

**23 580**

## **Nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 19..)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 6 april 1998

#### **Hoofdstuk 1. Inleiding**

##### *§ 1.1. Algemeen*

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag bij het onderhavige wetsvoorstel. Het verheugt mij dat de behandeling van het voorstel voor een nieuwe Natuurbeschermingswet thans in een eindfase is beland en in grote lijnen door de leden van de verschillende fracties wordt ondersteund. Onderstaand zal ik ingaan op de vragen en opmerkingen. Ter wille van de leesbaarheid zijn de antwoorden zoveel mogelijk gerangschikt naar onderwerp.

##### *§ 1.2 Uitgangspunten van natuurbeleid*

De leden van de fractie van RPF hebben mede namens de leden van de SGP- en GPV-fractie gevraagd naar de visie van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op het gebied van het natuurbeleid. Zij vragen wat onder natuur wordt verstaan en hoe en waarom deze wordt beschermd.

Het is moeilijk van natuur een eensluidende definitie te geven. In Nederland worden waarden aan vele verschillende verschijningsvormen van natuur toegekend. Natuur is bij uitstek een collectief goed. De overheid draagt daarvoor een specifieke verantwoordelijkheid. Zij ziet het als haar taak om de waarden die, vanuit verschillende invalshoeken, in onze samenleving aan de natuur worden gehecht te beschermen en te beheren. De overheid richt zich bij haar beleid op natuurwaarden die door omstandigheden in het verleden, heden of toekomst onder druk stonden, staan of zullen komen te staan.

De Natuurbeschermingswet is een van de instrumenten om aan de bescherming en het beheer van de natuur vorm te geven. Daarnaast kan ook worden gedacht aan de aankoop van gronden ten behoeve van Staatsbosbeheer en de particuliere natuurbeschermingsorganisaties, aan het relatienotabeleid en aan nieuwe mogelijkheden voor particulier natuurbeheer.

Het natuurbeleid wordt de laatste jaren voor een groot deel mede bepaald door internationale verplichtingen. Deze vloeien onder meer voort uit het Verdrag van Ramsar, de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In Europees verband wordt gestreefd naar een grensoverschrijdend, samenhangend netwerk van waardevolle natuurgebieden. De lidstaten van de Europese Unie hebben de plicht deze gebieden te beschermen.

In mijn nota «Dynamiek en Vernieuwing» (kamerstukken II, 1994/95, 24 140, nrs. 1–2) heb ik aangegeven dat ik het behoud en de ontwikkeling van de natuur in hoge mate een collectieve verantwoordelijkheid acht. De inzet van particulieren bij de uitvoering van het natuurbeleid is mijns inziens van groot belang.

De overheid schenkt bij de uitoefening van haar taak dan ook niet alleen aandacht aan de rechtstreekse bescherming van gebieden en soorten, maar ook aan mogelijkheden voor beschermings- en beheersactiviteiten door particulieren.

De leden van de CDA-fractie wensen te vernemen in hoeverre agrarisch en particulier natuurbeheer in de praktijk kan doorwerken bij de implementatie van het onderhavige wetsvoorstel. Zij vragen daarbij ook in hoeverre de afgelopen jaren substantiële verschuivingen hebben plaatsgevonden bij natuur- en landschapsbescherming op basis van de Natuurbeschermingswet en of daarover financiële gegevens kunnen worden verstrekt.

De Natuurbeschermingswet is al geruime tijd een van de instrumenten die de inzet van particulieren bij het natuurbeheer kunnen stimuleren. Op basis van artikel 17 van het wetsvoorstel kunnen, evenals dat nu het geval is op basis van artikel 14 van de bestaande Natuurbeschermingswet, tussen de overheid en de eigenaar of gebruiker van een beschermd natuurmonument door middel van een beheersplan afspraken worden gemaakt over het in het gebied te voeren beheer. Daarvoor bestaan ook subsidiemogelijkheden.

Op de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is een bedrag van ruim 1 miljoen gulden gereserveerd ten behoeve van de uitvoering van beheersplannen.

Dit bedrag wordt ter besteding uitgekeerd aan de provincies. Een aanzienlijk deel van het bedrag wordt aangewend voor het uitkeren van beheerssubsidies.

Substantiële verschuivingen bij natuur- en landschapsbescherming in het kader van de Natuurbeschermingswet hebben zich de laatste jaren niet voorgedaan.

