

Nota van Antwoord

Inspraakprocedure aanwijzing Natura 2000-gebieden



Nota van Antwoord

Inspraakprocedure aanwijzing Natura 2000-gebieden

Inhoud

Voorwoord	9
De 162 Natura 2000-gebieden in Nederland	10
Inleiding	13
1. Procedure en proces	19
1.1 Aanwijzingsproces	19
1.1.1 Procedure bij aanmelding Habitatrichtlijn	19
1.1.2 Onduidelijkheid aangemelde habitattypen en soorten	19
1.1.3 Belang openbare procedure	20
1.1.4 Betrokkenheid van overheden en organisaties bij de voorbereiding	20
1.1.5 Buitenlandse betrokkenheid bij de voorbereiding	21
1.1.6 Zorgvuldige voorbereiding	22
1.1.7 Onderzoeksrapporten bij de terinzagelegging	22
1.1.8 Belangenafweging	22
1.1.9 Ecologische belangen bovengeschiedt	23
1.1.10 Ruimere doelstelling Natuurbeschermingswet 1998	24
1.1.11 Rol LNV bij afhandeling inspraak	24
1.2 Communicatie	24
1.2.1 Inspraaktermijn	24
1.2.2 Tijdsverloop en publiciteit	25
1.2.3 Duidelijkheid voor burgers	25
1.2.4 Behoefte aan schriftelijke reactie	26
1.3 Opzet ontwerp-aanwijzingsbesluit, Nota van toelichting en kaarten	26
1.3.1 Motivering in Nota's van toelichting	26
1.3.2 Juridische status documenten en rapporten	27
1.3.3 Eén aanwijzing voor grensoverschrijdende gebieden	27
1.3.4 Informatie in de aanwijzingsbesluiten	27
1.3.5 Resultaten van consultaties en informele inspraak	28
1.3.6 Natuurwaarden op kaart	28
1.3.7 Vaststellen onevenredige last	29
1.3.8 Toezegging overnemen in de aanwijzingsbesluiten	29
1.3.9 LNV verantwoordelijk voor doelen	30
1.4 Volgorde van de aanwijzingen en beheerplannen	30
1.4.1 Uitstel van de aanwijzingen en/of gelijktijdige procedure met beheerplan	30
1.4.2 Omgekeerde weg en recht op inspraak	31
1.4.3 Gebieden in procedure	32
1.4.4 Samenhangende gebieden gelijktijdig in procedure	32
1.5 Beheerplannen	33
1.5.1 Rol van het beheerplan	33
1.5.2 Betaalbaarheid beheerplannen	33

1.5.3	Onzekerheid en beheerplanproces	34
1.5.4	Afspraken over verstoring	34
1.5.5	Eén beheerplan voor meer aanwijzingsbesluiten	34
1.5.6	Betrokkenen bij beheerplannen	35

2. Selectie en begrenzing 37

2.1	Selectie Habitatrichtlijngebieden	37
2.1.1	Procedure en algemene methodiek	37
2.1.2	Bezwaar over geselecteerde Habitatrichtlijngebieden	39
2.1.3	Bezwaar over niet-geselecteerde Habitatrichtlijngebieden	40
2.1.4	Samenvoegen van gebieden	40
2.1.5	Selectie van beken	41
2.1.6	Robuuste inzet op minder plekken	41
2.1.7	Gebieden in Limburg	41
2.2	Begrenzing	41
2.2.1	Begrenzingssystematiek	41
2.2.2	Opname van landbouwpercelen in Habitatrichtlijngebieden	43
2.2.3	Wensen aangaande uitbreiding van Habitatrichtlijngebieden	44
2.2.4	Verkleining van Vogelrichtlijngebieden	44
2.2.5	Uitbreiding van Vogelrichtlijngebieden	45
2.2.6	Bufferzones en buffergebieden	45
2.2.7	Begrenzing: algemene exclaveringsformule	46
2.2.8	Begrenzing: exclavering van o.a. jachthavens en recreatieterreinen	47
2.2.9	Verticale begrenzing	48

3. Instandhoudingsdoelstellingen, soorten en habitattypen 51

3.1	Haalbaarheid van de landelijke doelen	51
3.2	Toepassing van de systematiek	52
3.3	Niet-kwalificerende soorten en habitattypen	52
3.4	Haalbaar en betaalbaar	53
3.5	Belangenafweging	54
3.6	Onderbouwing van instandhoudingsdoelstellingen	55
3.7	Verwijderen en toevoegen van instandhoudingsdoelstellingen	55
3.8	Ambitieniveau van de instandhoudingsdoelstellingen	56
3.9	Kwantificeren van de instandhoudingsdoelstellingen	56
3.10	Systematiek vogelaantallen	56
3.11	Lage aantallen	57
3.12	Regionale instandhoudingsdoelstellingen	57
3.13	Complementaire doelen	57
3.14	Trends, dynamiek en autonome ontwikkelingen	58

3.15	Natuurbeschermingswet-doelen	59
3.16	Realisatietermijn van instandhoudingsdoelstellingen	59
3.17	Weidevogels	60
3.18	Nulsituatie of uitgangspunt	60
3.19	Verdwijnen soorten en habitattypen	60
3.20	Reikwijdte instandhoudingsdoelstellingen	61

4. Rechtsgevolgen 63

4.1	Bestaand gebruik	63
4.1.1	Gevolgen voor bestaand gebruik	63
4.1.2	Omkering van de bewijslast	63
4.1.3	Ontwikkelingsmogelijkheden en het begrip 'significant'	64
4.1.4	Concurrentiepositie	64
4.1.5	Gevolgen Natura 2000 en toetsingskaders	65
4.1.6	Ontwikkeling bedrijven tot de beheerplannen zijn vastgesteld	65
4.1.7	Haalbaar- en betaalbaarheid voor bedrijven	65
4.1.8	Toegang Natura 2000-gebieden	65
4.1.9	Eigendomsrecht	65
4.2	Vergunningplicht	66
4.2.1	Vergunningplicht bestaand gebruik	66
4.2.2	Toetsing (bestemmings)plannen	66
4.2.3	Extra juridische procedures	66
4.2.4	Rechtsongelijkheid en peildatum bestaand gebruik	67
4.2.5	Verslechtering en bestaand gebruik	67
4.2.6	Vergunninglast recreatieondernemers	67
4.2.7	Vergunningplicht en eisen Europa	67
4.2.8	Regels en bureaucratie	68
4.2.9	Evenredige belangenafweging bij vergunningverlening	68
4.3	Externe werking (schaduwwerking)	69
4.3.1	De 3.000 meter zone	69
4.3.2	Omvang externe werking	69
4.3.3	Natura 2000-gebieden en het buitenland	69
4.3.4	Nieuwe natuur en aanmerken als verzuringsgevoelig	70
4.4	Positie landbouwsector	70
4.4.1	Lasten voor de landbouw	70
4.4.2	Bijzondere positie landbouw	70
4.5	Andere specifieke maatschappelijke belangen	70
4.5.1	Veiligheid binnendijkse gebieden	70
4.5.2	Waterwinning	71
4.5.3	Economische belangen	71

