

Vergaderjaar 2008–2009

31 038

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 december 2008

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de nadere vragen in het nadere voorlopige verslag over het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken. Hierna zal ik op deze vragen ingaan.

De leden van de fracties van de PvdA, SP, D66 en PvdD vragen of de conclusie juist is dat de regering er voorshands vanuit gaat dat de aan de Raad van State gevraagde voorlichting over het inperken van de kring van indieners van zienswijzen tot belanghebbenden, geen gevolgen heeft voor het lopende wetgevingsproces. De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband bovendien of dit verzoek om voorlichting al is voorgelegd aan de Raad.

Mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft aan de Eerste Kamer gemeld in haar nadere memorie van antwoord inzake het voorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht,¹ dat de uitkomsten van de aan de Raad van State gevraagde voorlichting als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State, bij gelegenheid van het voorstel voor een invoeringswet «WABO» met het parlement zullen worden besproken. In dat kader zal ook worden gezien wat de gevolgen zijn voor de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: wet), met inbegrip van de bij het voorliggende wetsvoorstel, eenmaal wet, aangebrachte inperking van de kring van personen die zienswijzen kunnen indienen. Het verzoek om voorlichting zal naar verwachting deze maand worden voorgelegd aan de Raad van State. Abusievelijk was in de memorie van antwoord gemeld dat het verzoek om voorlichting al was gedaan.

Overigens zij opgemerkt dat de aan de Raad van State te vragen voorlichting betrekking zal hebben op de eisen die toepasselijke Europese en internationale regels, in het bijzonder het Verdrag van Aarhus,² stellen aan de omvang van de kring van inspraakgerechtigden. Daarbij gaat het met name over inspraak op besluiten over het toestaan van activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de betekenis van de discussie in de Eerste Kamer over de bestuurlijke lus in het voorstel voor een Wet

¹ Kamerstukken I 2007/08, 30 844, nr. G, blz. 23.

² Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, nr. 73).

algemene bepalingen omgevingsrecht in relatie tot de voorgestelde artikelen 39a tot en met 39c van de wet.

Voor de regeling van de bestuurlijke lus is relevant dat bij de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel aanhangig is van de leden Vermeij, Koopmans en Neppérus tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling voor herstel van gebreken in een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter (Wet bestuurlijke lus Awb).¹ In dat voorstel wordt voorzien in een algemene regeling voor de bestuurlijke lus in de Algemene wet bestuursrecht, die aansluit bij het voornemen dat het kabinet op dat punt had. Het ligt voor de hand dat de parlementaire discussie over de wenselijkheid en de precieze vormgeving van de regeling van de bestuurlijke lus primair in het kader van het initiatiefwetsvoorstel wordt gevoerd. In dat kader zal ook worden bezien wat de gevolgen zijn voor de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: wet), met inbegrip van de bij het voorliggende wetsvoorstel, eenmaal wet, geïntroduceerde bepalingen over de bestuurlijke lus.

Overigens zij erop gewezen dat het bij de bestuurlijke lus gaat om een bevoegdheid en niet om een verplichting voor de rechter om het bestuur de mogelijkheid te bieden kleinere gebreken in besluiten te herstellen.

De leden van de fracties van de PvdA, SP, D66 en PvdD vragen zich af of bij het beoordelen van een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de wet, rekening wordt gehouden met de zogenoemde cumulatie van negatieve effecten door andere projecten of handelingen. Zij wijzen in dit verband op een advies van prof. dr. Ch. W. Backes, die concludeert dat er geen rekening wordt gehouden met cumulatie, en dat er daarom sprake is van strijdigheid met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Zij vragen welk verweer de regering tegen deze conclusie en de daaraan ten grondslag liggende redenering mogelijk acht.

Van enige strijdigheid met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn² is geen sprake. In het navolgende zal ik dit toelichten.

De verplichting om bij het beoordelen van de gevolgen van een project voor de natuurwaarden van een beschermd gebied, ook rekening te houden met de mogelijke negatieve gevolgen die worden veroorzaakt door andere projecten of plannen – de zogenoemde cumulatie – volgt uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Dat artikellid schrijft voor dat wanneer een project afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen, significante gevolgen kan hebben voor een beschermd gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn is geïmplementeerd in artikel 19f, eerste lid, van de wet. De wet koppelt de plicht tot het uitvoeren van een passende beoordeling aan de vergunningplicht, geregeld in artikel 19d van de wet. Volgens de wettelijke systematiek moet dus eerst worden vastgesteld of er een vergunningplicht is, en vervolgens of een passende beoordeling is vereist. Op basis van artikel 19d, eerste lid, van de wet geldt een vergunningplicht voor activiteiten die een verslechterend effect kunnen hebben op de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het Natura 2000-gebied of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.

