

Vergaderjaar 2003–2004

28 171

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit¹

Vastgesteld 22 juni 2004

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de leden van de vaste commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen van de minister van LNV om de Natuurbeschermingswet (en Flora- en Faunawet) te wijzigen met wetsvoorstel 28 171. Deze wet beoogt implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn artikelen 3, 2e lid, 6 en 7 van richtlijn EEG, nr. 92/43. De leden van de PvdA-fractie constateren dat implementatie te lang op zich heeft laten wachten en dat bovendien behandeling in de Tweede Kamer veel tijd genomen heeft. Adequate toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijn laat aldus nog steeds op zich wachten. Gevolg is ook dat behandeling in de Eerste Kamer onder ongewenste tijdsdruk moet plaatsvinden.

De leden van de PvdA-fractie hebben op drie punten nadere vragen n.a.v. het voorliggende wetsontwerp. Een 2-tal door de Tweede Kamer aangenomen moties roepen vragen op m.b.t. de consistentie in verhouding tot het wetsontwerp. De Vogel- en Habitatrichtlijn is in zichzelf gedetailleerd en hierdoor redelijk complex voor de uitvoering, het wetsvoorstel verhoogt die complexiteit door zijn bestuurlijke uitwerking.

Voor de leden van de PvdA-fractie levert dit vragen op inzake de uitvoerbaarheid.

Ten slotte hebben de leden van de PvdA-fractie vragen bij de het begrip «passend oordeel». Deze leden zijn er wel van overtuigd dat nu snel wetgeving moet worden afgerond, echter niet zonder nader duidelijkheid te krijgen over de onderhavige punten.

De leden van de PvdA-fractie vinden van belang dat oog gehouden wordt of het gekozen stelsel in de wet tot goede uitvoering kan leiden. De reeds afgesproken evaluatie zal door deze leden met extra belangstelling gevolgd worden, zij bepleiten daarin een actieve rol te kunnen spelen om zo aspecten van uitvoerbaarheid en kwaliteit van wet- en regelgeving nadrukkelijk te kunnen volgen. Dat geldt ook met het oog op de moties

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Rabbinge (PvdA), Van der Linden (CDA), Walsma (CDA), (voorzitter), Pormes (GL), Terpstra (CDA), Van den Oosten (VVD), Ten Hoeve (OSF), Slagter-Roukema (SP), Eigeman (PvdA), Schouw (D66).

onder de nrs. 41 en 62 die door de Tweede Kamer zijn aangenomen. De motie van het lid Jager onder nummer 41, waarin opgeroepen wordt in overleg te treden over de grootte van gebieden, roept bij de leden van de PvdA-fractie de vraag op hoe uitvoering zich verhoudt tot de bepalingen in wetsontwerp. Kan de minister aangeven of uitvoering mogelijk is zonder met de Europese richtlijn op gespannen voet te komen? Is de minister bereid ook de Eerste kamer over uitvoering van de motie te informeren. De motie van het lid Jager onder nr. 62 constateert dat «de externe werking van de Vogel- en Habitatrichtlijn grote gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van (bestaande en) economische bedrijvigheid.» De motie roept vervolgens op tot ontwikkeling van een beleidskader om zo strikt mogelijk het begrip «significante gevolgen» te duiden en een helder afwegingskader te scheppen inzake de balans tussen ecologie en economie. De leden van de PvdA-fractie vragen de minister aan te geven welke gevolgen een dergelijk afwegingskader heeft voor de beschermingsfunctie van de nieuwe wet. Het is naar het oordeel van deze leden evident dat implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn gevolgen heeft voor bestaande en toekomstige bedrijvigheid, een nieuw afwegingskader (dat overigens ook weer tot nieuwe administratieve last kan leiden) dient zorgvuldig afgestemd te zijn op de het nieuwe wettelijk stelsel dat ingevoerd wordt met wetsvoorstel 28 171.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het uitgangspunt voor het wetsvoorstel eenvoudig is: de minister wijst gebieden aan ter uitvoering van de Europese richtlijn (art. 10a Natuurbeschermingswet 1998), het besluit omvat in elk geval een instandhoudingsdoelstelling (inzake leefgebieden, natuurlijke habitats en populaties van in het wild levende dieren en plantensoorten voorzover vereist cf. de Europese richtlijn). Instandhouding kan tevens inhouden, herstellen en ontwikkelen.. Vervolgens wordt in artikel 15a dubbeling met oude Natuurbeschermingswet voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat vervolgens op complexe wijze bestuurlijk uitwerking wordt gegeven aan de implementatie. Volgt in artikel 19 een nieuwe paragraaf v.a. 19a met rechtsgevolgen voor gebieden. De complexiteit wordt vooral bepaald door dit artikel dat uit 15 geledingen bestaat.

