachteswisseling daarover met uw Commissie (Kamerstukken II 2005/06, 30 690, nrs. 2 en 3). Op 25 april a.s. is deze initiatiefnota voorwerp van een algemeen overleg tussen de initiatiefnemers en de Commissie. Ik ben uitgenodigd om bij dit algemeen overleg aanwezig te zijn en om desgevraagd mijn standpunt te geven. Met het oog daarop vind ik het aangewezen om u vooraf schriftelijk te informeren over mijn eerste reactie.

In het algemeen heb ik waardering voor de initiatiefnota. Veel van de zorgen die de initiatiefnemers hebben over de gevolgen van de toepassing van de Europese natuurwetgeving en van de implementatie daarvan in Nederland, deel ik. Hierna zal ik aangeven op welke wijze de punten van de nota aansluiten op mijn beleid en op welke wijze ik aan bedoelde zorgen tegemoet wil komen. Ook zal ik aangeven welke aanbevelingen op juridische grenzen stuiten.

*Bestaand beleid of reeds in gang gezet*

De implementatie van de in 2005 ingrijpend herziene Natuurbeschermingswet 1998 (Nbwet) is momenteel in volle gang. Mijn inzet is er daarbij op gericht om zowel de uitvoerende instanties als doelgroepen (burgers en bedrijven) optimaal te ondersteunen en faciliteren bij de uitvoering c.q. naleving van de nieuwe wet. Daarin passen onder andere mijn voornemens om verstrekte Nbwetvergunningen via internet te publiceren en om de jurisprudentie beter toegankelijk te maken. Bij deze facilitering van de praktijk past ook het verhelderen en zo hanteerbaar mogelijk maken van algemene europeesrechtelijke begrippen zoals «significantie» door middel van het opstellen van handreikingen en andere informatievoorzieningen.

Op andere punten onderzoek ik of via bijvoorbeeld pilots de grenzen en mogelijkheden van de nieuwe wet nader kunnen worden verkend. Dat geldt bijvoorbeeld voor onderzoek naar de mogelijkheden van tijdelijke natuur binnende bestaande wettelijke kaders (met name de Flora- en faunawet). Bouwers en projectontwikkelaars stellen bijvoorbeeld alles in het werk om te voorkomen dat op braakliggende terreinen nieuwe natuur (en soms bijzondere pioniersoorten) ontstaat uit vrees later vanwege de wettelijke verbodsbepalingen niet tot uitvoering van hun projecten te mogen overgaan. Dit is uiteraard niet in de geest van de natuurwetgeving. Ik onderzoek, waar nodig in overleg met de Europese Commissie, of via pilots de wettelijke mogelijkheden voor dit soort natuurontwikkeling kunnen worden verduidelijkt.

Toepassing van het evenredigheidsbeginsel, waarnaar ook de initiatiefnota verwijst, is geldend recht, ook voor besluiten op grond van de natuurbeschermingswetgeving (zie artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht) en voor eventuele bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctionering. Toepassing van dit beginsel komt ook tot uitdrukking in het beleid, bijvoorbeeld door bij het stellen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura2000-gebieden uit te gaan van het beginsel: haalbaar en betaalbaar.

Binnenkort kan uw Kamer verder een wetsvoorstel tot wijziging van de Nbwet tegemoet zien waardoor onder andere de functie van het beheerplan een sterkere verankering zal krijgen. Daarmee moet elke twijfel worden weggenomen dat het beheerplan het instrument is om bestaande activiteiten zoveel mogelijk te reguleren waardoor de vergunningplicht daadwerkelijk ultimum remedium kan blijven. Door dit wetsvoorstel wordt ook het vergunningvereiste voor niet-significante verstoring van soorten geschrapt, zodat de wet op dit punt beter in lijn wordt gebracht met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dit past in het streven van de regering om, in overleg waar nodig met de Europese Commissie, bij de implementatie en interpretatie van richtlijnen zo veel mogelijk ruimte te zoeken, teneinde een «level playing field» te bereiken. Wat de opstelling van richtlijnen in Brussel betreft, zal waar mogelijk advies («second opinions») worden gevraagd van de planbureaus over groen- en witboeken en over ontwerpregelgeving.

Grensoverschrijdende natuurcompensatie onderstreept het Europese karakter van het Natura 2000 netwerk en kan in concrete gevallen bijdragen tot praktische oplossingen. Aangezien de lidstaten individueel aanspreekbaar zijn op de naleving van hun Europese verplichtingen zullen afdwingbare afspraken nodig zijn om bij buurlanden daadwerkelijk compensatie te kunnen afdwingen.