Prof. dr. Backes stelt in zijn notitie van 11 november 2008³ dat «indien nu een project op zich geen significant verstorend effect heeft, maar in combinatie met andere projecten of plannen dat wel kan hebben, (...) een dergelijk project ingevolge van de letter van art. 19d lid 1 (nieuwe) Nbwet 1998 niet vergunningplichtig [is]. De zinsnede «afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen» ontbreekt in art. 19d lid 1 Nbwet 1998 immers. Omdat niet vergunningplichtige projecten, eveneens volgens de letter van de wet, nooit aan een passende beoordeling hoeven te worden onderworpen, kan dat dus tot gevolg hebben dat projecten die

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 352.

² Richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde Flora en Fauna (PbEG L 206).

³ Ch.W. Backes, «Enkele opmerkingen over wetsvoorstel 31 038 (Wijziging Natuurbeschermingswet 1998) in het licht van het Europees natuurbeschermingsrecht», blz. 6.

uitsluitend door cumulatieve effecten significant verstorende effecten hebben niet aan een passende beoordeling hoeven te worden onderworpen. Dat is in strijd met art. 6 lid 3 Hrl.»

Ik deel deze opvatting van de heer Backes niet. Wanneer wordt vastgesteld of een activiteit een verslechterend effect of een significant verstorend effect op natuurwaarden heeft, moet altijd worden gekeken naar de effecten ten opzichte van de huidige staat van instandhouding in het natuurgebied. Ook de Europese Commissie wijst daarop in haar handleiding «Beheer van Natura 2000-gebieden» uit 2000 (blz. 27). De eventuele negatieve effecten die bestaande andere projecten en plannen op het natuurgebied hebben, kunnen daar niet los van worden gezien. Ook wanneer een activiteit alleen in combinatie met andere projecten of plannen een verslechterend effect of een significant verstorend effect heeft, is er dus sprake van een vergunningplicht op grond van artikel 19d, eerste lid, van de wet. Artikel 19d, eerste lid, van de wet is daarom niet in strijd met de Habitatrichtlijn.

In dit verband wijs ik erop dat ook de heer Dimas namens de Europese Commissie, in antwoord op de vragen van het lid van het Europees Parlement mevrouw D. Corbey (PSE) over het onderhavige wetsvoorstel, heeft opgemerkt dat de Commissie «in dit stadium (...) nog geen reden [ziet] tot bezorgdheid in verband met eventuele strijdigheden van de ontwerp-wijzigingen met het Gemeenschapsrecht».¹

Gevraagd wordt hoe bij de toepassing van artikel 19d, tweede lid, van de wet wordt voorkomen dat men zich rijk rekent via saldering, dat wil zeggen dat via het verdisconteren van verwachte positieve effecten op de natuur als gevolg van instandhoudingsmaatregelen, projecten die niet-significant verstorend zijn in een beheerplan worden opgenomen, en aldus zijn vrijgesteld van de vergunningplicht.

Voor handelingen die geen verslechterende effecten en geen significant verstorende effecten hebben, geldt geen vergunningplicht op grond van artikel 19d, eerste lid, van de wet. Opgemerkt wordt in dit verband dat artikel 19d, eerste lid, van de wet spreekt van «verstorend effect». In de voorlichting over de wet wordt deze zinsnede sinds jaar en dag uitgelegd als «significant verstorend effect», aangezien artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, alleen in verplichtingen voorziet wanneer het gaat om handelingen die significant verstorende effecten hebben, en dus niet wanneer het gaat om niet-significant verstorende effecten. Het voorliggende wetsvoorstel brengt de redactie van artikel 19d, eerste lid, van de wet in overeenstemming met deze richtlijnconforme interpretatie.² Handelingen zonder verslechterende effecten en zonder significant verstorende effecten hebben niet tot gevolg hebben dat daarmee de realisering van de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken Natura 2000-gebied in gevaar zal komen. Deze handelingen zijn op grond van de wet dus toegestaan – dus zonder dat een vergunning is vereist. Er hoeft dan dus ook niet te worden «gesaldeerd».

Overigens geldt voor handelingen die wel verslechterende effecten of significant verstorende effecten kunnen hebben, wel een vergunningplicht op grond van artikel 19d, eerste lid, van de wet – ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Wanneer die handelingen worden opgenomen in het beheerplan, geldt de vrijstelling van artikel 19d, tweede lid, van de wet. Voor deze handelingen is saldering mogelijk. Er is dan immers geen risico dat de realisering van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied in gevaar komen.