GS besluiten rekening houdend met eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden.

Het besluit behelst vaststelling van een beheersplan, waarbij ook gemeenten en waterschappen betrokken worden. Volgt een verbod op projecten of andere handelingen die een verstoring effect hebben op het betreffende gebied. Op dit verbod zijn weer uitzonderingen mogelijk ivm bestaand gebruik en zwaarder wegende belangen. De gehele procedure staat los van de procedures cf. de Wet Milieubeheer en de Wet RO, daarvoor zijn coördinatiebepalingen opgenomen.

De leden van PvdA-fractie constateren dat het onderhavig wetsvoorstel hiermee onnodig complex in de uitvoering is en dat door nadere afspraken in behandeling de complexiteit nog gegroeid is. Hierbij staan naar het oordeel van de leden van deze fractie bovendien de middelen te zeer centraal en wordt te weinig gestuurd op de doelen van natuurbescherming.

In het debat is aangegeven dat evaluatie (voorzien over 3 jaar) mee gericht moet zijn op een wetswijziging t.z.t. om gemeenten de bevoegdheid te geven (o.m. de 1 loketgedachte speelt hierbij een rol). In overleg met decentrale overheden, organisaties en betrokkenen moet drie jaar ervaring systematisch in kaart gebracht worden zonder nieuwe voorschriften. Deelt de minister deze aanpak? Is de minister bereid om deze drie jaar geen nieuwe beleidslast toe te voegen?

De Vogel- en Habitatrichtlijn geeft zelf ook aanleiding tot veel detaillering in de regelgeving (o.m. door het grote aantal doeltypen dieren en planten dat bescherming vraagt).

Uitvoerders (bijv. de landschapbeheerders) constateren dat de wetgeving goede bedoelingen heeft, maar veel geregeld oplevert, die bovendien met regelmaat wordt bijgestuurd waardoor die bedoelingen worden ondergraven en waardoor een overmaat aan administratieve last ontstaat. Een citaat uit bijdrage van groene organisatie:

De weidevogelbeschermers konden niet zomaar hun werkzaamheden voortzetten (nesten zoeken en markeren tbv van beschermingsmaatregelen). Volgens de wet moest een ieder persoonlijk ontheffing aanvragen en krijgen. Nu zijn er duizenden weidevogelbeschermers dus dat dreigde volledig uit de hand te lopen. Op het allerlaatste moment is besloten dat de coördinatoren weidevogelbescherming een ontheffingsbrief kregen die zijn weer moesten verspreiden onder de beschermersgroepen. Is de minister er van overtuigd dat voor de komende 3 jaar uitvoering van de richtlijn voldoende geborgd is en hoe gaat de minister invulling geven aan het nu reeds beoogde verbetertraject. Is de minister bereid om na te gaan of een andere benadering mogelijk is waarin minder op details en regulering van middelen gestuurd wordt en meer in samenwerking met decentrale overheden, betrokkenen en natuurorganisaties doelen centraal staan en verantwoordelijkheden worden gedefinieerd.

In art. 19f komt de volgende passage voor: *«maakt de initiatiefnemer alvorens gedeputeerde staten een besluit nemen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.»*

De leden van de PvdA-fractie hebben zorg over de helderheid van het begrip «passend oordeel» dat een essentiële rol speelt in het evenwicht tussen (beoogd) gebruik en instandhouding natuurwaarden. «Passende beoordeling» van de gevolgen is naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie te algemeen. In de MvT wordt aangegeven dat in de Europese richtlijn geen beschrijving gegeven is, wel een toespitsing af te leiden « op de gevolgen en effecten van die projecten etc. voor het gebied in directe relatie met de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied.» «Alternatieve oplossingen en verzachtende maatregelen hoeven geen deel uit te maken van de passende beoordeling maar hebben wel aanmerkelijke voordelen Dit zijn immers cruciale aspecten voor de verdere besluitvorming ». De leden van de PvdA-fractie vragen de ministers waarom dat niet in de regeling meegenomen wordt zoals bij de MER met zijn meest milieuvriendelijke variant. Volgens de leden deze fractie is dan een betere afweging te maken.

Deelt de minister dit oordeel en is de minister bereid dit in het beoogde verbetertraject mee te nemen.

De voorzitter van de commissie,
Walsma

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen