

Vergaderjaar 2003–2004

**28 171**

## **Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen**

**Nr. 47**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 december 2003

Bij brief van 19 november jl. verzoekt de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mij nader in te gaan op de uitspraak van het Hof van Justitie van 13 februari 2003 over de implementatie van de Habitatrichtlijn in Luxemburg.

Het Groothertogdom Luxemburg is door het Europese Hof veroordeeld wegens een onvolledige en onjuiste omzetting van de richtlijn 92/43/EEG (hierna: de Habitatrichtlijn). Het betreft de artikelen 1, 4, vijfde lid, 5, vierde lid, 6, 7, 12, eerste lid, sub b en c, tweede en vierde lid, 13, eerste lid, sub b, 14, 15, 16, eerste lid, 22, sub b, en 23, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Het Hof heeft met dit arrest de ingebrekestelling<sup>1</sup> van de Europese Commissie bijna volledig gevolgd.

De belangrijkste punten uit dit vonnis zijn:

- a. Luxemburg heeft ten onrechte de definities uit de habitatrichtlijn niet omgezet (artikel 1 van de Habitatrichtlijn);
- b. Luxemburg heeft geen wettelijke voorzieningen getroffen om de Habitatrichtlijngebieden die nog niet definitief zijn aangewezen maar wel op de communautaire lijst voorkomen te beschermen (artikelen 4 van de Habitatrichtlijn);
- c. Luxemburg heeft geen wettelijke voorzieningen getroffen om gebieden, waarover tussen Commissie en de Lidstaat verschil van mening bestaat of zij op de communautaire lijst moeten worden geplaatst, te beschermen (artikel 5, vierde lid, van de Habitatrichtlijn).
- d. Luxemburg heeft het beschermingsregime uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden onvolledig en onjuist in wettelijke voorschriften omgezet.
- e. Ten slotte heeft Luxemburg tal van bepalingen met het oog op de strikte bescherming van plant- en diersoorten niet of onvolledig omgezet in wettelijke maatregelen (artikel 12, 13 en volgende van de Habitatrichtlijn).

<sup>1</sup> Met een ingebrekestelling van de Europese Commissie wordt de juridische procedure wegens onvolledig implementeren van EU-regelgeving, die kan leiden tot veroordeling door het Hof van Justitie, aangevangen.

Hieronder wordt op deze punten afzonderlijk ingegaan. Daarbij wordt aangegeven wat de gevolgen (kunnen) zijn voor het wetsvoorstel 28 171.

#### Ad (a) *Definities en begrippen*

Artikel 1 van de Habitatrichtlijn bevat een groot aantal definitiebepalingen. De Europese Commissie heeft aangevoerd dat Luxemburg deze bepalingen niet duidelijk, juist en volledig heeft omgezet. Het Hof heeft de Commissie gevolgd en Luxemburg op dit punt veroordeeld.

Wat betekent dit nu voor het wetsvoorstel 28 171?

Het wetsvoorstel 28 171 bevat in de artikelen 1, onderdelen i tot en met m, en artikel 10a, tweede lid, enkele omschrijvingen, die van belang zijn ten behoeve van de implementatie van de Habitatrichtlijn. De omschrijvingen uit artikel 1 van de richtlijn zijn niet opgenomen omdat deze in het wetsvoorstel niet terug komen en ook geen zelfstandige betekenis hebben. Hierdoor is opname van deze omschrijvingen in het wetsvoorstel destijds niet noodzakelijk geacht.

Ook na lezing van het arrest kom ik niet tot een andere conclusie.

In de eerste plaats lees ik uit het arrest van het Hof niet dat omzetting van de in artikel 1 neergelegde omschrijvingen in *wettelijke* maatregelen noodzakelijk is. Het Hof oordeelt immers dat de grief van de Commissie gegrond is omdat het sectorplan waarin Luxemburg voornemens is de omschrijvingen op te nemen, niet tijdig is vastgesteld<sup>1</sup>.

In de tweede plaats is Nederland anders dan Luxemburg niet voor een onvolledige omzetting van artikel 1 van de Habitatrichtlijn in gebreke gesteld.

In de derde plaats wijs ik erop dat door middel van de voorgestelde introductie van het begrip «instandhoudingsdoelstelling» in de definitiebepaling van de Natuurbeschermingswet 1998, een begrip dat ook steeds terugkomt bij de gebiedsaanwijzing (artikel 10a) en in artikel 19a, voldoende is verzekerd dat de verplichtingen van de richtlijn ten volle kunnen worden nagekomen.

#### Ad (b) *Voorbescherming habitatrichtlijngebieden op communautaire lijst*

In artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn staat dat voor Habitatrichtlijngebieden die door de Europese Commissie op de zogeheten communautaire lijst<sup>2</sup> zijn geplaatst, het beschermingsregime uit artikel 6, tweede tot en met vierde lid, van de Habitatrichtlijn dient te gelden. Met andere woorden, een Habitatrichtlijngebied moet alvorens het definitief wordt aangewezen al een zekere voorbescherming krijgen.

Luxemburg heeft aangevoerd dat de administratieve praktijk wel voorziet in dergelijke bescherming. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan dit niet worden beschouwd als een correcte uitvoering van de richtlijn omdat die praktijk naar goeddunken van de administratie kan worden gewijzigd. De grief van de Commissie dat artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn in het Luxemburgse recht niet is omgezet wordt dan ook door het Hof gegrond verklaard.

