Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2007–2008

31 038 Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 oktober 2007

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag op het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 dat op 15 juni 2007 door de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is vastgesteld. Ik ga hieronder in op de opmerkingen en vragen waartoe het wetsvoorstel de leden van de commissie aanleiding heeft gegeven. Daarbij houd ik zoveel mogelijk de volgorde en indeling van het verslag aan. Waar vragen of opmerkingen van de leden van de verschillende fracties hetzelfde onderwerp betreffen, worden deze evenwel zoveel mogelijk tezamen behandeld.

Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging in verband met enkele verbeteringen van meer technische aard.

2. Inleiding

De leden van de fracties van de PvdA en van de SP vragen naar de ambitie van de regering op natuurgebied, in het bijzonder in relatie tot de Europeesrechtelijke verpichtingen.

Het kabinet heeft op natuurgebied verregaande ambities. Het onderhavige wetsvoorstel draagt, zoals nog in deze nota aan de orde zal komen, bij aan de realisatie van deze ambities.
Zoals in het coalitieakkoord staat, is respect voor het leven van mens, dier en natuur het leidende beginsel. «Een nieuwe balans tussen ecologie en economie is nodig, waarbij economische dynamiek en ecologische ontwikkeling met elkaar worden verbonden. We zullen onze manier van produceren en consumeren zo moeten veranderen dat verdere aantasting van ecosystemen wordt voorkomen.»
In het beleidsprogramma wordt dit uitgewerkt. In de missie op het gebied van duurzame leefomgeving staat: «Het karakteristieke Nederlandse landschap en de bijzondere natuurgebieden die Nederland rijk is, verdienen aandacht en bescherming». In het beleidsprogramma wordt vastgesteld dat Nederland de (inter)nationale doelstellingen niet dreigt te halen. Het kabinet wil die trend keren. Het «investeert extra in natuur zodat de Ecolo-

KST110894
0708tkkst31038-6
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
’s-Gravenhage 2007

gische Hoofdstructuur (EHS) in 2018 kwantitatief is gerealiseerd. In 2015 zal tevens voldaan zijn aan Europese verplichtingen op het gebied van natuur (Natura 2000)». Paragraaf 1.5 van het beleidsprogramma gaat over de ambities van dit kabinet op het gebied van het internationaal milieubeleid. «In de strijd tegen wereldwijde milieuproblemen, zoals klimaatverandering en biodiversiteitverlies, wil Nederland een voortrekkersrol spelen». «Behoud van biodiversiteit vereist een effectieve wereldwijde bescherming van waardevolle gebieden en realisatie van ecologische netwerken. Wat aan de natuur wordt onttrokken, moet worden gecompenseerd. Om al onze doelstellingen te bereiken, zal Nederland een actieve inbreng leveren, zowel binnen de Europese Unie als mondiaal».
De ambitieuze doelstellingen die het kabinet heeft op natuurgebied gelden op internationaal én op nationaal niveau. De Europese verplichtingen zijn hierbij niet de enige leidraad. Voor de bescherming en ontwikkeling van de natuur bestaan tal van maatregelen naast het specifieke beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden.
Gewezen zij bijvoorbeeld op het regime van de Natuurbeschermingswet 1998 voor beschermde natuurmonumenten. Maar ook op de regels die gelden voor soortenbescherming op grond van de Flora- en faunawet; deze dienen in belangrijke mate ter implementatie van de Vogelrichtlijn[1] en de Habitatrichtlijn[2] maar gaan – zoals aangegeven in de brief van mijn ambtsvoorganger van 28 september 2006[3] – op onderdelen verder, onder meer waar de regels mede strekken ter voldoening aan het Biodiversiteitsverdrag[4] en het Verdrag van Bern[5]. De beschermingsregimes voor natuurgebieden en soorten zijn gestoeld op het voorzorgsbeginsel («nee, tenzij»).
Daarnaast zij gewezen op de realisering en bescherming van de EHS en aan andere natuurdoelstellingen als vastgelegd in het meerjarenprogramma 2 (2007–2013) ter uitwerking van de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland. In het kader van de Wet inrichting landelijk gebied is voor de uitvoering van dit programma een omvangrijk budget – als onderdeel van het Investeringsbudget landelijk gebied – aan de provincies ter beschikking gesteld.
De Nederlandse inzet om het verlies aan biodiversiteit tot staan te brengen krijgt onder andere vorm in het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal en het Beleidsprogramma Biodiversiteit Nationaal. De programma's voor de periode 2007–2013 worden binnenkort aan de Tweede Kamer toegezonden.

De leden van de fractie van de PvdA stellen dat Nederland een slechte reputatie heeft op Europees niveau op het gebied van Natura 2000-gebieden. De leden van de fractie van de ChristenUnie en van het CDA vragen hoe andere lidstaten artikel 6 van de Habitatrichtlijn hebben geïmplementeerd.

Het onderzoek van Universiteit Utrecht/Nilos dat mijn ambtsvoorganger u heeft toegezonden bij brief van 1 september 2006[6] vergelijkt de implementatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn in Nederland met die in een aantal andere lidstaten. De onderzoekers concluderen dat artikel 6 in alle lidstaten is omgezet, maar dat de manier waarop dit is gebeurd per land verschilt. In grote lijnen is in de verschillende onderzochte landen sprake van een juridisch correcte omzetting, maar volgens de onderzoekers is in alle onderzochte landen de omzettingswetgeving op detailniveau nog niet in alle opzichten richtlijnconform. Ik verwijs u verder naar de brief en het daarbij gevoegde onderzoeksrapport.

De leden van de fractie van de SP stellen dat er niet altijd een tegenstelling is tussen bestaand gebruik en behoud van natuurwaarden en dat goed boeren kan leiden tot een verrijking van de natuur. Zij vinden dat het

[1] Rictlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).
[2] 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).
[3] Kamerstukken II 2006/07, 29 043, nr. 6.
[4] Verdrag van Rio de Janeiro, 5 juni 1992.
[5] Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving; Verdrag van Bern, 19 september 1979.
[6] Kamerstukken II 2005/06, 30 192, nr. 2.

wetsvoorstel teveel ervan uitgaat dat natuur een belemmering kan zijn voor activiteiten van economische en andere aard.

Ik onderschrijf van harte de stelling dat er niet altijd een tegenstelling is tussen bestaand gebruik en natuur, wat omgekeerd ook niet wil zeggen dat bestaande activiteiten altijd in dezelfde mate en zonder aanpassingen zullen kunnen worden doorgezet. De veronderstelling dat het wetsvoorstel is ingegeven door de gedachte dat de balans tussen economie en natuur zou zijn doorgeslagen ten gunste van de natuurbescherming en dat deze balans met dit wetsvoorstel zou moeten worden hersteld is – op deze wijze gesteld – evenwel niet juist. De regeling van bestaand gebruik in dit wetsvoorstel is niet de weerslag van een keuze vóór of tegen natuurbescherming of vóór of tegen economie.

Dit wetsvoorstel beoogt een oplossing te bieden die aansluit bij de huidige realiteit. De realiteit namelijk dat er momenteel sprake is van een veelheid van bestaande activiteiten in en rond Natura 2000-gebieden en dat op dit moment in veel gevallen objectieve gegevens ontbreken waaruit kan worden geconcludeerd dat deze activiteiten inderdaad in ongewijzigde vorm niet leiden tot een achteruitgang van de kwaliteit van het gebied en niet leiden tot een significante verstoring van soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Dat wordt immers vastgesteld bij de opstelling van de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden, mede in het licht van de specifieke instandhoudingsdoelen van de gebieden, zoals deze in de beheerplannen worden uitgewerkt in ruimte en tijd, in het licht van de effecten van andere activiteiten èn in het licht van de effecten van andere maatregelen met betrekking die ertoe strekken de kwaliteit van het gebied te verzekeren en schadelijke effecten tegen te gaan.

