

Vergaderjaar 2006–2007

**31 038**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Met dit wetsvoorstel wordt de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel I) gewijzigd. De Natuurbeschermingswet 1998 stelt regels inzake de bescherming van natuur en landschap. Deze wet strekt mede ter implementatie van de Vogelrichtlijn<sup>1</sup> en de Habitatrichtlijn.<sup>2</sup>

Dit wetsvoorstel beoogt de aansluiting op de Europese richtlijnen te verbeteren. Tevens wordt er voorzien in een speciale regeling voor bestaand gebruik in de Natuurbeschermingswet 1998. De regering heeft gezien dat er maatschappelijk veel onrust bestaat over de gevolgen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Natuurbeschermingswet 1998 voor bestaand gebruik. Er is de regering veel aan gelegen om een werkwijze te ontwikkelen die niet verder gaat dan strikt noodzakelijk om te voldoen aan de Europeesrechtelijke verplichtingen.

De wijzigingen in de Natuurbeschermingswet 1998 komen aan de orde in hoofdstuk 2 van deze memorie. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de lasten die onderhavig wetsvoorstel meebrengt voor burgers, bedrijfsleven en overheid. Ook vinden er enkele andere wijzigingen van technische aard plaats in de Natuurbeschermingswet 1998, de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, de Wet Inrichting Landelijk Gebied en de Reconstructiewet concentratiegebieden en worden er enkele wetten ingetrokken. Deze wijzigingen worden toegelicht in de artikelsgewijze toelichting. Een transponeringstabel is opgenomen als bijlage.

#### **2. Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998**

##### *2.1 Inleiding*

##### *Natura 2000*

De Europese Unie heeft zich tot doel gesteld de achteruitgang in biodiversiteit in 2010 te stoppen. Hiervoor wordt een netwerk van natuurgebieden van Europees belang gevormd: het Natura 2000-netwerk.

Artikel 6 van de Habitatrichtlijn schrijft voor hoe die Natura 2000-gebieden moeten worden beschermd. De lidstaten moeten de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen: de maatregelen die nodig zijn voor het behoud

<sup>1</sup> Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

<sup>2</sup> Richtlijn 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).

of herstel van de habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding, bijvoorbeeld door beheerplannen te maken en uit te voeren (artikel 6, eerste lid). Daarnaast moeten lidstaten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat er geen achteruitgang van natuurwaarden plaatsvindt (artikel 6, tweede lid). Voor plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben mag alleen toestemming worden gegeven indien aan bepaalde (procedurele en inhoudelijke) voorwaarden is voldaan (artikel 6, derde en vierde lid).

#### *Natuurbeschermingswet 1998*

Op grond van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998 wijst de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als onderdeel van dat coherente Europese ecologische Natura 2000-netwerk gebieden aan voor de instandhouding van bepaalde dier- en plantensoorten en bepaalde habitattypen ter uitvoering van artikel 4 van de Vogelrichtlijn en artikel 4 van de Habitatrichtlijn: de Natura 2000-gebieden. Voor deze gebieden worden op grond van de artikelen 19a en 19b beheerplannen vastgesteld. Het is ingevolge artikel 19d verboden om zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de Natura 2000-gebieden. De artikelen 19f tot en met 19h regelen de grond waarop en de voorwaarden waaronder vergunning verleend kan worden ten aanzien van activiteiten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied.

Bij de toepassing van de Natuurbeschermingswet 1998 bleek dat er een uitleg mogelijk is die niet geheel strookt met de bedoeling van de wetgever. Dit geldt met name voor de rol en functie van het beheerplan in relatie tot de vergunningplicht voor de regulering van bestaand gebruik. In het traject om te komen tot beheerplannen voor de gebieden is een zorgvuldige afweging nodig. Maar het zal voor complexe, multifunctionele gebieden niet doenlijk zijn om in korte tijd beheerplannen vast te stellen. In de aan vaststelling voorafgaande periode is het onmogelijk om voor al het bestaand gebruik de mogelijke effecten op de natuurdoelen te beoordelen. De algemene termen waarin de vergunningplicht nu is geformuleerd lijken de ruimte te bieden om de vergunningplicht niet enkel te gebruiken als vangnet, wanneer blijkt dat het niet mogelijk is om een verslechtering of significante verstoring van de natuurwaarden te voorkomen als het bestaand gebruik ongewijzigd voortgezet wordt, maar in beginsel voor alle denkbaar bestaand gebruik. Onderhavig wetsvoorstel strekt ertoe om op dit punt beleid en wetstekst optimaal op elkaar te laten aansluiten, zonder dat hierbij evenwel strijdigheid ontstaat met de Habitatrichtlijn. Daarnaast strekken enkele wijzigingen van meer ondergeschikte aard ertoe de bepalingen nog beter te laten aansluiten bij het kader van de Habitatrichtlijn en bij de wensen met betrekking tot het stroomlijnen van plantoetsen zoals die ondermeer vorm hebben gekregen in het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Tot slot wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele technische verbeteringen aan te brengen.

#### *2.2 Regulering bestaand gebruik*

##### *Algemeen*

Het doel van de Natuurbeschermingswet 1998 is het beschermen van waardevolle natuurgebieden in Nederland en op deze wijze een bijdrage te leveren aan het behoud of herstel van de Europese biodiversiteit. De natuur heeft een waarde die moeilijk in geld is uit te drukken, en bijna iedereen zal van mening zijn dat Nederland natuur nodig heeft. Het natuurbelang lijkt niet altijd te stroken met andere belangen, in het bijzonder economische belangen. Voor de bescherming van de natuur

moeten economische sectoren soms offers brengen, hoewel onderzoek uitwijst dat natuur op zichzelf in algemene zin ook positief bijdraagt aan de economie van een land. Het is uiteraard in ieder geval van belang dat er een juiste balans wordt gevonden. Signalen uit de maatschappij geven aan dat in de huidige Natuurbeschermingswet 1998 dit evenwicht nog niet op alle punten gevonden is. Dit geldt met name voor de verplichtingen die op personen rusten die reeds lang in of in de buurt van een Natura 2000-gebied actief zijn.

In Nederland werd er tot het Kokkelvisserij-arrest<sup>1</sup> vanuit gegaan dat bestaand gebruik in principe voortgezet kon worden zonder vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Er werd niet gedacht dat bepaalde vormen van bestaand gebruik gezien konden worden als projecten die significante gevolgen kunnen hebben en dat daarom slechts toestemming verleend kan worden voor die vormen van bestaand gebruik als op grond van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat de activiteit de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantastte.<sup>2</sup> De vergunningplicht was – naast als toetsingsinstrument voor nieuwe activiteiten – bedoeld als vangnet voor die gevallen waarin bleek dat het gebruik schadelijk was en niet op andere wijze voldaan kon worden aan de verplichting van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn om maatregelen te nemen om te voorkomen dat een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten of storende factoren op soorten optreden, voor zover die factoren een significant effect kunnen hebben.

Het Kokkelvisserij-arrest maakt echter duidelijk dat ook een activiteit, zoals kokkelvisserij, die al jarenlang in het gebied plaatsvindt en periodiek wordt vergund een project in de zin van de Habitatrichtlijn is. Dit is van belang omdat voor projecten met mogelijk significante gevolgen op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn een passende beoordeling moet worden gemaakt. Het Hof heeft in hetzelfde arrest geoordeeld dat er een kans op significante effecten is wanneer niet op grond van objectieve gegevens valt uit te sluiten dat de activiteit de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengt. Met dit arrest is duidelijk geworden dat ook de nationaal-wettelijke invulling van de in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn opgenomen verplichting om passende maatregelen te nemen via, onder andere, een vergunningplicht een bredere reikwijdte heeft dan de wetgever voor ogen had. Met artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 is er een verplichting komen te rusten op de persoon die bestaand gebruik uitoefent om aan te tonen dat het betreffende gebruik niet leidt tot een verslechtering of verstoring, terwijl de oorspronkelijke gedachte was dat de in dat artikel opgenomen vergunningplicht voor bestaand gebruik primair als vangnet zou kunnen worden ingezet. Deze verplichting is te zwaar in de huidige omstandigheden.

Om te komen tot een zorgvuldige en samenhangende afweging van bestaand gebruik is het nodig te beschikken over instandhoudingsdoelstellingen en een beheerplan voor het gebied, waarin het gebruik plaatsvindt. Het voorbereidingsproces voor het vaststellen van het beheerplan voor het gebied is het aangewezen traject om bestaand gebruik volgens de Natuurbeschermingswet 1998 te toetsen. De wet geeft immers aan dat de resultaten met het oog op het behoud of herstel van natuurwaarden in het beheerplan beschreven moeten worden mede in samenhang met het bestaand gebruik en dat een beheerplan wordt voorbereid overeenkomstig de openbare voorbereidingsprocedure waarbij alle belanghebbenden kunnen inspreken.

---

<sup>1</sup> HvJEG, 7 september 2004, zaak C-127/02.

<sup>2</sup> Zie ook de brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 1 september 2006; Kamerstukken II 2005/06, 30 192, nr. 2.

### *Beheerplan*

Het beheerplan is de kern van het instrumentarium als het gaat om de regulering van bestaand gebruik.

In het voorbereidingsproces voor het vaststellen van het beheerplan kan worden beoordeeld of – en onder welke voorwaarden en beperkingen – bestaand gebruik een plaats kan krijgen in het beheerplan en daarmee niet onder de vergunningplicht valt, dan wel vergunningplichtig is. Het doel van Natura 2000 is om de beschermde soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen. De voor het beheerplan verantwoordelijke instanties – veelal de provincies en soms het Rijk – hebben de opgave om in nauwe samenspraak met bestuurlijke partners en andere belanghebbenden maatregelen te treffen om dit te bereiken. Deze maatregelen kunnen actief zijn, bijvoorbeeld herinrichting van gebieden of het treffen van andere fysieke maatregelen, maar kunnen ook bestaan uit regulering van bestaand gebruik, bijvoorbeeld zonerings- of recreatie om verstoring te beperken. Wanneer op basis van objectieve gegevens aannemelijk kan worden gemaakt, dat met het in het beheerplan beschreven maatregelenpakket de doelen kunnen worden gehaald, of – voor zover het gaat om bestaand gebruik dat is aan te merken als project met mogelijk significante gevolgen – op grond van een passende beoordeling de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, kan het bestaand gebruik, al of niet onder voorwaarden, in het beheerplan worden opgenomen en is dit – ingevolge artikel 19d, tweede lid, van de Nb-wet 1998 – nadien niet meer vergunningplichtig. Het gebruik brengt dan immers niet de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar. Gebruik dat niet past in het beheerplan, omdat het niet mogelijk is met algemene regels aan te geven onder welke voorwaarden voortzetting niet aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg staat, wordt buiten het beheerplan gehouden en kan alleen via een afzonderlijke vergunningprocedure alsnog onder voorwaarden worden toegestaan. Daarbij is het van belang te beseffen, dat de doelen niet noodzakelijkerwijs in één beheerplancyclus (6 jaar) gerealiseerd hoeven te worden, maar dat wel direct passende maatregelen genomen moeten worden om een negatieve trend om te buigen. Als voorbeeld kan worden gedacht aan de regeneratie van hoogveen. Het is onmogelijk om hoogveen binnen 6 jaar te regenereren, omdat dit proces vele jaren kost. Niettemin is het van belang om middels passende maatregelen de watercondities in het gebied op orde te brengen om het regeneratieproces te bevorderen. Een ander voorbeeld is het behoud van het habitatype eikenhaagbeukenbos. Ook voor dit habitatype dienen de watercondities gunstig te zijn en zo nodig passende maatregelen te worden getroffen om de goede condities te scheppen. Het is uiteraard mogelijk om ook voor het aflopen van de termijn waarvoor het beheerplan is vastgesteld het beheerplan te wijzigen. Dit kan bijvoorbeeld wenselijk zijn wanneer blijkt dat andere maatregelen effectiever zijn. In dat geval zal overleg dienen plaats te vinden met eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden en zal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd moeten worden.

Gelet op het bovenstaande wordt de rol van het beheerplan bij het reguleren van bestaand gebruik steviger wettelijk verankerd. Aan het eerste lid van artikel 19a wordt expliciet toegevoegd dat het beheerplan kan beschrijven welke handelingen en ontwikkelingen in het gebied en daarbuiten het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen. Hier is niet gekozen voor de term «bestaand gebruik» om de mogelijkheid open te laten dat ook voorzienbare toekomstige activiteiten in het beheerplan worden gereguleerd en dat rekening gehouden wordt met autonome ontwikkelingen. Bovendien wordt in het derde lid «bestaand gebruik in het gebied» vervangen door: bestaand gebruik in het gebied en, voor zover

relevant voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen, daarbuiten. Deze wijziging wordt ingegeven door de wens om de zogenoemde externe werking ook op dit punt te laten meewegen. Wanneer de beoogde resultaten met het oog op het behoud of herstel van de natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten enkel worden beschreven in samenhang met de bestaande activiteiten binnen het gebied, dan wordt miskend dat activiteiten buiten het gebied soms ook een grote invloed hebben op het gebied. Gedacht kan worden aan grondwaterwinning die buiten het gebied plaatsvindt maar wel de waterstand in het gebied beïnvloedt. Het zou echter te ver gaan om alle bestaande activiteiten buiten het gebied mee te moeten nemen. Veel van die activiteiten hebben uiteraard geen effecten op het gebied. Derhalve wordt het lid beperkt tot bestaande activiteiten voor zover relevant voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. De formulering «het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen» is ontleend aan het Kokkelvisserij-arrest (artikel I, onderdeel T).

De instandhoudingsdoelstellingen voor elk van de Natura 2000-gebieden zijn nog niet vastgesteld. Bovendien laat het feit dat de richtlijnen geen termijn stellen waarbinnen de habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding moeten zijn hersteld toe dat de instandhoudingsdoelstellingen worden uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd in de beheerplannen. Het zou onredelijk zijn om gebruikers te verplichten om per direct de gegevens te overleggen waaruit blijkt dat de activiteit de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt, nu pas in het kader van het opstellen van het beheerplan beoordeeld zal worden op welke termijn een eventuele herstelopgave in de instandhoudingsdoelstelling kan en moet worden volbracht en welke maatregelen noodzakelijk zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Bij de vergunningaanvraag zouden dergelijke gegevens overlegd moeten worden. Daarom wordt voorgesteld om in artikel 19d, derde lid (nieuw) de vergunningplicht voor bestaand gebruik op te heffen in de periode tot het beheerplan onherroepelijk is (artikel I, onderdeel W). Hierop wordt een uitzondering gemaakt voor bestaand gebruik dat kan worden aangemerkt als een project dat significante gevolgen kan hebben. Het is Europeesrechtelijk niet toegestaan om dergelijke projecten niet te onderwerpen aan een passende beoordeling. «Project» is in de Habitatrichtlijn niet gedefinieerd, maar het Europese Hof van Justitie heeft in het bovengenoemde Kokkelvisserij-arrest wel verduidelijkt dat onder dit begrip in ieder geval projecten als bedoeld in de m.e.r.-richtlijn<sup>1</sup> vallen: de uitvoering van bouwwerken of de totstandkoming van andere installaties of werken, en andere ingrepen in het natuurlijk milieu of landschap, inclusief ingrepen voor de ontginning van bodemschatten. In dit arrest heeft het Hof ook aangegeven dat een project significante gevolgen kan hebben wanneer niet op basis van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het project de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kan brengen.

Overwogen is of de functie van het beheerplan ook versterkt moet worden op het punt van de doorwerking in andere plannen of bij vergunningverlening door voor te schrijven dat onherroepelijke beheerplannen bij het vaststellen van andere plannen en bij vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 in acht moeten worden genomen. Hierdoor is afwijken van het beheerplan niet langer mogelijk. Hiervan is evenwel nadrukkelijk afgezien, om de volgende twee redenen. In de eerste plaats is het op grond van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn toegestaan om plannen en projecten uit te voeren die de natuurlijke kenmerken van het gebied kunnen aantasten als sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang onder de voorwaarde dat er geen alternatieven zijn en dat compenserende maatregelen worden genomen (de zgn. ADC-criteria). Wanneer het beheerplan in acht genomen moet

<sup>1</sup> Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175).

worden en een bepaald plan of project niet zou passen bij het beheerplan, zou deze mogelijkheid komen te vervallen. Daarnaast doet het afzien van deze doorwerking ook meer recht aan het feit dat de artikelen 19d en 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 mede bedoeld zijn ter implementatie van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dit artikel verplicht de lidstaten om passende maatregelen te nemen om te voorkomen dat er verslechtering van habitats of een significante verstoring van soorten optreedt. Dat de maatregelen passend moeten zijn, betekent dat rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden, aldus ook de Europese Commissie in haar Leidraad. Dit impliceert dat het bestuursorgaan in staat wordt gesteld een brede belangenafweging te maken met betrekking tot handelingen en projecten en plannen 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. Voor de volledigheid merk ik hierbij op dat het wat projecten en plannen betreft gaat om projecten en plannen die wellicht de kwaliteit van habitats verslechteren. Voor plannen en projecten die een significant verstoring effect kunnen hebben, moet per definitie een passende beoordeling worden gemaakt en mogen bij twijfel over het uitblijven van een aantasting alleen worden vastgesteld indien voldaan is aan de ADC-criteria (zie de artikelen 19g, eerste, tweede en derde lid, 19h, eerste lid en artikel 19j, derde lid (nieuw) van de Natuurbeschermingswet 1998).

#### *Passende maatregelen en aanschrijvingsbevoegdheid*

Ook de overheid kan pas op het moment dat de instandhoudingsdoelstellingen en de beheerplannen er zijn de uiteindelijke beoordeling maken of een bestaande activiteit de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengt. Nederland heeft echter ingevolge artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn de verplichting om ook voor het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen al op te treden indien nodig. Achteruitgang van de natuurwaarden waarvoor een gebied is aangewezen is niet toegestaan. Aan de verplichting van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn om instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen te nemen wordt met verschillende instrumenten invulling gegeven.

