

Vergaderjaar 2006–2007

29 043

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Vogel- en Habitatrichtlijn

Nr. 7

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 18 oktober 2006

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ en de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer² hebben op 14 september 2006 overleg gevoerd met minister Veerman van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over:

- **de brief van de minister van LNV van 25 januari 2006 met de stand van zaken IBO Vogel- en Habitatrichtlijn (29 043, nr. 2);**
- **de brief van de minister van LNV van 21 april 2006 met de beantwoording van feitelijke vragen over brief 29 043, nr. 2 (nr. 3);**
- **de brief van de minister van LNV van 16 juni 2006 over Natura 2000-doelen en gefaseerde aanwijzing van gebieden (30 300 XIV, nr. 94);**
- **de brief van de minister van LNV van 1 september 2006 over de Natuurbeschermingswet 1998; bestaand gebruik en vergelijking implementatie andere lidstaten (30 192, nr. 2);**
- **de brief van de minister van LNV van 8 februari 2006 over voortgang de robuuste verbinding Oostvaardersplassen-Veluwe (30 300 XIV, nr. 76);**
- **de brief van de minister van LNV van 13 september 2006 met een reactie op de brief van belangenorganisaties over het Natura 2000-traject (LNV 0600596).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Buijs (CDA), van Beek (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), voorzitter, Atsma (CDA), van Gent (GL), Oplaat (VVD), Mosterd (CDA), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Verbeet (PvdA), Eerdmans (Groep Eerdmans-van Schijndel), van den Brink (LPF), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Ormel (CDA), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), van der Ham (D66), van Velzen (SP), Boelhouwer (PvdA), Douma (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Kruijsen (PvdA), Nijs (VVD), Lenards (VVD) en Willemse-van der Ploeg (CDA).

Plv. leden: Slob (CU), Spies (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Vendrik (GL), Hofstra (VVD), Vacature (CDA), Samsom (PvdA), De Krom (VVD), Krähe (PvdA), Vacature (LPF), Herben (LPF), Vacature (SP), Van Heteren (PvdA), Van Lith (CDA), Özütok (GL), Van Bochove (CDA), Van der Laan (D66), Gerkens (SP), Timmer (PvdA), Depla (PvdA), Fierens (PvdA), Verdaas (PvdA), Veenendaal (VVD), Örgü (VVD), Jager (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), van Gent (GL), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), van Oerle-van der Horst (CDA), van den Brink (LPF), van

Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Spies (CDA), van Lith (CDA), van der Ham (D66), van Velzen (SP), Fierens (PvdA), ondervoorzitter, Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijsen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF), Veenendaal (VVD), Lenards (VVD), Krähe (PvdA) en Vacature (algemeen).

Plv. leden: Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk

(CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Vacature (LPF), Knops (CDA), Vendrik (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Vergeer (SP), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Vacature (SP), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Roefs (PvdA), Varela (LPF), Oplaat (VVD), Van der Sande (VVD) en Crone (PvdA).

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Waalkens** (PvdA) benadrukt dat zijn uitgangspunt de bescherming van kwetsbare natuur is, geplaatst in haar omgeving. Het kapitaal van de kwetsbare natuurgebieden mag niet te grabbel worden gegoooid. Hij is het eens met het voornemen van de minister om de Natuurbeschermingswet op onderdelen aan te passen om het bestaand gebruik een plaats te geven. Hij wordt echter minder blij van de gedachte dat in driekwart van de gebieden eventueel schadelijke activiteiten worden gedoogd zolang de beheerplannen niet zijn vastgesteld. Hij is voorstander van nationaal beleid dat geldt in en rondom alle vogel- en habitatrichtlijngebieden en van een voortoets waarmee wordt bepaald in hoeverre activiteiten schadelijk zijn. Voor een deel zullen de criteria van zo'n voortoets landelijk gelden en voor een deel gebiedsgericht zijn. Bij de aanpassing van de Natuurbeschermingswet moet het kabinet ruimte overlaten voor nadere invulling door een volgend kabinet.

Belanghebbenden moet zo snel mogelijk duidelijkheid en zekerheid geboden worden. Dit kan nu nog niet doordat bepaalde politieke partijen bij dit dossier voortdurend op de rem staan. De heer Waalkens kan deze duidelijkheid wel bieden: hij wil de Vogel- en Habitatrichtlijn implementeren op de manier zoals het kabinet dit voorstelt. Het vertrekpunt daarbij zijn de belangen van de natuur. Hier en daar kan dat botsen met economische activiteiten. De beheerplannen moeten zo snel en zo zorgvuldig mogelijk worden opgesteld. Is er voldoende deskundigheid aanwezig bij provincies en gemeenten om de toetsen, beheerplannen en vergunningverlening ordentelijk te beoordelen en te implementeren?