4.6	Rechtsgevolgen overig	71
4.6.1	Mogelijkheden tot saldering, mitigatie en compensatie	71
4.6.2	Honden in Natura 2000-gebieden	72
4.6.3	Planologische bescherming	72
4.6.4	Voormalige beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten	72
4.6.5	Kosten voor burgers en bedrijven	72
4.6.6	Hardheidsclausule	73
4.6.7	Status ontwerp-aanwijzingsbesluit	73
4.6.8	MER-plicht en de aanwijzingen	73
4.6.9	Rechtsgevolgen niet relevante soorten en habitattypen	73

5. Schadevergoeding en flankerend beleid 77

5.1	Schadevergoedingsregeling Natura 2000	77
5.2	Voorwaarden schadevergoeding	77
5.3	Verzoek om schadevergoeding vanwege inperking bedrijfsvoering	78
5.4	Verzoek om schadevergoeding vanwege beperking uitbreidingsmogelijkheden	78
5.5	Verzoek om schadevergoeding vanwege onderzoekskosten en vergunningplicht	78
5.6	Verzoek aanvulling budget decentrale overheidsorganen	79
5.7	Schadeclaims voortkomend uit beheerplannen	79
5.8	Flankerend beleid	79
5.9	Verzoek om schadevergoeding vanwege foeragerende vogels	80
5.10	Haalbaar en betaalbaar in relatie tot schadevergoeding	80
5.11	Europese toezeggingen over schadevergoedingen	80

6. Relatie met ander beleid en wetgeving 83

6.1	Relatie met bestaande plannen en beleid	83
6.1.1	Natura 2000 en bestaand beleid	83
6.1.2	Natura 2000 en provinciale en gemeentelijke plannen	83
6.1.3	Aanwijzen van gronden in agrarisch gebruik en vrijwilligheid EHS	84
6.1.4	Natura 2000 en reconstructieplannen	85
6.1.5	Natura 2000 en Landbouwontwikkelingsgebieden	85
6.1.6	Gevolgen voor Programma Beheerovereenkomsten	85
6.2	Relatie met Ammoniak	86
6.2.1	Moment van vaststellen Toetsingskader ammoniak en Natura 2000	86
6.2.2	Bestaand beleid inzake ammoniak	87
6.2.3	Toetsingskader ammoniak en Natura 2000	88
6.2.4	Invloed ammoniak en aandeel van individuele bedrijven op totale depositie	88
6.2.5	Aanwijzing en Wet ammoniak en veehouderij	89
6.2.6	Regeling voor voorlopers	89
6.2.7	Saldering en ammoniak	89

6.3	Relatie met water	90
6.3.1	Afstemming waterbeleid (KRW en GGOR) met Natura 2000	90
6.3.2	Samenhang en prioritering KRW, GGOR, Natura 2000	90
6.3.3	Veiligheid waterkering in relatie tot Natura 2000	91
6.3.4	Waterberging in relatie tot Natura 2000	92
6.4	Relatie met Natuurwetten	93
6.4.1	Boswet	93
6.4.2	Flora- en faunawet	93
6.5	Overig	94
6.5.1	Administratieve lasten	94
6.5.2	Stapelning van beleid	94
6.5.3	De rol van de Natura 2000-doelen	95
6.5.4	Integratie wetgeving	96
6.5.5	Rolverdeling overheden	96
6.5.6	Dierenwelzijn	96

7. Overig **99**

7.1	Overlast door natuur	99
7.2	Natuur en landbouw	99
7.3	Inlaten zeewater en zoetwaterreservoirs	99
7.4	Natura 2000 en religie	100
7.5	Ontwikkelingen buiten Natura 2000-gebieden; natuuronderwijs	100

Bijlagen **103**

Bijlage 1:	Overzicht van onderwerpen uit de beschouwingen van de provincies	103
Bijlage 2:	Begrippen en definities	111
Bijlage 3:	Literatuur en bronnen	115

Voorwoord

Als minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit draag ik de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid in ons land. Dat is een mooie opdracht omdat Nederland een prachtig land is met natuur en landschappen die je over de grenzen niet tegen komt. En dat vind ik niet alleen. Ik weet dat er heel veel mensen zijn die zich nauw betrokken voelen bij het Nederlandse landschap. Zo weet ik zeker dat ook u een inspirerend landschap of natuurgebied kent dat u een warm hart toedraagt. En dat u vaak bezoekt. Om in te wandelen, om in te recreëren of gewoon om in te zitten.

Tegelijkertijd weten we allemaal dat onze landschappen en natuurgebieden er niet alleen zijn om van te genieten. We produceren er ons voedsel. We wonen, werken, recreëren en reizen er. Maar één ding mogen we niet vergeten. We bewonen dit gebied niet alleen. Nederland is ook het leefgebied van ruim 40.000 soorten dieren en planten. En daar dragen wij verantwoordelijkheid voor.

De balans tussen mens en natuur vraagt zorgvuldigheid. Veel zeldzame diersoorten en plantensoorten nemen in aantal af. Bijzondere landschapstypen dreigen verloren te gaan. De natuur wordt eenvormiger. Dat willen we voorkomen. Dat móeten we voorkomen. We willen dat onze natuurlijke rijkdom voor de komende generaties behouden blijft. En hierbij speelt Natura 2000 een rol.

Natura 2000 is bedoeld om onze natuur te beschermen. Daarbij zoeken we naar een goede balans tussen de belangen van het Nederlandse (natuur)landschap, van burgers en van economische sectoren. Op de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden heeft een groot aantal mensen en organisaties gereageerd. Zowel positief als kritisch. U leest dat in deze Nota van Antwoord. Daarin leest u tevens mijn reactie op deze (soms tegenstrijdige) zienswijzen.