Thans wordt gewerkt aan uitbreiding van de mogelijkheden voor particulier natuurbeheer.

Dit gebeurt vooral in het kader van het Programma Beheer (kamerstukken II, 1997/98, 25 420, nr.1). De Natuurbeschermingswet zal voor deze nieuwe mogelijkheden voor een deel het ondersteunend instrumentarium kunnen bieden. Hiertoe ligt het in mijn voornemen te bevorderen dat een wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet wordt ingediend, waarin de mogelijkheid wordt opgenomen een wijziging in functie van een gebied van landbouw naar natuur publiekrechtelijk vast te leggen. Zo kan de duurzaamheid van het beheer worden ondersteund. Vorenbedoelde publiekrechtelijke bescherming van functiewijzigingen zal bij afzonderlijk wetsvoorstel worden geregeld.

### *§ 1.3 Integratie Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet*

Door de leden van de RPF-fractie is gevraagd, mede namens de leden van de fracties van GPV en SGP, waarom het onderhavige wetsvoorstel niet is geïntegreerd met het voorstel voor een Flora- en faunawet. Zij vragen of

zich ten gevolge van het achterwege blijven van deze integratie in de uitvoeringspraktijk moeilijkheden zullen voordoen. Het staat vast dat de thematiek van beide wetsvoorstellen met elkaar is verweven. Er bestaat een belangrijke samenhang tussen het beleid gericht op soortenbescherming en het beleid gericht op de bescherming van gebieden. Integratie is daarom niet ondenkbaar. Ik ben echter van mening dat integratie alleen zinvol zou zijn indien de daaraan verbonden voordelen opwegen tegen de aan samenvoeging verbonden nadelen. Integratie is geen doel op zich, maar een middel.

Hoewel er een samenhang is in beleid zijn er verschillen in de systematiek van de regelgeving die moet bijdragen aan de uitvoering van dit beleid. Gebiedsbescherming vergt een ander type regelgeving dan soortenbescherming.

Het wetsvoorstel voor een Flora- en faunawet gaat vooral uit van een stelsel van verbodsbepalingen.

De Natuurbeschermingswet kent naast verbodsbepalingen die de bescherming van een gebied beogen, ook bepalingen gericht op het bevorderen van actief beheer. Vanwege deze specifieke systematiek lijkt mij het integreren van beide wetsvoorstellen niet zinvol. Een en ander zou tot een wel zeer complexe regelgeving leiden en bovendien de totstandkoming van nieuwe wettelijke kaders op dit terrein vertragen.

Voor de uitvoeringspraktijk hoeft het naast elkaar bestaan van bedoelde wetten geen problemen op te leveren. De bescherming van soorten op basis van de Flora- en faunawet kan mede bepalend zijn voor de toepassing van de Natuurbeschermingswet. Beide wetten kunnen elkaar versterken en aanvullen.

## **Hoofdstuk 2. Aanwijzingsbeleid en internationale verplichtingen**

De leden van de fractie van D66 verzoeken om een reactie op het schrijven van Vogelbescherming Nederland van 22 december 1997 inzake het aanwijzingsbeleid. Met name vragen zij de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan te geven welke criteria zullen worden gehanteerd bij het aanwijzen van gebieden op grond van de Natuurbeschermingswet en welke prioriteiten daarbij zullen gelden. Door de leden van de CDA-fractie is de wenselijkheid onderschreven van een versnelling in het aanwijzen van gebieden ter uitvoering van internationale verplichtingen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de voortgang bij het aanwijzen van gebieden ter uitvoering van internationale verplichtingen en de toepassing van het instrument van de Natuurbeschermingswet daarbij. Ook deze leden vragen naar een reactie van de minister op voornoemde brief van de Vogelbescherming.

De leden van de fracties van RPV, SGP en GPV informeren naar de mate van harmonisatie van het nationale natuurbeschermingsbeleid met het Europese beleid terzake.

Tevens zouden deze leden graag weten welke natuurgebieden in de toekomst onder de werking van de Natuurbeschermingswet worden gebracht.

In antwoord op deze vragen wil ik het volgende opmerken.

In de brief van Vogelbescherming Nederland van 22 december 1997, waaraan de leden van de fractie van D66 refereren, onderstreept de Vogelbescherming het belang van de Natuurbeschermingswet. De vereniging acht het van belang dat bij de herziening van het Natuurbeleidsplan uiteen wordt gezet welke criteria zullen worden gehanteerd voor het aanwijzen van gebieden op grond van de Natuurbeschermingswet. Ook vindt zij het wenselijk dat wordt aange-

geven welke prioriteiten worden aangehouden bij de aanwijzing van gebieden. De Vogelbescherming benadrukt in dit verband de noodzaak van naleving door de Nederlandse regering van haar internationale verplichtingen.