Mevrouw **Snijder-Hazelhoff** (VVD) benadrukt dat de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn op diverse plaatsen in de samenleving veel stof doet opwaaien. Men ontkent niet het belang van de natuur, maar men vraagt zich af of de implementatie wel goed gebeurt en of er nog menselijke activiteit in de aangewezen gebieden mogelijk is. Bij de VVD-fractie komen veel geluiden van kritiek en verontrusting binnen. Er moet aan mensen zo snel mogelijk helderheid worden geboden en er moet zorg bij ondernemers worden weggenomen.

Is er sprake van een nationale kop bij de uitvoer van de richtlijn? Welke instantie heeft gezorgd voor de voorlopige aanwijzing van de gebieden en hoe is dat gebeurd? Met de reacties van belanghebbenden is in veel gevallen geen rekening gehouden. Er worden gebieden aangemerkt als habitatgebied die op dit moment nog door de landbouw worden gebruikt en geen actuele natuurwaarde hebben. Hoe valt dit uit te leggen? Is het aanwijzen van gebieden uitsluitend op grond van ecologische overwegingen niet wat eenzijdig? Mag er op grond van de EU-richtlijn niet ook een economische afweging worden gemaakt?

Voor gebieden waar doelen gemakkelijker te realiseren zijn, is een hogere doelstelling opgenomen dan voor gebieden waar doelen minder gemakkelijk te realiseren zijn. Wat zijn dan precies die doelen als de doelstellingen zo gemakkelijk kunnen worden aangepast? Hoe valt dit uit te leggen? Hoe zit het met gebieden die zijn aangewezen voor de instandhouding van een bepaalde soort en waar onder invloed van een natuurlijk proces of door klimaatsverandering deze soort niet meer aanwezig is? Kunnen gebieden worden geschrapt en mogen gebiedsgrenzen worden aangepast?

Bij de instandhoudingsdoelstelling wordt tot op zeer gedetailleerd niveau over instandhouding van soorten en aantallen gesproken. Hoe werkt dit in internationaal verband? Heeft Nederland ook een gedetailleerde zorgplicht voor diersoorten die in andere Europese landen in ruime mate voorkomen?

Voor doelen, doelrealisatie en beheerplannen moeten voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Kunnen de instandhoudingsdoelstel-

lingen worden bijgesteld als er te weinig middelen beschikbaar blijken te zijn? Is er dan een soort van hardheidsclausule als blijkt dat de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn onbillijke gevolgen heeft?

Mevrouw Snijder is tegen de voorgestelde wijziging van de wettelijke termijn voor het vaststellen van de beheerplannen. Die komt erop neer dat ze later worden vastgesteld, waardoor er voor belanghebbenden langer onzekerheid blijft bestaan. Er moet zo snel mogelijk worden vastgesteld wat haalbaar en betaalbaar is.

Het bestaand gebruik moet voorlopig uit de vergunningverlening worden gehaald. Is dat echter juridisch te verantwoorden? Is het verder mogelijk om bij aanwijzingsbesluiten het huidige gebruik als uitgangspunt te nemen? De huidige natuur die beschermd wordt, is er mede gekomen op basis van het huidige gebruik.

Is er voldoende aandacht voor een goede voorlichting, die in deze zaak van evident belang is? Zijn de gegevens op de website van het ministerie van LNV duidelijk genoeg? Burgers blijken de onderliggende gegevens vaak niet te kunnen doorgronden. De effectmatige toetsing lijkt vaak gebaseerd te zijn op aannames die nog onvoldoende onderbouwd zijn. Veel sectoren rond de Waddenzee hebben laten weten graag bij de aanwijzing in de eerste tranche te komen, zodat men zo snel mogelijk duidelijkheid krijgt. Tegen de vaststelling van een bufferzone rond het Korenburgerveen bij Winterswijk is veel weerstand, ook vanuit de provincie Gelderland. Wordt er voldoende geluisterd naar de bezwaren? Kan de minister deze grenzen nog eens bezien?

De heer **Jager** (CDA) sluit aan bij een artikel in het blad Plant en Werk, waarin wetenschappers op grond van voortschrijdend inzicht stellen dat natuurbeheer moet inspelen op de dynamiek van klimaat en verstedelijking. Hij vraagt zich af of soortenbescherming nog wel relevant is en pleit in plaats daarvan voor gebiedsbescherming.