Gaat het om projecten met mogelijk significante effecten waarop artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing is – hetgeen primair een ecologische vraag is – dan is saldering mogelijk wanneer op het moment van vaststelling van het beheerplan na een passende beoordeling voldoende is verzekerd dat de instandhoudingsdoelstellingen van het

¹ Antwoord van 3 september 2008, P-4090/2008, te vinden op: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2008-4090&language=NL>

² Artikel I, onderdeel W, onder 3, van het wetsvoorstel.

betrokken Natura 2000-gebied niet in gevaar zullen komen. Dat volgt uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De leden van de fracties van de PvdA, SP, D66 en PvdD vragen of er rechtsongelijkheid ontstaat doordat de beheerplannen per gebied verschillend kunnen zijn en daarmee de invulling van de vergunningplicht.

Van rechtsongelijkheid is sprake als in gelijke gevallen verschillende regimes gelden. Door afstemming via het Steunpunt Natura 2000 en het regiebureau Natura 2000 is er in voorzien dat waar sprake is van vergelijkbare situaties binnen de Natura 2000-gebieden, de regels op een zelfde wijze kunnen worden toegepast. Tegelijkertijd moet evenwel worden bedacht dat van gelijke gevallen niet snel sprake zal zijn. Elk Natura 2000-gebied heeft immers zijn eigen natuurlijke kenmerken, een specifieke staat van instandhouding, en daarmee ook eigen instandhoudingsdoelstellingen, hetgeen maatwerk vereist. Dat geldt niet alleen voor de invulling van het beheerplan, maar ook voor de bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor projecten en andere handelingen. In dat verband wijs ik op de aanbeveling van de Commissie Trojan om de beleidsruimte van het bevoegd gezag voor vergunningverlening te vergroten, aangezien het bevoegd gezag bij uitstek in staat is met kennis van en ervaring in het gebied deze afwegingen te maken.¹

De leden van de fracties van de PvdA, SP, D66 en PvdD vragen naar de verhouding tussen de stelling in de memorie van antwoord dat het behalen van de Natura-2000 instandhoudingsdoelstellingen centraal staat bij het opstellen van beheerplannen en de vergunningverlening (Kamerstukken I 2008/09, 31 038, nr. D, p. 10), en de passage uit de memorie van toelichting dat «het bestuursorgaan in staat wordt gesteld een brede belangenafweging te maken met betrekking tot handelingen en projecten die geen significante gevolgen kunnen hebben. Bij deze belangenafweging wegen andere belangen wellicht zwaarder dan de natuurbelangen die bij het vaststellen van het beheerplan uiteraard de doorslag hebben gegeven» (Kamerstukken II 2006/07, 31 038, nr. 3, p. 6). Deze leden vragen eveneens of de voorgestelde wijziging van artikel 19e van de wet, zoals deze is komen te luiden na aanvaarding van het amendement Snijder-Hazelhoff, ertoe kan leiden dat de bescherming van zeer waardevolle gebieden kan verminderen, onder verwijzing naar het eerder aangehaalde advies van prof. dr. Backes.

De maatregelen die worden getroffen op grond van de wet, hebben tot doel om de gunstige staat van instandhouding van habitattypes, van diersoorten en van plantensoorten, te behouden of te herstellen, zie ook artikel 2, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Tegen die achtergrond staat het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden centraal.

Het gaat hier evenwel om het vinden van een zorgvuldige balans tussen ecologie, economie en sociale activiteiten, zoals volgt uit artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Het vinden van een balans is niet eenvoudig in de Nederlandse situatie, waarin veel functies op een beperkt grondgebied moeten worden gecombineerd. Bij de invulling van beschermingsmaatregelen moet daarom rekening worden gehouden met al die vereisten, zodat deze maatregelen in de gegeven omstandigheden ook passend zijn als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting vergt een afweging van belangen, en kan er in voorkomend geval toe leiden dat een ander belang dan het natuurbelang zwaarder wordt gewogen en de doorslag geeft. Daarbij merk ik op dat de instandhoudingsdoelstellingen leidend zijn en het realiseren ervan niet in gevaar mag worden gebracht.