Om te beginnen is er het instrumentarium van de landelijk geldende milieuwetgeving, zoals de Wet milieubeheer, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewater, de Meststoffenwet en de Bestrijdingsmiddelenwet in het kader waarvan het bevoegde gezag vaak mede iets kan doen aan bescherming van de natuur. Provincies kunnen op basis van de Wet milieubeheer bij provinciale milieuverordening verdergaande bescherming bieden, bijvoorbeeld voor grondwaterbeschermingsgebieden. Verder wordt aan de provincies in het kader van het gebiedsgerichte beleid voor de periode van 2007 tot en met 2013 ruim 3,2 miljard euro aan middelen ter beschikking gesteld in de vorm van het zogenoemde Investeringsbudget landelijk gebied. Deze middelen worden overeenkomstig het voor die periode vastgestelde rijksmeerjarenprogramma behorende bij de Agenda Vitaal Platteland<sup>1</sup> en overeenkomstig de nadere afspraken die daarover met individuele provincies zijn gemaakt in de bestuursovereenkomsten op grond van Wet inrichting landelijk gebied (hierna: WILG) mede ingezet ten behoeve van de Natura 2000-gebieden. Ook de module «effectgerichte maatregelen» van de Regeling LNV subsidies kan daarvoor worden ingezet. Daarnaast beschikt de overheid over het planologische instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, in de toekomst de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, en over het landinrichtingsinstrumentarium van de WILG, om nader richting te geven aan de invulling van de functies in een gebied. Tot slot kunnen afspraken met andere overheden

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 575, nrs. 1–24.



worden gemaakt, bijvoorbeeld met de waterschappen over het waterbeheer, en met eigenaren en gebruikers van gronden over het gebruik van die gronden. Niet zelden is de overheid ook zelf eigenaar van gronden en kan zij in die hoedanigheid passende maatregelen nemen. Artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1998 biedt in aanvulling daarop de mogelijkheid om als overheid specifieke maatregelen te treffen die eigenaren en grondgebruikers moeten gedogen. Al met al beschikt de overheid aldus over een veelheid van meer en minder generieke instrumenten om voorwaarden te scheppen voor realisatie van de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden. Hoe de inzet van die instrumenten kan bijdragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelen van een concreet Natura 2000-gebied met inachtneming van de specifieke kenmerken van dat gebied, en welke maatregelen aanvullend moeten worden getroffen kan – zoals in het voorgaande is aangegeven – het best worden beoordeeld in het kader van de opstelling van de beheerplannen.

Veel verschillende bestuursorganen hebben dus de bevoegdheid om maatregelen te nemen die voorkomen dat er een verslechtering of verstoring optreedt. Na het vaststellen van het beheerplan is duidelijk welke bijdrage van welk orgaan wordt verwacht. Om te voorkomen dat geen enkel bestuursorgaan daadwerkelijk maatregelen neemt in de periode tot de beheerplannen er zijn, omdat elk orgaan verwacht dat een ander orgaan dat wel zal doen, maakt het voorgestelde artikel 19c, eerste lid, uiteindelijk de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat passende maatregelen worden genomen ten aanzien van bestaand gebruik in de periode totdat de beheerplannen onherroepelijk zijn geworden. Dit zou kunnen door in overleg te treden met andere bestuursorganen om hun bevoegdheden in te zetten om passende maatregelen te nemen.

Ook geeft artikel 19c, tweede tot en met vierde lid, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een nieuwe bevoegdheid om aan deze verantwoordelijkheid invulling te kunnen geven. Het voorzorgbeginsel dat ten grondslag ligt aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn eist dat als alle genoemde instrumenten niet voorkomen dat door een bepaalde individuele activiteit een verslechtering van de kwaliteit van habitats of significante verstoring van de soorten plaatsvindt, de overheid de mogelijkheid moet hebben om die activiteit nadere beperkingen op te leggen en in voorkomend geval zelfs te beëindigen. Deze eis geldt óók voor bestaande activiteiten in de interimperiode tot de vaststelling van de beheerplannen. Daartoe geeft het thans voorgestelde artikel 19c, tweede tot en met vierde lid, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid om in de interimperiode tot de beheerplannen onherroepelijk zijn geworden een persoon te verplichten om binnen een door de minister te stellen termijn een of meer van de volgende acties te ondernemen:

1. informatie te verstrekken,
2. de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen of
3. het gebruik te staken of te beperken.

De verplichting wordt gelegd op degene die bestaand gebruik uitoefent, waardoor de kwaliteit van habitats verslechtert of waardoor er storende factoren optreden die een significant effect hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, of een verslechtering of storende factor dreigt op te treden. De termijn kan heel kort zijn, bijvoorbeeld één dag. Indien nodig kan de minister voorschrijven dat onmiddellijk maatregelen worden genomen. Deze maatregelen kunnen bestaan uit aanpassingen van de handeling(en). Deze bevoegdheid is beperkt tot die gevallen waarin dat noodzakelijk is om te voldoen aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, dus om te voorkomen dat verslechtering of significante verstoring optreedt. Het is ingevolge artikel 19c, vierde lid, verboden om

te handelen in strijd met de verplichtingen die de minister heeft opgelegd (artikel I, onderdeel V). Overtreding van dit verbod wordt strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten (artikel V, onderdeel C). De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang ter zake van deze verplichtingen en instructies (artikel I, onderdeel SS). Er kan worden gedacht aan een aanpassing van het peilbeheer. In een gebied of in bepaalde percelen van een gebied kan het noodzakelijk zijn om het peil te verhogen om onomkeerbare ecologische schade te voorkomen. Andere voorbeelden zijn het verminderen van de ontwatering buiten een Natura 2000-gebied of het beëindigen van de bemesting in intrekgebieden van bron- en kwelgebieden binnen en buiten een Natura 2000-gebied.

Het voorgestelde derde lid van artikel 19c geeft uitdrukking aan het feit dat het in het algemeen wenselijk is dat betrokkene en andere belanghebbenden de mogelijkheid krijgen hun zienswijze in te dienen met betrekking tot een voorgenomen aanschrijving om een zorgvuldig en evenwichtig besluit te kunnen nemen dat zo min mogelijk bezwarend is. Hiertoe is ook de verplichting om informatie te verstrekken opgenomen in het eerste lid. Met een doelvoorschrift zal niet voor elke aangeschrevene duidelijk zijn welke maatregel hij moet nemen. Om te kunnen voorschrijven hoe het gebruik precies moet worden aangepast om te voorkomen dat (verdere) verslechtering of significante verstoring optreedt, kan de minister informatie nodig hebben over bedrijfsvoering of gebruikte middelen. De informatieverplichting ziet op feiten. De kwalificatie of hier sprake is van een verslechtering of significante verstoring zal gegeven worden door het bevoegd gezag. In bepaalde gevallen zal het echter noodzakelijk zijn om onmiddellijk op te treden en spoedmaatregelen voor te schrijven. In die gevallen wordt ingevolge het derde lid niet vooraf om een zienswijze gevraagd. Belanghebbenden kunnen uiteraard wel bezwaar maken tegen de aanschrijving.

Artikel 19c, tweede tot en met vierde lid, is ontleend aan het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2004/35/EG (milieuaansprakelijkheid) dat momenteel aanhangig is bij de Tweede Kamer.<sup>1</sup> Die richtlijn beoogt door een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan veroorzaken, financieel aansprakelijk te stellen en hiermee nader invulling te geven aan het beginsel «de vervuiler betaalt», exploitanten aan te sporen de kans op milieuschade zo klein mogelijk te houden. De richtlijn geeft aan welke bevoegdheden nationale instanties in dit kader moeten hebben om milieuschade zoveel mogelijk te voorkomen. Nu het preventie- en voorzorgsbeginsel aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Natuurbeschermingswet 1998 ten grondslag liggen, ligt het in de rede de constructie uit bovengenoemd wetsvoorstel ook hier toe te passen.

De instrumenten die het voorgestelde artikel 19c en het bestaande artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1998 verschaffen kunnen ingrijpen in particuliere eigendom en rechten en moeten daarom met de nodige terughoudendheid worden toegepast. Wanneer een beroep gedaan moet worden op een van deze artikelen om te waarborgen dat de Habitatrichtlijn wordt nageleefd, zal bij de instrumentkeuze gekeken moeten worden naar welke maatregel het meest doelmatig en doeltreffend is om verslechtering of significante verstoring te voorkomen. Wanneer de (dreigende) achteruitgang van een gebied duidelijk is toe te schrijven aan (een) bepaalde handeling(en) van één gebruiker of die binnen de invloedssfeer van één bestuursorgaan valt onderscheidenlijk vallen, ligt het voor de hand die handeling(en) te doen staken of aanpassen. Hierbij kan gedacht worden aan de aanschrijving van een waterschap om het waterpeil te verhogen of verlagen. Wanneer daarentegen een samenspel van

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 1–2 e.v..



invloeden leidt tot een verslechtering of verstoring, is het eerder aangevozen om – indien mogelijk – een maatregel in het gebied te treffen die de gevolgen van de negatieve invloeden wegneemt. Hierbij moet opgemerkt worden dat artikel 21 beperkt is in zijn toepassingsbereik: er kunnen alleen maatregelen binnen Natura 2000-gebieden worden genomen en niet daarbuiten.

