

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2006

Nr. 94

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2006

Hierbij bied ik u aan het Natura 2000 doelendocument en de trancherindeling voor de publicatie van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor de 162 Natura 2000 gebieden (samenvoeging van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden).

1. Inleiding

In juni 2005 heb ik u geïnformeerd over de invoering van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 en de implementatie van Natura 2000 in Nederland (TK 29 800 XIV, nr. 94). Ik benadrukte hierbij de noodzaak om de 162 Natura 2000 gebieden kort na de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 formeel aan te wijzen en daarmee snel juridische duidelijkheid te creëren¹. Op 1 oktober 2005 is de NB-wet in werking getreden. Over de voorbereiding op de aanwijzing van de Natura 2000 gebieden en de kaders voor de aanwijzingsbesluiten heb ik u op 1 juli 2005 geïnformeerd door toezending van de Natura 2000 contourennotitie (TK 29 800 XIV, nr. 104). Ik ben voornemens om zo snel mogelijk na de zomer de eerste ontwerp-aanwijzingsbesluiten te publiceren. In deze besluiten worden de instandhoudingdoelen voor de habitattypen en soorten en de begrenzing van de gebieden vastgelegd.

In deze brief volgt allereerst een beschrijving van de voorbereiding van het Natura 2000 doelendocument en de bijbehorende gebiedendocumenten. Vervolgens beschrijf ik de werkwijze die gevolgd is bij de formulering van de doelen. Daarna zal ik ingaan op de globale kosten-batenanalyse die ik heb laten uitvoeren. Tot slot schets ik het vervolproces.

¹ Bij de aanwijzing van 162 Natura 2000 gebieden hoort niet de aanwijzing van mariene gebieden. Deze zal pas in 2008 van start gaan en daarover zal ik u apart informeren.

2. Voorbereiding van het Natura 2000 doelendocument

Natura 2000 contourennotitie

In de Natura 2000 contourennotitie heb ik de kaders aangegeven voor de verdere implementatie van Natura 2000. De Habitatrichtlijn verplicht ertoe om alle habitattypen en soorten waarvoor Nederland een verantwoordelijkheid op zich heeft genomen in een gunstige staat van instandhouding te brengen en instandhoudingsdoelstellingen (Natura 2000 doelen) te definiëren. In de contourennotitie staan de hoofdlijnen en principes die ik hanteer bij de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen. De kaders zijn verder uitgewerkt in het Natura 2000 doelendocument (bijlage 1).¹

Wijze van voorbereiding van Natura 2000 doelen

Bij de voorbereiding van de Natura 2000 doelen heb ik een zo zorgvuldig en transparant mogelijk proces gevolgd. Vanaf 2004 is een groot aantal bijeenkomsten met deskundigen en beheerders georganiseerd. Alle provincies, relevante gemeenten en waterschappen en vele maatschappelijke organisaties hebben eind 2005 het concept Natura 2000 doelendocument en de conceptinformatie voor de 162 gebieden ontvangen met het verzoek om commentaar. Naar aanleiding van de reacties zijn waar nodig aanvullende gesprekken gevoerd met organisaties. Met de provincies en waterschappen is gedurende het afgelopen jaar uitvoerig overlegd. Voor de hoofdlijnen van de reacties en de wijze waarop ik daarmee ben omgegaan, verwijs ik u naar bijlage 2.¹

Hoofdlijnen voor de instandhoudingsdoelstellingen

De belangrijkste hoofdlijnen ten aanzien van de instandhoudingsdoelstellingen, zoals opgenomen in de Natura 2000 contourennotitie, zijn:

- maximaal aansluiten bij het nationale beleid (met name het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur, EHS);
- in beginsel de bestaande kwaliteit en omvang handhaven en waar nodig in een gunstige staat van instandhouding brengen;
- haalbare en betaalbare doelstellingen formuleren (geen disproportionele lasten);
- uitgaan van bestaande budgetten voor beheer.