De Nederlandse regering heeft in december 1996 bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen een eerste lijst van gebieden aangemeld die in aanmerking kunnen komen voor aanwijzing als speciale beschermingszone in de zin van de Habitatrichtlijn. Deze gebieden hebben een gezamenlijke oppervlakte van ongeveer 280 000 hectaren.

Alle gebieden zijn tevens aangewezen als natuurmonument op grond van de Natuurbeschermingswet. Het streven is erop gericht dit voorjaar een tweede aanvullende lijst in Brussel aan te melden.

Sinds de inwerkingtreding van de Vogelrichtlijn zijn 28 gebieden met een totale grootte van ongeveer 343 000 hectaren aangewezen. Hiervan zijn er 16 tevens aangewezen als natuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet.

De Vogelrichtlijngebieden overlappen grotendeels de wetlandgebieden. Thans zijn 18 wetlands ter grootte van circa 325 000 hectaren aangewezen ter uitvoering van de verplichtingen uit het Verdrag van Ramsar. Daarvan zijn er 13 tevens aangewezen als natuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet.

Op grond van de Natuurbeschermingswet zijn thans in totaal 172 gebieden aangewezen met een gezamenlijke oppervlakte van zo'n 310 000 hectaren. Ruim 90% hiervan is mede aangewezen ter uitvoering van internationale verplichtingen.

Tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik toegezegd dat bij de begroting voor 1999 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een Landelijk Meerjarenprogramma Groene Ruimte zal worden gevoegd. Daarin zal onder meer een nieuw meerjarenprogramma voor de aanwijzing van gebieden in het kader van de Natuurbeschermingswet worden gepresenteerd. Ook zal een programmering voor de aanwijzing van gebieden ter uitvoering van internationale verplichtingen worden opgenomen. Zo zal zichtbaar worden gemaakt op welke wijze de regering uitvoering geeft aan de wens het tempo van de aanwijzingen te verhogen.

Het meerjarenprogramma zal tot stand komen in overleg met de betrokken andere departementen en de provinciale besturen. Op dit moment kunnen derhalve nog geen concrete gegevens worden verstrekt. Gebieden die op grond van internationale verplichtingen moeten worden aangewezen, zullen prioritair worden aangewezen.

Bij de selectie van aan te wijzen gebieden gaat het in de eerste plaats om natuurwaarden die internationaal gezien van belang zijn. Selectie geschiedt op basis van natuurwetenschappelijke criteria. De betrokken natuurwaarden komen voor in gebieden die in aanmerking komen voor aanwijzing in de zin van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn of als Wetland.

Op nationaal niveau kan een selectie plaatsvinden uit de natuurdoeltypen die behoren tot de zogenaamde categorieën nagenoeg-natuurlijke, begeleid-natuurlijke en half-natuurlijke gebieden met belangrijke doelsoorten.

Deze natuurdoeltypen zijn opgenomen in de nota Ecosystemen in Nederland die op 29 augustus 1995 aan de Tweede Kamer is aangeboden. In het kader van de Decentralisatie impuls is met de provincies afgesproken dat deze in 1998 een kaart vervaardigen waarop bedoelde natuurdoeltypen zichtbaar worden gemaakt.

De heer Bierman is van mening dat de verplichtingen voor het Rijk die voortvloeien uit internationale verdragen in het wetsvoorstel onvoldoende zijn uitgewerkt en vraagt naar de voornemens van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij met betrekking tot die uitwerking.

Het wetsvoorstel biedt mijns inziens voldoende mogelijkheden voor het nakomen van internationale verplichtingen, waaronder de verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrictlijn.

Artikel 27 bevat een basis voor het aanwijzen van gebieden ter uitvoering van internationale verplichtingen met betrekking tot natuur- en landschapsbehoud. Bescherming van deze gebieden zal waar nodig plaatsvinden door middel van de aanwijzing als beschermd natuurmonument. In en nabij beschermde natuurmonumenten geldt op grond van artikel 16 van het wetsvoorstel een verbod om zonder vergunning handelingen te verrichten die schadelijk voor de aanwezige natuurwaarden kunnen zijn.