Het is op dit moment vooral van belang onduidelijkheid voor belanghebbenden weg te nemen. De beheerplannen kunnen die duidelijkheid scheppen. Er moet daarbij een goede balans worden gevonden tussen natuur en economie.

Zolang er geen beheerplannen zijn, moet het bestaand gebruik geaccepteerd worden en is dit niet vergunningplichtig. Als er echter wijzigingen optreden in het gebruik of als er een nieuwe Hinderwetvergunning moet worden gevraagd, is er een natuurvergunning nodig. Waaraan wordt bij zo'n vergunningaanvraag op zo'n moment getoetst? Wordt in zo'n situatie geprobeerd de vaststelling van het beheerplan te vervroegen? Brussel heeft gezegd de 162 nu voorliggende gebieden voldoende te vinden. Het valt dus te verwachten dat een aangemeld gebied een aangewezen gebied wordt. Kan daarom voor gebieden uit de tweede tranche alvast een beheerplan worden opgesteld, want belanghebbenden hebben behoefte aan duidelijkheid? Kunnen beheerplannen versneld worden vastgesteld of moet per se eerst de aanwijzing plaatsvinden?

Blijft het voorlopig bij de 162 gebieden waar nu sprake van is? Er moet eerst orde op zaken gesteld worden voordat er nieuwe gebieden aan worden toegevoegd. Is er na de aanwijzing van gebieden en de benoeming van de instandhoudingsdoelstelling daarbij, nog ruimte om de begrenzing en de doelen enigszins aan te passen? Kunnen bijvoorbeeld doelen tijdens de besprekingen over de beheerplannen bijgesteld worden als ze irreëel blijken te zijn? Kan er daarbij bijvoorbeeld elders worden gecompenseerd? Haalbaar en betaalbaar moeten uitgangspunt zijn.

Is het mogelijk om duingebieden die nodig zijn voor de bescherming van het achterland, tot exclave te maken, in de wetenschap dat waterschappen over het algemeen goed met natuurwaarden omgaan? Op die manier zullen er voor zulke gebieden minder zware procedures ontstaan.

De bestuursstructuur in Nederland is geheel anders dan in de overige lidstaten. In Engeland en Zweden kent men bijvoorbeeld de zogenaamde

ZBO's en de bodem-upstructuur. Kan er een onderzoek gedaan worden naar een dergelijke structuur voor Nederland, die wellicht kan leiden tot minder bureaucratie en administratieve lasten?

Hoe staat het met de taskforce LTO-LNV-IPO? Deze taskforce moest duidelijkheid scheppen op verschillende gebieden. Dat kan van belang zijn bij de bespreking van de beheerplannen. Wat is de stand van zaken?

Ook de heer Jager pleit voor aanwijzing van de Waddenzee in de eerste tranche.

De heer **Van den Brink** (LPF) dacht dat het zou blijven bij de 162 gebieden, maar nu begint men ook regels op te stellen voor de zones om die gebieden heen. De gebieden die zijn aangewezen, worden in economische zin doodgemaakt en zullen verpauperen, want economische stilstand betekent achteruitgang. De natuur is er voor de mensen, de mensen zijn er niet voor de natuur. Welke economische activiteiten kunnen zich nog wel volop ontwikkelen in de aangewezen gebieden?

Ook de heer Van den Brink dringt erop aan dat er zo spoedig mogelijk duidelijkheid komt voor belanghebbenden. Nu zitten bedrijven in en om de gebieden op slot. Ook bestaand gebruik zonder ontwikkelingsmogelijkheden betekent stilstand en is dus een sterfhuisconstructie. In de VHR-gebieden moeten economische ontwikkeling en natuurontwikkeling in een goede verhouding tot elkaar staan.

Hoe zit het met de schadevergoedingen? Ook in gebieden waar geen problemen met bestaand gebruik verwacht worden, kunnen bestaande gebruikers door de nieuwe beheerplannen beperkt worden in hun ontwikkelingsmogelijkheden. Dat betekent dat ook daar schade geleden wordt, die moet kunnen worden verhaald.

Er moet kunnen worden afgeweken van de verboden en geboden die in de richtlijnen staan. In Duitsland neemt men die vrijheid om af te wijken. Gaat Nederland dat ook doen, al is het alleen maar om zich op dit punt solidair te verklaren met Duitsland?

Ook de heer **Van der Staaij** (SGP) dringt aan op het snel bieden van duidelijkheid over begrenzings, doelen en de consequenties van de aanwijzing voor bijvoorbeeld boeren en vissers. Bedrijven in de omgeving van een Natura 2000-gebied moeten zich in de toekomst kunnen blijven ontwikkelen. Daartoe moet in de eerste plaats bestaand gebruik zeker worden gesteld. Welke situaties worden verder beschouwd als ecologisch urgent? Wat is daarbij de schade van belanghebbenden en hoe zal die schade worden vergoed?