Bij het vaststellen van de doelstellingen is ook het principe van «strategisch lokaliseren» gehanteerd. Waar doelen relatief makkelijk te realiseren zijn, is een hogere doelstelling opgenomen dan op plaatsen waar doelen minder makkelijk realiseerbaar zijn. Dit principe is erop gericht om Natura 2000 en de afspraken in het kader van de EHS zo goed als mogelijk op elkaar af te stemmen én om de beste mogelijkheden te benutten om op termijn een duurzame situatie te behouden of te verkrijgen tegen een zo gering mogelijke inspanning.

Verder is steeds uitgegaan van de balans tussen «richting geven» en «ruimte laten». Dit houdt in dat de doelstellingen zodanig geformuleerd zijn dat ze in het kader van de beheerplannen nader uitgewerkt kunnen worden.

Immers, in beheerplannen kan, met betrokken gebruikers en beheerders van gebieden, het beste worden bepaald waar precies, met welke middelen, in welke omvang en in welk tempo de doelen kunnen worden gerealiseerd. Hiermee wordt ook ruimte geboden om bij voortschrijdend inzicht de aard of het realisatietempo van de maatregelen aan te passen of om doelen aan te passen als blijkt dat doelstellingen toch niet realiseer-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

baar zijn bij de uitwerking in de beheerplannen. In het Natura 2000 doelendocument staat daarom alleen vermeld wat de belangrijkste opgaven in concrete gebieden zijn (zogenoemde kernopgaven) en of er sprake is van een zekere mate van urgentie om passende maatregelen te nemen.

Met de nadere uitwerking van de doelstellingen in de beheerplannen wordt de realisatie van de doelstellingen in tijd gefaseerd: het realiseren van de doelstellingen is namelijk niet gekoppeld aan een einddatum. Maar eventuele negatieve trends moeten, als het mogelijk is, worden omgebogen. Ik hecht er aan dat de eerstkomende tijd de inrichting en het beheer zijn gericht op habitattypen en soorten waarvoor een zekere urgentie geldt. Met het principe van het hanteren van een balans tussen «richting geven» en «ruimte laten» ben ik van mening dat ik maximale samenhang tussen de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en andere maatschappelijke functies heb kunnen bewerkstelligen.

3. Natura 2000 doelen

Het Natura 2000 doelendocument geeft de kaders voor de formulering voor de Natura 2000 doelen en voor de begrenzing van de gebieden. In de werkwijze voor het formuleren van de doelen zijn twee, onderling samenhangende, proceslijnen onderscheiden.

Natura 2000 doelen op landelijk niveau

De uitkomsten van proceslijn 1 geven invulling aan de hoofdlijnen van de Natura 2000 contourennotitie wat betreft de inzet van Nederland voor Natura 2000 op landelijk niveau. Per doel wordt aangegeven of sprake moet zijn van behoud óf van verbetering voor geheel of delen van Nederland. De doelen zijn met terughoudendheid geformuleerd zodat de landelijke doelen passen binnen de bestaande nationale beleidskaders en beheerbudgetten voor betreffende habitattypen en soorten.

De geformuleerde doelen houden rekening met het relatieve belang van Nederland voor het instandhouden van bepaalde habitattypen en soorten. Nederland levert bijvoorbeeld voor bepaalde soorten niet-broedvogels een zeer grote bijdrage in verhouding tot andere EU-landen omdat meer dan 50% van de populatie in de EU in ons land verblijft. Daarnaast zijn in de doelformuleringen de mate waarin habitattypen en soorten onder druk staan en de mogelijkheden voor verbeteropgaven op lange termijn verwerkt.

Overigens merk ik op dat ik niet voor alle soorten en habitattypen die in een ongunstige staat van instandhouding verkeren een verbeteropgave heb geformuleerd. Ik heb dit achterwege gelaten wanneer de oorzaak voor de ongunstige staat van instandhouding buiten Nederland is gelegen of wanneer dit het resultaat is van een autonome negatieve trend en wanneer de gunstige staat van instandhouding ook op langere termijn niet bereikt kan worden.