Daarnaast zal bescherming kunnen worden gerealiseerd via het aankopen van gronden, het afsluiten van beheersovereenkomsten met grondeigenaren of streek- en bestemmingsplannen.

Artikel 29 van het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen indien dit ter uitvoering van internationale verplichtingen op het gebied van natuur- en landschapsbehoud noodzakelijk is.

Deze nadere regels kunnen betrekking hebben op alle gebieden die op grond van internationale verplichtingen zijn aangewezen. Niet alleen op gebieden die via een aanwijzing als beschermd natuurmonument worden beschermd, maar voorzover nodig ook op gebieden die via een van de andere hierboven genoemde instrumenten bescherming genieten.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vernemen welke activiteiten zullen worden ondernomen ter versterking van de internationale samenwerking op het terrein van de bescherming van de Waddenzee.

Tijdens de achtste Trilaterale Regeringsconferentie over de bescherming van de Waddenzee op 22 oktober 1997 te Stade in Duitsland hebben partijen de Stade-verklaring en het Trilaterale Waddenzeeplan aanvaard. De belangrijkste afspraken op trilateraal niveau betreffen het streven naar een goede balans tussen ecologische doelen en economische activiteiten in het Waddengebied, bijvoorbeeld door middel van een milieuvriendelijke ontwikkeling van havens, het tegengaan van vervuiling door schepen, kustverdediging, mosselen kokkelvisserij, het zoveel mogelijk onderwerpen van de gevolgen van zeespiegelrijzing en het ontwikkelen van duurzaam toerisme.

Momenteel wordt in trilateraal verband een Plan van Aanpak Communicatie Implementatie van Stade-afspraken voorbereid. Hiermee wordt beoogd zoveel mogelijk betrokkenen van informatie te voorzien. Daarbij valt vooral te denken aan industrie, beheerders en regionaal bestuur. Tevens worden in het Plan van Aanpak voorstellen uitgewerkt over de wijze waarop de Stade-afspraken zullen worden uitgevoerd en wie hierbij zullen worden betrokken. Ook zal aandacht worden geschonken aan een integrale lange termijn visie op de gewenste ontwikkeling van het Waddengebied.

Uiteindelijk gaat het er om dat de uitgangspunten voor het beleid in het Waddengebied trilateraal worden gedragen. Op deze wijze hoeven bij de uitvoering van dat beleid staatkundige grenzen geen beletsel meer te zijn. Het streven is er op gericht dat bij de volgende Trilaterale Regerings-

conferentie in Denemarken in 2001 alle voorgenomen acties in trilateraal verband over beheer, handhaving en inrichting zijn geïmplementeerd.

### **Hoofdstuk 3. Financiële aspecten**

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd of de trage aanwijzing van beschermde natuurmonumenten en van gebieden ter uitvoering van internationale verplichtingen op het gebied van natuur- en landschapsbehoud mede is ingegeven door financiële overwegingen. Zij zouden graag enig inzicht verkrijgen in de ontwikkeling van kosten met betrekking tot aankoop en schadevergoeding. Ook wensen zij te vernemen of de ontwikkelingen op de grondmarkt van de laatste jaren van invloed zijn op het financiële beslag.

Tevens zouden de betrokken leden graag een prognose zien van de kosten voor verwerving, schadevergoeding en subsidies in de eerstkomende jaren.

Het tempo van aanwijzen is trager dan aangegeven in het Meerjarenprogramma Natuur en Landschap 1992–1996. Dit vindt zijn oorzaak echter niet in een gebrek aan financiële middelen. Als belangrijkste oorzaak kan worden genoemd de in de afgelopen jaren gegroeide praktijk om tevoren bestuurlijke overeenstemming te bereiken. Voor tot aanwijzing kan worden overgegaan, wordt een traject van overleg afgelegd teneinde met ieders belangen zo zorgvuldig mogelijk om te gaan.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de grondmarkt op het financiële beslag merk ik het volgende op.

In vergelijking met de waarde van agrarische gronden die van belang zijn voor de verwezenlijking van de Ecologische hoofdstructuur, is de gemiddelde prijs van natuurterreinen de afgelopen jaren slechts in geringe mate gestegen. Omdat het grootste deel van de aangewezen natuurmonumenten uit natuurterreinen en bossen bestaat en slechts enkele honderden hectaren landbouwgrond zijn aangewezen, is de invloed van de prijsontwikkeling op de grondmarkt op het financiële beslag beperkt.