Met de aangekondigde bekendmaking van de aanwijzingsbesluiten staat de implementatie van Natura 2000 voor een cruciaal punt. Tot de vaststelling van de instandhoudingsdoelen in de aanwijzingsbesluiten is er nog ruimte bij het vaststellen van de hoogte van de opgave per gebied en het tempo van realisatie.

De voorgestelde doelen zijn ambitieus. Het lijkt erop dat vooral ecologische overwegingen de einduitkomst hebben bepaald. Een bredere afweging met ook economische belangen is echter zeer wezenlijk voor de billijkheid van het eindresultaat. De gevolgen van toepassing van met name de criteria haalbaar en betaalbaar kunnen nog niet goed in kaart worden gebracht. Daarom is het van belang om in de aanwijzingsbesluiten mogelijkheden op te nemen om, waar dit nodig is, tot aanpassing van de doelen en de doelrealisatie te komen. Voor situaties waarin onbedoeld onbillijkheden ontstaan, moeten er ontsnappingsclausules zijn. Wat zijn daarvoor de mogelijkheden? Wat gaat er precies gebeuren met de gebieden die als «ecologisch urgent» worden aangemerkt?

De habitattoets behoeft evaluatie met het oog op de terugdringing van regelgeving en uitvoeringslasten en met het oog op het nastreven van een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven in de EU.

De rivierprik is van de rode lijst gehaald, maar staat nog steeds in de Flora- en faunawet genoemd. Deze vissoort moet daar spoedig uit worden geschrapt, zodat er binnen de kaders van de Visserijwet op kan worden gevestigd. In het Natura 2000-doelendocument is de situatie van de rivierprik-populatie echter weer gewijzigd van «gunstig» naar «matig», zodat er alsnog niet op gevestigd zou mogen worden. Is er hierbij sprake van een driedubbele bescherming van soorten en, zo ja, kan hierbij tot vereenvoudiging worden gekomen?

Antwoord van de minister

De **minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit** stelt het op prijs dat er nu uitvoerig over de Vogel- en Habitatrichtlijn kan worden gesproken, omdat erover veel onduidelijkheid en erdoor veel onzekerheid is ontstaan. Ook doen er veel spookverhalen de ronde.

De Natuurbeschermingswet en de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in nationale wetgeving zijn uitvloeisels van Europese wetgeving en internationale afspraken. Het doelendocument beschrijft de instandhoudingsdoelen en is het kader voor zowel de aanwijzingsbesluiten als de beheerplannen. De aanwijzing van de gebieden, die nu zal volgen, geeft juridische duidelijkheid. In de aanwijzingsbesluiten worden de instandhoudingsdoelen en de omvang en begrenzing van de gebieden vastgelegd. De Tweede Kamer heeft erop aangedrongen vóór 14 september geen onomkeerbare besluiten te nemen, maar na dit Kamerdebat moet er duidelijkheid geboden gaan worden. In de tussentijd is op het ministerie wel gewerkt aan de voorbereiding van de aanwijzingsbesluiten. Om redenen van zorgvuldigheid zullen de gebieden niet in één keer, maar in tranches worden aangewezen. Voor ongeveer 50 van de 162 gebieden is wat meer tijd nodig. Er zullen op land niet meer dan 162 gebieden worden aangewezen. Op zee wordt echter nog wel een aantal gebieden aangewezen.

Na aanwijzing volgt de opstelling van de beheerplannen, de kern van het hele proces. In de beheerplannen worden de instandhoudingsdoelstellingen per gebied uitgewerkt qua omvang, ruimte en tijd. Erin staan de resultaten die moeten worden behaald, de maatregelen die daarvoor nodig zijn en de verhouding tot het bestaand gebruik. Alle belanghebbenden worden betrokken bij het opstellen van deze beheerplannen. Uitgangspunt is dat de plannen haalbaar en betaalbaar zijn. Tijdens de uitwerking van de beheerplannen kan blijken dat doelen of grenzen niet haalbaar zijn, waarna doelen of grenzen kunnen worden aangepast. Dit kan echter wel leiden tot nieuwe procedures en verplichtingen. De vertaling van de instandhoudingsdoelen naar de ruimtelijke implicatie per gebied gebeurt zo krap mogelijk. Er komt een organisatie die de opstellers van de beheerplannen gaat ondersteunen. De Kamer wordt hierover tijdig geïnformeerd. Een belangrijk uitgangspunt is dat zo snel mogelijk duidelijkheid gegeven wordt aan betrokkenen in en nabij de Natura 2000-gebieden. Het opstellen van beheerplannen moet zorgvuldig en in goed overleg gebeuren en kost daarom tijd. Tegelijkertijd moeten de plannen er zo snel mogelijk komen om de gewenste duidelijkheid te bieden. De minister verwacht dat de meeste beheerplannen in 2009 definitief zijn vastgesteld en rechtskracht hebben.

