

Vergaderjaar 2006–2007

30 690

Natuurbeleid; een onnodig groeiend ongenoegen

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 29 mei 2007

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ heeft op 25 april 2007 overleg gevoerd met de indieners van de initiatiefnota, de leden Jager en Koopmans, en met minister Verburg van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over:

- **de brief van de initiatiefnemers van 11 september 2006 met de aanbieding van de initiatiefnota «Natuurbeleid; een onnodig groeiend ongenoegen» (30 690, nrs. 1–2);**
- **de brief van de initiatiefnemers van 13 maart 2007 met de beantwoording van feitelijke vragen over de nota (30 690, nr. 3);**
- **de brief van de minister van LNV van 20 april 2007 met haar reactie op de initiatiefnota (30 690, nr. 4).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie aan de indieners van de nota

Mevrouw **Jacobi** (PvdA) vindt in de initiatiefnota weinig terug van de punten duurzaam, groen en samen, die in het coalitieakkoord zo centraal staan. De nota slaat een negatieve toon aan over werken met natuurwaarden. Ook de titel klinkt negatief.

- Zaken waarover veel te doen is geweest, bijvoorbeeld de korenwolf in Limburg, bleken achteraf minder problematisch dan in eerste instantie werd geschetst. Daarom zijn veel punten die in de nota worden genoemd inmiddels achterhaald.
- Verbetering van landschap kan ook in economisch opzicht winstgevend zijn.
- Vernieuwing van regelgeving kan op haar beurt leiden tot nieuwe onrust en onduidelijkheid.
- Afgezien van het Europese beleid, moet Nederland ook het nationale beleid in het oog houden. In dit kader kan het nodig zijn om een nationale kop op het Europese beleid te plaatsen.
- De timing van de nota is niet goed, want de minister heeft op dit moment ruimte nodig.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), voorzitter, Atsma (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Jager (CDA), Ormel (CDA), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Neppérus (VVD), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Cramer (ChristenUnie), Koppejan (CDA), Graus (PVV), Vermeij (PvdA), Zijlstra (VVD), Thieme (PvdD) en Polderman (SP).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Luijben (SP), Tang (PvdA), Boekstijn (VVD), Bilder (CDA), Biskop (CDA), Koşer Kaya (D66), Van Leeuwen (SP), Dezentjé Hamming (VVD), Eijssink (PvdA), Depla (PvdA), Van Baalen (VVD), Kant (SP), Blom (PvdA), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Van Heugten (CDA), Agema (PVV), Kuiken (PvdA), Ten Broeke (VVD), Ouweland (PvdD) en Lempens (SP).

De heer **Cramer** (ChristenUnie) twijfelt aan de evenwichtigheid van de nota. Deze schetst een te negatief beeld. Op grond van het principe van rentmeesterschap had in deze nota over deregulering een positievere toonzetting gepast.

- Is het werkelijk zo dat andere landen zo anders omgaan met de Europese richtlijnen?
- De effecten van enkele van de voorgestelde aanbevelingen zijn onduidelijk.
- Akkoord met de aanbevelingen 2, 4, 16, 17 en met het uitwisselen van data en ervaringen met procedures (aanbeveling 7). Met de aanbevelingen 4 en 5 verworden regelingen tot regels waarmee je alle kanten op kunt, dus ook de verkeerde kant. Er zijn twijfels bij de uitgangspunten van aanbeveling 6.
- Bij aanbeveling 11 moet de dynamische, ecosysteemgerichte benadering minder tegenover de op soorten en aantallen gerichte benadering worden gezet.
- Een protocol voor grensoverschrijdende natuurcompensatie kan nuttig zijn als daarbij een betere bescherming van soorten het gezamenlijke doel is. Dit lijkt niet het doel van aanbeveling 12 te zijn.
- Positieve prikkels in de vorm van beloningen voor behaalde natuur- en landschapsdoelen werken meestal beter.
- Op een groot aantal onderdelen zijn evaluaties van beleid gaande of aanstaande. Na de afronding daarvan is het moment aangebroken om definities te verhelderen en procedures te stroomlijnen. Daarom moet de discussie over deze aanbevelingen betrokken worden bij deze evaluaties.

Mevrouw **Snijder-Hazelhoff** (VVD) is het eens met de meeste aanbevelingen, maar plaatst enkele kritische noten.

- Waardevolle natuur moet beschermd worden, maar de regels daarvoor moeten helder zijn. Er mag niet nóg meer zorg en onhelderheid in de samenleving ontstaan door het opnieuw vernieuwen van regelgeving.
- Waarom is de CDA-fractie niet al tijdens de discussie met de minister op 13 september 2007 met deze punten gekomen? De initiatiefnota was toen al verschenen.
- De provincies hebben zich goed voorbereid op het doen van de natuurtoets. Deze kennis moet daar behouden blijven. Er is geen sprake van een eigenstandig vergunningenstelsel van de provincies, maar slechts van een toetsing. Daarom niet akkoord met aanbeveling 1.
- Eens met aanbeveling 2; beheerplannen scheppen duidelijkheid voor belanghebbenden en moeten er daarom zo snel mogelijk komen.
- Hoe willen de indieners het schrappen van de vergunningsplicht voor niet-significante verstoringen doorvoeren (aanbeveling 3)? Is daarvoor het schrappen van het bestaand gebruik voldoende, of moet de wet worden gewijzigd? Zien de indieners mogelijkheden om het begrip «significant» beter te definiëren zonder dat dit nieuwe problemen oproept?
- Juist bij de evaluatie van de Flora- en faunawet kunnen regels worden verhelderd en diersoorten van de lijst worden geschrapt die daarop niet hoeven te staan (aanbeveling 6).
- Eens met aanbeveling 8. Er zijn ook gebieden voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) aangewezen die nu nog geen natuurwaarde hebben. Is dat verstandig?

De heer **Van der Ham** (D66) vindt de titel van de nota negatief en provocerend. Zijn de indieners het natuurbeleid liever kwijt dan rijk? Zij hebben te weinig oog voor het grote draagvlak voor natuurbeleid in Nederland en voor de economische meerwaarde van natuur. Volgens de indieners loopt Nederland in het beleid voorop in Europa, maar uit onderzoek blijkt dat

niet. Veel aanbevelingen zullen, als zij worden aangenomen, het milieu zeker niet ten goede komen.

- Veel zaken die worden voorgesteld (aanbeveling 2, 11) zijn op dit moment al lopend beleid. Bovendien bestaan er al de nodige vrijstellingen.
- Nationale natuurwaarden kunnen nopen tot bescherming van soorten die van Europa geen bescherming behoeven. Aanbeveling 6 is daarmee in tegenspraak.
- Er moet niet worden getwijfeld aan de rechtsgrondslag van Europese natuurbescherming, zoals in aanbeveling 12 wordt gedaan. Ook de SER vindt optreden op Europees niveau gepast.
- Rechter moeten bepalen wat «significante» gevolgen zijn. Zij moeten niet buitenspel worden gezet door het begrip nader in te vullen (aanbeveling 5) en de vergunningen voor niet-significante verstoringen te schrappen (aanbeveling 3). Hoe denken de indieners om te gaan met cumulatieve effecten?
- Zal, door afschaffing van het voorzorgbeginsel (aanbeveling 14), in de toekomst pas achteraf kunnen worden vastgesteld of er significante schade is aangericht? Natuurmonumenten vindt dat daarmee de bewijslast weer bij de natuur komt te liggen.

De heer **Polderman** (SP) is onaangenaam getroffen door de notitie. De insteek van de indieners is uitgesproken negatief en veel van de aanbevelingen zijn ronduit onzinnig. De notitie is in strijd met de ambities die het kabinet op het gebied van duurzaamheid heeft.