Slechts in een enkel geval, bijvoorbeeld bij een noodzakelijk geachte uitplaatsing van een recreatiebedrijf, is sprake van betrekkelijk hoge kosten.

Verwerving van gronden gelegen in beschermde natuurmonumenten doet zich overigens slechts sporadisch voor. Een belangrijk deel van de aangewezen gebieden is reeds in eigendom en beheer van de overheid of van natuurbeschermingsorganisaties. De ontwikkeling van de waarde in het economisch verkeer verschilt niet wezenlijk van die van gronden gelegen in andere natuurterreinen of in gebieden die zijn aangewezen in het kader van het relatienotabeleid.

In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de ontwikkeling van de kosten met betrekking tot aankoop en schadevergoeding en een prognose voor de kosten van verwerving, schadevergoeding en subsidies voor de komende jaren zij het volgende opgemerkt.

In de afgelopen jaren is er gemiddeld een bedrag van circa 1 miljoen gulden aangewend voor aankopen in beschermde natuurmonumenten. Wellicht zal dit gemiddelde ook in de komende jaren worden uitgegeven. In de laatste dertig jaar is slechts in een enkel geval schadevergoeding toegekend. Op grond van dit gegeven kan ten aanzien van de kosten in dit kader geen extrapolatie voor de toekomst plaatsvinden. Het uitgekeerde bedrag aan schadevergoeding is in totaal tot op heden beneden de f 100 000,- gebleven. Vanwege het feit dat meer gebieden zullen worden

aangewezen als beschermd natuurmonument, kunnen de kosten voor schadevergoeding de komende jaren een lichte stijging te zien geven. Naar verwachting zal de behoefte aan subsidiëring van kosten van beheer en toezicht de komende jaren toenemen. Dit eveneens omdat meer gebieden zullen worden aangewezen en mogelijk ook de bereidheid bij particulieren zal toenemen te komen tot afspraken over beheersplannen. Dit laatste mede als gevolg van stimulerende activiteiten van de provincies op dit terrein ter uitvoering van in het kader van de Decentralisatie Impuls gemaakte afspraken.

#### **Hoofdstuk 4. Decentralisatie**

De leden van de CDA-fractie verzoeken om een toelichting op het standpunt van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ten aanzien van de decentralisatie van een aantal uitvoeringstaken naar de provincies.

Zij willen in dit verband weten of en zo ja, waarom de bestaande uitgangspunten voor decentralisatie tegenwoordig minder valide zouden zijn en welke gevolgen een wijziging van koers zal hebben voor de verhouding tussen het Rijk en de lagere overheden.

Voorts zijn de leden van de CDA-fractie benieuwd of er sprake is van voortschrijdend inzicht ten aanzien van de mogelijkheid de vergunningverlening in bepaalde gevallen aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor te behouden. Dit omdat de argumentatie voor het opnemen van deze mogelijkheid in het wetsvoorstel ten tijde van de tweede nota van wijziging een andere zou zijn dan ten tijde van de vierde nota van wijziging.

De leden van de CDA-fractie hebben terzake van artikel 16, zesde lid, van het wetsvoorstel ook gevraagd aan welke activiteiten wordt gedacht.

In het wetsvoorstel worden de provincies in algemene zin belast met de vergunningverlening. Artikel 16, zesde lid, van het wetsvoorstel maakt het mogelijk vergunningen voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen handelingen, in met name genoemde beschermde natuurmonumenten, door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te laten verlenen. Deze mogelijkheid vormt slechts een uitzondering op het beginsel van vergunningverlening door de provincies. In de meeste gevallen zullen de op grond van de Natuurbeschermingswet benodigde vergunningen door de provincies worden verleend.

Er zijn echter situaties denkbaar waarin vergunningverlening door de provincies gelet op de aard van de betrokken belangen niet wenselijk is. Situaties waarin het gaat om handelingen van nationaal belang, waarvoor veelal ook andere vergunningen op Rijksniveau benodigd zijn. Het van meet af aan op gelijk niveau meewegen van het natuurbelang is in die gevallen noodzakelijk. Coördinatie van de vergunningverlening op centraal niveau is dan vereist. Zo kan een evenwichtige afweging plaatsvinden van alle betrokken belangen. Dit bevordert een doelmatige besluitvorming.