Zolang deze duidelijkheid er niet is, acht ik het uit een oogpunt van rechtszekerheid behoorlijk een voorziening te treffen, waarbij voor bestaand gebruik voor de interimperiode tot de totstandkoming van de beheerplannen het alternatieve sturingsinstrument van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid wordt geïntroduceerd (voorgestelde artikel 19c Natuurbeschermingswet 1998; artikel I, onderdeel V, wetsvoorstel). Dat komt voor bestaand gebruik in interimperiode in de plaats van het strafrechtelijk gesanctioneerde verbod van artikel 19 van de Natuurbeschermingswet 1998, om zonder vergunning activiteiten te verrichten die potentieel schadelijk zijn. Voor nieuwe activiteiten is een dergelijk verbod vanuit het voorzorgsbeginsel een adequate wijze van normstelling. Voor bestaande, nog niet getoetste activiteiten die sinds jaar en dag plaatsvinden heeft deze wijze van normstelling evenwel tot gevolg dat de bestaand gebruiker te zeer in onzekerheid komt te verkeren en kwetsbaar wordt. Onzekerheid over de vraag of hij al dan niet een strafbaar feit begaat als hij zijn activiteiten op de gebruikelijke wijze doorzet, onzekerheid of hij kostbare onderzoeken moet laten uitvoeren die aantonen dat het gebruik inderdaad niet schadelijk is, kwetsbaarheid voor handhavingsverzoeken door derden. De bestaand gebruiker zit daarmee in het defensief en verkeert in een extra lastige positie omdat hij nog niet in staat is de integrale afweging te maken die bij de opstelling van de beheerplannen aan de orde is.

Tegen deze achtergrond wordt voor bestaand gebruik de vergunningplicht opgeheven en vervangen door een wijze van normstelling – de «aanschrijvingsbevoegdheid» – waardoor de bewijslast primair ligt bij degene die ingrijpt in een bestaande situatie, namelijk de overheid, meer bepaald de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze zal telkens eerst moeten onderzoeken of een bestaande activiteit potentieel schadelijk is en op basis daarvan moeten besluiten of en op welke wijze hij invulling geeft

aan de bevoegdheid om beperkingen aan bestaande activiteiten op te leggen of activiteiten te verbieden.

Dát is feitelijk het herstel van de balans die dit wetsvoorstel beoogt te bieden: een situatie van rechtszekerheid scheppen zonder afbreuk te doen aan de bescherming van de natuur; mét nadrukkelijk de verzekering van een voldoende adequaat instrumentarium om die bescherming te bieden. Ik verwacht dat het verbeterde draagvlak voor het natuurbeleid dat het gevolg zal zijn van de verbetering van de rechtszekerheid voor de bestaande gebruikers, tezamen met de voorzieningen van dit wetsvoorstel strekkende tot een verbeterde aansluiting bij de richtlijnen, alleen maar ten positieve bijdraagt aan de bescherming van de natuur.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan verklaren hoe het kan dat de natuur achteruit is gegaan sinds de afgelopen 50 jaar. Zij vragen de regering aan te geven hoe natuur op zichzelf in algemene zin ook positief bijdraagt aan de economie van een land.

Uit de Natuurbalans 2006 blijkt dat er in de periode 1995–2005, ondanks de toenemende ruimtedruk, nog 50 000 ha natuur bij gekomen is. Er zijn tal van natuurgebieden waar de kwaliteit vooruit gaat. Aan de andere kant gaat de natuurkwaliteit in bepaalde gebieden, ondanks genomen maatregelen, nog steeds achteruit. In het rapport van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) «Perspectieven voor de vogel- en habitatrichtlijnen in Nederland»[1] wordt geconcludeerd dat de milieu- en ruimtecondities voor veel soorten en habitats nog ongunstig zijn en bijdragen aan de ongunstige staat van instandhouding.
Volgens het MNP-rapport zijn de doelen van de richtlijnen niet te halen zonder aanvullend nationaal milieuen ruimtelijk beleid en extra middelen voor herstelbeheer. Ik ben me bewust van het feit dat de doelen niet op korte termijn gehaald zullen worden. Ik stel vast dat wel voortgang wordt geboekt. Het snel aanwijzen van de Natura 2000-gebieden en het voortvarend opstellen van beheerplannen heeft nu eerste prioriteit. Met het opstellen van de beheerplannen komt in beeld welke knelpunten gebieden precies kennen en wat nodig is om die op te lossen. Vanaf 2010 komen er ingevolge het coalitieakkoord extra middelen beschikbaar voor verbetering van de kwaliteit van de EHS en de Natura 2000-gebieden.
Het kabinet is van oordeel dat natuur zeker op positieve wijze bijdraagt aan de economie. Over de kansen en baten die investeringen in natuur, landschap en waterkwaliteit met zich brengen zijn in opdracht van de Vereniging Natuurmonumenten enkele studies verschenen, bijvoorbeeld «Investeren in Landschap: Opbrengst geluk en euro's» en «De baten boven water: De andere kant van de KRW» en «Geld als water»[2]. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de meerwaarde van natuur voor het vestigingsklimaat, om wonen dichtbij natuur en groen en om opbrengsten uit recreatie in de natuur.

De leden van de fractie van de SP menen dat de regering Europa wegzet als boeman omdat de regering niet verder wil gaan dan wat strikt noodzakelijk is om te voldoen aan Europese verplichtingen. De leden van de fracties van de PvdD en van de ChristenUnie uiten twijfels over de EU-conformiteit en vragen of dit wetsvoorstel een verslechtering van de bescherming van de natuur (habitattypen en soorten) betekent.

Het beeld dat bij de SP-fractieleden kennelijk wordt opgeroepen ten aanzien van Europa als boeman, is zeker niet het beeld dat het kabinet zou willen neerzetten. Ik verwijs naar de in het voorgaande weergegeven ambities van het kabinet op het terrein van natuur en milieu. De bestaande afspraken die in Europees verband zijn gemaakt en onder meer

[1] MNP mei 2007. Rapport is te downloaden via de site www.mnp.nl/nl/publicaties/2007/PerspectievenVoorDeVogel EnHabitatrichtlijnenIn Nederland.html
[2] Rapporten zijn te downloaden via de site www.natuurmonumenten.nl.

zijn neergeslagen in de Vogel- en Habitatrichtlijnen maken daarvan nadrukkelijk deel uit en worden van harte ondergeschreven.
Waar het gaat om de specifieke bescherming van de Natura 2000-gebieden, constateert het kabinet dat het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen voldoende mogelijkheden biedt om op adequate wijze de kwaliteit van habitattypen en de instandhouding van soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen te borgen. De lidstaten hebben daarbij de ruimte voor een eigen afweging ten aanzien van de te nemen instandhoudingsmaatregelen (artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn) en passende maatregelen (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn). Daarbij schrijft artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn wel voor dat bij de op grond van de richtlijn genomen maatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Alleen voor projecten en plannen die significante effecten kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelen, schrijft de Habitatrichtlijn een specifiek instrument voor, te weten een passende beoordeling gekoppeld aan een toestemmingsvereiste.