Er wordt gestreefd naar een heldere en open communicatie. Daarvoor zijn brochures gemaakt, zijn er voorlichtingsbijeenkomsten voor belanghebbenden georganiseerd, worden er nieuwsbrieven verspreid en staat de internetsite ter beschikking. Verder zijn er «werkateliers» georganiseerd, waarbij samen met belanghebbenden oplossingen van problemen met de regelgeving worden gezocht. 26 september aanstaande wordt hierover een symposium gehouden.

Bij de opstelling van het doelendocument zijn als uitgangspunten gehanteerd:

- maximaal aansluiten bij het nationale beleid, met name de Ecologische Hoofdstructuur;
- bestaande kwaliteiten handhaven;
- haalbaarheid en betaalbaarheid nastreven;
- uitgaan van bestaande budgetten voor beheer.

Nederland doet niet meer dan waartoe het door Europa wordt verplicht. Er is geen sprake van een nationale kop. Er wordt zo veel mogelijk ruimte gelaten en er wordt alleen waar nodig richting gegeven. Zo wordt bij het opstellen van de beheerplannen ruimte gelaten waar doelen worden gerealiseerd, wat de omvang van de opgave wordt en in welk tempo en met welke maatregelen doelen worden gerealiseerd. Er wordt voldoende beleidsruimte gelaten voor volgende kabinetten. Niet alles hoeft in één keer te worden gedaan. Beperkte budgetten kunnen aanleiding geven prioriteiten te stellen.

Het beschermingsregime is gebaseerd op de Natuurbeschermingswet 1998, die aansluit bij artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Er worden enkel wat kleine aanpassingen in de Natuurbeschermingswet doorgevoerd om de aansluiting op de richtlijn te verbeteren. Daarnaast heeft Nederland op grond van het internationale biodiversiteitsverdrag de zorg voor enkele soorten die niet in de Vogel- en Habitatrichtlijn staan, maar wel in de Flora- en faunawet. Er bestaat een zekere overlap tussen de verschillende wetten. Daarom wordt ernaar gestreefd de Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet en de Boswet tegelijkertijd te evalueren. Deze evaluatie staat gepland voor begin volgend jaar. Het ministerie heeft bovendien bij de Europese Commissie gepleit voor een goede evaluatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Europees verband.

Duitsland is door Brussel in gebreke is gesteld en door het Hof veroordeeld. Frankrijk hangt een claim van 1,2 mld boven het hoofd voor onder andere het niet adequaat implementeren van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Nederland is al veroordeeld door Brussel en is nog slechts één stap verwijderd van een dwangsom. Daarom wordt er door het ministerie uiterst nauwkeurig gemanoeuvreed tussen wat wel en wat niet mogelijk is.

Er is veel misverstand over bestaand gebruik. De Natuurbeschermingswet heeft een staartje gekregen in het zogenaamde Kokkelvisserijarrest van het Europese Hof van Justitie. Hierdoor kan niet alle bestaand gebruik zomaar worden voortgezet. Het arrest bepaalt dat bepaalde vormen van bestaand gebruik zullen moeten worden getoetst op hun effecten voor de natuur. Toch is het niet de bedoeling al het bestaand gebruik uitgebreid te beoordelen. Alleen wanneer dat door zijn aard of intensiteit tot een kwaliteitsverslechtering of tot een significante verstoring van op Europees niveau beschermde diersoorten in een gebied kan leiden, moet er worden beoordeeld. Er wordt terecht op dit punt om duidelijkheid gevraagd, maar tegelijkertijd moet er nogal eens een moeilijke afweging gemaakt worden tussen economische en ecologische belangen.

In de brief van 1 september is geschetst op welke wijze er met bestaand gebruik zal worden omgegaan. Er zijn 162 gebieden waarvoor beheerplannen moeten komen. Het opstellen van een beheerplan is het aangegeven moment om de natuurdoelen af te zetten tegen het bestaand gebruik. Als dit gebruik geen probleem is, kan het worden gereguleerd in het beheerplan en komt er een vrijstelling van de vergunningplicht. Als het bestaand gebruik wel problematisch is, worden de mogelijkheden onderzocht om de negatieve effecten te matigen. Het opleggen van een vergunningplicht moet altijd het uiterste middel blijven.