Als voorbeelden van activiteiten van nationaal belang kunnen worden genoemd grote infrastructurele projecten, zoals de aanleg van een Tweede Maasvlakte, de aanleg van leidingen voor olie en gas, olie- en gasboringen en dijkversterkingen. Ook kan eventueel worden gedacht aan bepaalde visserijactiviteiten en militaire activiteiten. Bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur zal een en ander worden uitgewerkt.

Op dit moment is nog geen uitputtend overzicht te geven van de betrokken handelingen en gebieden. De algemene maatregel van bestuur

zal mede in overleg met de provincies worden opgesteld.

Bovengenoemde overwegingen zijn voor de regering reden geweest artikel 16, zesde en zevende lid, aan het wetsvoorstel toe te voegen. De uitspraak van de Raad van State van 3 augustus 1995, waaraan de leden van de CDA-fractie refereren, staat hier los van. In bedoelde uitspraak oordeelde de Raad van State dat het niet mogelijk is op basis van de Natuurbeschermingswet collectief vergunning of ontheffing te verlenen. Een dergelijke handelwijze zou in strijd zijn met het in de wet neergelegde vergunningstelsel.

De leden van de CDA-fractie veronderstellen dat de inzichten van de regering ten opzichte van decentralisatie op dit punt enigszins zijn veranderd.

De algemene uitgangspunten van de decentralisatiegedachte gelden nog steeds en zijn ook terug te vinden in het onderhavige wetsvoorstel. Naar de mening van de regering is het echter niet gewenst bevoegdheden te decentraliseren in gevallen waarin de Rijksoverheid, gelet op de aard van de in het geding zijnde belangen en de waarde van de betrokken natuurgebieden, een bijzondere verantwoordelijkheid draagt. De druk op de nog aanwezige natuurwaarden wordt steeds groter. Nederland staat wat dat betreft de komende jaren voor een aantal belangrijke afwegingen. Ik noemde al de uitvoering van grote infrastructurele projecten.

Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik daarom aangegeven dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de verantwoordelijkheid voor die afwegingen in enkele situaties zelf zou moeten nemen. Zoals opgemerkt gaat het om uitzonderingsgevallen. Grote gevolgen voor de verhouding tussen de Rijksoverheid en de provinciale overheden in algemene zin zijn derhalve niet te verwachten.

Bij het indienen van de tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel is aangegeven dat artikel 16, zesde lid, met name is opgenomen met het oog op een aantal activiteiten in de Waddenzee. Nadien zijn de uitgangspunten die ten grondslag lagen aan opname van dit artikellid echter meer algemeen van aard gebleken. Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is nadrukkelijk naar voren gekomen dat deze uitgangspunten niet specifiek zijn gekoppeld aan het Waddenzeegebied. In die zin is sprake geweest van voortschrijdend inzicht.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of een algemene maatregel van bestuur zal worden opgesteld met daarin aangegeven de activiteiten van nationaal belang, dan wel een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur waarin de in aanmerking komende gebieden worden aangegeven. Zij vragen ook of vergunningverlenende bevoegdheden die de provincies nu reeds uitoefenen, wederom aan deze minister zullen toevallen.

Het voornemen is één algemene maatregel van bestuur op te stellen. Daarin zal worden aangegeven voor welke handelingen, in bij diezelfde algemene maatregel van bestuur te noemen beschermde natuurmonumenten, de vergunningverlening door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij plaatsvindt. Gelet op het feit dat het om uitzonderingssituaties zal gaan, zullen veruit de meeste bevoegdheden die de provincies thans in mandaat namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij uitoefenen, definitief aan de provincies toekomen.

Ik hecht er aan op te merken dat op basis van de huidige Natuurbeschermingswet van decentralisatie in geen enkel geval sprake is. De provincies oefenen thans vergunningverlenende bevoegdheden uit in mandaat namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Door de leden van de CDA-fractie is voorts gevraagd wat de meerwaarde



van de «amvbconstructie» is ten opzichte van andere sturingsmogelijkheden voor de minister die het wetsvoorstel biedt, zoals het geven van een aanwijzing.

Zij vrezen voor een versnippering van bevoegdheden door deze over twee bestuurslagen te verdelen. Dit zou een doorzichtige besluitvorming kunnen bemoeilijken.