De volgende fase is het opstellen van de beheerplannen. In deze plannen zal worden aangegeven hoe de natuurdoelen worden

gerealiseerd. Ook zullen de beheerplannen meer duidelijkheid geven over wat de consequenties zullen zijn van Natura 2000.

De ontwikkeling van de beheerplannen is een gezamenlijke opgave van vooral de mensen en de organisaties in en rond het gebied zelf, samen met de verantwoordelijke bestuurders. Belangrijk is dat alle betrokkenen bereid zijn om met elkaar rond de tafel te gaan met als hoofdvraag 'hoe bereiken we samen de doelen en in welk tempo?'

Speciale aandacht vraagt de afstemming tussen de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. Voor beide is het rijk verantwoordelijk voor de implementatie. Duidelijk is dat - vanwege het belang van samen optrekken - een goede afstemming tussen bewoners, ondernemers, de agrarische sector, waterschappen, provincies en rijk van essentieel belang is. Ik zal mij, samen met de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, maximaal inspannen om die samenwerking te ondersteunen.

Zover is het echter nog niet. Deze Nota van Antwoord vormt de basis voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden. Ik reken erop dat we de dialoog blijven zoeken en zorgvuldig blijven samenwerken aan realistische oplossingen. Alleen als we zorgvuldig te werk gaan, kunnen we de belangen van mens en natuur heel goed hand in hand laten gaan. Nu en in de toekomst. Voor u en voor onze kinderen.

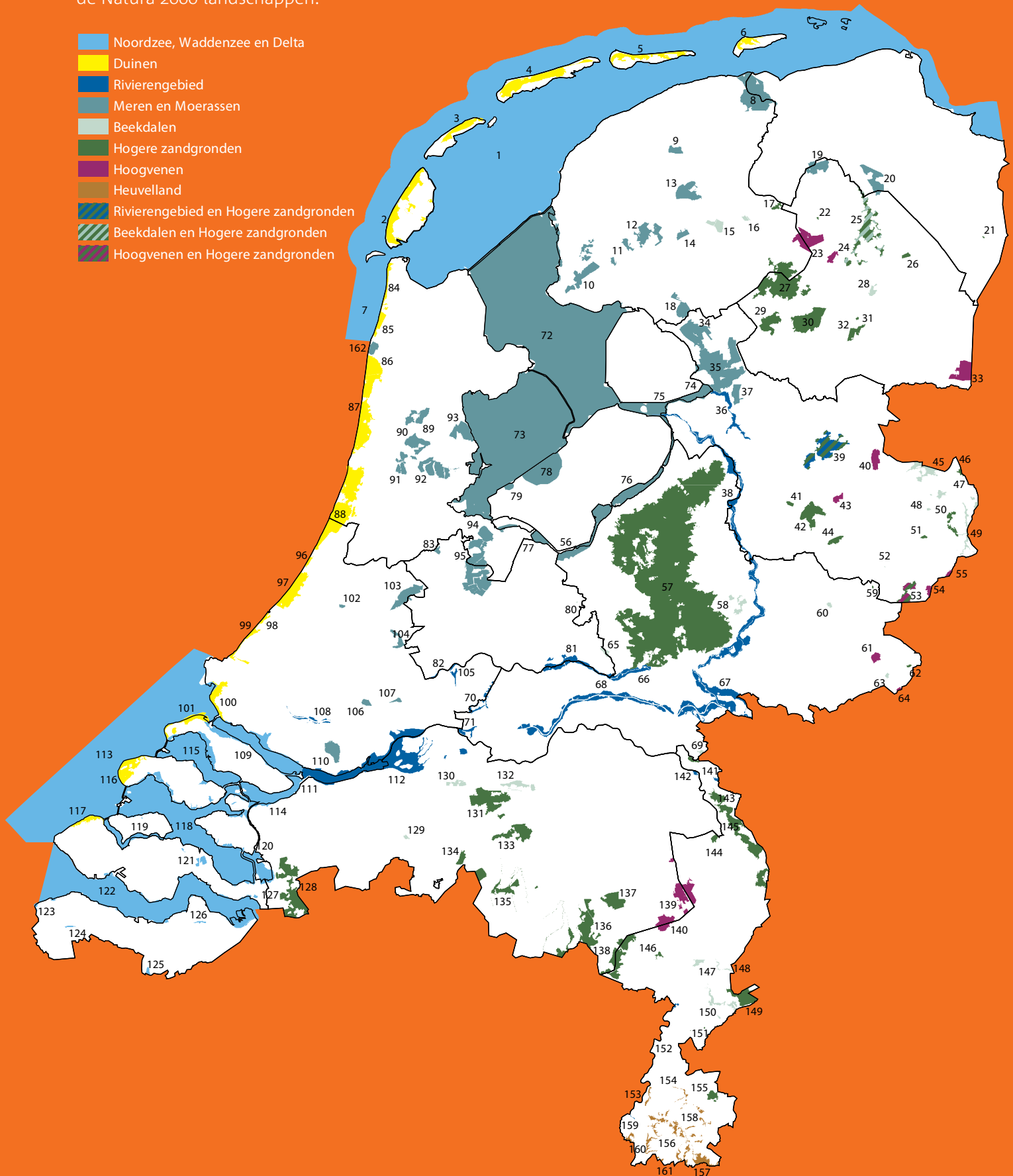


Gerda Verburg
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

De 162 Natura 2000-gebieden in Nederland

De Natura 2000-gebieden zijn verdeeld over de Natura 2000-landschappen:

- Noordzee, Waddenzee en Delta
- Duinen
- Rivierengebied
- Meren en Moerassen
- Beekdalen
- Hogere zandgronden
- Hoogvenen
- Heuvelland
- Rivierengebied en Hogere zandgronden
- Beekdalen en Hogere zandgronden
- Hoogvenen en Hogere zandgronden