- Het is onverstandig om, vooruitlopend op de al geplande evaluatie van de Natuurbeschermingswet en de komende grote veranderingen in verband met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), op dit moment grote veranderingen in regelgeving door te voeren (aanbeveling 1). Dat leidt tot meer onduidelijkheid in plaats van tot meer helderheid.
- Hoe wil men omgaan met de cumulatieve effecten van kleine schade als de vergunning voor niet-significante schade wordt geschrapt (aanbeveling 3)?
- Nationale natuurwaarden kunnen nopen tot bescherming van soorten die van Europa geen bescherming behoeven. Aanbeveling 6 is daarmee in tegenspraak. De Europese richtlijnen vormen slechts het minimumniveau van bescherming.
- De stelling dat de rechtsgrondslag voor Europees natuurbeschermingsbeleid minimaal is, is onjuist (aanbeveling 12). Ook de SER wijst daarop.
- Natuurmonumenten vindt dat met het overnemen van aanbeveling 14 de bewijslast van significante schade weer bij de natuur komt te liggen, waardoor het beschermen van soorten nagenoeg onmogelijk wordt.

De heer **Van der Vlies** (SGP) meldt dat veel van de knelpunten die in de nota worden genoemd, door hem worden onderkend. Hij vindt de meeste aanbevelingen sympathiek. Wetten kunnen onbedoeld in hun uitvoering doorschieten, waardoor mensen gefrustreerd raken en draagvlak wordt ondermijnd.

- Hoe willen de initiatiefnemers ervoor zorgen dat de 19 aanbevelingen bestuurlijk goed worden ingepast? Zal dit niet opnieuw tot onrust en onzekerheid leiden? Hoe passen de aanbevelingen in de evaluaties die op stapel staan?
- Als de verantwoordelijkheid van provincies naar gemeenten wordt overgebracht (aanbeveling 1), kunnen lokale verschillen moeilijker worden uitgesloten. Hoe zit het dan met de rechtsgelijkheid?

Volgens de heer **Graus** (PVV) lijkt het erop alsof in de nota wat afstand wordt genomen van de Europese wet- en regelgeving. Dat is een goede zaak, want iedere politieke bemoeienis vanuit Europa moet worden bestreden. Nederland en de Nederlandse boeren en vissers kunnen goed zelf de natuur beschermen. Vroeger waren er geen belemmeringen voor boeren en bedrijven en was de natuur mooi. Nu Europa zich ermee is gaan bemoeien, zijn die belemmeringen er wel en worden boeren en vissers gedwarsboemd.

Volgens mevrouw **Thieme** (PvdD) maakt deze nota weer duidelijk hoe de landbouwcoalitie staat ten opzichte van dieren, natuur en milieu; zij maakt natuurbelangen ondergeschikt aan de kortetermijnbelangen van de «homo economicus». Regelgeving is nodig om de aarde en het leven te beschermen. Draagvlak voor natuurbeleid kweek je niet door regels af te schaffen, maar door voorlichting te geven over het waarom van de regels. De nota moet zo snel mogelijk de prullenbak in.

- Bij de nadere invulling van het begrip «significant» moet het voorzorg-principe gelden. In de nota wordt dit principe overboord gezet, waardoor er wordt gerommeld aan het natuurbeleid.
- Er moeten niet minder, maar juist meer Natura 2000-gebieden komen. Zo moet ook de Waddenzee deze status krijgen.

De heer **Atsma** (CDA) is blij dat in de nota een aantal zaken puntig is benoemd. Het CDA heeft nog steeds het rentmeesterschap hoog in het vaandel staan. Daarvoor is er echter wel draagvlak nodig voor natuurbeleid in de samenleving en in de landbouwsector. Helderheid van regels is daarvoor van groot belang. De initiatiefnota is daarop gericht.