Artikel 19c is in principe bedoeld voor de periode totdat de beheerplannen onherroepelijk zijn. Op grond van de beheerplannen zullen immers – voor zover noodzakelijk in aanvulling op andere bestaande wettelijke instrumenten – al maatregelen genomen worden om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen en verslechtering en verstoring te voorkomen. Bovendien herleeft de vergunningplicht op grond van artikel 19d voor bestaand gebruik dat de kwaliteit van habitats kan verslechteren of een significant verstoring effect kan hebben en dat niet in het beheerplan kon worden gereguleerd op het moment dat het beheerplan onherroepelijk is. Dan is het mogelijk om door het verbinden van voorwaarden en beperkingen aan de vergunning te zorgen dat geen verslechtering of verstoring optreedt of, indien noodzakelijk, dat de natuur zich herstelt. Er zal worden geëvalueerd of de regeling van bestaand gebruik in artikel 19c ook na het vaststellen van de beheerplannen behouden dient te blijven en het wenselijk is de beperking in de tijd op te heffen.

Bij de inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 19c zal prioriteit worden gegeven aan gebieden waarin ingrijpen ecologisch gezien urgent is, om te voorkomen dat een onomkeerbare achteruitgang plaatsvindt. Dit laat onverlet dat artikel 19c ook in andere situaties tot ingrijpen kan leiden als dit noodzakelijk is om te voorkomen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied verslechtert of dat er storende factoren optreden die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen een significant effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. In overleg met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de rijkspartners die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van beheerplannen zal onderzocht worden voor welke gebieden en welk bestaand gebruik dit geldt. Tijdens het proces van het opstellen van de beheerplannen worden de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten, evenals significant storende factoren in de betreffende Natura 2000-gebieden in kaart gebracht. Dat proces kan het bevoegd gezag de informatie geven om ook tijdens de interimperiode, voorafgaand aan het vaststellen van de beheerplannen, zonodig verslechtering en significante verstoring tegen te gaan. Met dit gebruik van de bevoegdheid op grond van artikel 19c wordt invulling gegeven aan de ruimte die artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn biedt om bij het nemen van maatregelen rekening te houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden én om te voldoen aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Herhaald zij nogmaals dat artikel 19c niet het enige instrument is om een (dreigende) achteruitgang van de natuurwaarden van een gebied tegen te gaan of te voorkomen. Steeds zal worden nagegaan welke maatregel of samenstel van maatregelen passend is.

#### *Bevoegd gezag*

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is nagegaan bij welk orgaan de aanschrijvingsbevoegdheid zou moeten liggen. Er zijn drie opties beoordeeld:

1. de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
2. bij het gezag dat bevoegd zou zijn voor de vergunningverlening ware de vergunningplicht niet opgeheven: gedeputeerde staten of – in de in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 genoemde

uitzonderingssituaties – de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

3. bij het gezag dat het beheerplan vaststelt: gedeputeerde staten, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de minister van Defensie of de minister van Verkeer en Waterstaat.

Op zichzelf zou de keuze voor de tweede optie het beste aansluiten bij het systeem van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit zou als voordeel hebben de eenduidigheid in de uitvoering van de wet: voor een en dezelfde soort activiteit zou hetzelfde orgaan bevoegd zijn, of het nu zou gaan om bestaand gebruik of om nieuwe projecten of handelingen. Bij afweging van alle vooren nadelen is evenwel gekozen voor de eerste optie. In de praktijk wordt ongeveer 78% van de totale oppervlakte van de Natura 2000-gebieden beheerd door het Rijk. De bevoegdheid om het beheerplan vast te stellen op grond van artikel 19b en passende maatregelen te nemen op grond van artikel 21 ligt in dergelijke gevallen bij het Rijk. Nu de aanschrijvingsbevoegdheid ingezet zal worden in situaties dat voor bestaand gebruik tijdelijk geen vergunningplicht geldt en omdat naar verwachting er in weinig gevallen gebruik van gemaakt zal hoeven worden, is het voor een uniforme toepassing wenselijk dat er één bestuursorgaan op Rijksniveau is dat over alle gevallen oordeelt: de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Bovendien kan het nodig zijn dat de aanpassingen plaatsvinden in het handelen of nalaten van een andere minister. De toekenning van de bevoegdheid aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit waarborgt een goede afstemming op ministerieel niveau.

#### *Definitie bestaand gebruik*

Bestaand gebruik is in artikel 1, onderdeel n, opnieuw gedefinieerd (artikel 1, onderdeel B). Er is voor gekozen om de peildatum te leggen bij het moment van inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Stb. 2005, 195), 1 oktober 2005. Vanaf dat moment wist de initiatiefnemer dat hij een vergunning nodig had om te beginnen met potentieel schadelijke handelingen en projecten, althans had hij dat moeten weten. Wanneer wordt verwezen naar het moment van aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument of Natura 2000-gebied, zoals in de huidige wet, rijst de vraag welke van deze momenten doorslaggevend is op het moment dat een gebied eerst was aangewezen als beschermd natuurmonument voordat aanwijzing als Natura 2000-gebied volgde. De formulering «en sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd» in plaats van «en sedertdien onafgebroken heeft plaatsgevonden» geeft uitdrukking aan het feit dat het ook kan gaan om een activiteit die niet het hele jaar door plaatsvindt maar bijvoorbeeld elk voor- en najaar of éénmaal in de vier jaar. Een wijziging in het gebruik van onbetekenende aard maakt niet dat de handeling niet langer kan worden aangemerkt als bestaand gebruik. Of een wijziging betekenend of onbetekenend is moet worden bepaald in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen. Zo blijft het verbouwen van aardappels in plaats van uien bestaand gebruik. De verkeerstoename op een weg zonder dat de inrichting van de weg wijzigt of er sprake is van een verbreding of andere wijziging (autonome ontwikkeling) is niet aan te merken als een handeling en evenmin als «project», en valt dus buiten de reikwijdte van de artikelen 19c en 19d van de Natuurbeschermingswet 1998.

Op dit moment bestaat er – met uitzondering van gebieden in de exclusieve economische zone op de Noordzee – geen voornemen om meer of andere gebieden aan te wijzen op grond van artikel 10a dan die waarvan de voorbereidingsprocedure al in gang gezet is dan wel die op de communautaire lijst staan. Het is echter mogelijk dat in de toekomst op basis van wetenschappelijk onderzoek blijkt dat andere gebieden

geschikter zijn geworden voor de instandhouding van habitats en soorten en dan zullen die gebieden moeten worden aangewezen. Met betrekking tot die gebieden wordt de peildatum voor het bestaand gebruik gelegd op het moment van aanwijzing, voor zover het gaat om Vogelrichtlijngebieden, of op het moment van aanmelding van het gebied bij de Europese Commissie als het een Habitatrichtlijngebied betreft. Wanneer een gebied zowel kwalificeert onder de Vogelrichtlijn als onder de Habitatrichtlijn is het waarschijnlijk dat het moment van aanwijzing als Vogelrichtlijngebied en het moment van aanmelding als Habitatrichtlijngebied verschilt. In dat geval is het eerste moment waarop duidelijk is dat het gebied bescherming behoeft (aanmelding of aanwijzing) doorslaggevend.

Bij verschillende discussies over de uitvoering van de Natuurbeschermingswet 1998 is door maatschappelijke organisaties naar voren gebracht dat bestaand gebruik gerelateerd moet worden aan de aanwijzing als beschermd natuurmonument. Het is echter een misvatting te denken dat de keuze voor een referentiemoment om te bepalen wanneer sprake is van bestaand gebruik van belang is voor de vraag of de Habitatrichtlijn goed wordt nageleefd. Plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben moeten passend beoordeeld worden voordat toestemming kan worden verleend. In relatie tot overige activiteiten geldt dat passende maatregelen genomen moeten worden om te voorkomen dat er, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, een verslechtering van de kwaliteit van habitats of een significante verstoring optreedt. Er is geen enkele reden om de peildatum voor bestaand gebruik bij de aanwijzing van het gebied als vogel- of habitatrichtlijngebied te leggen of bij het moment waarop de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn omgezet had moeten zijn. Al vond een activiteit plaats voordat de Vogelrichtlijn in werking was getreden, als deze aangemerkt moet worden als project dat significante gevolgen kan hebben dan is vergunningverlening door middel van een passende beoordeling verplicht. Het bekende voorbeeld van een activiteit die al jarenlang plaatsvond en toch moest worden aangemerkt als project is de Kokkelvisserij in de Waddenzee.

De enige uitzondering hierop is wanneer de vergunning voor het project is aangevraagd vóórdat de Habitatrichtlijn omgezet had moeten zijn in nationaal recht.<sup>1</sup> Omgekeerd geldt ook dat een project dat geen significante gevolgen kan hebben nooit passend beoordeeld hoeft te worden, ook al is dat project aangevangen na 1 oktober 2005. De bouw van een schuurtje naast een huis in een Natura 2000-gebied moet worden aangemerkt als een project. Het is echter onwaarschijnlijk dat er significante gevolgen verbonden zijn aan de bouw van dat schuurtje. De peildatum is relevant voor de vraag hoe in Nederland op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 vorm gegeven wordt aan de Europeesrechtelijke verplichting om passende maatregelen te nemen om te voorkomen dat handelingen een verslechtering of verstoring veroorzaken: via het beheerplan op grond van de artikelen 19a en 19b (hoewel in de omzettingstabel bij het wetsvoorstel deze artikelen niet genoemd zijn als omzetting van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn kunnen in het beheerplan ook passende maatregelen opgenomen worden), de aanschrijving van artikel 19c, de vergunningplicht van artikel 19d, door de toegang tot het gebied te beperken op grond van artikel 20 of door het nemen van de noodzakelijke maatregelen in het gebied als bedoeld in artikel 21. Alleen bestaand gebruik valt onder de aanschrijvingsbevoegdheid. Handelingen die na 1 oktober 2005 aangevangen zijn vallen onder de vergunningplicht. Het beheerplan is behalve op beheermaatregelen ook primair gericht op bestaand gebruik. De overige instrumenten kunnen zowel voor bestaand gebruik als voor nieuwe handelingen ingezet worden. Zowel voor het antwoord op de vraag of een project significante gevolgen kan hebben als voor het

---

<sup>1</sup> Zie het arrest van het HvJEG van 23 maart 2006 in de zaak C-209/04, [www.curia.eu](http://www.curia.eu).

antwoord op de vraag of passende maatregelen genomen moeten worden zijn de instandhoudingsdoelstellingen het referentiekader.

### *2.3 Het toetsen van plannen*

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening, die naar verwachting in 2008 in werking zal treden, gaat uit van een andere relatie tussen overheden. Het systeem van de nieuwe wet gaat uit van een actieve, op ontwikkeling gerichte overheid die waar nodig haar verantwoordelijkheid ten volle kan waarmaken. Borging van provinciale en nationale belangen geschiedt zoveel mogelijk vooraf. De provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen komt te vervallen. Het nieuwe stelsel leidt tot meer helderheid voor de gemeente met betrekking tot de vraag binnen welke beleidskaders eigen afwegingen kunnen worden gemaakt bij de opstelling van bestemmingsplannen. Ook wordt door de afschaffing van de provinciale goedkeuring een versnelling in de bestemmingsplanprocedure bereikt.

Het goedkeuringsvereiste in artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 sluit niet aan bij dit nieuwe stelsel. Voorts leidt het ertoe dat de beoogde versnelling in de bestemmingsplanprocedure weer ongedaan wordt gemaakt.

Daarom wordt in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld om het goedkeuringsvereiste voor plannen die de kwaliteit van natuurlijke habitats en de habitats van soorten kunnen verslechteren of een verstoring effect kunnen hebben op soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen ingevolge artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 af te schaffen.

Op grond van de Habitatrichtlijn is het niet verplicht dat plannen na vaststelling nog onderworpen worden aan de goedkeuring door een ander bestuursorgaan. Zolang het bestuursorgaan dat het plan vaststelt de zogenoemde habitattoets heeft uitgevoerd, is voldaan aan de vereisten van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Dit vereiste blijft in het nieuwe artikel 19j bestaan. De habitattoets houdt in dat gekeken wordt of het plan significante gevolgen kan hebben (voortoets) en zo ja, of uit de passende beoordeling met zekerheid kan worden vastgesteld dat (de uitvoering van) het plan de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast. Indien die zekerheid niet wordt verkregen, kan het plan alleen worden vastgesteld wegens dwingende redenen van groot openbaar belang, bij ontstentenis van alternatieven. Dan zullen compenserende maatregelen moeten worden genomen.

Onderscheid tussen bestemmingsplannen en andere plannen is niet wenselijk. Differentiatie in de ten aanzien van verschillende soorten plannen uit te voeren habitattoetsen zou de helderheid van het wettelijk systeem niet ten goede komen. Bovendien geldt ook voor andere plannen dan bestemmingsplannen dat schrapping van het aparte goedkeuringsvereiste bijdraagt aan versnelling van de planprocedures en aan integrale besluitvorming. Daarom komt ook voor andere plannen het goedkeuringsvereiste te vervallen. Van belang in dit verband is nog wel om op te merken dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit door middel van de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 45a van de Natuurbeschermingswet 1998 kan ingrijpen in planprocedures indien dat in het algemeen belang geboden is.

Men zou kunnen betwijfelen of het bestuursorgaan dat het plan vaststelt over voldoende deskundigheid beschikt om te beoordelen wat de gevolgen van het plan voor een Natura 2000-gebied zijn. Dit geldt met name voor besturen van kleine gemeenten en waterschappen. Ik ben van mening dat nu passende beoordelingen zo goed als altijd worden uitge-

voerd door gespecialiseerde bureaus en een bestuursorgaan zijn grondgebied goed kent, op dit punt geen problemen zijn te verwachten. Tevens moge hier worden verwezen naar de op de LNV-website ([www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)) beschikbaar gestelde handreikingen bij de Natuurbeschermingswet 1998.

Op grond van artikel 7.2a van de Wet milieubeheer is het verplicht om voor plannen waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt ook een milieueffectrapportage te maken. Veel informatie kan zowel gebruikt worden voor de passende beoordeling als voor het milieueffectrapport. Om dubbel werk te voorkomen is in het vierde lid van dit artikel opgenomen dat de passende beoordeling onderdeel uitmaakt van de milieueffectrapportage. De passende beoordeling dient wel als een duidelijk als zodanig herkenbaar deel van de rapportage te zijn opgenomen, opdat voor een ieder duidelijk is dat er een passende beoordeling gemaakt is. Het ligt voor de hand om in het besluit nadrukkelijk aandacht te besteden aan de uitkomsten van de passende beoordeling en hoe deze doorwerken in het besluit. Zo zal bijvoorbeeld, wanneer op grond van de passende beoordeling niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, bij de vaststelling van het plan erkend moeten worden dat deze zekerheid ontbreekt en zal onderbouwd moeten worden dat er geen alternatieven zijn en dat er een dwingende reden van groot openbaar belang aanwezig is om het plan toch door te zetten; ook zullen compenserende maatregelen in het plan moeten zijn voorzien.

Het voorgestelde zesde lid van artikel 19j schakelt projectbesluiten in de zin van de Wro gelijk met plannen voor de procedure rondom de habitattoets. Dit is ingegeven door de overweging dat op het moment dat een projectbesluit wordt genomen duidelijk moet zijn wat de gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn. De natuurbeschermingswetvergunning waarbij de habitattoets wordt uitgevoerd is echter één van de uitvoeringsbesluiten en kan dus later volgen in de procedure. Om te verzekeren dat de habitattoets altijd wordt uitgevoerd voordat het projectbesluit wordt genomen, worden het eerste tot en met het derde en het vijfde lid van artikel 19j van overeenkomstige toepassing verklaard op projectbesluiten (artikel I, onderdeel BB). Op grond van de habitattoets – inclusief een passende beoordeling indien nodig – die bij het projectbesluit is gemaakt, kan normaliter worden beoordeeld of vervolgens nog een Natuurbeschermingswetvergunning nodig is en of die verleend kan worden. Het abstractieniveau is normaal gezien gelijk en het is onwaarschijnlijk dat zich nieuwe omstandigheden hebben voorgedaan.

#### *2.4 Verbeterde aansluiting op de Habitatrictlijn*

Het is gebleken dat op een viertal punten de aansluiting bij het Europees-rechtelijke kader kan worden verbeterd.

Dit betreft ten eerste het toevoegen en gebruik van het begrip Natura 2000-gebied (artikel I, onderdelen B, V, W, X, Y, Z, AA, BB, EE, FF, GG en HH). De Natura 2000-gebieden zijn de gebieden die door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn aangewezen dan wel voorlopig zijn aangewezen ter uitvoering van de Vogel- en Habitatrictlijnen. Bovendien behoren de op de lijst van gebieden van communautair belang geplaatste gebieden tot de Natura 2000-gebieden. Op grond van artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrictlijn gelden voor een gebied dat op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst de bepalingen van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van die rictlijn. Zoals aangegeven in de eerder aangehaalde brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 1 september 2006 kan dit op dit moment in Nederland bereikt worden met een beroep op de recht-

streekse werking van deze bepalingen van de richtlijn of door richtlijn-conforme interpretatie. Het is wenselijk om buiten twijfel te stellen dat op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 de bepalingen die in het leven zijn geroepen om de richtlijn te implementeren van toepassing zijn op deze gebieden, in het bijzonder omdat de Europese Commissie Nederland in gebreke heeft gesteld omdat de gebieden op de communautaire lijst niet wettelijk zijn beschermd omdat zij nog niet zijn aangewezen. De verplichting een beheerplan vast te stellen geldt alleen voor de door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (voorlopig) aangewezen gebieden. Alleen voor die gebieden zijn de instandhoudingsdoelstellingen bekend en kunnen deze in omvang, ruimte en tijd in het beheerplan worden uitgewerkt.