Het wetsvoorstel bevat in artikel 45 de mogelijkheid voor de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een aanwijzing te geven aan de provincies terzake van het nemen van een besluit over een vergunningsaanvraag. Het gaat hier enkel om een correctiemechanisme, waarvan slechts bij hoge uitzondering gebruik dient te worden gemaakt. Het is uit een oogpunt van goede bestuurlijke verhoudingen minder passend van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik te maken in situaties waarin de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming naar de mening van de regering ten algemene op Rijksniveau behoort te liggen. In die zin biedt artikel 16, zesde lid, een meerwaarde. Een algemene maatregel van bestuur schept duidelijkheid over de vraag in welke gevallen de primaire verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening bij het Rijk berust.

Voor een ondoorzichtige besluitvorming hoeft in dit kader niet te worden gevreesd. De provincies zullen ten aanzien van het grootste deel van vergunningplichtige handelingen bevoegd gezag zijn. De algemene maatregel van bestuur zal aangeven voor welke met name genoemde handelingen, betrekking hebbend op specifieke natuurmonumenten, de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bevoegd gezag is. In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie terzake kan worden opgemerkt dat deze uitgangspunten ook in het Waddengebied gelden. De provincies zullen daar, afgezien van de in de algemene maatregel van bestuur genoemde handelingen, volledig bevoegd worden voor de vergunningverlening en de uitvoering van de wet op dit punt.

De leden van de PvdA-fractie en CDA-fractie begrijpen niet waarom het Waddengebied zou moeten worden betrokken bij de algemene maatregel van bestuur bedoeld in artikel 16, zesde lid. Zij merken op dat de evaluatie van het in 1993 tussen de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Waddenprovincies gesloten bestuursakkoord heeft aangetoond dat deze provincies de natuurbeschermingstaken en -bevoegdheden in het gebied goed kunnen vervullen. Zij vragen de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij naar zijn visie in deze. Daarbij vragen de leden van de fractie van PvdA ook naar de opvatting van de minister over de toepassing van de zogenaamde voorhangbepaling zoals opgenomen in artikel 16, zevende lid, van het wetsvoorstel. In dit verband zijn zij benieuwd of in geval van een verschil van mening de regering het oordeel van het parlement zal volgen.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie veronderstellen, oefenen de Waddenprovincies op dit moment in het kader van de Natuurbeschermingswet nog geen vergunningverlenende bevoegdheden uit, ook niet in mandaat namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Wel brengen de provincies terzake van te verlenen vergunningen een zwaarwegend advies uit.

Uit het evaluatierapport over de uitwerking van het bestuursakkoord met betrekking tot het Waddengebied blijkt mijns inziens niet dat er reden is over te gaan tot volledige decentralisatie. Het evaluatierapport bevat op dit punt geen heldere conclusies.

Het evaluatierapport geeft vooral inzicht in de wijze waarop de provincies en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij samenwerken op het gebied van de Natuurbeschermingswet.

Na inwerkingtreding van de nieuwe Natuurbeschermingswet zullen de provincies ook in het Waddengebied het leeuwendeel van de vergunning-aanvragen voor hun rekening nemen.

Het feit dat het in enkele gevallen aan het Rijk blijft voorbehouden vergunning te verlenen, staat los van de belangrijke door de provincies te vervullen regierol in het Waddengebied.

Bovendien zullen de provincies in de gevallen waarin het Rijk vergunning verleent nadrukkelijk bij de besluitvorming worden betrokken. Het wetsvoorstel voorziet in deze betrokkenheid. In artikel 43 is vastgelegd dat de provincies hun zienswijze over het al dan niet verlenen van een vergunning naar voren kunnen brengen.

Via de in het wetsvoorstel opgenomen voorhangbepaling zullen de Staten-Generaal in de gelegenheid worden gesteld over de precieze invulling van de algemene maatregel van bestuur met de regering van gedachten te wisselen. Ik ga er vanuit dat regering en parlement in samenspraak op dit punt tot overeenstemming zullen komen.

## **Hoofdstuk 5. Overige onderwerpen**

### *§ 5.1 Afsluiten van beschermde natuurmonumenten*

De leden van de CDA-fractie vragen waarom is afgezien van het opnemen van een bepaling in het wetsvoorstel analoog aan artikel 17 van de huidige Natuurbeschermingswet.