De EU-conformiteit is met het onderhavige wetsvoorstel op geen enkele wijze in het geding. Het voorgestelde artikel 19c, van de Natuurbeschermingswet 1998, dat betrekking heeft op de aanschrijvingsbevoegdheid, biedt in het tweede lid adequate instrumenten om activiteiten die potentieel tot achteruitgang van de kwaliteit van een habitat of tot een significante verstoring van soorten kunnen leiden te reguleren, zodanig dat die effecten niet optreden. Degene die de activiteiten verricht kan door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden verplicht om de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen; dit met inachtneming van de instructies van de minister. Hij kan door de minister ook worden verplicht om de activiteiten te staken of te beperken. Dit zijn instrumenten die – los van de maatregelen die op grond van de generieke milieuwetgeving en ruimtelijke ordeningswetgeving ook kunnen worden getroffen en los van de feitelijke effectgerichte maatregelen die in het kader van beheer worden genomen en de gebiedsgerichte maatregelen in het kader van bijvoorbeeld de Wet inrichting landelijk gebied – een adequaat beschermingsniveau bieden en zeker als «passend» moeten worden beschouwd. Voor bestaand gebruik in de interimperiode tot de vaststelling van de beheerplannen acht het kabinet de aanschrijvingsbevoegdheid een passender maatregel dan de bestaande normstelling, die de vorm heeft van een verbod behoudens vergunning. Ik verwijs naar mijn uiteenzetting in het voorgaande en naar de vereisten van artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Voor plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben, blijft het toestemmingsvereiste gekoppeld aan de passende beoordeling ook in de interimperiode bestaan (het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 19d en artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998; artikel I, onderdeel W, wetsvoorstel). In het overleg met de diensten van de Europese Commissie over het wetsvoorstel is dan ook niet gebleken van bezwaren tegen het voorgestane wettelijke systeem in het licht van de EU-conformiteit. Onder punt 3 van deze nota ga ik nog nader in op de verhouding tot het voorzorgsbeginsel.

De aansluiting bij de Habitatrichtlijn en de bescherming van de Natura 2000-gebieden worden met het onderhavige wetsvoorstel overigens ook verder versterkt. Zo wordt het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet 1998 uitgebreid tot gebieden die op de communautaire lijst staan, maar nog niet zijn aangewezen. Dat gebeurt door deze gebieden op te nemen in de begripsomschrijving van «Natura 2000-gebied» (artikel I, onderdeel B, wetsvoorstel). Zo ook wordt de functie van het in artikel 19a van de Natuurbeschermingswet 1998 geregelde beheerplan versterkt, als instrument ter verzekering van de instandhouding van

habitattypen en habitats van soorten en als kader voor passende maatregelen ter voorkoming van achteruitgang van de kwaliteit van habitats en significante verstoring van soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen (artikel I, onderdeel T, wetsvoorstel). Ik verwijs naar de passages inzake het beheerplan in paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting[1]. Voorts wordt door het woord «nieuwe» in artikel 19f te schrappen verduidelijkt dat onder het begrip «project» onder omstandigheden ook een activiteit kan worden verstaan die al langer in het gebied plaatsvindt, zulks in lijn met het kokkelvisserijarrest (artikel I, onderdeel Y, wetsvoorstel). Ook wordt in artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 beter aangesloten bij de terminologie van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn (artikel I, onderdeel W, wetsvoorstel); op de daarover gestelde vragen kom ik later in deze nota terug. Per saldo leidt dit wetsvoorstel naar mijn stellige overtuiging tot een sterker en werkbaarder instrumentarium om de doelstellingen van de Habitatrichtlijn te realiseren, tot een groter draagvlak voor het natuurbeleid en dus tot versterking van de natuurbescherming.

De leden van de fracties van de CU, de PvdD en de PvdA vragen waarom ervoor gekozen is om op dit moment een wetsvoorstel in te dienen terwijl een evaluatie van de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet loopt.

De redenen hiervoor zijn de volgende.
Ten eerste strekt het wetsvoorstel ertoe, zoals aangegeven in het voorgaande, om beter te voldoen aan Europeesrechtelijke verplichtingen. In het bijzonder is dat van belang, waar Nederland door de Europese Commissie in gebreke is gesteld, omdat het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet 1998 niet ziet op gebieden die op de communautaire lijst zijn geplaatst, maar nog niet naar Nederlands recht zijn aangewezen. Voor niet-aangewezen gebieden vindt bescherming thans plaats door de rechtstreekse toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn bij besluiten – in het bijzonder vergunningverlening – op grond van andere wetten dan de Natuurbeschermingswet 1998. De Commissie vindt dit niet voldoende en heeft op 29 juni jl. een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarbij zij Nederland een termijn van twee maanden gaf om de inbreuk te beëindigen. Het met redenen omkleed advies is de laatste stap voordat de Commissie besluit de zaak daadwerkelijk aanhangig te maken bij het Europese Hof.
Ten tweede vraagt het in het vorenstaande uiteengezette probleem van de onzekerheid over bestaand gebruik onder de huidige wet op korte termijn om een oplossing. De totstandkoming van de beheerplannen zal enige tijd in beslag nemen, en die beheerplannen zijn noodzakelijk om te komen tot een afgewogen oordeel over de vraag of en onder welke voorwaarden en beperkingen bestaande activiteiten doorgang kunnen vinden, in het licht van de precieze instandhoudingsdoelen als geformuleerd voor het gebied en in samenhang met effecten van andere maatregelen en andere activiteiten.
Ten derde maken de thans voorgestane wijzigingen van de Natuurbeschermingswet 1998 als zodanig geen deel uit van de evaluatie. Over de noodzaak van de wijzigingen is immers de afgelopen periode al uitvoerig en zorgvuldig gewikt en gewogen. De wijzigingen kunnen ook zeer wel los worden gezien van de overige onderdelen van de evaluatie.
Het wetsvoorstel doet overigens op het punt van bestaand gebruik niets anders dan uitvoering geven aan de eerdergenoemde brief van 1 september 2006 van de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Tijdens het Algemeen Overleg over deze brief met de Vaste Kamercommissie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 14 september 2006 bleek hiervoor brede steun te bestaan bij de woordvoerders van de verschillende fracties.[2] Er was steun voor het voornemen

[1] Kamerstukken II 2006/07, 31 038, nr. 3, blz. 4–5.
[2] Kamerstukken II 2006/07, 29 043, nr. 7.

om de Natuurbeschermingswet 1998 op onderdelen aan te passen om het bestaand gebruik een plaats te geven, binnen de geldende Europese kaders. Daarbij is ook gewezen op het belang om schadelijke activiteiten niet te gedogen in de periode tot de beheerplannen zijn vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel biedt een instrumentarium dat aan deze wensen tegemoet komt. Met de voorgestelde wijze van regulering van bestaand gebruik wordt de handhaafbaarheid van de Natuurbeschermingswet 1998 vergroot.
Een en ander doet niet af aan het feit dat het wenselijk is om ook snel beheerplannen vast te stellen. Het eerste beheerplan, dat voor de Voordelta, is in concept gereed en ter inzage gelegd. De ministers van Defensie en van Verkeer en Waterstaat en de provincies zijn bezig met de planning en voorbereiding van de overige beheerplannen. Zij spannen zich ervoor in om de beheerplannen gereed te hebben in 2009. De provincies worden op korte termijn geïnformeerd over de financiële bijdrage die zij zullen ontvangen voor het opstellen van de beheerplannen en over de wijze waarop de middelen ter beschikking worden gesteld. Het Steunpunt Natura 2000 waar de bevoegde gezagen voor de beheerplannen terecht kunnen met vragen is inmiddels operationeel.

3. Regulering van bestaand gebruik

De leden van de fractie van het CDA vragen of de kosten van onderzoek naar de effecten van bestaand gebruik bij het opstellen van beheerplannen ten laste komen van de overheid en of de regering daarom stelt dat het bestaand gebruik het best gereguleerd kan worden in beheerplannen.

