

Vergaderjaar 2006–2007

29 043

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Vogel- en Habitatrichtlijn

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2006

Tijdens het Algemeen Overleg van 14 september jl. inzake de Vogel- en Habitatrichtlijn heb ik de vaste Commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit toegezegd in een brief nader in te zullen gaan op de verschillende beschermingsregimes van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbwet) en de Flora- en faunawet (Ffwet) in onderling verband en in de relatie tot verdragsrechtelijke verplichtingen (onder andere het Biodiversiteitsverdrag). Deze brief geeft uitvoering aan deze toezegging.

Zowel de Nbwet als de Ffwet geven uitvoering aan richtlijn (EEG) nr. 79/409 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (Vrl) en richtlijn (EEG) nr. 92/43 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Hrl). Doel van deze richtlijnen is bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten (artikel 2, eerste lid, Hrl). Dit gebeurt door tweeërlei maatregelen:

1. maatregelen die gericht zijn op het in een gunstige staat van instandhouding behouden of brengen van habitats van bepaalde typen (bijlage I Hrl) en habitats van bepaalde soorten (bijlage II Hrl) van communautair belang, als onderdeel van een Europees coherent ecologisch netwerk, de Natura 2000-gebieden, waaronder de Vrl-gebieden zijn begrepen (dit is de gebiedsbescherming) en
2. maatregelen die gericht zijn op het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van wilde dier- en plantesoorten door een systeem van strikte bescherming van (specimens) van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, ongeacht of deze soorten zich binnen dan wel buiten de Natura 2000-gebieden bevinden (artikel 12 Hrl) (de soortenbescherming).

Gebiedsbeschermende maatregelen zijn niet gericht op individuele exemplaren van planten en dieren maar op instandhouding van de soorten via behoud of herstel van hun habitats. Bij de soortenbescherming daaren-

tegen worden wel maatregelen opgelegd ten aanzien van de bescherming van individuele exemplaren. Met betrekking tot diersoorten verplicht artikel 12 Hrl de lidstaten tot het instellen van verboden op het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van de soorten genoemd in bijlage IV bij de richtlijn, het opzettelijk verstoren van die soorten (vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek), het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur en de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen (zie van de Vrl artikel 5). Beide vormen van bescherming – gebiedsbescherming en soortenbescherming – zijn nodig voor het behoud of herstel van een gunstige staat van instandhouding van de soorten. Ze hangen dus nauw samen maar dienen wel goed te worden onderscheiden. Ook in de Hrl zijn ze vormgegeven in aparte hoofdstukken.

Naast de meergenoemde Europese richtlijnen zijn voor Nederland verdragen op het terrein van het behoud van de biodiversiteit van belang, zoals het Biodiversiteitsverdrag (5 juni 1992, Rio de Janeiro) en het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern, 19 september 1979). Het Biodiversiteitsverdrag bevat algemene verplichtingen voor staten voor het behoud van de biologische diversiteit en het duurzaam gebruik van de onderdelen daarvan, onder andere verplichtingen tot het identificeren van de relevante onderdelen van de biologische diversiteit aan de hand van een lijst met categorieën bij het verdrag, het reguleren en beheren van de biologische hulpbronnen en het ontwikkelen en instandhouden van wetgeving voor de bescherming van bedreigde soorten. Het laatstgenoemde verdrag bevat een verplichting voor de staten-partijen om concrete verbodsbepalingen ten aanzien van in bijlagen bij het verdrag genoemde in het wild levende planten en dieren in hun wetgeving op te nemen; deze verplichting is vergelijkbaar met die van de Europese richtlijnen.

In Nederland zijn de gebiedsbescherming en de soortenbescherming in twee afzonderlijke wetten geregeld, respectievelijk de Nbwet en de Ffwet. De Nbwet bevat maatregelen ten aanzien van de in Nederland aangewezen Natura 2000-gebieden. Centraal staat dat Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincie (of in bepaalde gevallen een minister) een beheerplan voor het desbetreffende gebied dienen op te stellen met een beschrijving van de instandhoudingsmaatregelen die dienen te worden getroffen (fysieke inrichtings- en beheersmaatregelen, regulering van activiteiten) (artikel 19a Nbwet). Verder bevat deze wet – bij wijze van achtervang – een vergunningplicht voor projecten en andere handelingen in of rondom een aangewezen gebied die de kwaliteit van de habitats kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten en welke projecten en handelingen niet zijn geregeld in het beheerplan (artikel 19d). Zoals ik ook tijdens het AO heb duidelijk gemaakt, beschermt de Nbwet niet méér gebieden in Nederland dan op grond van de richtlijnen zijn aangewezen en legt de Nbwet ook geen strengere maatregelen op ten aanzien van die gebieden dan de richtlijnen eisen (zie ook de brief van 1 september 2006 inzake het te volgen beleid inzake bestaand gebruik en de daarvoor op korte termijn te entameren wetswijziging, Kamerstukken II 2006/06, 30 192, nr. 2).

De Ffwet bevat de op grond van de richtlijnen vereiste soortenbeschermende maatregelen en verboden (artikel 9–15 Ffwet). Van deze verboden op voor de soorten schadelijke handelingen («nee») kan onder voorwaarden («tenzij») worden afgeweken met een ontheffing of een vrijstelling. Deze uitzonderingen zijn niet beperkter dan artikel 16 Hrl en artikel 9 Vrl toestaan. Volgens de Europese Commissie gaat de uitzondering voor de vogelsoorten op de zogenoemde landelijke en provinciale vrijstellings-

lijst zelfs verder dan is toegestaan; zij heeft Nederland daarvoor dan ook in gebreke gesteld. Wat het uitzonderingsregime betreft zoekt Nederland de ruimte waar die er is, om tot een zo praktisch mogelijke invulling te komen (via communicatie, handreikingen, gedragscodes, de leefgebiedenbenadering e.d.).

De Ffwet ziet zoals de Vrl voorschrijft op alle in het wild levende vogelsoorten. Bij algemene maatregel van bestuur worden verder de op grond van de wet beschermde inheemse en uitheemse dier- en plantesoorten aangewezen. Deze lijst wijkt in zoverre af van de Hrl dat ook de volgende soorten worden genoemd: das, gewone zeehond, eikelmuis, veldspitsmuis, waterspitsmuis, adder, hazelworm, ringslang, vinpootsalamander, vuursalamander, elrits, gestippelde alver, 20 bedreigde vlindersoorten en groot zeegras. De reden hiervoor is dat Nederland ten aanzien van een aantal andere inheemse soorten dan de in de richtlijnen aangewezen soorten een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, bijvoorbeeld omdat die in Nederland zeldzaam of bedreigd zijn. Overigens zijn niet alle inheemse soorten aangewezen (dit zouden er ongeveer 25 000 zijn!). Verder moet worden bedacht dat ook de hierboven genoemde andere internationale verplichtingen dan Europese Nederland nopen tot bescherming van bepaalde soorten. Uiteindelijk, bij analyse van de verschillende lijsten, blijkt de aanwijzing van slechts een heel gering aantal soorten in Nederland niet te berusten op een internationale verplichting.

Zoals hiervoor aangegeven hangen de gebiedsbescherming en de soortenbescherming nauw samen. Soms zullen zij elkaar raken of mogelijk zelfs overlappen, met name in en rondom de Natura 2000-gebieden. Hier kunnen dus ook de beschermingsregimes van de Nbwet en de Ffwet elkaar raken. In de aangekondigde evaluatie van beide wetten zal dit een van de punten van aandacht zijn. Zoals ik tijdens het AO heb aangegeven zullen de natuurwetten (naast de Nbwet en de Ffwet ook de Boswet) tezamen worden geëvalueerd. Met deze evaluatie is een aanvang gemaakt en zij zal in de loop van 2007 worden voltooid.

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