- Er kunnen richtlijnen en een flink aantal Natura 2000-gebieden worden geschrapt, omdat de wetgeving tot situaties leidt die de wetgever bij het aannemen van de wetten niet voor ogen had.
- Bestaand gebruik moet altijd kunnen doorgaan. Beheerplannen moeten snel worden gerealiseerd. Als je vindt dat bepaald bestaand gebruik niet meer kan worden voortgezet, moeten andere middelen worden ingezet.
- Het begrip «significant» moet juridisch waterdicht worden omschreven. Nu is de burger overgeleverd aan het oordeel van individuele rechters, die steeds een andere invulling geven aan het begrip.
- Moet de aanvrager van een vergunning het onderzoek naar mogelijke schade financieren, of moet de vergunningverlener dat doen?
- De aanbevelingen moeten worden meegenomen bij evaluaties die op stapel staan.

Antwoord van de indieners van de initiatiefnota

De heer **Koopmans** wijst erop dat het natuurbeleid, en zeker niet de natuur zelf een onnodig groeiend ongenoegen vormt. Als alle aanbevelingen integraal worden overgenomen, zal daardoor geen boom of spitsmuis extra het leven laten. In de nota wordt met een operatiemesje langs wet- en regelgeving gegaan, om te bezien of de regels de doelstelling dienen (rentmeesterschap) en het draagvlak voor natuurbeleid verstevigen.

- Naast Europese beschermingsmaatregelen blijft ook nationaal beleid mogelijk. In aanbeveling 6 wordt slechts gewezen op het onbedoeld uitdijen van het VHR-regime.
- Het eigenstandige vergunningstelsel wordt bij de provincies weggehaald. Daarvoor in de plaats komt een provinciale verklaring van geen bezwaar. De besluitvorming gaat naar gemeenten. De kennis die aanwezig is bij provincies, kan binnen de Wabo worden ingezet.
- Als de prominente plaats van het beheersplan wordt losgelaten,

kunnen er wél leemtes in de bescherming ontstaan. Daarom vormt aanbeveling 2 de kern van de voorstellen.

- Met name de natuurbeschermende maatregelen voor gebieden die slechts tijdelijk een natuurbestemming hebben (aanbeveling 8), dragen bij aan het ongenoegen.
- Als een verstoring niet-significant is, gaat zij nergens over. Als een aanvrager moet bewijzen dat er geen verstoring is terwijl dat al duidelijk is, ontstaat een «papieren circus».
- Van de landbouwclausule in aanbeveling 4 hebben de initiatiefnemers inmiddels afstand genomen. Het evenredigheidsbeginsel zit namelijk al in de AWB.
- Met de ecosysteemgerichte en dynamische benadering (aanbeveling 11) moet heel zorgvuldig worden omgesprongen. Die mag niet verworden tot een alles-moet-kunnenbeleid. Daarvoor is verstandige wet- en regelgeving nodig. Op dit moment wordt er echter soms te veel gefocust op een enkele aanwezige soort, zonder dat de context wordt gezien.

De heer **Jager** wijst erop dat het voorzorgprincipe niet overboord wordt gezet als het begrip «significant» nader wordt gedefinieerd (aanbeveling 5). Om te kunnen vaststellen of een ingreep significante gevolgen heeft, is juist het voorzorgsbeginsel nodig.

- De jurisprudentie op nationaal en Europees niveau over het begrip «significant» moet worden vastgelegd in databanken. Jurisprudentie ontwikkelt zich waar de wetgever ruimte laat. De rechter kiest daarbij de meest voorzichtige kant zolang de wetgever geen nadere invulling geeft aan het begrip.
- Het is niet de bedoeling iets af te doen aan de Europese richtlijnen. Ook voordat Europa met zijn richtlijnen kwam, werd de natuur in Nederland al op een goede manier beschermd. Doordat er veel Europese regels zijn bijgekomen, dreigt nu een ondoorzichtige brij te ontstaan.

Vragen en opmerkingen uit de commissie aan de minister

Mevrouw **Jacobi** (PvdA) vindt dat het tijd wordt om de effectiviteit van de nationale en Europese natuurwetgeving te evalueren. Welke plannen zijn er daarvoor?