Het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt, financiert de opstelling ervan. Ook de eventuele onderzoeken die nodig zijn voor de onderbouwing van de inhoud zijn voor rekening van het bevoegd gezag. De provincies ontvangen daarvoor een financiële bijdrage van het Rijk.
De reden waarom het kabinet de beheerplannen het aangewezen instrument acht voor de beoordeling van de gevolgen van bestaand gebruik is, dat bij het opstellen van de beheerplannen een integrale afweging kan worden gemaakt, waarin zowel de natuurdoelstellingen als de overige functies van het gebied kunnen worden betrokken. Op basis daarvan kan in samenhang worden bezien welke maatregelen het meest effectief zijn. Op deze wijze kunnen de middelen het meest efficiënt worden ingezet voor het bereiken of behouden van een gunstige staat van instandhouding.

De leden van de fractie van het CDA vragen of er niet beter kan worden gesproken van «betrokkenheid van alle belanghebbenden» bij de vaststelling van beheerplannen, mede gelet op de tekst van de Habitatrichtlijn en het belang van draagvlak.

Artikel 19a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 bepaalt dat gedeputeerde staten het beheerplan opstellen «na overleg met de eigenaar, gebruiker en andere belanghebbenden. Eenieder kan op grond van artikel 19a, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 ook zienswijzen naar voren brengen ten aanzien van het ontwerpbeheerplan, overeenkomstig de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Er kan dus zeker worden gezegd «dat alle belanghebbenden worden betrokken». Belanghebbenden die een zienswijze naar voren hebben gebracht kunnen overigens ook beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen het besluit tot vaststelling van het beheerplan (artikel 39 Natuurbeschermingswet 1998).

Wat betreft de Habitatrichtlijn: deze bevat noch in artikel 4 inzake de selectie- en aanwijzingsprocedure van Natura 2000-gebieden noch in artikel 6, eerste lid, inzake beheerplannen regels over betrokkenheid van belanghebbenden. Dat laat onverlet dat ook ik van harte onderschrijf dat de in de Natuurbeschermingswet 1998 voorziene betrokkenheid van alle belanghebbenden noodzakelijk is voor het draagvlak en noodzakelijk is om te komen tot het meest optimale regime voor de inrichting en beheer van het Natura 2000-gebied in het licht van instandhoudingdoelstellingen en andere belangen.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de mogelijkheden van (Europese) financiële compensatie.

De Natuurbeschermingswet 1998 voorziet in artikel 31 in een schadevergoedingsregeling. Als een belanghebbende ten gevolge van een aanwijzingsbesluit, de vaststelling van een beheerplan, een besluit op een vergunningaanvraag of – als onderhavig wetsvoorstel kracht van wet heeft verkregen en in werking is getreden – gebruikmaking van de aanschrijvingsbevoegdheid van het voorgestelde artikel 19c schade lijdt die «redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven», wordt hem op zijn verzoek een schadevergoeding toegekend.
In Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (PbEU L 277) wordt de mogelijkheid geopend om met Europese cofinanciering agrariërs en particuliere boseigenaren in Natura 2000-gebieden te compenseren voor gemaakte kosten en gederfde inkomsten ten gevolge van nadelen die in de gebieden worden ondervonden van de uitvoering van de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn. Nederland heeft hieraan geen invulling gegeven in het – inmiddels door de Europese Commissie goedgekeurde – plattelandsontwikkelingsprogramma, omdat weinig particuliere boseigenaren en agrariërs ìn de Natura 2000-gebieden zèlf opereren. Er is voor gekozen de Europese cofinanciering op grond van de verordening in te zetten voor probleemgebieden, agromilieubetalingen, niet-productieve investeringen en eerste bebossing van landbouwgrond.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom in de memorie van toelichting ook kwelgebieden buiten het Natura 2000-gebied worden genoemd bij de voorbeelden met betrekking tot de inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid, waar kwelgebieden buiten Natura 2000-gebieden immers een zeer geringe omvang hebben.

De veronderstelling van deze leden dat het in het voorbeeld moet gaan om de bescherming van de kwelgebieden binnen Natura 2000-gebieden is juist. In de memorie van toelichting is beoogd aan te geven dat de bescherming van de kwaliteit van natuurwaarden binnen de Natura 2000-gebieden ook maatregelen buiten de Natura 2000-gebieden kan vergen, en dat de aanschrijvingsbevoegdheid van het voorgestelde artikel 19c van de Natuurbeschermingswet 1998 daarvoor kan worden ingezet. Voor de kwaliteit van het water in een kwelgebied binnen een Natura 2000-gebied is uiteraard de kwaliteit van het oppervlaktewater dat in het intrekgebied de bodem in gaat – om vervolgens in het bron- of kwelgebied weer aan de oppervlakte te komen – van belang. Een intrekgebieden kan gedeeltelijk ook buiten het desbetreffende Natura 2000-gebied liggen. Om de kwaliteit van het oppervlaktewater in het intrekgebied te borgen kan het noodzakelijk zijn beperkingen te stellen aan het gebruik van bijvoorbeeld meststoffen of bestrijdingsmiddelen, ook buiten het Natura 2000-gebied. Dergelijke beperkingen kunnen worden gesteld in de reguliere regelgeving, bijvoorbeeld een provinciale milieuverordening. Maar voor het

opleggen van de noodzakelijke beperkingen kan ook gebruik worden gemaakt van de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 19c.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de milieuaansprakelijkheidsconstructie uit de wet milieubeheer ook geldt voor bestaand gebruik.

Het onderhavige wetsvoorstel leidt niet tot wijzigingen van het regime van de milieuaansprakelijkheid als voorzien in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2004/3/EG (milieuaansprakelijkheid)[1]. De hoofdregel is dat elke «exploitant» schade moet voorkomen en – als er onverhoopt toch schade optreedt – deze moet herstellen. Het bevoegd gezag kan daartoe aanwijzingen geven en zonodig de maatregelen zelf uitvoeren; de kosten van deze maatregelen worden op de exploitant verhaald.
Het in het wetsvoorstel inzake milieuaansprakelijkheid neergelegde regime geldt voor elke exploitant; ook de bestaande gebruiker in de zin van het onderhavige wetsvoorstel valt daaronder. In hoeverre een exploitant ook de kosten zal moeten dragen van milieuschade veroorzaakt door bestaand gebruik waarvoor een vergunning is verleend, is afhankelijk van de uitkomst van de behandeling van voornoemd wetsvoorstel, en in het bijzonder van de vraag of het amendement van het lid Madlener[2] zal worden aangenomen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of ook geëvalueerd kan worden of artikel 19c behouden kan blijven voor gebieden die in de toekomst worden aangewezen of aangemeld.

Het voorgestelde artikel 19c voorziet in deze wens van de fractieleden van het CDA. De aanschrijvingsbevoegdheid geldt namelijk in de situatie dat er voor een Natura 2000-gebied nog geen eerste beheerplan is vastgesteld en onherroepelijk is geworden. Voor gebieden die in de toekomst worden aangewezen of aangemeld bij de Europese Commissie geldt op het moment van aanwijzing of aanmelding nog geen onherroepelijk beheerplan. Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel is dan dus de aanschrijvingsbevoegdheid van toepassing in plaats van de vergunningplicht, althans ingeval geen sprake is van projecten en plannen met potentieel significante gevolgen in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.
Er wordt – zoals aangekondigd in de memorie van toelichting – nog wel geëvalueerd of het wenselijk is de vervanging van de vergunningplicht door de aanschrijvingsbevoegdheid ook te laten gelden voor bestaand gebruik in de periode na het onherroepelijk worden van het beheerplan, ingeval het bestaand gebruik niet in het beheerplan is toegestaan. Voor deze evaluatie is van belang dat inmiddels enige ervaring is opgedaan met de aanschrijvingsbevoegdheid en ook een scherper beeld bestaat van de wijze waarop bestaand gebruik een plaats heeft gekregen in de verschillende beheerplannen. Mocht de evaluatievraag positief worden beantwoord dan vergt dat te zijner tijd een aanpassing van de artikelen 19c en 19d van de Natuurbeschermingswet 1998.