1	Waddenzee	59	Teeselinkven	115	Grevelingen
2	Duinen en Lage Land Texel	60	Stelkampsveld	116	Kop van Schouwen
3	Duinen Vlieland	61	Korenburgerveen	117	Manteling van Walcheren
4	Duinen Terschelling	62	Willinks Weust	118	Oosterschelde
5	Duinen Ameland	63	Bekendelle	119	Veerse Meer
6	Duinen Schiermonnikoog	64	Wooldse Veen	120	Zoommeer
7	Noordzeekustzone	65	Binnenveld	121	Yerseke en Kapelse Moer
8	Lauwersmeer	66	Uiterwaarden Neder-Rijn	122	Westerschelde & Saeftinghe
9	Groote Wielen	67	Gelderse Poort	123	Zwin & Kievittepolder
10	Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving	68	Uiterwaarden Waal	124	Groote Gat
11	Witte en Zwarte Brekken	69	Bruuk	125	Canisvlietse Kreek
12	Sneekermeergebied	70	Zuider Lingedijk & Diefdijk-Zuid	126	Vogelkreek
13	Alde Feanen	71	Loevestein, Pompveld & Kornsche Boezem	127	Markiezaat
14	Deelen	72	IJsselmeer	128	Brabantse Wal
15	Van Oordt's Mersken	73	Markermeer & IJmeer	129	Ulvenhoutse Bos
16	Wijnjeterper Schar	74	Zwarte Meer	130	Langstraat
17	Bakkeveense Duinen	75	Ketelmeer & Vossemeer	131	Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen
18	Rottige Meenthe & Brandemeer	76	Veluwerandmeren	132	Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek
19	Leekstermeergebied	77	Eemmeer & Gooimeer Zuidoever	133	Kampina & Oisterwijkse Vennen
20	Zuidlaardermeergebied	78	Oostvaardersplassen	134	Regte Heide & Riels Laag
21	Lieftingsbroek	79	Lepelaarplassen	135	Kempenland-West
22	Norgerholt	80	Groot Zandbrink	136	Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux
23	Fochteloërveen	81	Kolland & Overlangbroek	137	Strabrechtse Heide & Beuven
24	Witterveld	82	Uiterwaarden Lek	138	Weerter- en Budelerbergen & Ringselven
25	Drentsche Aa-gebied	83	Botshol	139	Deurnsche Peel & Mariapeel
26	Drouwenezand	84	Duinen Den Helder - Callantsoog	140	Groote Peel
27	Drents-Friese Wold & Leggelderveld	85	Zwanenwater & Pettemerduinen	141	Oeffelter Meent
28	Elperstroomgebied	86	Schoorlse Duinen	142	Sint Jansberg
29	Havelte-Oost	87	Noordhollands Duinreservaat	143	Zeldersche Driessen
30	Dwingelderveld	88	Kennemerland-Zuid	144	Boschhuizerbergen
31	Mantingerbos	89	Eilandspolder	145	Maasduinen
32	Mantingerzand	90	Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder	146	Sarsven en De Banen
33	Bargerveen	91	Polder Westzaan	147	Leudal
34	Weerribben	92	Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske	148	Swalmdal
35	Wieden	93	Zeevang	149	Meinweg
36	Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht	94	Naardermeer	150	Roerdal
37	Olde Maten & Veerslootslanden	95	Oostelijke Vechtplassen	151	Abdij Lilbosch & voormalig Klooster Mariahoop
38	Uiterwaarden IJssel	96	Coepelduynen	152	Grensmaas
39	Vecht- en Beneden-Reggegebied	97	Meijendel & Berkheide	153	Bunder- en Elsloërbos
40	Engbertsdijksvenen	98	Westduinpark & Wapendal	154	Geleenbeekdal
41	Boetelerveld	99	Solleveld & Kapittelduinen	155	Brunsummerheide
42	Sallandse Heuvelrug	100	Voornes Duin	156	Bemelerberg & Schiepersberg
43	Wierdense Veld	101	Duinen Goeree & Kwade Hoek	157	Geuldal
44	Borkeld	102	De Wilck	158	Kunderberg
45	Springendal & Dal van de Mosbeek	103	Nieuwkoopse Plassen & De Haeck	159	Sint Pietersberg & Jekerdal
46	Bergvennen & Brecklenkampse Veld	104	Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein	160	Savelsbos
47	Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek	105	Zouweboezem	161	Noorbeemden & Hoogbos
48	Lemselermaten	106	Boezems Kinderdijk	162	Abtskolk & De Putten
49	Dinkelland	107	Donkse Laagten		
50	Landgoederen Oldenzaal	108	Oude Maas		
51	Lonnekermeer	109	Haringvliet		
52	Boddenbroek	110	Oudeland van Strijen		
53	Buurserzand & Haaksbergerveen	111	Hollands Diep		
54	Witte Veen	112	Biesbosch		
55	Aamsveen	113	Voordelta		
56	Arkemheen	114	Krammer-Volkerak		
57	Veluwe				
58	Landgoederen Brummen				



Inleiding

Deze Nota van Antwoord heeft betrekking op de aanwijzing van 111 Natura 2000-gebieden. Zij vormen de eerste tranche van in totaal 162 gebieden. De Nota van Antwoord vormt daarmee het uitgangspunt voor de definitieve aanwijzing van de 111 Natura 2000-gebieden waarvoor begin 2007 de ontwerp-aanwijzingsbesluiten ter inzage hebben gelegen. De Nota van Antwoord biedt tevens een belangrijke basis voor de definitieve aanwijzing van de overige gebieden, waaronder de zeven Natura 2000-gebieden in het Waddengebied waarvoor de ontwerp-aanwijzingsbesluiten vlak voor de zomer van 2007 ter inzage hebben gelegen.

Achtergrond Natura 2000

Meer natuur, vitale natuur. Dat is de kern van het natuurbeleid. Een mooi landschap om met plezier in te wonen, werken en recreëren. En ook het leefgebied van ruim 40.000 soorten dieren en planten. Natura 2000 geeft vorm aan dit beleid.

Met het aanwijzen van Natura 2000-gebieden worden internationaal belangrijke natuurwaarden in Nederland beschermd. Nederland mag trots zijn op deze, in nationaal én Europees opzicht, bijzondere natuur. Vanwege de intrinsieke en biologische waarden, maar niet alleen daarom. Ook de recreatieve en economische waarden zijn van groot belang en dragen bij aan het welzijn van mensen. Nederland is zuinig op deze natuur en neemt er verantwoordelijkheid voor, onder meer door uitvoering te geven aan de Europese verplichtingen met betrekking tot Natura 2000.

De aanwijzing van Natura 2000-gebieden gebeurt op basis van het belang van het gebied als onderdeel van het Europese ecologische netwerk. Op grond van de huidige en toekomstige bijdrage daaraan. Bij het bepalen van de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden en de verdere uitwerking en planning, is en wordt naast ecologische afwegingen ook rekening gehouden met economische en andere belangen. Het streven is een harmonisch samengaan van belangen waarbij duurzaamheid het kernwoord is.