In bepaalde gevallen is het noodzakelijk om het bestaand gebruik al voordat de beheerplannen worden opgesteld, te beoordelen op het effect op natuurwaarden. Het gaat dan om ecologisch urgente situaties waarbij er geen alternatieven zijn om de negatieve effecten tegen te gaan en waar moet worden voorkomen dat bestaand gebruik ertoe leidt dat natuurwaarden onomkeerbaar verloren gaan. Het bevoegd gezag moet in zo'n

situatie een aanwijzing kunnen geven. Er is een inschatting gemaakt om hoeveel gebieden het daarbij gaat. In 138 van de 162 gebieden is er geen probleem met het bestaand gebruik. Men schat in dat er in 24 gebieden wél sprake is van een ecologisch urgente situatie.

Er is onderzocht of het voorgestelde beleid goed kan worden uitgevoerd met de huidige bepalingen over de vergunningplicht in de Natuurbeschermingswet. Daarbij is men tot de conclusie gekomen dat dit beleid beter te realiseren is als de wet op dit punt wordt gewijzigd. Het wettelijk uitgangspunt wordt dan dat het schadelijk bestaand gebruik wordt aangewezen door het bevoegd gezag in de periode dat de beheerplannen nog niet gereed zijn. De bewijslast negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden wordt omgekeerd en komt te liggen bij het bevoegd gezag dat het aanwijzingsbesluit ter beschikking heeft om in voorkomende geval de activiteit te beperken. Hiervoor zal nog in de huidige kabinetsperiode een wetsvoorstel naar de Kamer worden gestuurd.

Bij de aanpassing van de Natuurbeschermingwet van 1998 zal aandacht besteed worden aan een betere omschrijving van het bestaand gebruik. Bij het toetsen van de effecten van bestaand gebruik zijn aannames niet voldoende. Het Europese Hof heeft bepaald dat er een passende beoordeling nodig is als op grond van objectieve gegevens niet uit te sluiten is dat een project significante gevolgen kan hebben voor het gebied of de soort. Een vergunning wordt pas verleend als er zekerheid is dat er geen sprake is van aantasting. Het is uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of aan de eisen is voldaan.

In geen van de aan te wijzen gebieden staat de economische activiteit voorop, want het zijn immers natuurgebieden. Er zijn in dergelijke gebieden echter nog steeds economische activiteiten mogelijk. Zo is er in week 36 voor de kokkelvisserij nog een vergunning afgegeven. Verder heeft de recreatiesector niet alleen te kampen met meer regels door de Vogel- en Habitatrichtlijn, maar wordt er ook geprofiteerd van de aanwezigheid van mooie natuurgebieden. De minister benadrukt dat het niet zo is dat er door de totstandkoming van de Natuurbeschermingswet in de natuurgebieden ineens helemaal niets meer kan op economisch gebied. Voor gebieden waar doelen gemakkelijker te realiseren zijn, is een hogere doelstelling opgenomen dan voor gebieden waar doelen minder gemakkelijk te realiseren zijn. Als je een soort in het ene gebied gemakkelijker kunt beschermen dan in een ander gebied doordat in het ene bijvoorbeeld de economische consequenties van beschermingsmaatregelen minder groot zijn, is het immers logisch je te concentreren op het gebied waar de doelstellingen het best en gemakkelijkst gerealiseerd kunnen worden. In dit gebied wordt er dan meer gedaan, waardoor er op andere plaatsen minder maatregelen genomen hoeven te worden.

De Algemene wet bestuursrecht garandeert rechtsbescherming voor mensen die door overheidsplannen benadeeld worden. Verder is er het beginsel van de rechtmatige overheidsdaad die kan leiden tot schadevergoeding. De Natuurbeschermingswet voorziet daarin.

Om goed zicht te krijgen op de externe werking van Natura 2000 in relatie tot ammoniakemissie wordt er op dit moment samen met relevante partijen gewerkt aan een toetsingskader voor vergunningverleners. Zij kunnen dit kader gaan gebruiken om te beoordelen of een uitbreiding of een nieuwe vestiging van een agrarisch bedrijf toegestaan is in de nabijheid van een Natura 2000-gebied. Het opstellen van het toetsingskader kost meer tijd dan verwacht werd omdat er aanvullend wetenschappelijk onderzoek nodig is. Bovendien is de juridische ruimte zeer beperkt. Voor extensieve grondgebonden veehouderij worden maatwerkoplossingen gezocht, omdat de schadelijke effecten van dit soort bedrijven beperkt zijn, terwijl deze sector een economische en ecologische meerwaarde heeft. Naar verwachting komt het toetsingskader dit najaar gereed. Zodra het beschikbaar is, wordt het naar de Kamer gestuurd. Vanaf begin 2007 moeten de provincies met het kader aan de slag kunnen. Er is weinig

overlap met het Wetsvoorstel ammoniak en veehouderij, omdat het genoemde toetsingskader slechts voor specifieke gebieden geldt en is gericht op Europese regelgeving, terwijl de WAV een veel bredere toepassing kent en geheel Nederlandse wetgeving is.