De leden van de fractie van de PvdA hebben vragen over de handhaving van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn in de huidige situatie.

Aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn wordt thans invulling gegeven door middel van een samenstel aan maatregelen: effectgericht beheersmaatregelen, gebiedsgericht beleid, planologische maatregelen, maatregelen als onderdeel van de generieke milieuwetgeving en – als sluitstuk – de vergunningplicht van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998. Ten aanzien van de handhaving van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 ligt een groot deel de verantwoordelijkheid

[1] Kamerstukken II 2006/06, 30 920, nrs. 1–2.
[2] Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 8.

bij de provincies. Zij hebben hiervoor eigen toezichthouders. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is verantwoordelijk voor de handhaving ter zake van projecten en andere handelingen waarvoor hij ingevolge artikel 19d, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 bevoegd is vergunning te verlenen. Hiervoor worden toezichthouders van de Algemene Inspectiedienst en – voor de Wadden – de Directie Regionale Zaken van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ingezet. Op het gebied van strafrechtelijke handhaving spelen ook politie, (onbezoldigde) bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) werkzaam bij Staatsbosbeheer en andere terreinbeheerders, alsook het Openbaar Ministerie een rol.
Op dit moment geven zowel de provincies als ik toepassing aan het beleid zoals uiteengezet in paragraaf 1 van de eerder aangehaalde brief van mijn ambtsvoorganger van 1 september 2006. Dit betekent dat in principe geen vergunningentraject wordt gestart met betrekking tot bestaand gebruik behalve in ecologisch urgente situaties. Dat laat onverlet dat als voor de voortzetting van het gebruik sprake is van een nieuw toestemmingsmoment – te weten als daarvoor een vergunning of ontheffing op basis van andere wetgeving nodig is – steeds moet worden beoordeeld of het gaat om een project met mogelijk significante gevolgen. In dat geval zijn ook een Natuurbeschermingswetvergunning en passende beoordeling nodig. Laatste vloeit direct voort uit het Kokkelvisserijarrest[1].
Bij de inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid van het voorgestelde 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.

De PvdA-fractieleden zijn blij met de mogelijkheid tot aanschrijving, maar zien dit als een vangnetconstructie. Zij vragen hoe artikel 19c gehandhaafd zal worden.

Het is juist dat de aanschrijvingsbevoegdheid bedoeld is als vangnetconstructie. Het is een bevoegdheid die in het huidige voorstel alleen ingezet kan worden in de periode tot de beheerplannen onherroepelijk zijn vastgesteld.
Het is op grond van het voorgestelde artikel 19c, vierde lid, verboden om in strijd te handelen met een verplichting die op grond van artikel 19c, tweede lid, is opgelegd. Het gaat dan om de verplichting om bepaalde informatie te verstrekken, om de verplichting om preventieve of herstelmaatregelen te nemen en om de verplichting om het bestaande gebruik te staken of te beperken. Niet-naleving van dit verbod wordt ingevolge artikel III, onderdeel C, van het wetsvoorstel strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 2°, van de Wet op de economische delicten. Tevens wordt bestuurlijke handhaving, met gebruikmaking van bestuursdwang en dwangsommen, mogelijk gemaakt door de voorgestelde wijziging van artikel 57, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel I, onderdeel SS, van het wetsvoorstel). De bevoegdheid tot bestuurlijke handhaving komt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit toe.
De bij de handhaving van artikel 19c betrokken diensten en directies zijn dezelfde als bij de handhaving van de vergunningplicht van artikel 19d, ingeval de minister bevoegd gezag voor vergunningverlening is: de Algemene Inspectiedienst, Directie Regionale Zaken voor de Wadden, politie, boa's en het Openbaar Ministerie.

[1] HvJEG 7 september 2004, zaak C-127/02, http://www.curia.eu.int.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de minister bij toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid ook kijkt naar de sociaal-economische activiteiten van groot maatschappelijk belang waarbij compensatie moet plaatsvinden.

Artikel 19c is specifiek gericht op bestaand gebruik dat niet is aan te merken als project met mogelijk significante gevolgen. Het toetsingskader van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn met de vereisten van dwingende redenen van groot openbaar belang en compensatie is hierop dan ook niet van toepassing.
De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zet de aanschrijvingsbevoegdheid in ter implementatie van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Het gaat om *passende* maatregelen. Dit betekent dat rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden, aldus artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn en aldus ook de Europese Commissie in haar Leidraad. Dit impliceert dat de minister een brede belangenafweging maakt, ook wat betreft de verplichtingen die worden opgelegd om achteruitgang van de kwaliteit van de habitat of een significante verstoring van soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen tegen te gaan. Als bestaand gebruik wel is aan te merken als project dat significante gevolgen kan hebben, zoals de kokkelvisserij, dan blijft de vergunningplicht in stand en is het kader van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn wel van toepassing.

De leden van de fractie van de PvdA menen dat door de peildatum van 1 oktober 2005 voor bestaand gebruik oude activiteiten gelegaliseerd worden. Zij wijzen erop dat de speciale beschermingszones al in 1995 hadden moeten zijn aangewezen.

Door de datum van 1 oktober 2005 te nemen als peildatum voor bestaand gebruik worden geen activiteiten gelegaliseerd. Dat een activiteit wordt aangemerkt als bestaand gebruik wil niet zeggen dat de activiteit daarmee is toegestaan. Als de activiteit dermate schadelijk is dat deze niet in het beheerplan kan worden gereguleerd, is een vergunning nodig na het onherroepelijk worden van het beheerplan. Totdat het beheerplan onherroepelijk is geworden kan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de aanschrijvingsbevoegdheid gebruiken om een schadelijke activiteit te doen aanpassen of beëindigen. Bestaand gebruik dat is aan te merken als project dat significante gevolgen kan hebben, is en blijft vergunningplichtig.
Voor de goede orde wijs ik erop dat de toepasselijke procedure van artikel 4 van de Habitatrichtlijn er niet toe verplichtte speciale beschermingszones uiterlijk in 1995 aan te wijzen. In 1995 hadden gebieden moeten worden aangemeld ten behoeve van plaatsing op de communautaire lijst overeenkomstig (artikel 4, eerste lid, richtlijn). De Europese Commissie had de communautaire lijst daarna in 1998 moeten vaststellen (artikel 4, derde lid, richtlijn). Uiterlijk zes jaar na vaststelling van de communautaire lijst moeten de lidstaten de gebieden aanwijzen (artikel 4, vierde lid, richtlijn).
Er is vertraging bij de communautaire procedure ontstaan, mede als gevolg van het feit dat de Europese Commissie van opvatting was dat de lidstaten in 1995 niet voldoende gebieden hadden aangemeld. Voor de Atlantische biogeografische zone – waartoe Nederland behoort – heeft de Commissie pas in 2004 de beoordeling van alle aangemelde gebieden voltooid en de communautaire lijst vastgesteld. De lidstaten hebben nu dus tot 2010 om de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden volgens nationaal recht af te ronden. Ik zet erop in om de gebieden zo snel mogelijk aan te wijzen en om zo snel mogelijk onherroepelijke beheerplannen te hebben.