Natura 2000 doelen op gebiedsniveau

In de tweede proceslijn zijn gebiedsdoelen geformuleerd door Natura 2000 landschappen¹ te koppelen aan benoemde kernopgaven. De kernopgaven geven de belangrijkste behoud- en herstelopgaven per gebied weer en maken inzichtelijk welke gebieden het meeste bijdragen aan de realisatie van de landelijke doelen.

De gebiedsdoelen zijn uitgedrukt in termen van hetzij behoud, hetzij uitbreiding van oppervlakte en/of kwaliteit van habitattype of leefgebied.

¹ Om de toekenning van de doelen op gebiedsniveau hanteerbaar te maken is in het Natura 2000 doelendocument het Natura 2000 netwerk in Nederland opgedeeld in acht zogenaemde Natura 2000 landschappen. De acht landschappen onderscheiden zich duidelijk ten opzichte van elkaar wat betreft aard van de bijdrage aan het Natura 2000 netwerk en de meest relevante processen.

Uitgangspunt daarbij is dat die gebieden, waar de ecologische vereisten nu of op korte termijn het best op orde (te brengen) zijn om de gunstige staat van instandhouding van een habitatype of soort te realiseren, daaraan ook het meeste gaan bijdragen. Zo wordt maximaal aangesloten bij bestaand beleid en bij de hoofdlijn van haalbare en betaalbare doelstellingen. De grote wateren vormen een bijzondere categorie: ze beslaan een aanzienlijk deel van de oppervlakte van de Natura 2000 gebieden ze kenmerken zich veelal door dynamische processen. Voor een aantal grote wateren zijn er negatieve autonome trends en daarom is het gezien de daarmee samenhangende onzekerheden moeilijk om voor een langere periode doelen te formuleren. Voor deze gebieden, zoals de Oosterschelde¹, zijn de doelen, afgestemd op de huidige trends, tot uiterlijk 2015 vastgesteld en is daarbij een studieopgave geformuleerd met betrekking tot mogelijke oplossingsrichtingen.

Met deze stap van de formulering van de Natura 2000 doelen op gebiedsniveau is voor de concrete gebieden expliciet gemaakt voor welke habitatypen en soorten het doel inmiddels is gerealiseerd.

Evaluatiemomenten

De doelen zijn geformuleerd op basis van de best beschikbare kennis en informatie over de ontwikkelingen met betrekking tot de habitatypen en soorten binnen en buiten Nederland. De best mogelijke inschatting over de haalbaarheid en de mogelijkheden voor fasering zijn gehanteerd. Het monitoren en evalueren hiervan acht ik daarom van groot belang.

Op een drietal momenten zal ik de doelstellingen herijken en zonodig bijstellen: 1. bij aanwijzing van gebieden in een volgende tranche, 2. bij opstelling van de beheerplannen en 3. bij de geplande evaluatie in 2015. Het evaluatiemoment in 2015 valt samen met de geplande evaluatie in verband van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Ik heb voor dit moment gekozen omdat voor een groot deel van de Natura 2000 gebieden ook de KRW van kracht is. Gezien de juridische en beleidsmatige samenhang tussen beide kaders is een goede afstemming van doelen en maatregelen essentieel. Daarnaast is er nog een aantal gebieden waar met name verdroging een probleem is. Het onlangs door de Task Force Verdroging aan mij uitgebrachte advies speelt een belangrijke rol. Ik zal erop toezien dat bij de herijking van de globale verdrogingsdoelen naar een meer gebiedsgerichte verdrogingsaanpak voldoende prioriteit aan de Natura 2000 gebieden wordt besteed.

Verderop in deze brief, onder «vervolgprocedure», licht ik toe dat de publicatie van ontwerp-aanwijzingsbesluiten in tranches zal verlopen. Voor de gebieden in de eerste tranche zijn de doelen nu duidelijk door mij in kaart gebracht. Mocht bij de voorbereiding van een volgende tranche blijken dat er afspraken gemaakt moeten worden die consequenties hebben voor de landelijke doelen zoals nu geformuleerd in het Natura 2000 doelen-document, zal ik de Kamer daarover informeren.