Ten tweede kan de aansluiting worden verbeterd door het woord «significant» in artikel 19d, eerste lid, toe te voegen. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn spreekt over het voorkomen van storende factoren, voor zover die factoren een significant effect kunnen hebben. In het licht van de tekst van de richtlijn moet artikel 19d zó worden uitgelegd, dat niet voor elke verstoring of verslechtering vergunningplicht bestaat; alleen die activiteiten die gevolgen hebben voor de staat van instandhouding van de soort of de habitat in het gebied en zo de instandhoudingsdoelstellingen raken zijn vergunningplichtig. Om evenwel alle mogelijke twijfel weg te nemen wordt in artikel I, onderdeel W, voorgesteld te expliciteren dat het bij een mogelijke verstoring van soorten moet gaan om een mogelijk significant verstorend effect.

In de huidige praktijk vindt de beoordeling of een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 verleend kan worden plaats langs twee sporen: via een passende beoordeling als de activiteit significante gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied (artikel 19f) of via de verslechterings- en verstoringstoets (artikel 19d) als kan worden uitgesloten dat er significante gevolgen zullen zijn maar niet zeker is dat er überhaupt geen negatieve effecten optreden. Als het na deze wetswijziging nodig is een vergunning aan te vragen voor een activiteit die soorten kan verstoren, zal bij de vergunningaanvraag altijd een passende beoordeling moeten worden overlegd. Wanneer er geen kans is op significante verstoring en er in de huidige situatie volstaan zou worden met een verslechterings- en verstoringstoets, zal immers in het geheel geen vergunning nodig zijn. Indien de initiatiefnemer er behoefte aan heeft om met het bevoegd gezag te overleggen of er een kans op significante gevolgen is en of hij dus een vergunning nodig heeft, kan hij dit in een oriënterend gesprek aan het bevoegd gezag voorleggen. Wanneer duidelijk is dat de activiteit niet significant verstorend kan zijn indien deze enkel plaatsvindt in bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld dat het buiten het broedseizoen is, kan – eventueel als reactie op een vergunningaanvraag – worden vastgesteld (bestuurlijk oordeel) dat geen vergunning nodig is in die omstandigheden. Deze wijze van werken wordt nu gevolgd bij onthefingen op basis van artikel 75 van de Flora- en faunawet.

De laatste twee punten ter verbetering van de aansluiting op het Europeesrechtelijke kader hebben betrekking op artikel 19f. Op grond van de richtlijn is een passende beoordeling alleen nodig voor plannen en projecten; de afweging of andere handelingen toegestaan kunnen worden gelet op de gevolgen voor de natuur hoeft niet plaats te vinden op basis van een passende beoordeling. Daarom worden de woorden «of andere handelingen» geschrapt in artikel 19f (artikel I, onderdeel Y) en de artikelen 19g, 19h en 19k voor zover die daarop voortbouwen (artikel I, onderdelen Z, AA en CC). In artikel 19d worden de woorden «en andere handelingen» niet geschrapt, omdat artikel 19d mede beoogt artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn te implementeren. Ingevolge artikel 6, tweede



lid, is het nemen van passende maatregelen ook verplicht wanneer andere handelingen dan projecten de kwaliteit van habitats verslechteren of een significant verstrend effect kunnen hebben op soorten.

Daarnaast wordt het woord «nieuwe» in artikel 19f, eerste lid, geschrapt (artikel I, onderdeel Y). Zoals in paragraaf 2.2 nader wordt toegelicht moet bestaand gebruik soms worden aangemerkt als project in de zin van de Habitatrichtlijn en moet een passende beoordeling worden gemaakt als het gebruik significante gevolgen kan hebben voordat de vergunning kan worden verleend. Het woord «nieuw» wekt de indruk dat dit niet verplicht zou zijn.

### **3. Lasten en andere effecten van het wetsvoorstel**

#### *3.1 Lasten voor burgers, bedrijven en overheid*

##### 3.1.1. Regulering bestaand gebruik

Door in de periode tot het desbetreffende beheerplan onherroepelijk is de vergunningplicht voor bestaand gebruik, met uitzondering van projecten die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied op te heffen wordt een vermindering van lasten voor burgers en bedrijven bewerkstelligd. Er zullen minder vergunningen noodzakelijk zijn in de interimperiode. Naar verwachting blijkt in een groot deel van deze gevallen dat het gebruik in het beheerplan kan worden gereguleerd en voor deze vormen van bestaand gebruik is dan geen vergunning noodzakelijk.

Het tijdelijk opheffen van de vergunningplicht en invoeren van een aanschrijvingsbevoegdheid leidt tot een verschuiving van de bestuurslasten. Gedeputeerde staten zijn in de meeste gevallen bevoegd voor de vergunningverlening. Zij hebben minder vergunningaanvragen te behandelen. Hier staat een toename van de bestuurslasten bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tegenover. Deze zijn niet één op één gelijk aan de afname van de lasten bij gedeputeerde staten: bij de vergunningverlening is het aan de initiatiefnemer om de gegevens te overleggen waaruit blijkt dat de activiteit niet schadelijk is; wanneer de minister gebruik maakt van de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 19c zal hij moeten motiveren dat er sprake is van verslechtering of verstoring. In de meeste gevallen zal hiervoor onderzoek noodzakelijk zijn. De hieraan gerelateerde uitvoeringslasten worden gefinancierd uit het hiervoor ter beschikking gestelde budget op de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De wijzigingen ten aanzien van het beheerplan zijn verduidelijkingen ten opzichte van de huidige wetstekst. Het lag reeds in de bedoeling om bestaand gebruik zoveel mogelijk te reguleren in het beheerplan, zoals ondermeer blijkt uit de eerder aangehaalde brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 1 september 2006 en de Handreiking beheerplannen Natura 2000-gebieden van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De wetswijziging heeft op dit punt dus geen gevolgen voor de bestuurslasten.

Naar verwachting zal de rechterlijke macht minder zaken te behandelen krijgen. Uiteraard kunnen belanghebbenden die van mening zijn dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ten onrechte niet aan hun verzoek om gebruik te maken van de aanwijzingsbevoegdheid voldaan heeft of dat de minister juist ten onrechte een aanschrijving heeft gegeven, een beroep doen op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De gevallen waarin dit gebeurt zullen echter waarschijnlijk

minder vaak voorkomen dan rechtszaken met betrekking tot handhavingsverzoeken en het weigeren of verlenen van een vergunning.

### 3.1.2 Het toetsen van plannen

Het afschaffen van het goedkeuringsvereiste leidt tot een vermindering van de lasten voor gedeputeerde staten en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze bestuursorganen zijn immers niet meer verantwoordelijk voor het toetsen of andere bestuursorganen bij het vaststellen van plannen op een juiste wijze toepassing hebben gegeven aan de artikelen 19f tot en met 19h van de Natuurbeschermingswet 1998.

Het aantal rechtszaken zal hierdoor niet veranderen. Alle bestuursorganen zijn goed in staat de gevolgen van plannen op Natura 2000-gebieden te beoordelen. Er is daarom geen reden om aan te nemen dat vaker het oordeel van de rechter zal worden gevraagd.

### 3.1.3 Verbeterde aansluiting op de Habitatrichtlijn

De hier voorgestelde wijzigingen hebben geen gevolgen voor de lasten voor burgers, bedrijven of overheid. Het betreft enkel verduidelijkingen van de wet in lijn met de uitleg die nu reeds aan de wet wordt gegeven behoudens het opheffen van de verplichting om een passende beoordeling te maken voor andere handelingen die significante gevolgen kunnen hebben. Dit laatste heeft weinig materiële gevolgen vanwege de ruime betekenis die het Europese Hof van Justitie aan het begrip «project» heeft toegekend. Zoals hierboven onder 2.2 van deze memorie is aangegeven, heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap geoordeeld dat onder dit begrip in ieder geval projecten als bedoelde m.e.r.-richtlijn vallen: de uitvoering van bouwwerken of de totstandkoming van andere installaties of werken, en andere ingrepen in het natuurlijk milieu of landschap, inclusief ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.

### *3.2 Overige effecten van het wetsvoorstel*

Er zijn buiten de hierboven beschreven lasten geen substantiële financieel kwantificeerbare effecten te verwachten door deze wetswijziging.