In artikel 17 van de huidige wet is bepaald dat het verboden is, zonder daartoe gerechtigd te zijn, zich te bevinden in of op een water dat deel uitmaakt van een beschermd natuurmonument indien op duidelijke wijze is kenbaar gemaakt dat de toegang tot dat water is verboden. Het is vooral opgenomen als hulpmiddel voor de eigenaar. In artikel 461 van het Wetboek van Strafrecht is een soortgelijk artikel te vinden voor het zich bevinden op grond. Uit de memorie van toelichting bij het voorstel voor de huidige Natuurbeschermingswet blijkt dat artikel 17 is opgenomen vanwege de destijds geldende opvatting dat voornoemd artikel 461 niet van toepassing was op water. De heersende leer is thans echter dat artikel 461 van het Wetboek van Strafrecht ook ziet op het zich bevinden op of in water. Artikel 17 is in die zin overbodig geworden.

De bevoegdheid tot het geheel of gedeeltelijk verbieden van de toegang tot een beschermd natuurmonument komt toe aan het bevoegd gezag en dient in beginsel te worden geregeld via de aanwijzingsbeschikking. Of al dan niet van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, hangt af van de aard van en situatie in het betrokken gebied.

Artikel 20 van het wetsvoorstel verzet zich echter tegen het beperken of verbieden van de toegang tot een terrein voor de eigenaar, de gebruiker en hun huisgenoten.

Indien de toegang geheel of gedeeltelijk is verboden, kan dit op basis van artikel 22 van het wetsvoorstel kenbaar worden gemaakt. Dit artikel voorziet in het – in overleg met de eigenaren en gebruikers – vanwege gedeputeerde staten aanbrengen van kentekenen om de aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument en de rechtsgevolgen daarvan duidelijk te maken.

### *§ 5.2 Externe werking en Habitatrichtlijn*

Door de leden van de CDA-fractie is de vraag gesteld of de doorwerking van de Habitatrichtlijn op grond van artikel 16 van het wetsvoorstel ook geldt voor de externe werking van de Natuurbeschermingswet. Dit zouden zij wenselijk vinden.

Uitgangspunt van artikel 16 is het verbod op het zonder vergunning verrichten van handelingen die schadelijk kunnen zijn voor de in het betrokken gebied te beschermen natuurwaarden. Artikel 16, eerste lid, van het wetsvoorstel bevat dit verbod voor handelingen verricht binnen een beschermd natuurmonument. Artikel 16, vierde lid, bepaalt dat het verbod eveneens van toepassing is op handelingen verricht buiten beschermde natuurmonumenten die zijn vermeld in het besluit tot aanwijzing. Dit betekent dat ook deze, zogenaamde externe handelingen niet kunnen worden verricht zonder een vergunning als bedoeld in het eerste lid van artikel 16.

Het derde lid van artikel 16 bevat een bijzondere afweging voor het verlenen van vergunningen voor handelingen die significante gevolgen kunnen hebben voor beschermde natuurmonumenten. Handelingen derhalve die aanzienlijk ingrijpend van aard kunnen zijn, zoals grote projecten. Deze bijzondere afweging is overgenomen uit artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Voorzover het gaat om handelingen met significante gevolgen geldt het afwegingskader in alle gevallen waarin een vergunning als bedoeld in het eerste lid van artikel 16 is vereist. Omdat een vergunning als bedoeld in het eerste lid ook is vereist voor in de aanwijzing genoemde externe handelingen, zijn de afwegingscriteria van het vierde lid van artikel 16 op die handelingen eveneens van toepassing. Aan de wens van de leden van de CDA-fractie op dit punt wordt met het wetsvoorstel derhalve tegemoetgekomen.

#### *§ 5.3 Doorwerking natuurbeleid in ruimtelijk beleid*

De heer Bierman heeft opgemerkt dat in artikel 8 van het wetsvoorstel een extra bepaling zou moeten worden opgenomen met betrekking tot de doorwerking in streek- en bestemmingsplannen van de in het Natuurbeleidsplan aangegeven gebiedscategorieën.

In artikel 9 van het wetsvoorstel is voorzien in de vaststelling van een structuurschema op het gebied van natuur en landschap. Op deze wijze is verzekerd dat het natuurbeleid zijn ruimtelijke vertaling vindt in het ruimtelijk facetbeleid. Het Structuurschema Groene Ruimte is thans het structuurschema voor het nationale natuurbeleid. Dit structuurschema werkt door in het provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk beleid. De Wet op de ruimtelijke ordening voorziet in deze doorwerking. Een afzonderlijke verplichting voor het doorwerken van het natuurbeleid in streek- en bestemmingsplannen in het onderhavige wetsvoorstel is overbodig.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen