

Vergaderjaar 2010–2011

32 548

Onderzoek Natura 2000

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 27 oktober 2010

Het Presidium legt hierbij het verzoek van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij brief van 13 oktober 2010 aan u voor om onderzoek te laten naar de knelpunten en oplossingsrichtingen omtrent Natura 2000 die relevant zijn voor aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998.

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de knelpunten en oplossingsrichtingen omtrent Natura 2000 ten behoeve van de wetgevingstraject van de integratie van de Natuurwetgeving (Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet) dat in het voorjaar 2011 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

Met dit voorstel wordt uitvoering gegeven aan de motie Van der Ham/Jacobi (Kamerstuk 32 123 XIV, nr. 112) welke op 8 december 2009 door de Tweede Kamer is aangenomen. In de motie wordt het Presidium verzocht het Planbureau voor de Leefomgeving opdracht te geven voor het uitvoeren van het onderzoek. Het Presidium heeft de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verzocht hiertoe een voorstel uit te werken.

In het voorstel worden de onderzoeksvragen opgedeeld in drie onderdelen; het juridische onderdeel van het onderzoek zal worden uitbesteed; de twee overige onderdelen van het onderzoek zullen worden uitgevoerd door het Planbureau voor de leefomgeving.

In alle onderdelen van het onderzoek zal een internationale vergelijking worden opgenomen.

De totale kosten voor dit onderzoek zullen € 50 000 bedragen. Deze kosten zullen ten laste van het reguliere onderzoeksbudget worden gebracht.

Bij de brief is in een bijlage een uitgewerkt onderzoeksvoorstel gevoegd. Zowel de brief (zie bijlage 1) als de bijlage (zie bijlage 2) treft u hierbij aan.

Het Presidium stelt u voor om hiermee in te stemmen.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
G. A. Verbeet

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

Aan het Presidium

Den Haag, 13 oktober 2010

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wil aan de Kamer voorstellen een extern onderzoek te laten uitvoeren om de knelpunten rond Natura 2000 in beeld te brengen en oplossingsrichtingen te verkennen.

Op 8 december 2009 heeft de Kamer de motie Van der Ham/Jacobi (Kamerstuk 32 123 XIV, nr. 112) aangenomen waarin het Presidium wordt verzocht het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) onderzoek te laten doen naar de knelpunten en oplossingsrichtingen omtrent Natura 2000. Op 20 januari 2010 heeft u de vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verzocht het voorstel nader uit te werken. Tijdens de procedurevergadering van 2 februari 2010 heeft de commissie besloten een voorbereidingscommissie in te stellen waaraan in ieder geval de indieners van de motie deelnemen, ter voorbereiding van een onderzoeksvoorstel.

In het onderzoeksvoorstel staat de hoofdvraag centraal naar de knelpunten en oplossingen rond Natura 2000 die relevant zijn voor de aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet). Doel van het onderzoek is input te leveren voor het wetgevingstraject van de integratie van de Natuurwetgeving (Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet) dat in het voorjaar 2011 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

De hoofdvraag zal beantwoord worden vanuit drie invalshoeken: juridisch, natuur- en milieuaspecten en beheerplanproces. Ieder deelonderzoek kent een internationaal vergelijkende component.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is informeel benaderd om na te gaan of zij tijd en expertise hebben om het onderzoek uit te voeren. Het PBL heeft laten weten geen juridische expertise te bezitten. De internationaal vergelijkende invalshoek kunnen zij voor hun rekening nemen voor zover het geen juridische vragen betreft. Daarnaast heeft het PBL meegedeeld dat zij ecologische expertise nodig hebben van buiten het PBL. De Universiteit van Wageningen (WUR)(Alterra) ligt daarbij het meest voor de hand.

De voorbereidingscommissie stelt daarom voor het onderzoek op te splitsen in deelonderzoeken: een juridisch deel, dat wordt uitbesteed, een natuur- en milieuaspectendeel en een beheerplanprocesdeel, dat door het PBL wordt uitgevoerd in samenwerking met de WUR/Alterra. Het internationaal vergelijkende deel komt in de deelonderzoeken terug als apart onderdeel.

De kosten voor het uitbesteden van het juridisch deelonderzoek worden geraamd op maximaal € 40 000 exclusief BTW, gebaseerd op in totaal ca. 20 dagen onderzoek door hoogleraren, universitair docenten en onderzoekers. De aanvullende kosten voor de ecologische aspecten van de deelonderzoeken die het PBL gaat uitvoeren worden geraamd op maximaal € 10 000.

Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven is betrokken bij het opstellen van dit onderzoeksvoorstel en heeft dit bedrag afgestemd met FEZ die hierop positief geadviseerd heeft. Er is, gelet op de financiële omvang van het onderzoeksvoorstel, geen verplichting tot Europese aanbesteding.

Namens de vaste commissie voor LNV verzoek ik u in te stemmen met het bijgevoegde onderzoeksvorstel.

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedsel-
kwaliteit,
Dortmans

Aanleiding

Op 8 december 2009 is de motie van der Ham/Jacobi (32 123-XIV, nr. 112) aangenomen, waarin het Presidium wordt verzocht opdracht te verlenen aan het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) om de knelpunten rond Natura 2000 in beeld te brengen en oplossingsrichtingen te verkennen. Op 20 januari 2010 heeft het Presidium de vaste Kamercommissie voor LNV verzocht het voorstel nader uit te werken en na bespreking tijdens een procedurevergadering via het Presidium aan de Kamer door te geleiden. Tijdens de procedurevergadering van 2 februari 2010 is besloten een voorbereidingscommissie in te stellen waar in ieder geval de indieners van de motie aan deelnemen, en die een voorstel zal uitwerken. Tijdens de procedurevergadering van 2 maart 2010 heeft de commissie besloten het besluit van 2 februari 2010 omtrent het instellen van een voorbereidingscommissie te handhaven en niet controversieel te verklaren.

De voorbereidingscommissie heeft de motie nader uitgewerkt in onderzoeksvragen. Op basis van deze vragen is het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) nagegaan of deze beantwoord kunnen worden aan de hand van beschikbare informatie (zoals het IBO Natuur (Kamerstuk 31 588, nr. 3), het Heroverwegingsrapport «Leefomgeving en natuur» (Kamerstuk 32 359, nr. 1 rapport 2) en de Natuurbalans 2009 (Zaaknummer 2009Z16475)). Dit bleek niet het geval en daarom heeft het BOR samen met de commissiestaf dit onderzoeksvoorstel opgesteld.

In het onderzoeksvoorstel staat de hoofdvraag naar de knelpunten en oplossingen rond Natura 2000 centraal die relevant zijn voor de aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet). Doel van het onderzoek is input te leveren voor het wetgevingstraject van de integratie van de Natuurwetgeving (Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet) dat in het voorjaar 2011 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

Deze hoofdvraag wordt benaderd vanuit drie invalshoeken:

1. juridisch
2. natuur- en milieuaspecten
3. beheerplanproces

Hierbij wordt op alle aspecten internationaal vergelijkend onderzoek gedaan.

Het PBL is informeel benaderd om na te gaan of zij tijd en expertise hebben om het onderzoek uit te voeren. Het PBL heeft aangegeven dat zij geen juridische expertise bezit en dat daarvoor expertise moet worden ingekocht. De internationaal vergelijkende invalshoek kunnen zij voor hun rekening nemen voor zover het geen juridische vragen betreft. Ook gaven zij aan dat zij ecologische expertise nodig hebben van buiten het PBL. De Universiteit van Wageningen (WUR)(Alterra) ligt daarbij het meest voor de hand. Daar zijn wel kosten aan verbonden.

Voorgesteld wordt dan ook om het onderzoek op te splitsen in deelonderzoeken: een juridisch deel, dat wordt uitbesteed, een natuur- en milieuaspectendeel en een beheerplanprocesdeel, dat door het PBL wordt uitgevoerd in samenwerking met de WUR. Het internationaal vergelijkende deel komt in de deelonderzoeken terug als apart onderdeel.

1. Juridisch deelonderzoek

Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit deelonderzoek is het in kaart te brengen van de juridische knelpunten bij de implementatie van Natura 2000 en de mogelijke oplossingsrichtingen die kunnen worden meegenomen in de integratie van de natuurwetgeving. Het gaat hierbij met name om de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de nationale wetgeving.

Hoofdvraag van het deelonderzoek

Welke juridische knelpunten spelen er als gevolg van de implementatie van de Vogel en habitatrichtlijn in de nationale wetgeving (Natuurbeschermingswet en Crisis- en herstelwet) en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen voor deze knelpunten die bij de integratie van de natuurwetgeving kunnen worden meegenomen?

Onderzoeksvragen:

1. Welke juridische ruimte bestaat er bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de nationale wetgeving om instandhoudingsdoelen per gebied bij te stellen indien na één of meer beheerplanperiode(s) blijkt dat deze niet haalbaar zijn?
2. Wat zijn de juridische gevolgen als de aangewezen instandhoudingsdoelen per gebied niet gehaald worden, of als (ondanks maatregelen) toch verslechtering optreedt?
3. Welke ruimte biedt de Vogel- en Habitatrichtlijn om van de aangewezen instandhoudingsdoelen af te wijken, door het hanteren van begrippen als haalbaar en betaalbaar?
4. Bestaan er juridische mogelijkheden bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de nationale wetgeving voor grensoverschrijdende samenwerking (uitwisseling en grensoverschrijdende compensatie) en wat houdt dat mogelijk tegen?
5. Op welke wijze zijn beheerplannen juridisch onderbouwd of verankerd?
6. Wat betekent de definitieve Programmatische Aanpak Stikstof voor reeds vastgestelde beheerplannen?
7. Wat betekenen de wijzigingen in de Nb-wet en de Crisis- en herstelwet voor bestaande activiteiten met (mogelijke) significante effecten?

Internationaal vergelijkende vragen

8. Hoe wordt in andere EU-landen de ontwikkeling van de milieucondities, zoals een neerwaartse trend van stikstofdepositie, juridisch verankerd?
9. Wordt in andere EU-landen een vergelijkbaar begrip voor «externe werking» gehanteerd? Hoe wordt dit begrip gedefinieerd, berekend en verankerd?

2. Natuur- en Milieuaspecten deelonderzoek door PBL

Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit deelonderzoek is het in kaart te brengen van de ecologische knelpunten bij de implementatie van Natura 2000 en de mogelijke oplossingsrichtingen die kunnen worden meegenomen in de integratie van de natuurwetgeving. Het gaat hierbij met name om de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de nationale wetgeving.

Hoofdvraag van het onderzoek

Welke ecologische knelpunten spelen er als gevolg van de implementatie van de Vogel en habitatrichtlijn in de nationale wetgeving (Natuurbeschermingswet en Crisis- en herstelwet) en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen voor deze knelpunten die bij de integratie van de natuurwetgeving kunnen worden meegenomen?

Onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste knelpunten op het gebied van milieu, zoals verdroging, verzuring en vermisting, versnippering en het gebrek aan ecologische samenhang, voor het realiseren van Natura 2000-instandhoudingsdoelen?
2. In de rapporten van de werkgroep IBO Natuur en brede heroverwegingen Ruimte voor leven worden diverse oplossingen genoemd waarbij de focus ligt op de EHS-gebieden. Wat zijn de gevolgen van deze oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten in de Natura 2000-gebieden, die zich voor het merendeel binnen de EHS bevinden?
3. Hoe wordt de ontwikkeling van het voorkomen van soorten gekwantificeerd?
4. Zijn er in Nederland gebieden waar zwaardere instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd dan strikt nodig volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn? Welke gebieden zijn dit en wat houdt de extra verzwaring in?
5. Wat biedt de beste wetenschappelijk-ecologische basis voor een oordeel over het verslechteringsverbod uit de Vogel- en Habitatrichtlijn?
6. Wat zijn de te verwachten effecten van klimaatsverandering op de haalbaarheid en realiseerbaarheid van de aangewezen instandhoudingsdoelen van de N2000-gebieden? Op welke termijn zijn deze effecten te verwachten? Hoe verhoudt de snelheid van deze veranderingen zich tot de beheerplancyclus van 6 jaar? Welke aanvullende maatregelen kunnen in dat geval bijdragen aan de haalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen?

Internationaal vergelijkende vraag:

Hoe gaan omringende EU-landen om met de belangrijkste knelpunten op het gebied van milieu, zoals verdroging, verzuring en vermisting, versnippering en het gebrek aan ecologische samenhang? (bijvoorbeeld Duitsland die bewust gebieden «vernat»)?

3. Beheerplanproces deelonderzoek

Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit deelonderzoek is het in kaart te brengen van de knelpunten bij het beheersplanproces van Natura 2000 en de mogelijke oplossingsrichtingen die kunnen worden meegenomen in de integratie van de natuurwetgeving. Het gaat hierbij met name om de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de nationale wetgeving.

Hoofdvraag van het onderzoek

Welke beheerplanprocesaspecten vormen het grootste knelpunt bij het realiseren van Natura 2000-doelen en en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen voor deze knelpunten die bij de integratie van de natuurwetgeving kunnen worden meegenomen?

Onderzoeksvragen:

1. In welke gebieden zijn de beheerplanprocessen al afgerond, en wat waren daar de belangrijkste vraagstukken (overzicht)? Welke lessen (negatief en positief) zijn hieruit te trekken ten aanzien van de inrichting van het beheerplanproces? Is net als bij de tracéwet het wenselijk om over het proces richtlijnen op te nemen in de wet?
2. Op welke wijze is in de afgeronde beheerplanprocessen omgegaan met bestaand gebruik?
3. Welk tempo is in de reeds gerealiseerde beheerplannen gekozen om de doelen te bereiken en hoe is dit tempo geborgd?
4. Op welke wijze is in de reeds bestaande beheerplanprocessen omgegaan met vooraf meten, monitoring, evaluatie, financiering en afspraken over het doorwerken van uitkomsten in opvolgende beheerplannen?
5. Op welke wijze wordt geborgd dat het verslechteringsverbod wordt nageleefd? Bij wie ligt bijvoorbeeld de financiële verantwoordelijkheid voor maatregelen bij handhaving?