- Hoe wil de minister er voor gaan zorgen dat er wat positiever wordt gedacht over natuurbeleid?
- Wanneer wordt duidelijk op welke punten de aanbevelingen op juridische grenzen stuiten?

De heer **Cramer** (ChristenUnie) vraagt hoe wordt omgegaan met de mogelijkheid van cumulatie van niet-significante verstoringen als het vergunningsvereiste hiervoor wordt geschrapt.

- Hoezo is het evenredigheidsbeginsel binnen de bestaande praktijk reeds geldig?
- Hoe kan een ecosysteemgerichte benadering in wetgeving worden verwerkt? Kan deze benadering worden betrokken bij de komende evaluaties?
- Hoe wordt het probleem opgelost dat baten van natuurmaatregelen vaak niet terechtkomen bij degenen die voor de kosten daarvan opdraaien?

Mevrouw **Snijder-Hazelhoff** (VVD) vraagt hoe de minister het probleem wil gaan aanpakken van tijdelijke natuur die onder de natuurwetgeving komt te vallen.

- Er moet minder landbouwgrond als VHR-gebieden worden aange-wezen.

- Hoe wordt klimaatsverandering betrokken in het natuurbeleid? Hierdoor verschijnen en verdwijnen immers soorten.

De heer **Van der Ham** (D66) vraagt hoe de minister staat tegenover het streven, het begrip «significant» nader te definiëren. Dit zal gevolgen hebben voor de jurisprudentie die hierover al is ontstaan.

- Vindt de minister ook dat er Natura 2000-gebieden kunnen worden geschrapt? Moet de Waddenzee op de lijst van Natura 2000-gebieden komen?

De heer **Polderman** (SP) vindt dat het op dit moment doorvoeren van wijzigingen in de regelgeving eerder leidt tot meer onduidelijkheid dan tot meer helderheid. Is de minister het daarmee eens?

- Hoe is de waardering van de minister voor de nota te rijmen met de duurzaamheidsprincipes van het kabinet?
- Bij de belangenafweging tussen natuurbescherming en economische activiteiten hoort de minister van Natuur zich in te zetten voor het eerste belang. Is zij het daarmee eens?
- Wat is het standpunt van de minister over de problematiek rond het bestaand gebruik en rond de cumulatie van niet-significante effecten?
- Vindt zij, net als de heer Atsma, dat er Natura 2000-gebieden kunnen worden geschrapt?

De heer **Van der Vlies** (SGP) vraagt wanneer de Kamer komt te spreken over de voorgenomen wijziging van de Natuurbeschermingswet.

- Wat gebeurt er met de aanbevelingen die volgens de minister op juridische grenzen stuiten? Is er wellicht Europese agendering nodig?

De heer **Graus** (PVV) vindt dat de minister in Europa voor economische samenwerking moet pleiten, maar tegen politieke bemoeienis vanuit Europa. Zij behoort enkel voor de Nederlandse belangen, boeren en vissers op te komen.

Mevrouw **Thieme** (PvdD) vindt dat de reactie van de minister op deze nota doet vermoeden dat zij niet de zijde van de natuur kiest, maar de zijde van degenen die natuur als een hindernis zien voor economische plannen.

- Wat wordt bedoeld met het beginsel «haalbaar en betaalbaar» bij het stellen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden? Natuur is immers van onschatbare waarde.
- Waarom wordt het vergunningsvereiste voor niet-significante verstoringen al geschrapt, nog voordat de definiëring daarvan duidelijk is? Hoe wordt omgegaan met cumulatieve effecten?
- Bij de invoering van de Flora- en faunawet is afgesproken dat de wet met de Kamer zal worden geëvalueerd. Het lijkt erop dat de minister de wet op dit moment niet met de Kamer, maar met allerlei organisaties evalueert. Dat is niet de bedoeling.