Natura 2000 is een instrument voor duurzame ontwikkeling en gaat over natuur én mensen. Duurzame ontwikkeling kan alleen tot stand worden gebracht als ieder zijn bijdrage levert. Het is daarom van belang dat alle betrokkenen bij Natura 2000 constructief participeren. De bescherming van Natura 2000 is een gezamenlijke opgave voor rijk, provincies, gemeenten, maatschappelijke organisaties, ondernemers, natuurbescher-

mingsorganisaties, waterschappen, terreinbeheerders, gebruikers, eigenaren en andere belanghebbenden. Er wordt nu al op veel fronten constructief samengewerkt. Zoals een gezamenlijke aanpak door de bevoegde instanties (LNV, Defensie, Verkeer en Waterstaat en de provincies) op zowel bestuurlijk niveau als de werkvloer. Pakken we nu de implementatie voortvarend aan, dan profiteren we van hetgeen Natura 2000 in ecologisch én in sociaal-economisch opzicht kan opleveren. Natuur is immers een belangrijke basis voor gezondheid, veiligheid en voedsel.

Juridische context Natura 2000 en samenhang met bestaand beleid

De Europese richtlijnen die aan Natura 2000 ten grondslag liggen, de Vogelrichtlijn uit 1979 en de Habitatrichtlijn uit 1992, zijn tot stand gekomen omdat de instandhouding van de in het wild levende dieren en planten en habitattypen onder druk staat. Ook in breder internationaal verband zijn verdragen gesloten om soorten en habitattypen te beschermen, zoals het Verdrag van Bonn, het Verdrag van Bern en het Verdrag van Ramsar.

Eén van de middelen om de soorten en habitattypen te beschermen die de Habitatrichtlijn noemt, is een Europees ecologisch netwerk. Nederland was hierop bij de totstandkoming van de richtlijn al voorbereid door de instelling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De EHS biedt bescherming aan alle natuurgebieden die van belang zijn op nationaal niveau. Het is geen toeval dat de Natura 2000-gebieden voor het overgrote deel binnen de EHS liggen. De gebieden in Nederland die het meest geschikt zijn voor de bescherming van de habitattypen en soorten die onder druk staan op Europees niveau, liggen binnen de EHS die Nederland zelf al in 1990 in het Natuurbeleidsplan had geselecteerd.

De Nederlandse natuur staat nog steeds onder druk door versnippering en milieuproblematiek. Onlangs onderstreepte het rapport 'Perspectieven voor de Vogel- en Habitatrichtlijn' van het Milieu- en Natuurplanbureau dit nog eens. Ongeveer tweederde van de vanwege de richtlijnen te beschermen soorten en habitattypen worden in hun voortbestaan bedreigd, met name door ongunstige milieuocondities. Om de gestelde ambities te halen, moet er nog veel gebeuren, maar we zijn op de goede weg.

Het implementatieproces van Natura 2000

De implementatie van Natura 2000 in Nederland is een omvangrijk proces, dat veel mensen raakt. De minister van LNV vindt het belangrijk dat een zorgvuldig en transparant proces wordt doorlopen in samenspraak met betrokken organisaties en burgers en met de Tweede Kamer.

De implementatie van Natura 2000 verloopt in fasen. In 2000 werd de aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden voor het belangrijkste deel afgerond en in 2004 plaatste de Europese Commissie de door Nederland in 2003 aangemelde Habitatrichtlijngebieden op een communautaire lijst. In totaal gaat het om 162 Natura 2000-gebieden.

De tweede fase betreft het formuleren van nationale instandhoudingsdoelstellingen. De Habitatrichtlijn verplicht ertoe om instandhoudingsdoelstellingen (Natura 2000-doelen) te definiëren. In beginsel dient Nederland alle habitattypen en soorten waarvoor Nederland een verantwoordelijkheid op zich heeft genomen, in een gunstige staat van instandhouding te brengen en instandhoudingsdoelstellingen te formuleren.

In de Natura 2000 contourennotitie staan de hoofdlijnen en principes voor de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen. De contourennotitie is op 1 juli 2005 aan de Tweede Kamer toegezonden (Tweede Kamer 29 800 XIV, nr. 104). Vervolgens zijn de kaders voor de formulering voor de Natura 2000-doelen op landelijk niveau en op gebiedsniveau, alsmede de kaders voor de begrenzing van de gebieden verder uitgewerkt in het Natura 2000 doelendocument. Vanaf 2004 is daartoe een groot aantal consultatiebijeenkomsten met deskundigen en beheerders georganiseerd. Alle provincies, relevante gemeenten en waterschappen en veel maatschappelijke organisaties hebben eind 2005 het concept Natura 2000 doelendocument en de conceptinformatie voor de 162 gebieden ontvangen met het verzoek om commentaar. Naar aanleiding van de reacties zijn aanvullende gesprekken gevoerd met organisaties en zijn de conceptstukken waar nodig aangepast.

De derde fase betreft het publiceren van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden, waarin per gebied de instandhoudingsdoelstellingen zijn uitgewerkt en de begrenzing is opgenomen. In de periode van informele afstemming bleek dat het in één keer publiceren van ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor 162 Natura 2000-gebieden, zowel de gewenste snelheid als de zorgvuldigheid van het proces niet ten goede zou komen. Daarom is gekozen voor aanwijzing in tranches.

Na de vaststelling van de aanwijzingsbesluiten worden de Natura 2000-beheerplannen opgesteld waarin de doelen in omvang, ruimte en tijd nader worden uitgewerkt en waarin tevens de instandhoudingsmaatregelen worden opgenomen.

Rol provincies

De provincies zijn belangrijke partners bij de uitvoering van het natuurbeleid en spelen daarmee ook een belangrijke rol in het

hele stelsel van Natura 2000. Om die reden zijn zij vroegtijdig betrokken bij de implementatie, bijvoorbeeld bij het opstellen van het Natura 2000 doelendocument en de ontwerp-aanwijzingsbesluiten. Bovendien spelen zij een rol in de inspraakprocedure. Gedeputeerde Staten hebben beschouwingen gegeven op de zienswijzen die zijn ingebracht op de Natura 2000-gebieden in hun provincie. Verder zijn de provincies in veel Natura 2000-gebieden het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt. Tot slot zijn ze bevoegd bij het grootste deel van de vergunningverlening.