Internationaal vergelijkende vragen:

6. Hoe gaan andere EU lidstaten om met beheer van Natura 2000-gebieden? Welke lessen (in positieve zin) zijn er hieruit te trekken ten aanzien van de inrichting van het beheerplanproces?
7. Hoe wordt in andere EU-landen omgegaan met bestaand gebruik? Hoe wordt dit begrip gedefinieerd, berekend en verankerd?

4. Werkwijze, planning en kosten

Werkwijze

In het Natura 2000-dossier zijn knelpunten en juridische vraagstukken onderling sterk verweven. Sommige knelpunten hebben duidelijk een juridische achtergrond, terwijl sommige «juridische problemen» juist een verklaring krijgen vanuit de wijze waarop in de praktijk met het recht wordt omgegaan. Ook bij het zoeken naar oplossingen is het goed om aandacht te besteden aan de juridische randvoorwaarden om te voorkomen dat de bedachte oplossingen op een later moment juridisch niet haalbaar blijken te zijn. Het is dan ook essentieel dat de deelonderzoeken parallel worden uitgevoerd en de onderzoekers de deelonderzoeken onderling goed afstemmen.

Als de Kamer akkoord gaat met het onderzoeksvoorstel zal er voor het juridische deel een offertetraject worden doorlopen, omdat de geraamde kosten voor dit onderzoek boven de € 15 000 uitstijgen. Daarbij zal worden aangegeven dat in de offerte rekening wordt gehouden met afstemming met het PBL wanneer de opdracht gegund wordt. De aanbesteding van het onderzoek zal in nauw overleg met de sector inkoop plaatsvinden. Er zullen 2 à 3 offertes worden gevraagd, op basis waarvan het BOR samen met de commissiestaf een advies zal geven aan de commissie. Wanneer de commissie akkoord gaat zal het onderzoek in november worden aangevangen door de betreffende partij.

Voor het natuur- en milieuaspectendeel en het beheerplanprocesdeel wordt het PBL ingeschakeld. Het PBL heeft aangegeven dat zij voor haar onderzoek aanvullend ecologische expertise nodig heeft van de WUR (Alterra), waar kosten aan verbonden zijn. Deze kosten zal zij doorbereken aan de Tweede Kamer.

De Kamer is bij extern onderzoek opdrachtgever, maar niet verantwoordelijk voor de uitvoering en uitkomsten van het onderzoek. Voor het onderzoek zal, zoals gebruikelijk, een klankbordgroep worden gevormd uit de betrokken vaste Kamercommissie. Deze klankbordgroep heeft als taak zorg te dragen dat alle onderzoeksvragen worden beantwoord door het beoordelen van conceptrapportages en het eindproduct. Ook speelt zij een rol in de selectie van het onderzoeksbureau.

De dagelijkse begeleiding van het onderzoek is in handen van het BOR. Het BOR bewaakt de voortgang van het onderzoek, toetst de inhoudelijke kwaliteit van de werkzaamheden en is aanspreekpunt voor het onderzoek.

Planning

Uitgaande van onderstaande planning, zal het onderzoek uiterlijk aan het einde van het kerstreces in concept klaar zijn. Het conceptrapport zal dan na het kerstreces worden besproken met de klankbordgroep en het onderzoek zal dan uiterlijk eind januari 2011 worden gepubliceerd. De onderzoeksresultaten zijn daarmee op tijd voor de Tweede Kamer beschikbaar voor het wetgevingstraject van de integratie van de Natuurwetgeving dat in het voorjaar van 2011 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

Activiteit	Periode
1. Voorstel ter goedkeuring voorleggen aan Vaste commissie voor LNV	12 oktober 2010
2. Voorstel ter goedkeuring voorleggen aan Presidium en Kamer	27 oktober 2010 Presidium
3. Aanbesteding/offerteprocedure juridisch deelonderzoek	1–15 november 2010
4. Uitvoering deelonderzoeken	15 november–10 januari 2010
5. Bespreken conceptrapport(en) deelonderzoeken met klankbordgroep	januari 2011
6. Publicatie van onderzoeksrapport(en)	eind januari 2011

Kosten

Het juridisch deelonderzoek wordt geraamd op maximaal € 40 000 exclusief BTW, gebaseerd op in totaal ca. 20 dagen onderzoek door hoogleraren, universitair docenten en onderzoekers. De aanvullende kosten voor de ecologische aspecten van de deelonderzoeken die het PBL gaat uitvoeren worden geraamd op maximaal € 10 000. Het maximale geraamde bedrag van € 50 000 (excl. btw) is afgestemd met de stafdienst FEZ, die aan heeft gegeven dat hiervoor budget beschikbaar is binnen het reguliere onderzoeksbudget van de Kamer.