#### *Aanbevelingen die zullen worden meegenomen bij de evaluatie van de Europese en de Nederlandse natuurwetgeving*

Zowel de Europese als de Nederlandse natuurwetgeving zijn onderwerp van een evaluatie. In 2008 zal, op initiatief van de Commissie, een «review» plaatsvinden van de Habitatrichtlijn. Ik zal de zorgen die ik heb over bepaalde gevolgen van de richtlijn – en die ik deel met de initiatiefnemers en ook met andere lidstaten (bijvoorbeeld Duitsland) – en voor zover gestaafd door eigen evaluatieonderzoek, inbrengen in de Europese review van de habitatrichtlijn. Deze zorgen betreffen thans onderwerpen als de balans tussen soortenbescherming en economische activiteiten en de uitwerking en hanteerbaarheid van de richtlijnen in de praktijk.

Naast de Europese evaluatie is het ministerie van LNV eind 2006, nog onder mijn voorganger, een evaluatie gestart van de natuurwetgeving (Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet, Boswet). Deze wordt

uitgevoerd in nauwe samenwerking met onder andere de provincies. In deze evaluatie is gelegenheid om een aantal punten die in de initiatiefnota worden genoemd, nader te onderzoeken. Voorwerp van onderzoek is onder andere de vraag in hoeverre verschillende toetsen en vergunningen kunnen worden geïntegreerd. Dit sluit aan bij het besluit dat nog onder mijn voorganger is genomen om wat de habitattoets betreft aan te haken bij de omgevingsvergunning zoals voorgesteld in het voorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van de Minister van VROM. Hierdoor zal de burger voor de benodigde toestemmingen voor lokatiegebonden activiteiten (inclusief de toestemmingen op grond van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet) niet meer naar verschillende loketten hoeven te gaan. Het streven is om de evaluatie op 1 november van dit jaar af te ronden. De Tweede Kamer zal dan over de resultaten worden geïnformeerd. Zoals onlangs met uw commissie besproken zal een en ander zodanig worden aangeboden dat de Kamer per wet afzonderlijk de resultaten kan zien.

### *Juridische grenzen*

Een aantal punten uit de initiatiefnota stuit mijn inziens op juridische grenzen zoals die zijn neergelegd in de Vogel- en de Habitatrictlijn. Deze richtlijnen bevatten voorschriften en verboden die de lidstaten volledig in hun nationale wetgeving dienen om te zetten. Daarbij bestaat voor de nationale wetgevers maar in zeer beperkte mate ruimte voor een nationale invulling of uitwerking. Zodra wetgevers immers overgaan een «eigen» invulling te geven aan Europese voorschriften, bestaat het risico dat onderling verschillen in implementatie ontstaan die onder andere uit een oogpunt van «level playing field» niet te rechtvaardigen zijn. De Europese Commissie en het Hof van Justitie van de EG zien – terecht – nauwlettend erop toe dat de lidstaten de grenzen van hun implementatievrijheid niet overschrijden. In het verleden heeft dit bijvoorbeeld geleid tot een veroordeling en enkele inbreukprocedures tegen Nederland wegens niet-correcte naleving van de Vogel- en de Habitatrictlijn.

Bedoelde juridische bezwaren gelden voor de bepleite nationale invulling van het Europeesrechtelijke begrip «significant» in de Nbwet en voor het voorstel om het woordje «kunnen» te schrappen uit het voorschrift dat een passende beoordeling nodig is van plannen of projecten die significante gevolgen voor een project «kunnen» hebben (dit voorstel is in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn).

De stelling van de opstellers van de initiatiefnota dat de Flora- en faunawet een zwaar beschermingsregime op soorten legt terwijl hiervoor geen Europese verplichting bestaat, is formeel gezien juist. Nederland heeft namelijk niet alleen Europese verplichtingen maar is ook gebonden aan het Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (de Conventie van Bern).

Diersoorten zoals de das, de eikelmuis, de veldspitsmuis, de waterspitsmuis, de adder, de hazelworm, de ringslang, de vinpootsalamander, de vuursalamander, de elrits, de gestippelde alver en het groot zeegras vallen ingevolge de Conventie van Bern toch onder het «zware» beschermingsregime. Negentien bedreigde vlindersoorten moeten op grond van het Biodiversiteitsverdrag worden beschermd. Naar de precieze verhouding van de juridische verplichtingen wil ik nog wel laten kijken.

Het implementeren van de Vogel- en Habitatrictlijn in termen van ecosystemen verdraagt zich niet met deze richtlijnen aangezien deze uitgaan van individuele soorten en habitattypen. Bij een ecosysteemgerichte benadering zijn alle elementen van het ecosysteem van belang en niet alleen de

betrokken soorten. Dit is een strikter beschermingsregime dan de richtlijnen voorschrijven. De in de initiatiefnota bepleite dynamische benadering is daar waar deze van belang is (bijv. bij zoet-zoutovergangen of wanneer sprake is van «zandhonger») verwerkt in de instandhoudingsdoelstellingen.

Klimaatsveranderingen zouden aanleiding kunnen zijn om nog meer ruimte te geven aan een dynamische benadering.

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