Wat betreft de effecten van deze wijziging voor het milieu kan worden opgemerkt met de aanschrijvingsbevoegdheid op andere wijze invulling wordt gegeven aan de Europeesrechtelijke verplichting om te voorkomen dat een verslechtering of verstoring optreedt dan via een vergunningplicht voor bestaand gebruik. De verantwoordelijkheid hiervoor komt met dit wetsvoorstel bijna geheel te liggen bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, terwijl zonder deze wetswijziging de gebruiker een grote eigen verantwoordelijkheid heeft. De gebruiker hoeft niet langer zelf te beoordelen of en hoe het gebruik moet worden aangepast om te voorkomen dat er een verslechtering of verstoring van de natuurwaarden waarvoor het gebied is aangewezen optreedt. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is alleen in staat om door middel van de aanschrijvingsbevoegdheid af te dwingen dat bestaand gebruik wordt beëindigd of aangepast, indien zich door dat gebruik een dreiging van een verslechtering of verstoring voordoet, wanneer er voldoende capaciteit is om werkelijk alle gevallen van verslechtering of verstoring op te sporen en aan te pakken. Zoals ook aangegeven onder 4.1.1.1 worden de aan de wetswijziging gerelateerde uitvoeringslasten gefinancierd uit het hiervoor ter beschikking gestelde budget op de begroting van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Dit wordt voorgesteld om te voorkomen dat medegebruikers niet onnodig zwaar worden belast. De bewijslast om aan te tonen dat een bepaald gebruik al dan niet schadelijk kan zijn ligt niet langer bij iemand die bestaand gebruik uitoefent maar bij de overheid.

Ongewijzigd blijft dat bedrijven die projecten ondernemen die significante gevolgen kunnen hebben, een Natuurbeschermingswetvergunning nodig hebben en daarvoor een passende beoordeling moeten maken. Het is Europeesrechtelijk niet toegestaan om projecten en plannen die significante gevolgen kunnen hebben niet aan een passende beoordeling te onderwerpen.

#### **4. Interbestuurlijk overleg**

Deze wetswijziging is in de brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 1 september 2006 aangekondigd. Hieraan is overleg met de provincies voorafgegaan. De voorgestelde wijze van omgaan met bestaand gebruik, te weten het zoveel mogelijk reguleren van het bestaand gebruik in de beheerplannen en het opheffen van de vergunningplicht voor bestaand gebruik in de periode tot de beheerplannen onherroepelijk zijn, heeft de instemming van de provincies.

#### **Artikelsgewijze toelichting**

##### **Artikel I**

###### *Onderdeel B*

In paragraaf 2.2 van deze memorie ga ik in op de wijziging van de definitie van bestaand gebruik in artikel 1, onderdeel n. Paragraaf 2.4 licht toe waarom een definitie van Natura 2000-gebied wordt toegevoegd.

###### *Onderdeel C*

Hoewel taalkundig zowel gesproken kan worden van beheerplan als beheersplan, wordt voorgesteld om de term «beheersplan» te vervangen door «beheerplan». «Beheersplan» wekt de indruk dat de natuur beheerst zou kunnen worden. Wij mensen zijn echter hoogstens in staat de natuur te beheren.

###### *Onderdeel D*

In artikel 2, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt de afgifte van een verklaring als bedoeld in artikel 8.39b, eerste lid, van de Wet milieubeheer niet langer genoemd. Bij wet tot de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Stb. 2005, 195) is de samenloopregeling tussen de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet milieubeheer ongedaan gemaakt. Er bestaat derhalve geen artikel 8.39b van de Wet milieubeheer. Abusievelijk is in bovengenoemde wet nagelaten de verwijzing naar dit artikel van de Wet milieubeheer in artikel 2 te schrappen.

In artikel 2, vierde lid, wordt «waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen» vervangen door «dat voorlopig is aangewezen». Dit gebeurt ook als in de overige bepalingen van de wet waar deze zinsnede voorkomt. Artikel 12 bepaalt dat gebieden voorlopig kunnen worden aangewezen als natuurmonument of als gebied aangewezen ter uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijnen indien een besluit tot aanwijzing wordt voorbereid. Het is niet zo dat de aanwijzing alleen in overweging is

genomen. De gebieden *zijn* aangewezen – al is het dan voorlopig. Het is dan ook logischer om naar deze gebieden te verwijzen als «voorlopig aangewezen gebieden».

#### *Onderdeel E*

Gelet op artikel 2, eerste lid, zijn gedeputeerde staten van de provincie waar het grootste gedeelte van het beschermd gebied gelegen is, bevoegd gezag ten aanzien van alle handelingen waar de wet bevoegdheden bij gedeputeerde staten legt. Dit houdt in dat gedeputeerde staten van de provincie waar, in vergelijking met de andere provincies waarin het gebied gelegen is, procentueel het grootste gedeelte van het oppervlakte ligt (dit hoeft niet de absolute meerderheid van de oppervlakte van het beschermd gebied te betreffen) bevoegd zijn landschapsgezichten aan te wijzen, het beheerplan vast te stellen, vergunningen te verlenen).

Op dit uitgangspunt wordt in artikel 2a een uitzondering gemaakt voor de gevallen waarin een project of andere handeling hoofdzakelijk gevolgen kan hebben voor een deel van een beschermd natuurgebied dat is gelegen binnen de grenzen van één provincie. In dat geval is de provincie waarin dat deel van het gebied is gelegen bevoegd gezag. Hiervoor wordt gekozen om gedeputeerde staten van een provincie zo veel mogelijk zeggenschap te geven over de activiteiten die binnen de grenzen van die provincie plaatsvinden. Wanneer een activiteit hoofdzakelijk gevolgen heeft voor een deel van een natuurgebied binnen één provincie, kennen gedeputeerde staten van die provincie de natuurwaarden die in dat deel aanwezig zijn goed. Het is dan niet nodig om gedeputeerde staten van (een) andere provincie(s) daarbij te betrekken vanwege hun kennis van andere delen van het natuurgebied.

Het ligt in de rede dat verdergaande heroverweging van de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot provinciegrensoverschrijdende gebieden onderdeel uit maakt van de evaluatie en geen onderwerp vormt van deze wetswijziging.

#### *Onderdelen I, J en K*

Er zijn bij het Rijk vier planbureaus. Drie daarvan waren reeds ondergebracht bij het departement, dat op het desbetreffende beleidsterrein de eerste verantwoordelijkheid heeft. Alleen ten aanzien van het Milieu en Natuurplanbureau (MNP) bestond een andere constructie. Het maakte als enige planbureau deel uit van een ander ministerie dan waar zijn primaire werkgebied ligt.

Ook was het MNP onderdeel van een groter onderzoeksinstituut, het RIVM. Het RIVM levert een bijdrage aan de onderbouwing en ondersteuning van het beleid, dat het MNP als planbureau vervolgens evalueert. Dat was geen optimale situatie.

Per 1 januari 2006 is daarom het MNP losgemaakt uit het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieuhygiëne (RIVM) en is het MNP gepositioneerd op een wijze, die gelijk is aan de overige planbureaus. Dat wil zeggen als aparte organisatorische eenheid en ressorterend onder het eerstverantwoordelijke ministerie, namelijk VROM. Gelet hierop wordt de Natuurbeschermingswet 1998 aangepast en wordt verwezen naar het MNP in plaats van het RIVM.

#### *Onderdeel N*

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europees-

rechtelijke verplichtingen (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 171, nr. 3), was het de bedoeling dat zienswijzen omtrent de aanwijzing van een gebied ter uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijnen niet bij gedeputeerde staten maar bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit naar voren worden gebracht. Met de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2005, 320) is echter per ongeluk de situatie ontstaan dat deze zienswijzen ook bij gedeputeerde staten moeten worden ingediend. Dit onderdeel zorgt ervoor dat met betrekking tot de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden zienswijzen weer bij de minister moeten worden ingediend.

#### *Onderdeel P*

Onderdeel P voorziet in een aanpassing van artikel 14 van de Natuurbeschermingswet 1998 waardoor er niet langer twee procedures bij de aanwijzing van een gebied als bedoeld in artikel 10a, eerste lid (een Vogelrichtlijn- of Habitatrichtlijn-gebied) van toepassing zullen zijn. Op de voorbereiding van een aanwijzing van een Vogelrichtlijn- of Habitatrichtlijn-gebied wordt ingevolge artikel 11, eerste lid, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht toegepast. Artikel 14, eerste en tweede lid, bepaalt hoe de minister een besluit tot voorlopige aanwijzing als bedoeld in artikel 12 bekend maakt. Een besluit tot voorlopige aanwijzing kan zowel een beschermd natuurmonument als een gebied als bedoeld in artikel 10a, eerste lid (een Vogelrichtlijn- of Habitatrichtlijn-gebied) betreffen. Artikel 14, eerste en tweede lid, ziet derhalve impliciet al op Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijn-gebieden. Het huidige artikel 14, vierde lid, dat het eerste, tweede en derde lid van overeenkomstige toepassing verklaart op definitieve Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijn-besluiten – aanwijzingsbesluiten houdt daar geen rekening mee. Het is niet nodig of wenselijk om van de definitieve aanwijzing van Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijn-gebieden extra mededeling te doen aan de eigenaren en hypothecaire schuldeisers met overeenkomstige toepassing van artikel 14, eerste lid, bovenop de procedure die is voorgeschreven volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De verklaring dat artikel 14, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is, heeft geen toegevoegde waarde, omdat bekendmaking van definitieve aanwijzingsbesluiten in de Staatscourant ook is voorgeschreven op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

#### *Onderdeel Q*

Het bestaande artikel 15 van de Natuurbeschermingswet 1998 kent in het eerste lid de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid toe om een aanwijzing als beschermd natuurmonument geheel of gedeeltelijk in te trekken of te wijzigen. Het derde lid van dat artikel verklaart het eerste lid van overeenkomstige toepassing op Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Met dit wetsvoorstel is de minister ingevolge het eerste lid bevoegd een aanwijzing als beschermd natuurmonument of Vogel- of Habitatrichtlijngebied geheel of gedeeltelijk in te trekken of te wijzigen. Het eerste en het derde lid worden derhalve geïntegreerd.