De leden van de fracties van de PvdD, van de PvdA en van de CU vragen of de regering in de voorgestelde regeling voor bestaand gebruik strijd ziet met het voorzorgsbeginsel en de Habitatrichtlijn, hoe de natuur voldoende beschermd blijft met slechts repressief toezicht door bestuursorganen en of het risico op de noodzaak voor herstel achteraf groot is.

Zowel aan het tweede als het derde lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn ligt het voorzorgsbeginsel ten grondslag, maar dit wordt wel verschillend uitgewerkt.
Artikel 6, derde lid, bepaalt dat het bevoegd gezag alleen onder bepaalde voorwaarden toestemming geeft voor plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben. Dit artikellid kan alleen geïmplementeerd worden door toetsing vooraf verplicht te stellen.
Artikel 6, tweede lid, daarentegen bevat een algemene op de overheid rustende beschermingsverplichting om verslechtering en significante verstoring te voorkomen. De vergunningplicht van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 is voor nieuwe activiteiten een zeer geschikt instrument voor het verzekeren van de vereiste specifieke gebiedsbescherming; dit als sluitstuk van het totale instrumentarium om bescherming te bieden, zoals effectgerichte maatregelen, planologische maatregelen, instrumenten van de generieke milieuwetgeving, gebiedsgericht beleid in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied et cetera.
De geschiktheid van de vergunning als instrument hangt onmiddellijk samen met het feit dat geen enkele menselijke activiteit die de kwaliteit van habitats kan verslechteren of een significant verstorende effect kan hebben, mag plaatsvinden zonder toets vooraf. Het is echter bepaald niet zo dat de door artikel 6, tweede lid, vereiste bescherming uitsluitend geregeld kan en mag worden door middel van een vergunningstelsel. Artikel 6, tweede lid, schrijft – anders dan artikel 6, derde lid – geen specifieke maatregelen voor. De bepaling laat hier ruimte voor keuze aan de lidstaten. Deze moeten primair zelf uitmaken wat in de gegeven omstandigheden «passend» is. Zoals het eerder aangehaalde onderzoek van de Universiteit van Utrecht/NILOS aangeeft, wordt de bepaling in de onderzochte landen dan ook op verschillende wijze ten uitvoer gelegd.
Waar het gaat om bestaand gebruik, is bij invulling van artikel 6, tweede lid, op het punt van de vergunningplicht een andere benadering «passend» dan bij nieuwe activiteiten. Ik noemde in paragraaf 2 van deze nota al de rechtsonzekerheid waartoe de wijze van normstelling in artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 leidt voor bestaand gebruik.
Ook uit het oogpunt van het voorzorgsbeginsel is evenwel sprake van een essentieel andere situatie dan bij nieuw aan te vangen activiteiten. De activiteit vond immers al plaats op het tijdstip waarop artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 in werking trad. Er is bij bestaand gebruik dus per definitie geen sprake van toetsing vooraf. Ook het vergunningenstelsel is bij bestaand gebruik de facto dus enkel een repressief instrument: het biedt een rechtsgrond om het gebruik te doen aanpassen of beëindigen wanneer bij de al aangevangen activiteit is gebleken dat niet verzekerd is dat de instandhoudingsdoelstellingen gehaald kunnen worden door het nemen van instandhoudingsmaatregelen of van andere passende maatregelen. Met de in het voorgestelde artikel 19c voorziene aanschrijvingsbevoegdheid kan voor bestaand gebruik hetzelfde worden bereikt als met een vergunningstelsel, maar dan op een wijze – zoals in paragraaf 2 van deze nota al is aangegeven – die de regering, zolang bestaand gebruik nog niet is beoordeeld in het kader van een beheerplan, passender acht dan een algemeen verbod om behoudens vergunning activiteiten te verrichten.
Het wetsvoorstel is naar mijn oordeel, zoals in paragraaf 2 van deze nota werd aangegeven, in overeenstemming met het Europese recht en doet geen afbreuk aan de bescherming van de Natura 2000-gebieden.

Wat betreft het risico op noodzakelijke herstelmaatregelen waarover de fractieleden vragen hebben: het uitgangspunt is dat bestaand gebruik geen onomkeerbare schade of achteruitgang mag opleveren. In situaties waarin dat wel het geval zou kunnen zijn, zal meteen met herstel worden begonnen, onder andere door het opleggen van verplichtingen in het kader van de aanschrijvingsbevoegdheid.

4. Significantie

De leden van de fractie van het CDA vragen of ook projecten waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt en eventuele toekomstige projecten in het beheerplan kunnen worden gereguleerd en zo van de vergunningplicht kunnen worden uitgezonderd.

Dit is in principe mogelijk. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, kunnen activiteiten in twee gevallen in het beheerplan worden gereguleerd. In de eerste plaats is dit het geval indien op voorhand op grond van objectieve gegevens is uit te sluiten dat de activiteit – rekening houdend met de instandhoudingsdoelen van het gebied – significante gevolgen heeft. In de tweede plaats kunnen activiteiten – waarvan op voorhand significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten – in het beheerplan worden opgenomen indien een passende beoordeling aantoont dat – in voorkomende geval onder nadere voorwaarden en beperkingen – de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Een en ander geldt ook voor projecten, zelfs voor toekomstige projecten.
Doorslaggevend voor de daadwerkelijke mogelijkheid tot regulering in het beheerplan zal zijn of ook het ook in de praktijk mogelijk is om een project zodanig nauwkeurig te beschrijven, inclusief eventuele nadere voorwaarden en beperkingen, dat op basis van een passende beoordeling sluitende conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de toekomstige effecten voor de instandhoudingsdoelen en dat een adequate en sluitende wijze van vastlegging in het beheerplan kan plaatsvinden. Dat zal bij meer complexe projecten wellicht moeilijk blijken te zijn. Voor toekomstige projecten lijkt dit nog moeilijker: om te kunnen beoordelen wat de gevolgen zijn moet immers al goed uitgekristalliseerd zijn wat precies de omvang, locatie en andere bijzonderheden van het project zijn.

De leden van de fractie van de PvdA, van de SP, van de CU en van de PvdD achten de toevoeging van het woord «significant» in artikel 19d onwenselijk, in het bijzonder gelet op het voorzorgsbeginsel. Deze toevoeging zou ertoe leiden dat de initiatiefnemer zelf de inschatting moet maken of en in welke mate een activiteit verstorend is. De leden van deze fracties vinden dat echter de taak van de overheid. De leden van de CU en de PvdD vragen zich af of het begrip «significant» wel voldoende helder is.

Passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn zijn aan de orde als een activiteit een significant verstorend effect kàn hebben. Ook het overeenkomstig het onderhavige voorstel gewijzigde artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 verbindt de vergunningplicht aan het feit dat een activiteit een significant verstorend effect kàn hebben. De vergunningplicht is dus niet gekoppeld aan een met zekerheid gedane vaststelling dat een activiteit daadwerkelijk een significant verstorend effect heeft.
De borging van het voorzorgsbeginsel ligt niet zozeer besloten in het al dan niet opnemen van het element «significant» in de normstelling van het eerste lid. De borging ligt besloten in het feit dat het enkele kùnnen hebben van een significant verstorend effect ingevolge het eerste lid al voldoende is om een vergunningplicht aan te nemen voor een bepaalde

activiteit. Al bij een potentieel significant verstorend effect geldt derhalve een verbod om de activiteit – zonder vergunning – te verrichten. Dat biedt een voldoende bescherming van de Natura 2000-gebieden en is in overeenstemming met de richtlijn.
Een norm die elke potentiële verstoring van welke ernst ook – zonder vergunning – strafbaar stelt, zou onevenredig zijn, want onnodig om zeker te stellen dat de werkelijk in relatie tot de instandhoudingsdoelen relevante projecten of andere handelingen op de juiste wijze worden beoordeeld. Het draagvlak voor het natuurbeleid is daarmee zeker niet gediend. Daar komt bij dat het wetsvoorstel op het onderhavige punt niet anders doet dan wettelijk verankeren van hetgeen ook in de voorlichting als interpretatie van artikel 19d, eerste lid, tot nu toe steeds is uitgedragen.
De inschatting of een bepaalde activiteit significante verstorende effecten kan hebben, is heel goed door initiatiefnemers te maken, ook als deze geen ecoloog zijn. Hiervoor zijn hulpmiddelen beschikbaar, zoals handreikingen en de effectenindicator op de website van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Daarnaast is het ook mogelijk om contact op te nemen met het bevoegd gezag of een deskundige voor advies.
De regering is niet voornemens het begrip «significant» verder in regelgeving te definiëren. Het is een Europeesrechtelijk begrip en de regering wil niet het risico te lopen de richtlijn onjuist te implementeren door een definitie op te nemen die later niet in overeenstemming blijkt te zijn met de betekenis die het begrip volgens het Europese Hof van Justitie heeft. Wel werk ik aan verdere operationaliseren van begrippen door het actualiseren en aanvullen van de handreikingen. Verder onderzoek ik de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 19da van de Natuurbeschermingswet 1998 specifieke activiteiten te duiden die niet significant (kunnen) zijn. Aangezien een dergelijke maatregel ook de bevoegdheid van de provincies raakt, zijn de provincies hier direct bij betrokken. Overeenstemming met de provincies bestaat in ieder geval over het feit dat elementen uit het toetsingskader ammoniak een plaats in een dergelijke algemene maatregel van bestuur zouden moeten krijgen.

De leden van de SP-fractie stellen voor een meldingsplicht te handhaven. Ook de leden van de fractie van de PvdA stellen dat preventieve toetsing door middel van een meldingsplicht met een toets door het bevoegd gezag moet blijven bestaan.

Een vergunningplicht in geval sprake kàn zijn van significant verstorende effecten, impliceert ook een meldingsplicht: de initiatiefnemer moet zich bij het bevoegd gezag melden met het oog op de vergunningaanvraag. Een afzonderlijke meldingsplicht komt derhalve in relatie tot artikel 19d geen meerwaarde toe.

De leden van de fractie van de CU stellen voor een meldingsplicht met akkoord van het bevoegd gezag in te stellen voor de interimperiode.

Een meldingsplicht met akkoord van het bevoegd gezag komt eigenlijk op hetzelfde neer als vergunningverlening. De initiatiefnemer zal nog steeds gegevens moeten overleggen op basis waarvan het bevoegd gezag de beoordeling kan maken of het bestaand gebruik in ongewijzigde vorm doorgang kan vinden of niet. Zoals ik in het voorgaande en ook in de memorie van toelichting heb aangegeven, heeft het de voorkeur de toetsing van de gevolgen van bestaand gebruik voor het gebied zoveel mogelijk bij het opstellen van de beheerplannen uit te voeren, zodat vanuit de doelen voor het gebied – zoals deze in de beheerplannen worden uitgewerkt in ruimte en tijd – kan worden beredeneerd welke maatregelen nodig zijn. Er zijn dan objectieve gegevens beschikbaar op basis waarvan kan worden vastgesteld òf – en zo ja, welke – beperking of aanpassing van

bestaand gebruik noodzakelijk is voor het bereiken van de doelen. De meldingsplicht met akkoord van het bevoegd gezag in de interimperiode zou deze functie van het beheerplan doorkruisen.

De leden van de fracties van de CU en van de PvdD vragen wanneer er precies rekening moet worden gehouden met cumulatieve effecten en hoe gewaarborgd wordt dat de beoordeling van de cumulatieve effecten ook daadwerkelijk plaatsvindt.

Er moet, volgens artikel 19f van de Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, een passende beoordeling worden gemaakt indien het project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen en projecten significante gevolgen kan hebben. In artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn – dat betrekking heeft op de te nemen passende maatregelen – wordt niet expliciet verwezen naar cumulatieve effecten. Om een verslechtering van de kwaliteit van habitats of een significante verstoring van soorten te kunnen voorkomen, zal echter ook steeds moeten worden bezien wat de effecten van een activiteit tezamen met de effecten van andere activiteiten zijn.
Gezien het feit dat artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 zowel ter implementatie van artikel 6, tweede lid, als ter implementatie van artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn strekt, is vanzelfsprekend dat bij de uitleg van artikel 19d en de vraag wanneer een vergunningplicht aan de orde is cumulatie wordt betrokken.

5. Het toetsen van plannen

De leden van de fractie van het CDA vragen of het gestelde in de tweede alinea onder hoofdstuk 3.1.1 van de memorie van toelichting in de evaluatie van bestaand gebruik kan worden meegenomen.

De effecten van het tijdelijk opheffen van de vergunningplicht voor de administratieve lasten, bestuurslasten en belasting van de rechterlijke macht zullen meegenomen worden in de evaluatie, op basis van de opgedane ervaringen met de aanschrijvingsbevoegdheid.

De leden van de fractie van de PvdA en van de PvdD stellen dat het schrappen van het goedkeuringsvereiste bij plannen in strijd is met de Habitatrichtlijn. De leden van de fractie van de PvdA voegen daaraan toe dat het hoogstwaarschijnlijk zal leiden tot slechtere passende beoordelingen. De leden van de fractie van de CU vragen of het niet wenselijk is de toetsing door een hoger bestuursorgaan te laten verrichten.

Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting en het nader rapport, is het schrappen van het goedkeuringsvereiste bij plannen niet in strijd met de Habitatrichtlijn. Volgens artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn moeten de bevoegde nationale instantie toestemming geven voor een plan of project. Als de nationale wetgeving de gemeenten de bevoegdheid geeft om toestemming te geven voor bepaalde plannen, zijn gemeenten daarmee de bevoegde nationale instantie voor die plannen. De eis van goedkeuring door een andere nationale instantie stelt de richtlijn niet. In artikel 6 van de Habitatrichtlijn wordt het begrip «initiatiefnemer» niet genoemd. Het is dan ook niet in strijd met de richtlijn dat de initiatiefnemer – ingeval dat een overheidsorganisatie is – soms dezelfde organisatie is als de bevoegde nationale instantie. Op rijksniveau is dat onder de huidige wetgeving soms ook het geval. Plannen die (mede) door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden vastgesteld, worden ook niet door een ander orgaan goedgekeurd.
Het kabinet wil de bestuurlijke drukte verminderen en uitgaan van vertrouwen. De wetswijziging sluit aan bij de relatie tussen overheden

waarvan de nieuwe Wet ruimtelijke ordening ook uitgaat. Het is niet nodig om elk plan ter goedkeuring aan een ander bestuursorgaan voor te leggen. Zo nodig kan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in het kader van het bestuurlijk toezicht een aanwijzing geven op grond van artikel 45a van de Natuurbeschermingswet 1998.

6. Functie beheerplan

De leden van de fractie van de PvdA stellen voor om in de wet op te nemen dat plannen en projecten moeten passen binnen vastgestelde beheerplannen.

Beheerplannen werken de instandhoudingsdoelstellingen in ruimte en tijd uit. Zij bevatten de maatregelen die nodig zijn om de doelen zoals deze zijn uitgewerkt te realiseren. Het is noodzakelijk dat de ruimte bestaat om af te wijken van het beheerplan. Er kunnen zich immers altijd ontwikkelingen voordoen die niet voorzien waren bij het vaststellen van het beheerplan en die dermate belangrijk zijn dat zij doorgang moeten vinden, ook al passen zij niet binnen vastgestelde beheerplannen.
Het feit dat de plannen niet in het beheerplan passen, wil niet zonder meer zeggen dat zij de natuurlijke kenmerken van een gebied aantasten, of zelfs een verslechtering van de kwaliteit van habitats of verstoring van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen tot gevolg hebben. Als dat niet het geval is, is er geen reden om het plan geen doorgang te laten vinden. En zelfs als uit de passende beoordeling blijkt dat het plan wel kan leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied, wil dat niet altijd zeggen dat het plan geen doorgang mag vinden. Artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn staat nadrukkelijk toe om projecten om dwingende redenen van groot openbaar belang doorgang te laten vinden, ondanks het feit dat dit een aantasting betekent van de natuurlijke kenmerken van het gebied.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het mogelijk is om jaarlijkse vergunningen in het beheerplan op te nemen.

Natuurbeschermingswetvergunningen kunnen niet in het beheerplan opgenomen wordt, deze instrumenten sluiten elkaar uit.
Het beheerplan is het instrument waarin de afstemming van het gebruik met het wenselijke natuurbeheer plaatsvindt. Activiteiten zullen aan de hand van wetenschappelijke ecologische gegevens beoordeeld moeten worden alvorens ze in het beheerplan opgenomen worden.
Activiteiten zijn ingevolge artikel 19d, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 niet vergunningplichtig, indien zij in overeenstemming met het beheerplan uitgevoerd worden. Ook andere activiteiten dan instandhoudingsmaatregelen in strikte zin kunnen via het beheerplan vrijgesteld worden van de vergunningplicht. Het is aan degene die de activiteit verricht om te kiezen voor aansluiting bij de voorwaarden en beperkingen van het beheerplan of niet. Als hij de activiteit niet wil uitvoeren overeenkomstig het beheerplan, blijft het verbod van artikel 19d om zonder vergunning de activiteit te verrichten op hem van toepassing en vindt de beoordeling van de toelaatbaarheid van de activiteit in het kader van de vergunningverlening plaats. Wat dat betreft werkt het regime van het beheerplan op dezelfde wijze uit als een generieke vrijstellingsregeling.
Het is enkel mogelijk om activiteiten die significante gevolgen kunnen hebben in het beheerplan vrij te stellen van de vergunningplicht door ze op te nemen in het beheerplan. Dit laatste kan alleen indien uit objectieve gegevens de zekerheid is verkregen dat die activiteiten gedurende de looptijd van het beheerplan – onder de voorwaarden en beperkingen die het beheerplan daaraan stelt – niet leiden tot aantasting van de natuurlijke

kenmerken van het gebied. Dit betekent dat activiteiten die jaarlijks aanzienlijk wijzigen of waar jaarlijks grote verschillen optreden in de natuurlijke omstandigheden en daardoor een nieuwe passende beoordeling elk jaar nieuwe informatie oplevert in het algemeen niet de meest aangewezen activiteiten zijn om in een beheerplan op te nemen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af hoe wordt omgegaan met bestaand gebruik waarvan pas bij het opstellen van de beheerplannen vastgesteld wordt dat het schadelijk is of kan zijn en wie de kosten draagt van een sanering.

Tegen bestaand gebruik dat werkelijk belangrijke negatieve gevolgen heeft voor de natuurwaarden zal al eerder worden opgetreden dan na de vaststelling van het beheerplan. Onder het huidige beleid zal dan een vergunningentraject worden ingezet. Na de wetswijziging zal de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de aanschrijvingsbevoegdheid hiervoor gebruiken.
Als dat niet aan de orde is, vindt in het kader van het beheerplan de afweging plaats of door het opnemen van aanvullende, effectgerichte maatregelen in het beheerplan de zekerheid kan worden verkregen dat het gebruik niet aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg staat. Als dat niet het geval is of als de materie dermate complex is dat regulering via algemene regels in het beheerplan niet mogelijk is, zal voor de betrokken activiteit een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 moeten moeten worden aangevraagd. In het individuele vergunningentraject wordt dan beoordeeld of en zo ja, in welke vorm, het gebruik voortgezet kan worden.
De aanpassingsmaatregelen komen in eerste instantie voor rekening van degene die het bestaand gebruik uitoefent. Indien deze persoon door het besluit over de vergunningverlening evenwel schade lijdt die redelijkerwijs niet te zijnen laste behoort te blijven, kan hem op grond van artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998 een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding worden toegekend.

7. Verbeterde aansluiting op de Habitatrichtlijn

De leden van de fractie van het CDA vragen of in plaats van een milieueffectrapportage (m.e.r.) enkel een passende beoordeling behoeft te worden uitgevoerd indien de instandhoudingsdoelstellingen mede betrekking hebben op andere natuurwaarden dan de habitattypen en soorten waarvoor het gebied op grond van de richtlijnen is aangewezen.

De m.e.r. en de passende beoordeling bestaan naast elkaar in de Nederlandse wetgeving en in de Europese richtlijnen. Het kan zijn dat voor een activiteit zowel een m.e.r. als een passende beoordeling nodig is. Dit wetsvoorstel verandert in dit opzicht niets. De initiatiefnemer zal er in de praktijk naar streven om waar mogelijk onderzoeken in het kader van de m.e.r. en de passende beoordeling tezamen te nemen om zo lasten te voorkomen.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de samenhang tussen de evaluatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn door de Europese Commissie en de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998.

De Europese evaluatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn zal in 2008 haar beslag krijgen. Wanneer deze evaluatie leidt tot wijziging van de richtlijnen – maar dat zal niet op korte termijn zijn gerealiseerd – zal de Nederlandse wetgeving daaraan aangepast worden.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering de visie deelt dat het begrip «landschap» niet van toepassing is op de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Het landschapsschoon werd onder de oude Natuurbeschermingswet beschouwd als een te beschermen waarde. Het natuurschoon of de landschappelijke waarde is niet iets wat de richtlijnen beogen te beschermen. Bij de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (in werking getreden op 1 oktober 2005) is ervoor gekozen om het regime voor de bescherming van beschermde natuurmonumenten en het regime voor de beschermde landschapsgezichten ongewijzigd voort te zetten in die wet, dus met inbegrip van bescherming van natuurschoon of landschappelijke waarde. Dat geldt ook gebieden die overlappen met Natura 2000-gebieden. Ik vind dit één van de punten waarop de Natuurbeschermingswet 1998 nationale specifieke beleidsdoelen mag toevoegen aan de doelen van de richtlijnen.

8. Overig

De leden van de fractie van de PvdA sluiten aan bij het advies van de Raad van State en stellen voor de wijzigingen van de Natuurbeschermingswet 1998 die in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Wro worden voorgesteld ook op projecten van toepassing te laten zijn.

Deze leden doelen waarschijnlijk op projectbesluiten. Zoals aangegeven in het nader rapport acht de regering het voor projectbesluiten – net als voor plannen (zie paragraaf 5 van deze nota) – onnodig dat een hoger gezag beoordeelt of de gevolgen van het besluit voor een Natura 2000-gebied op de juiste wijze zijn meegewogen. De regering acht het wel van belang dat de gevolgen voor Natura 2000-gebieden in kaart gebracht worden op het moment dat het projectbesluit wordt genomen. Daarom wordt in het wetsvoorstel erin voorzien dat artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 zowel op plannen als op projectbesluiten van toepassing is (het voorgestelde zesde lid van artikel 19j; artikel I, onderdeel BB, wetsvoorstel).

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
G. Verburg