Nota van Antwoord en definitieve aanwijzingsbesluiten

De Nota van Antwoord gaat in op de vragen en bezwaren in de zienswijzen op de ontwerp-aanwijzingsbesluiten van de 111 gebieden, die tijdens de inspraakperiode zijn ingediend. Daarbij zijn ook de argumenten meegewogen van de provincies in hun beschouwingen op de zienswijzen. De Nota van Antwoord geeft in aanvulling op eerder uitgebrachte documenten uitsluitsel over algemene lijnen en principes. Op basis daarvan vindt besluitvorming plaats over de aanwijzing van de gebieden. Naast deze Nota van Antwoord krijgen alle indieners van zienswijzen een brief. Daarin wordt ingegaan op hun individuele zienswijzen, ook op de gebiedsspecifieke punten die zij hebben aangevoerd.

De inspraakprocedure

Op 27 november 2006 zijn de ontwerp-aanwijzingsbesluiten gepubliceerd voor de eerste serie van 111 Natura 2000-gebieden die in de periode van 9 januari tot en met 19 februari 2007 ter inzage lagen. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht en de Natuurbeschermingswet 1998 kon iedereen in die periode zijn zienswijze op de inhoud van de aanwijzing schriftelijk en mondeling kenbaar maken. In deze periode heeft LNV bijeenkomsten georganiseerd en is actief informatie aangeboden.

Aantal en aard inspraakreacties

Op de eerste tranche ontwerp-aanwijzingsbesluiten dienden 7.773 personen en organisaties in totaal 4.858 verschillende inspraakreacties in. Aangemerkt als 'actie' zijn 42 reacties, omdat in deze gevallen 353 mensen – al dan niet met behulp van voorbedrukte formulieren – eensluidende reacties indienden. Als 'mede namens' zijn 316 reacties aangemerkt, deze zijn door in totaal 557 insprekers ingebracht. Verder zijn er 301 reacties ingezonden namens 254 organisaties en personen. Ten slotte stemden 1.751 insprekers via een handtekeningenlijst in met drie ingebrachte zienswijzen.

Tijdens de twaalf hoorzittingen hebben 116 mensen ingesproken. 58 Insprekers deden dit zowel mondeling als schriftelijk. Deze dubbele inspraken worden ieder als één gerekend. Tabel 1 en 2 geven een overzicht van de herkomst en de categorie van de unieke reacties. Uit tabel 1 blijkt dat de meeste brieven afkomstig zijn van ondernemers, veelal agrariërs en

recreatieondernemers. Zij stuurden over het algemeen standaardbrieven, opgesteld door hun belangenorganisaties, met persoonlijke aanvullingen. Daarnaast maakte een aanzienlijk aantal natuur- en milieuorganisaties gebruik van het inspraakrecht. Zij zonden in de meeste gevallen een unieke, eigen brief. Dit geldt ook voor de gemeenten die hun specifieke belangen onder de aandacht hebben gebracht.

Tabel 1: Percentage insprekers per categorie (afgerond naar hele getallen)

CATEGORIE	Insprekers (%)
Particulieren	
Buurt-/bewonersvereniging	1
Individuele inspreker	10
Bedrijfsleven	
Ondernemer	16
Belangenorganisatie	3
Agrarische sector	
Agrarische ondernemer	46
Agrarisch bedrijfsleven	4
Belangenorganisatie	2
Overheidssector	
Overheden	5
Overige instellingen/organisaties	
Natuur- en Milieuorganisaties	5
Sport en Recreatie	8
Totaal	100

Tabel 2: Percentage insprekers per provincie (afgerond naar hele getallen)

PROVINCIE	Insprekers (%)
Groningen	1
Friesland	8
Drenthe	7
Overijssel	20
Gelderland	10
Zuid-Holland	10
Limburg	9
Noord-Holland	8
Utrecht	2
Noord-Brabant	10
Zeeland	12
Flevoland	2
Buiten Nederland	<1
Totaal	100

Provinciale beschouwingen

Alle provincies hebben op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 hun beschouwingen gegeven op de zienswijzen over de Natura 2000-gebieden die geheel of grotendeels in hun provincie liggen. Een samenvatting hiervan is opgenomen als bijlage bij deze Nota van Antwoord. De opmerkingen en adviezen zijn meegewogen in de beantwoording van de zienswijzen.

Natura 2000 na de definitieve aanwijzingsbesluiten

Op basis van de in de aanwijzingsbesluiten vastgelegde instandhoudingsdoelstellingen en begrenzings, moeten op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 binnen drie jaar na definitieve aanwijzing beheerplannen worden opgesteld. Daarin wordt planmatig uitgewerkt hoe de in de aanwijzingsbesluiten gespecificeerde natuurwaarden duurzaam in stand kunnen worden gehouden. De ontwikkeling van de beheerplannen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de bevoegde instanties (LNV, Verkeer en Waterstaat, Defensie, provincies) en gemeenten, waterschappen, natuurbeschermingsorganisaties, maatschappelijke organisaties, ondernemers, terreinbeheerders, gebruikers, eigenaren en andere belanghebbenden. De bevoegde instanties hebben met elkaar duidelijke afspraken gemaakt over het opstellen en vaststellen van deze plannen.

Om de effecten van de maatregelen uit het beheerplan te kunnen beoordelen, de staat van instandhouding van de natuurwaarden te kunnen volgen en daarover periodiek verantwoording af te kunnen leggen aan de Europese Commissie, moet een monitoringssysteem worden opgezet.

Leeswijzer

Een groot deel van de reacties is van algemene aard en niet gericht op een specifiek gebied. Op deze algemene reacties gaat de Nota van Antwoord in. De ontvangen reacties zijn geordend in zeven thema's. Die worden vervolgens per thema behandeld. Insprekers kunnen aan de hand van de thema's en een uitgebreide inhoudsopgave de algemene punten uit hun reacties terugvinden, inclusief de bijbehorende antwoorden.

Omwille van de leesbaarheid is ervoor gekozen de reacties samen te vatten en te clusteren. De bundels van inspraakreacties, die van 7 mei tot en met 19 juni 2007 ter inzage hebben gelegen, bevatten kopieën van de individuele brieven. Deze bundels konden ook worden opgevraagd bij het Inspraakpunt Natura 2000.

De volgende thema's zijn onderscheiden:

1. *Procedure en proces*
Dit thema omvat opmerkingen over het aanwijzingsproces en opmerkingen over de opzet van het ontwerpbesluit, de Nota van toelichting en de kaarten.
2. *Selectie en begrenzing*
Hier staan onder meer reacties over de oorspronkelijke selectie van gebieden, vragen over begrenzingkeuzes en opmerkingen over bufferzones en de exclavering van gebieden.
3. *Instandhoudingsdoelstellingen*
Hier zijn de reacties opgenomen over de haalbaarheid, de juistheid, de onderbouwing, het ambitieniveau en de realisatietermijn van de instandhoudingsdoelstellingen.
4. *Rechtsgevolgen*
Bij dit thema staan de reacties over onder meer bestaand gebruik, vergunningplicht en externe werking.

5. *Schadevergoeding en flankerend beleid*

Hier staan opmerkingen over onder meer schade, schadevergoeding en nadeelcompensatie.

6. *Relatie met ander beleid en wetgeving*

Dit cluster betreft de Ecologische Hoofdstructuur en soortbescherming, de Kaderrichtlijn Water, waterberging, ammoniak, ruimtelijke ordening en andere wetten.

7. *Overig*

Bij elk (sub)thema wordt eerst een samenvatting gegeven van de ontvangen reactie(s). Vervolgens wordt hierop een antwoord gegeven.



1. Procedure en proces

1.1 Aanwijzingsproces

1.1.1 Procedure bij aanmelding Habitatrichtlijn

Insprekers merken op dat niet is na te gaan of de Europese Commissie bij de selectie van gebieden voor plaatsing op de communautaire lijst rekening heeft kunnen houden met factoren die op het gebied van invloed zijn, zoals (agrarische) bedrijven en recreatie.

Antwoord:

Bij de beoordeling van de gebiedenlijst door de Europese Commissie mogen uitsluitend de in bijlage III bij de Habitatrichtlijn opgenomen ecologische overwegingen een rol spelen. De gebieden worden beoordeeld op hun relatieve belang voor de betrokken soort of het betrokken habitattype binnen het Europese ecologische netwerk. Er wordt in principe geen rekening gehouden met de belangen van bijvoorbeeld bedrijven en recreatie. Pas in een later stadium kunnen deze belangen een factor zijn.

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen volgt dat uitsluitend overwegingen van ecologische aard betrokken kunnen worden bij de selectie en begrenzing van Habitatrichtlijngebieden¹. Hetzelfde geldt voor de Vogelrichtlijn². Bij het formuleren van de instandhoudingsdoelstelling van de gebieden is de ruimte om ook rekening te houden met economische, sociale en andere maatschappelijke belangen waar mogelijk benut.

Zie ook 2.1.1 Procedure en algemene methodiek en 2.1.2 Bezwaar over geselecteerde Habitatrichtlijngebieden, punt 7.

1.1.2 Onduidelijkheid aangemelde habitattypen en soorten

Volgens verschillende insprekers is herijking van de gegevens en

herziening van de aanmelding gewenst. De verschillen tussen de bij de aanmelding opgegeven informatie en de werkelijke situatie is groot en verandert in de tijd. Ook is onduidelijk welke habitattypen en soorten nu wel zijn aangemeld en welke vervolgens zijn aangevuld en/of gewijzigd.

Antwoord:

De gegevens worden per gebied doorlopend geactualiseerd en verwerkt in het Natura 2000-beheerplan. Vanaf 2003 vindt in toenemende mate inventarisatie en monitoring plaats. Dit wordt uitgevoerd door de grote terreinbeherende organisaties, door soortenorganisaties zoals VZZ, SOVON en Vlinderstichting en door de provincies. Hierdoor zijn nieuwe gegevens beschikbaar gekomen, die de genoemde verschillen in aanwezige waarden tussen de aanmelding in 2003 en de huidige ontwerp-aanwijzingsbesluiten verklaren. De internetsite Synbiosys bevat gebiedsinformatie over het voorkomen van habitattypen en soorten in Nederland.

Het standaardgegevensformulier – ook aangeduid als Natura 2000-database – bevat de gegevens van de aangemelde gebieden die bij de Europese Commissie zijn ingediend. Vanwege de vorm (database), omvang en complexiteit leent dit formulier zich niet voor terinzagelegging. De database is wel op aanvraag ter beschikking gesteld. Met het oog op een zo zorgvuldig mogelijke formulering van de instandhoudingsdoelstellingen zijn voor een concreet gebied aangemelde soorten en habitattypen herijkt. De redenen voor het toevoegen of verwijderen van soorten of habitattypen zijn via eindnoten weergegeven onder het kopje 'Natura 2000-database' in de gebiedendocumenten³.

Van 19 februari tot 18 maart 2003 heeft iedereen in een openbare procedure de gelegenheid gehad om schriftelijk of mondeling te reageren op een ontwerprijst van Habitatrichtlijngebieden voor aanmelding bij de Europese Commissie. Ruim duizend betrokken organisaties, ondernemers en burgers hebben die mogelijkheid benut. De reacties en het commentaar van het ministerie van LNV zijn gepubliceerd in het Reactiedocument. Vervolgens zijn ter voorbereiding van de aanwijzingsprocedure vanaf 2004 veel bijeenkomsten gehouden met deskundigen en beheerders. De betrokken ministeries, provincies, Kamers van Koophandel en Fabrieken, (regionale) land- en tuinbouworganisaties, gemeenten, waterschappen, drinkwaterwinners,

¹ Europese Hof van Justitie, 7 november 2000, 'First Corporate Shipping', zaak C-371/98, punten 15 en 25.

² Europese Hof van Justitie, 11 juli 1996, 'Lappel Bank', zaak C-44/95; Europese Hof van Justitie, 2 augustus 1993, 'Santona', zaak C-335/90.

³ Leeswijzer Natura 2000 gebiedendocumenten, p. 5.

visserijorganisaties, recreatieorganisaties, natuurbeschermingsorganisaties en gegevensbeheerders ontvingen eind 2005 het concept Natura 2000 doelendocument en de Natura 2000-gebiedendocumenten voor alle 162 gebieden, met het verzoek om commentaar te geven.

Naar aanleiding van de reacties op de openbare procedure in 2003 en de consultatiebijekomsten in 2004 en 2005 zijn de aangemelde habitattypen en soorten nogmaals bezien. Er zijn habitattypen en soorten toegevoegd die destijds niet hebben geleid tot aanmelding voor een bepaald gebied, maar nu wel in representatieve mate in het gebied aanwezig zijn. In voorkomende situaties zijn ook habitattypen en/of soorten verwijderd omdat ze niet of in onvoldoende mate aanwezig zijn en niet meer aan de criteria voldoen.