4. Globale kosten-batenanalyse

Eén van de hoofdlijnen voor vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen (zowel de doelen op landelijk niveau van het Natura 2000 doelendocument als de concrete doelen op gebiedsniveau) is dat deze «haalbaar en betaalbaar» zijn. Uitgangspunt is geweest om de doelen zodanig te kiezen en te lokaliseren dat hieruit zo min mogelijk inspanningen en gevolgen voor overheden en voor burgers en economische sectoren voortkomen (het gehanteerde principe van «strategisch lokaliseren»). Ik heb op basis van dit uitgangspunt aan het Landbouw Econo-

¹ Voor de Oosterschelde zijn de doelen afgestemd op de achteruitgang van de droogvallende platen met ongeveer 50 hectare per jaar.

misch Instituut (LEI) gevraagd om een globale kostenanalyse uit te voeren op het Natura 2000 doelendocument. Tevens heb ik het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM) gevraagd om een globale batenanalyse uit te voeren.

Baten

Door het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM) zijn de baten van Natura 2000 in beeld gebracht. Het is voor het IVM echter niet mogelijk gebleken om goed onderscheid tussen de baten van bestaand natuurbeleid en die van Natura 2000. Daarom is gekozen om per Natura 2000 landschap de bestaande baten in beeld te brengen. De uitkomsten van de kostenanalyse van het LEI en de batenanalyse van het IVM mogen daarom niet tegenover elkaar worden geplaatst. De onderzoekers geven aan dat er grote verschillen en hiaten zitten in de bestaande waarderingsstudies. De resultaten hebben daarom een sterk indicatief en voorwaardelijk karakter.

Het IVM geeft in haar rapportage aan dat de gemiddelde baten voor alle Natura 2000 gebieden circa € 4 000 per hectare per jaar bedragen. Deze baten betreffen bijvoorbeeld milieuregulering, recreatie en toerisme, verbeterde leefomgeving en voorziening van grondstoffen. De totale omvang van Natura 2000 in Nederland bedraagt ongeveer 1,1 miljoen hectare.

Kosten

De uitkomsten van de rapportage van het LEI (voor samenvatting zie bijlage 4) hebben mij een eerste indicatie gegeven van de mogelijke kosten van realisatie van de instandhoudingsdoelen voor de verschillende sectoren. Deze zijn in lijn met de hoofdlijnen zoals opgenomen in de Natura 2000 contourennotitie. Dit betekent dat de realisatie van de Natura 2000 doelen zal geschieden binnen de kaders van het bestaande beleid. In de op te stellen Natura 2000 beheerplannen dient bepaald te worden op welk moment de doelen gerealiseerd dienen te zijn en welke maatregelen daartoe genomen worden. Op dat moment is een kosteninschatting meer definitief. Ik hecht er bijzonder aan dat doelen en doelrealisatie in de beheerplannen financieel gedekt zijn. Als in de beheerplanfase blijkt dat deze kosten niet uit dan beschikbare budgetten van overheden of economische sectoren kunnen worden gedekt, dan zal ik doelen en doelrealisatie in overeenstemming brengen met de beschikbare middelen.

Ik ben me ervan bewust dat de LEI-rapportage niet op alle vragen antwoord geeft. Het LEI heeft geen exact inzicht kunnen krijgen in de mate waarin op stroomgebiedniveau maatregelen ter vermindering van de bemesting nodig zouden zijn voor Natura 2000. Het heeft tevens geen antwoord gegeven wat betreft de maatregelen en kosten samenhangend met de ammoniakdepositie. In een separate brief aan uw Kamer zal ik u informeren over de ammoniakdepositie in relatie tot de vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998.