De verplichting om rekening te houden met ecologie, economische, sociale en culturele activiteiten, geldt nu al, en zal blijven gelden op grond

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 654, nr. 51, bijlage, blz. 32.

van artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De expliciete opname van deze bepaling in het wetsvoorstel door het aannemen van het gewijzigde amendement Snijder-Hazelhoff¹ doet daar niets aan af, en brengt daarom geen verandering in het niveau van bescherming van natuurgebieden. Deze bescherming wordt geborgd in het beheerplan als bedoeld in artikel 19a van de wet, en bij de vergunningverlening op grond van artikel 19d, eerste lid, van de wet – naast de overige maatregelen op basis van diverse wetten die bijdragen aan de instandhouding van de natuur.

Het beheerplan en de vergunning zijn instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Bij de passende maatregelen gaat het om situaties waarin een potentiële verslechtering van de kwaliteit van een habitat. Als het gaat om een vergunning voor een project met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied, geven de artikelen 19f, 19g en 19h van de wet een specifieke invulling aan de belangenafweging, die voortvloeit uit de eisen van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Dan mag er slechts toestemming worden verleend als een passende beoordeling is opgesteld en als het bevoegde gezag op grond van die passende beoordeling zekerheid heeft verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast (artikel 19g, eerste lid, in samenhang met artikel 19f, eerste lid, van de wet). Hierop kan alleen een uitzondering worden toegestaan, ingeval er geen alternatieven voorhanden zijn en sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Bovendien moet adequate compensatie worden geboden voor de aangestaste natuurwaarden (artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn; artikelen 19g, tweede lid, en 19h van de wet).

De leden van de fracties van de PvdA, SP, D66 en PvdD vragen of het juist is dat een beheerplan, eenmaal vastgesteld, voor een langere periode vastligt.

De gedachtegang van deze leden is correct. Ik wijs op artikel 19a, tweede lid, van de wet, waarin is geregeld dat een beheerplan voor een bepaald tijdvak van hoogstens zes jaren wordt vastgesteld.

De leden van de fracties van de PvdA, SP, D66 en PvdD vragen of de motie Cramer/Jacobi² inzake de meldingsplicht voor verstorende activiteiten al dan niet zal worden uitgevoerd. Zij vragen in te gaan om de overwegingen van de Tweede Kamer voor het aanvaarden van die motie, en op welke wijze rechtszekerheid kan worden verschaft aan aanvragers.

In deze motie wordt de regering verzocht om de mogelijkheden te bezien van een meldingsplicht voor activiteiten die voor de natuur verstorende, maar mogelijk niet significante gevolgen hebben, en hier in het najaar op terug te komen. Ten aanzien van deze motie heb ik bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel de Tweede Kamer gemeld deze motie te zien als ondersteuning van mijn beleid.³ Aan deze motie heb ik vervolgens uitvoering gegeven door te onderzoeken – indachtig de in de motie verwoorde overwegingen – wat de mogelijkheden voor de invoering van een meldingsplicht zijn. Uit dat onderzoek is het volgende naar voren gekomen.

Veelal zal via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn gewaarborgd dat van tevoren wordt bezien in hoeverre er sprake is van een mogelijk verslechterend effect of een mogelijk verstorend effect. Het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning verleent (veelal burgemeester en wethouders) voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur of milieu, zal bij mogelijke gevolgen voor de natuur de initiatiefnemer wijzen op de mogelijke gevolgen van de natuur, en tevens een verklaring van geen bedenkingen vragen aan het bevoegd gezag van de

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 13.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 24.

³ Handelingen II 2007/08, blz. 98–6914.

Natuurbeschermingswet 1998 (provincie of Rijk).

Bovendien is van belang dat in de oriëntatiefase, die aan een vergunning-procedure voorafgaat, degene die een potentieel schadelijke activiteit verricht of gaat verrichten, bij het bevoegd gezag informeert of er sprake is van een vergunningplicht. Deze oriëntatiefase is een vanzelfsprekend onderdeel van het zorgvuldig verkeer tussen burger en overheid, die overigens niet wettelijk is geregeld, net zo min als dat bij vergunningstelsels op grond van andere wetten het geval is.

Het wettelijk regelen van een meldingsplicht in de natuurwetgeving ter uitvoering van de motie acht ik, gezien het voorgaande, dus niet nodig. Ook zou een wettelijke verplichting niet wenselijk zijn, vanwege de grote aantallen meldingen die dan worden verwacht. Van activiteiten is nu eenmaal niet altijd door burgers van tevoren goed te bepalen of ze al dan niet verstorend zullen zijn, waardoor een melding uit zekerheid wordt gedaan. Noch voor de burger, noch voor de overheid zou daardoor sprake zijn van een werkbare situatie, wat het draagvlak voor natuurbeleid niet ten goede zou komen.

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