De heer **Atsma** (CDA) vraagt hoe de minister om wil gaan met de juridische bezwaren die zij ziet bij de aanbevelingen 5, 6, 11 en 14. Is zij bereid hiervoor de wet te wijzigen?

- Klimaatsverandering maakt het nóg meer dan voorheen noodzakelijk om ontwikkelingen in een Europese context te bezien.
- Onderschrijft de minister de noodzaak van een balans tussen economie en ecologie?

Antwoord van de minister

Volgens de **minister** is het belang van natuur evident. Het kan niet los worden gezien van de omgeving, maar er moet daarnaast een goede balans zijn tussen natuurbeleid en sociaaleconomische ontwikkelingen. Natuur kan ook veel opleveren in sociaal en economisch opzicht. Hier valt dus veel te winnen. In de wet- en regelgeving moet de grootst mogelijke duidelijkheid voor alle partijen worden nagestreefd.

- De aanbevelingen zullen worden betrokken bij de behandeling van de ontvangen zienswijzen, bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden, bij de evaluatie van de Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet en de Boswet, en bij de evaluatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn volgend jaar.
- De evaluatie van de genoemde wetten vindt inderdaad uiteindelijk in de Kamer plaats. Die evaluatie wordt echter uiteraard eerst goed voorbereid door de werking van de wet in de praktijk te onderzoeken. Daarvoor is intensief overleg met betrokken organisaties nodig. De resultaten worden waarschijnlijk november 2007 naar de Kamer gestuurd.
- Een aantal aanbevelingen stuit op juridische bezwaren vanuit Europa en zal op Europees niveau moeten worden aangekaart. Om welke punten het precies gaat, zal onder andere tijdens de evaluatie kunnen worden vastgesteld.
- Er worden vooralsnog geen Natura 2000-gebieden geschrapt.
- Er zijn al grensoverschrijdende natuurgebieden, zoals de Kalmthoutse Heide. Over dit soort grensoverschrijdende gebieden worden nu al goede afspraken gemaakt. Soms spelen culturele verschillen een rol, maar de doelen van de verschillende landen zijn gelijk.
- Als meerdere niet-significante effecten bij elkaar wél significant zijn, worden ingrepen vergunningsplichtig.
- Bij het vergunningsvereiste voor niet-significante verstoringen wordt de Europese lijn gevolgd. Tot de vaststelling van de beheerplannen is bestaand gebruik niet vergunningsplichtig.
- Om partijen zo veel mogelijk duidelijkheid te bieden zou het begrip «significant» helder en scherp gedefinieerd moeten worden. Zo'n scherpe definiëring is echter heel moeilijk te formuleren; alle situaties zijn anders. Toch bekijkt de minister op dit moment mogelijkheden tot verscherping van de definitie. Elke bijdrage daaraan is welkom.
- De Raad van State heeft advies uitgebracht over het niet-vergunningsplichtig maken van bestaand gebruik. De reactie van de minister met het wetsvoorstel wordt zo spoedig mogelijk naar de Kamer gestuurd.
- Effecten van klimaatverandering worden meegewogen in een periodieke evaluatie.
- Natuur is inderdaad van onschatbare waarde en niet in euro's uit te drukken. De uitvoering van beleid en (beheer)plannen moet echter wel worden betaald. Uit een quickscan die is uitgevoerd blijkt dat de natuurdoelen «haalbaar en betaalbaar» zijn.
- De discussie over ecosysteembenadering enerzijds, en bescherming van soorten anderzijds komt bij de verschillende evaluaties terug. In door Nederland ondertekende verdragen worden vaak te beschermen soorten genoemd.
- De minister is bereid oplossingen te zoeken voor de problemen die ontstaan doordat tijdelijke natuur onder de natuurwetgeving komt te vallen.

Toezeggingen

- De Kamer ontvangt op korte termijn het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet in verband met bestaand gebruik.

- De Kamer ontvangt in november de resultaten van de evaluatie van de natuurwetgeving.

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Schreijer-Pierik

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Van Leiden