De provincies hebben voldoende kennis om de toetsen, beheerplannen en vergunningsverlening ordentelijk te beoordelen en te implementeren. Voor gebieden die nog niet zijn aangewezen, kunnen al wel beheerplannen worden opgesteld, maar die kunnen pas worden vastgesteld ná een aanwijzingsbesluit. De provincies pleiten voor behandeling van de Waddenzee in de tweede tranche terwijl sectoren rond de Waddenzee pleiten voor aanwijzing in de eerste. De minister stelt daarom voor de Waddenzee aan het begin van de tweede tranche te behandelen. De natuurlijke dynamiek heeft een rol gespeeld bij de formulering van de doelstellingen in de verschillende gebieden. Dit speelt met name bij zandhonger. De minister ziet niets in een met Zweden en het VK vergelijkbare rol voor ZBO's. Exclavatie van voorzieningen voor waterwering en waterkering uit Natura 2000-gebieden biedt geen soelaas.

De rivierprik heeft in het doelendocument de status van «matig-ongunstig, maar met goede vooruitzichten». Strengere maatregelen zijn daarom niet nodig en er kan volgens de minister «best gevist worden» op de rivierprik.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Waalkens** (PvdA) vraagt zich af hoe de handhaving wordt georganiseerd als de bewijslast voor schadelijk bestaand gebruik wordt omgekeerd. Als de handhaving niet op orde is, is er sprake van gedogen.

Volgens mevrouw **Snijder-Hazelhoff** (VVD) wordt er niet alleen gesproken over gebieden die al natuurwaarde hebben, maar ook over nieuwe natuur die nog gemaakt moet worden. Zij noemt als voorbeelden het Fochterlooërveen en het Korenburgerveen. Het gaat daarbij om grote gebieden die zelf geen grote natuurwaarden hebben, maar die worden aangewezen omdat het beheer ervan effecten zou hebben op het nabijgelegen natuurgebied.

De heer **Jager** (CDA) merkt op dat er door het Biodiversiteitsverdrag en de Flora- en faunawet een aantal soorten buiten de VHR-kaders valt. Toch staat op die soorten in sommige gevallen de zware habitattoets via de Natuurbeschermingswet. Hoe werd er in het verleden getoetst, toen er nog geen sprake was van de zware habitattoets? Heeft de nieuwe habitattoets geleid tot meer bureaucratische lasten?

Kan er in een beheerplan ook een groei van bestaand gebruik worden opgenomen? Geldt bij nieuwe natuur op cultuurgroonden het kader van het beheerplan dat wordt opgesteld voor het aangrenzend natuurgebied, of geldt het kader van de Ecologische Hoofdstructuur?

Voor de mosselsector is ooit een verbeteropgave afgesproken. Wanneer treedt die in werking?

De heer **Van den Brink** (LPF) schetst een situatie waarin een doel niet haalbaar en betaalbaar blijkt te zijn. Wat gebeurt er als Nederland daarvoor in conflict komt met de Brusselse regels?

Hij vraagt de minister te bevestigen dat er in 138 gebieden bestaand gebruik mogelijk is. In een soort bestemmingsplan wordt aangegeven wat de ontwikkelingsmogelijkheden daar zijn. Als deze mogelijkheden er onvoldoende zijn, wordt de schade vergoed. In de 24 andere gebieden wordt al in een veel vroeger stadium schade geleden. Hoe wordt die schade vergoed?

De heer **Van der Vlies** (SGP) vraagt in hoeverre gemeenten en waterschappen in de periode dat er nog geen beheerplan is vastgesteld, kunnen

anticiperen op voorgenomen maatregelen. Kunnen zij in die periode bijvoorbeeld bestaande bedrijfsvoering bevroren? Hoe kan verder een juridisering van het proces worden voorkomen?