5. Vervolprocedure

Aanwijzing

Nu de Natura 2000 doelen op landelijk niveau zijn geformuleerd, wil ik zo snel mogelijk overgaan tot het publiceren van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000 gebieden, waarin per gebied de instandhoudingsdoelstellingen zijn uitgewerkt. Ten behoeve van vereenvoudiging van regelgeving en uniformiteit worden overlappende Vogel- en Habitatrichtlijngebieden samengevoegd tot Natura 2000 gebieden. Hiermee

wordt tevens een goede afstemming bereikt tussen doelen voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. In voorkomende gevallen (indien het gebied samenvalt met een beschermd natuurmonument) zullen de instandhoudingsdoelstellingen tevens betrekking hebben op de natuur- en landschapswaarden waarvoor deze gebieden indertijd als beschermd natuurmonument zijn aangewezen.

In de periode van informele afstemming is gebleken dat het in één keer publiceren van ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor 162 Natura 2000 gebieden zowel de gewenste snelheid als de zorgvuldigheid van het proces niet ten goede komt. Voor een aantal gebieden is meer tijd nodig vanwege nog uit te voeren onderzoeken of voor nadere afstemming met KRW opgaven. Daarnaast eist een goede en maatschappelijk verantwoorde vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor 162 gebieden veel van betrokken partijen. Ik streef ernaar om na de zomer voor circa 100 gebieden ontwerpbesluiten te publiceren en om enige tijd daarna een volgende tranche van ontwerpbesluiten in procedure te brengen. In bijlage 3 kunt u de voorgenomen verdeling in tranches vinden.¹

De formele aanwijzing van de Natura 2000 gebieden doorloopt op grond van artikel 11 van de Natuurbeschermingswet 1998 de uniforme openbare voorbereidingsprocedure volgens Afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht. Na afronding van deze procedures zal ik de Europese Commissie hierover informeren.

Beheerplannen

Voor alle Natura 2000 gebieden moet op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 binnen drie jaar na vaststelling van het Natura 2000 aanwijzingsbesluit een beheerplan worden vastgesteld. Het beheerplan werkt de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000 gebied verder uit in omvang, ruimte en tijd. Het beschrijft de resultaten die bereikt dienen te worden om het behoud of het herstel van de natuurlijke habitattypen en soorten mogelijk te maken. Verder geeft het beheerplan een overzicht op hoofdlijnen van instandhoudingsmaatregelen, en daaraan gekoppelde monitoringsvereisten, die in de planperiode genomen moeten worden om de beoogde resultaten te behalen en te kunnen analyseren. Tenslotte biedt het beheerplan in aanvulling op het aanwijzingsbesluit handvatten voor het toepassen van het afwegingskader voor de vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Het beheerplan wordt opgesteld na overleg met eigenaren, beheerders, gebruikers en andere belanghebbenden. Het opstellen van beheerplannen met een wateropgave zal zo goed mogelijk worden afgestemd met de KRW stroomgebiedbeheersplannen. Hierover zal ik in overleg treden met mijn collega's en u nader informeren. Ik hecht eraan er op te wijzen dat daar waar sprake is van risico's van overstroming, maatregelen hiertegen uiteraard het zwaarst zullen wegen.

Voor de opstellers van de beheerplannen heb ik een «Handreiking Beheerplannen Natura 2000 gebieden» opgesteld. Het is echter voorstelbaar dat deze niet volledig tegemoet komt aan de vele vragen ten aanzien van inhoud en proces van totstandkoming die met name de opstellers van de eerste generatie zullen ervaren. Om hen hulp te bieden en ervoor te zorgen dat de opstellers van elkaars ervaringen kunnen leren, wordt door mijn ministerie, in overleg met de andere bevoegde instanties, een ondersteunende organisatie ingericht. Hierover worden later dit jaar nog bestuurlijke afspraken gemaakt. Ik zal u daar te zijner tijd nader over informeren.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Vergunningverlening

De aanwijzingsbesluiten bieden extra duidelijkheid over de consequenties van Natura 2000 en zijn een belangrijke inhoudelijke basis voor de vergunningverlening. Voor elk gebied worden immers bij de aanwijzing instandhoudingsdoelstellingen opgenomen voor de soorten en habitats van het betreffende gebied. Deze doelen zijn sturend voor de vergunningen. Met het gereed komen van de beheerplannen wordt in aanvulling daarop een uitwerking geboden van de doelen naar omvang, ruimte en tijd. Op korte termijn informeer ik uw kamer over de consequenties van de doelen voor bestaand gebruik.

Monitoring en rapportageverplichting

Nederland is verplicht om toe te zien op de staat van instandhouding van de soorten en habitattypen waarvoor zij verantwoordelijk is. Hierover moet elke zes jaar een rapportage worden verstuurd aan de Europese Commissie, met de eerstvolgende rapportage in juni 2007. In 2005 is een «Programma Informatievoorziening Natuur» (PIN) van start gegaan. Dit jaar wordt in overleg met andere ministeries, provincies, CBS, terreinbeherende organisaties en andere organisaties gewerkt aan een advies over hoe deze rapportages moeten worden opgesteld en de daarvoor noodzakelijke monitoring kan worden uitgevoerd. Uitgangspunten voor het vaststellen van de benodigde monitoring zijn efficiency en zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande systemen en methodes.

Aanvullende fondsen

In aanvulling op de bestaande middelen op de rijksbegroting, merk ik op dat er een aantal Europese fondsen beschikbaar zijn. De belangrijkste fondsen zijn het Plattelandsontwikkelingsfonds (POP), de Structuurfondsen, LIFE+ en het Visserijfonds. Het is aan de lidstaten om te bepalen in hoeverre deze fondsen benut worden voor de cofinanciering van Natura 2000.

Voorlichting en communicatie

In het verdere proces van aanwijzen van de Natura 2000 gebieden zal er onverminderd aandacht blijven voor communicatie en het informeren van betrokkenen. Sinds begin 2005 lopen er verschillende communicatieacties waarmee een brede doelgroep geïnformeerd wordt, bijvoorbeeld met een magazine, een elektronische nieuwsbrief en informatievoorziening via een speciale website (www.minlnv.nl/natuurwetgeving). Daarnaast zal rondom de aanwijzing van de Natura 2000 gebieden in 2006 en 2007 extra aandacht besteed worden aan communicatie, met voorlichtingsbijeenkomsten, via de media en met diverse voorlichtingsmaterialen. Met name indieners van zienswijzen op voorgenomen aanwijzingen zullen intensief op de hoogte gehouden worden. Rond de ter inzagelegging zijn ook bijeenkomsten voorzien, waar belanghebbenden en geïnteresseerden meer informatie krijgen over de procedure en de achtergronddocumenten. Tenslotte wordt overleg met betrokken instanties, organisaties en overheden voortgezet.

6. Ten slotte

Ik heb de Natura 2000 doelen middels een zo zorgvuldig mogelijk proces geformuleerd, met oog voor zowel ecologie, economie als maatschappij. Naar mijn mening levert Nederland, via het spoor van de gebiedsbescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijn, met de Natura 2000 gebieden in voldoende mate een bijdrage aan behoud en herstel van de

Europese biodiversiteit. De keuzes die gemaakt zijn ten aanzien van de landelijke doelen, de gebiedsdoelen en ten aanzien van de wijzigingen in de begrenzing van de gebieden zal ik toelichten aan de Europese Commissie. Ik vertrouw erop dat de bevoegde instanties voor de Natura 2000 beheerplannen ook met oog voor zowel ecologie, economie als maatschappij de doelen verder zullen uitwerken in omvang, ruimte en tijd. Mijnerzijds zal ik op een drietal momenten, te weten bij de aanwijzing van gebieden in een volgende tranche, opstelling van beheerplannen en de eerder genoemde evaluatie in 2015 de doelen herijken en zonodig bijstellen.

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