Bovendien wordt in het tweede lid van artikel 15 expliciet toegevoegd dat de minister bevoegd is de doelstellingen ten aanzien van het behoud, herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied, bedoeld in artikel 15a, derde lid, te wijzigen. Ingevolge artikel 15a van de Natuurbeschermingswet 1998 vervalt de aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument op het moment dat hetzelfde gebied wordt aangewezen als Vogel- of Habitatrichtlijngebied. Het is niet wenselijk dat beide beschermingsregimes op hetzelfde gebied van toepassing zijn. Teneinde de bescherming van

andere natuurwaarden dan bedoeld in de Vogel- en Habitatrichtlijnen te continueren, is in het derde lid van artikel 15a bepaald dat de instandhoudingsdoelstelling van het vogel- of habitatrichtlijngebied mede betrekking heeft op die andere natuurwaarden. Het kan niet zo zijn dat de minister wel de doelstellingen van een beschermd natuurmonument én van een vogel- of habitatrichtlijngebied kan wijzigen maar dat de minister dit niet meer kan doen als het beschermd natuurmonument is opgegaan in een vogel- of habitatrichtlijngebied. Om evenwel alle eventuele twijfel op dit punt weg te nemen wordt de hier beschreven wetswijziging voorgesteld.

#### *Onderdeel R*

Door de toevoeging van de zinsnede «voor het gedeelte van het gebied waarop de aanwijzing als beschermd natuurmonument betrekking had» in artikel 15a, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt verduidelijkt dat de instandhoudingsdoelstelling van het Vogelrichtlijn- of Habitatrichtlijn-gebied enkel voor het deel dat voorheen de status van beschermd natuurmonument had, is aangevuld met de doelstellingen ten aanzien van het behoud, herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument. Alleen dat gedeelte van het Vogelrichtlijn- of Habitatrichtlijn-gebied bezit immers zeker die natuurwaarden. Dit betekent dat de instandhoudingsdoelstellingen niet altijd in het gehele Vogelrichtlijn- of Habitatrichtlijn-gebied gelijk zijn.

#### *Onderdeel T*

Dit onderdeel is toegelicht in paragraaf 2.2 van deze memorie.

#### *Onderdelen V, W, X, Y, Z, AA, BB, CC, EE, FF, GG en HH*

Paragraaf 2.2 van deze memorie bevat een toelichting op onderdelen V en W, onder 3. Onderdeel BB wordt toegelicht in paragraaf 2.3. Het gebruik van het begrip «Natura 2000-gebied» en andere niet-taalkundige aspecten van onderdelen W, onder 1, X, Y, Z, AA, BB, EE, FF, GG en HH, worden toegelicht in paragraaf 2.4.

#### *Onderdeel SS*

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit krijgt de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen ter zake van de verplichtingen en instructies die hij krachtens artikel 19c bevoegd is op te leggen onderscheidenlijk te geven.

Tevens wordt een nieuw lid toegevoegd dat gedeputeerde staten bevoegd maakt om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van het bij of krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 bepaalde, ter zake van projecten en andere handelingen waarvoor zij bevoegd zijn vergunning te verlenen. Gedeputeerde staten zijn bevoegd om bestuursdwang toe te passen in deze gevallen op grond van artikel 122 van de Provinciewet. De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat dergelijke besluiten niet zijn aan te merken als besluiten genomen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 als bedoeld in artikel 39, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.<sup>1</sup> Het is dus niet wettelijk geregeld dat de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige instantie over toepassing van bestuursdwang door gedeputeerde staten beschikt. Omdat het wenselijk is dat wettelijk vast ligt dat de toepassing van bestuursdwang door gedeputeerde staten wordt getoetst door dezelfde rechterlijke instantie als de toepassing van

<sup>1</sup> Voorzitter Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 30 mei 2006, zaaknummer 200601491/1, [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).



bestuursdwang door de minister, wordt het nieuwe vierde lid toegevoegd aan artikel 57.

#### *Onderdeel TT en UU*

Artikel 59 van de Natuurbeschermingswet 1998 zal komen te vervallen. Op grond van dit artikel kan de minister of kunnen gedeputeerde staten ambtenaren aanwijzen die toegang hebben tot alle natuurmonumenten voor zover dat voor de uitvoering van hun taak nodig is. Met de wetswijziging wordt aangesloten bij de bevoegdheden voor het uitoefenen van toezicht op de naleving die zijn vastgelegd in de Awb. Op grond van artikel 5:15 van de Awb is een toezichthouder bevoegd elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Krachtens deze bepaling heeft een op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 aangewezen toezichthouder toegang tot alle natuurgebieden voor zover dat voor zijn taak noodzakelijk is. In artikel 49 van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn toezichthouders aangewezen die toezicht op de naleving van genoemde wet uitoefenen. Artikel 59 van de Natuurbeschermingswet 1998 heeft derhalve geen toegevoegde waarde meer.

#### *Onderdelen VV en WW*

Het overgangsrecht uit de wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Stb. 2005, 195) zal worden toegevoegd aan Hoofdstuk XI, betreffende de slot- en overgangsbepalingen (artikel I, onderdeel VV). Hiermee zal al het overgangsrecht dat betrekking heeft op de Natuurbeschermingswet 1998 bij elkaar komen te staan: het overgangsrecht wordt geïntegreerd in artikel 60a van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit draagt bij aan de overzichtelijkheid. Materieel vindt er een wijziging plaats in het overgangsrecht ten aanzien van het moment waarop voor het eerst een beheerplan moet worden vastgesteld voor een vogelrichtlijngebied dat reeds was aangewezen voordat de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Stb. 2005, 195) in werking was getreden. Omdat het beheerplan een uitwerking is van de instandhoudingsdoelstellingen en deze doelen nog niet zijn vastgesteld, zal de verplichting tot het vaststellen van beheerplannen voor deze gebieden gesteld worden op drie jaar na het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit in plaats van drie jaar na het inwerkingtreden van genoemde wet. Ook wordt de evaluatieverplichting van artikel VI van de wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Stb. 2005, 195) opgenomen in artikel 68a van de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel I, onderdeel WW).

#### **Artikel II**

De wijziging van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer vloeit voort uit een recente gemeentelijke herindeling. Was Staatsbosbeheer eerst gevestigd in de gemeente Driebergen-Rijssenburg, sinds de herindeling is Staatsbosbeheer gevestigd in de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

#### **Artikelen IV, V en VI**

Artikelen IV en V bevatten een samenloopregeling tussen deze wet en artikel 5.3 van het wetsvoorstel Invoeringswet Wro. Beide wetten wijzigingen de Natuurbeschermingswet 1998 en het is nodig de bepalingen onderling af te stemmen aangezien op dit moment niet met zekerheid gezegd kan worden welk wetsvoorstel het eerst tot wet verheven zal worden en in werking zal treden.

Artikel VI bevat een samenloopregeling tussen deze wet en de Invoeringswet Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen. De Invoeringswet laat artikel 40 van de Natuurbeschermingswet 1998 vervallen. Dit artikel kan niet langer gewijzigd worden nadat de Invoeringswet in werking is getreden.

#### **Artikel VII**

Deze wijziging betreft een technische wijziging.

#### **Artikel VIII**

Door het vervallen van artikel 31 is deze verwijzing niet meer mogelijk.

#### **Artikel IX**

Met dit wetsvoorstel wordt de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Stb. 2005, 195) ingetrokken. Zoals hierboven onder artikel I, onderdelen VV en WW toegelicht zullen het overgangsrecht uit de wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Stb. 2005, 195) en de evaluatieverplichting van artikel VI van die wet worden toegevoegd aan de Natuurbeschermingswet 1998.

#### **Artikel X**

Dit artikel bepaalt dat de samenloopregelingen die zijn opgenomen in artikel IV, V en VI vervallen op het moment dat zij zijn uitgewerkt.

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

## Transponeringstabel

Wetsvoorstel	Habitatrichtlijn
Artikel I, onderdeel T (artikel 19a Nb-wet 1998)	Artikel 6, eerste en tweede lid
Artikel I, onderdeel V (artikel 19c Nb-wet 1998)	Artikel 6, tweede lid
Artikel I, onderdeel W (artikel 19d Nb-wet 1998)	Artikel 6, tweede lid
Artikel I, onderdeel Y (artikel 19f Nb-wet 1998) in samenhang met artikel 19d Nb-wet 1998	Artikel 6, derde lid
Artikel I, onderdeel BB (artikel 19j Nb-wet 1998)	Artikel 6, derde en vierde lid