De **minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit** legt uit dat de Flora- en Faunawet zijn eigen toetsingskader heeft dat primair toeziet op soortenbescherming. Dat moet onderscheiden worden van het toetsingskader van de Natuurbeschermingswet, dat primair ziet op de bescherming van habitattypen en habitats van soorten. De minister zegt toe, te bezien of dit in de praktijk problemen geeft. Vóór de behandeling zal hij de Kamer over de verschillende beschermingsregimes berichten.

De minister verklaart nogmaals dat er in het kader van de Natuurbeschermingswet als implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn geen sprake is van een nationale kop. Bij de Flora- en faunawet valt daarover wellicht te twisten. Dat laat hij uitzoeken en daarover zal hij de Kamer berichten. Hij vindt het van groot belang dat de «indianenverhalen» over nationale koppen de wereld worden uitgeholpen.

Als doelstellingen niet haalbaar en betaalbaar blijken te zijn, gaat men naar Brussel om dit met goede argumenten uit te leggen.

In de beheerplannen kan worden aangegeven wat de ontwikkelingsmogelijkheden zijn en worden de verschillende belangen tegen elkaar afgewogen. Daarbij moet een doorkijk naar de toekomst worden gegeven. In een beheerplan kan dus ook staan in hoeverre bestaand gebruik in de toekomst voor uitbreiding in aanmerking kan komen.

In de periode vóór de vaststelling van de beheerplannen gelden de streek- en bestemmingsplannen. Verder geldt de vraag of ontwikkelingen die in deze voorfase plaatsvinden en conform streek- en bestemmingsplan zijn, leiden tot onomkeerbare ecologische schade. Als dat zo is, moet het bevoegde gezag ingrijpen.

Er is een fundamenteel verschil tussen gedogen en een aanwijzing geven. Bij gedogen weet de overheid dat het fout zit, maar doet zij toch niets. Bij een aanwijzing gaat de overheid op grond van een voortoets na of er iets te verwachten valt. Het gaat dan om urgente situaties. Die zijn op voorhand redelijk in te schatten. Als er op goede gronden te verwachten valt dat er niets aan de hand is, wordt er verder geen actie ondernomen. Dat is geen gedogen.

Er wordt inderdaad nieuwe natuur in Nederland aangelegd, omdat er is besloten om een Ecologische Hoofdstructuur aan te leggen. Voor een groot deel overlapt het gebied waar de Vogel- en Habitatrichtlijn voor geldt het gebied van de Ecologische Hoofdstructuur, maar daarnaast wordt er in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur nieuwe natuur gemaakt.

De provincies bepalen de grenzen van de gebieden van de Ecologische Hoofdstructuur. De minister zegt erop toe te zien dat alle gerechtvaardigde wensen worden gehoord en de belangen op een goede manier worden afgewogen. Hij zegt toe over het Korenburgerveen in overleg te treden met de provincie Gelderland.

De herstelopgave voor habitatype 1110 (permanent overstroomde zandbanken) wordt doorgevoerd zodra er duidelijkheid bestaat over de beste aanpak. Verder zegt de minister dat zolang hij minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is, hij ervoor zal zorgen dat de mosselvisserij in Nederland behouden kan blijven, op voorwaarde dat zij duurzaam wordt. Voor dit laatste is een periode tot 2020 uitgetrokken. De herstelopgave voor permanent overstroomde zandbanken kan vanuit het voorzorgsbeginsel zo geïnterpreteerd worden dat de visserij op mosselzaadbanken met onmiddellijke ingang moet worden beëindigd. Daardoor komt de mosselvisserij in gevaar en dat is niet te rijmen met eerdere beloften. In het kader van het beleidsbesluit loopt er een onderzoek naar de natuurwaarden van de voor de mosselzaadvisserij belangrijke gebieden. Om juridische risico's te vermijden, wil de minister het

landelijke doel voor het desbetreffende habitatype zodanig wijzigen dat daarin duidelijk wordt dat de herstelopgave pas na afronding van het onderzoek wordt vastgesteld.

Toezeggingen:

- Het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet komt vóór het verkiezingsreces naar de Kamer.
- Er komt nog dit jaar een brief naar de Kamer over de ondersteunende organisatie ten behoeve van het opstellen van de beheerplannen.
- Er komt vóór het algemeen overleg over de Flora- en faunawet een brief naar de Kamer over de verschillende regimes ten aanzien van de soortenbescherming (artikel 75).
- Toetsingskader ammoniak Natura 2000 komt dit najaar naar de Kamer.
- De gezamenlijke evaluatie van de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet en de Boswet volgt in 2007.
- De Kamer ontvangt bericht over het overleg van de minister met de provincie Gelderland over het Korenburgerveen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Schreijer-Pierik

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Buijs

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Van Leiden