Wat betekent dit voor de Nederlandse situatie?

De huidige Natuurbeschermingswet 1998 bevat een bepaling (artikel 12) die erin voorziet dat beschermde natuurmonumenten alvorens zij definitief worden aangewezen al een zekere voorbescherming verkrijgen. In geval van een dringende noodzaak is de Minister van Landbouw, Natuur

<sup>1</sup> Zie overweging 23 van het arrest van het Hof van Justitie, zaak C-75/01: Commissie versus Luxemburg.

<sup>2</sup> Deze plaatsing gaat vooraf aan de definitieve nationale aanwijzing van een habitatrichtlijngebied.

en Voedselkwaliteit op grond van dit artikel bevoegd een gebied voorlopig aan te wijzen. Door die voorlopige aanwijzing wordt het wettelijke beschermingsregime operationeel. Met het wetsvoorstel 28 171 is die voorbescherming uitgebreid van alle beschermde natuurmonumenten naar alle Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (het voorgestelde artikel 12, derde lid). Van een ondeugdelijke omzetting van artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn is dan ook geen sprake.

*Ad (c) Voorbescherming gebied waarover verschil van mening bestaat tussen Commissie en Lidstaat*

Op grond van artikel 5, vierde lid, van de Habitatrichtlijn is de lidstaat verplicht een gebied waarover met de Commissie een verschil van mening bestaat over plaatsing op de communautaire lijst te beschermen overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Luxemburg wees het Hof ook hier op de administratieve praktijk in het Groothertogdom, die in voorkomende gevallen deze voorbescherming biedt. Daarnaast tekende Luxemburg aan dat alle habitatrichtlijngebieden zijn aangemeld die onontbeerlijk zijn in het licht van de doelstellingen van de richtlijn. Een verschil van mening met de Commissie wordt dan ook niet verwacht.

Het Hof gaat in dit verweer niet mee en oordeelt dat artikel 5, vierde lid, omzetting in het Luxemburgse recht vereist. De grief van de Commissie wordt gegrond verklaard.

Ik stel vast dat het hier om een uitzonderlijk en – ook in de Nederlandse situatie – louter theoretisch geval van voorbescherming gaat. Immers de Commissie heeft de aanmelding van de Nederlandse bijdrage van habitatrichtlijngebieden inmiddels aanvaard. Uit het arrest kan worden opgemaakt dat een dergelijk verweer echter weinig gehoor vindt bij het Hof. Het Hof eist een wettelijke voorziening.

Wat zijn hiervan de gevolgen voor het wetsvoorstel?

Ik merk op dat het wetsvoorstel 28 171 geen op deze uitzonderlijke gevallen toegesneden voorziening kent. In voorkomend geval biedt de hiervoor genoemde regeling terzake van voorbescherming als eerste uitkomst. Mocht daarover te zijner tijd door het Hof anders worden geoordeeld, dan wijs ik op de vangnetbepaling die erin voorziet dat bij ministeriele regeling regels kunnen worden gesteld voor een juiste uitvoering van verdragen, richtlijnen etc. (artikel 29a). Op basis hiervan is, nadat het wetsvoorstel kracht van wet heeft verkregen, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit direct bevoegd in voorkomende gevallen regels te stellen zodat een gebied waarover met de Commissie verschil van mening bestaat de vereiste voorbescherming overeenkomstig artikel 5, vierde lid, van de Habitatrichtlijn verkrijgt. Aanpassing van het wetsvoorstel acht ik thans derhalve niet noodzakelijk. Nederland is op dit punt overigens ook niet in gebreke gesteld.

*Ad (d) Beschermingsregime Vogel- en Habitatrichtlijngebieden*

In artikel 6 van de Habitatrichtlijn is het beschermingsregime voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden neergelegd. Het Hof verklaart de grieven van de Commissie dat Luxemburg artikel 6, eerste tot en met het vierde lid, van de Habitatrichtlijn niet of onvolledig heeft omgezet, gegrond.

De Commissie heeft tegen Nederland soortgelijke grieven ingebracht bij het Hof, met dien verstande dat Nederland niet terzake van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn in gebreke is gesteld.

Het vonnis van het Hof levert geen nieuwe gezichtspunten op. Het wetsvoorstel voorziet in een volledige implementatie van artikel 6.

*Tenslotte*

Van deze gelegenheid maak ik gebruik u mede te delen dat middels een verzoekschrift van de Europese Commissie d.d. 15 oktober 2003 inmiddels een zaak aanhangig is gemaakt bij het Hof van Justitie te Luxemburg waarbij door de Commissie wordt gevraagd Nederland te veroordelen wegens het niet nakomen van de implementatieverplichtingen ingevolge de Habitatrichtlijn. Ook dit verzoekschrift, waarbij Nederland voor het Hof is gedaagd, bevat geen afzonderlijke grieven op eerder vermelde punten a tot en met c.

Geoordeeld wordt dat, voorzover in casu van belang, met het onderhavig wetsvoorstel genoegzaam wordt voldaan aan die verplichtingen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C. P. Veerman