Bij de Europese Commissie moet worden gemeld welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in een gebied voorkomen, door dit in te vullen in de Natura 2000-database. De voorgeschreven indieningsvorm is zodanig dat alle in een gebied aanwezige habitattypen van bijlage I en alle in het gebied voorkomende soorten van bijlage II worden vermeld. De reden waarom een gebied in het netwerk wordt opgenomen, is vanzelfsprekend de bescherming van de bedoelde habitattypen en soorten. Daarom moet deze informatie volgens de Commissie de grondslag vormen voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen. Wanneer een habitatype of een soort 'aanwezig maar verwaarloosbaar' is, moet dat habitatype of die soort niet bij de instandhoudingsdoelstelling worden betrokken⁴.

Zie ook 2.1.1 Procedure en algemene methodiek; 3.3 Niet-kwalificerende soorten en habitattypen en 3.7 Verwijderen en toevoegen van instandhoudingsdoelstellingen.

1.1.3 Belang openbare procedure

Onder een aantal insprekers bestaat verwarring over het belang van de openbare procedure. De Habitatrichtlijngebieden zijn reeds bij de Europese Commissie aangemeld.

Antwoord:

De wettelijk voorgeschreven openbare voorbereidingsprocedure (inspraakprocedure) is op twee punten van groot belang voor belanghebbenden. Via deze procedure kan iedereen zijn belangen en bezwaren tegen het ontwerp-aanwijzingsbesluit onder de aandacht brengen. De naar voren gebrachte bezwaren worden in de overwegingen betrokken, wat bijdraagt aan een zorgvuldige besluitvorming ten dienste van het algemeen belang.

Belanghebbenden hebben daarnaast een specifiek belang bij de inspraakprocedure. Want zij kunnen na de definitieve vaststelling van de aanwijzingsbesluiten alleen in beroep gaan bij de

Raad van State, als zij een zienswijze in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure hebben ingediend⁵.

De openbare procedure biedt onder meer de gelegenheid om te toetsen of de aanwijzing van een gebied wordt gedaan voor de juiste soorten en habitattypen; of de gebiedsdoelen passend zijn; en of de grenzen van het gebied goed zijn getrokken. Hoewel de Habitatrichtlijngebieden reeds zijn aangemeld en op de communautaire lijst zijn geplaatst, zijn de aanwijzingsbesluiten nog niet definitief vastgesteld. Wijziging van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten is dus mogelijk. Zo kan onder meer de begrenzing worden bijgesteld, als daar op grond van (nieuwe) ecologische informatie reden toe is. Hierbij zijn herstel en instandhouding van de waarden leidend. Iedere wijziging vraagt om een zorgvuldige motivering.

1.1.4 Betrokkenheid van overheden en organisaties bij de voorbereiding

1. Veel insprekers merken op dat zij onvoldoende of in het geheel niet zijn betrokken bij het aanwijzingsproces. Er wordt gesteld dat er vaak geen of slechts beperkt overleg heeft plaatsgevonden.
2. Een gemeente verwijst in verband met de aanwijzing van enkele duingebieden naar de brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan de Tweede Kamer van 8 juni 2005. Daarin staat dat de minister voorbereidende gesprekken wilde voeren met provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Voorbereidende gesprekken met menig betrokken provincie, gemeente of belangenorganisatie zouden achterwege zijn gelaten. Enkele gemeenten menen niet in kennis te zijn gesteld van de aanwijzing of begrenzing.
3. Namens een groot aantal belanghebbenden meent een inspreker dat de gang van zaken rond de aanwijzingsbesluiten onvoldoende bestuurlijke waarborgen bevat. De aanwijzingen zouden procedureel vooruitlopen op de behandeling van de Initiatiefnota 'Natuurbeleid: een onnodig groeiend ongenoegen' in de Tweede Kamer.

Antwoord:

1. Het gevoel dat insprekers onvoldoende betrokken zouden zijn, strookt niet met de feiten. Helaas was het niet mogelijk om elk individu bij de volledige voorbereiding te betrekken, maar het ministerie van LNV heeft uitgebreid overleg gevoerd met andere partijen, zoals overheidsbestuurders en maatschappelijke organisaties. Hieronder volgt een globaal overzicht van de inspraak en het bestuurlijk overleg vanaf de voorbereiding van de aanmelding van Habitatrichtlijngebieden in 2003.

Van 19 februari tot 18 maart 2003 is in een openbare procedure aan iedereen de gelegenheid geboden om schriftelijk of mondeling te reageren op een ontwerprijst van Habitatrichtlijngebieden voor aanmelding aan de Europese Commissie. Ter inzage lagen de ontwerprijst met gebieden, de onderbou-

⁴ Europese Commissie, *Beheer van Natura 2000-gebieden. Richtlijn 92/43/EEG, Luxemburg 2000*, p. 38.

⁵ *Algemene wet bestuursrecht, artikel 6:13; Inspraakwijzer*, p. 7.

wing en de gebiedskaarten. Ruim duizend betrokken organisaties, ondernemers en burgers hebben op de ontwerprijst gereageerd. Het Reactiedocument Aanmelding Habitatrichtlijngebieden geeft antwoord op de ingediende reacties en is toegezonden aan alle insprekers.

Vervolgens zijn ter voorbereiding van de aanwijzingsprocedure vanaf 2004 veel bijeenkomsten gehouden met deskundigen en beheerders.

De betrokken ministeries, provincies, Kamers van Koophandel en Fabrieken, (regionale) land- en tuinbouworganisaties, gemeenten, waterschappen, drinkwaterwinners, visserijorganisaties, recreatieorganisaties, natuurbeschermingsorganisaties en gegevensbeheerders ontvingen eind 2005 het concept Natura 2000 doelendocument en de Natura 2000-gebieden documenten voor de 162 gebieden, met het verzoek om commentaar te geven⁶. Naar aanleiding van de reacties zijn waar nodig aanvullende gesprekken gevoerd met organisaties. Met de provincies en waterschappen is gedurende 2006 uitvoering overlegd.

Daarnaast heeft LNV in het najaar van 2005 regionale voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd over het in werking gaan van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998. Dit gebeurde in samenwerking met de provincies voor bestuurders en ambtenaren van provincies, gemeenten, waterschappen en het rijk in de vier regio's. Daarin kwam ook de voorgenomen aanwijzing van Natura 2000-gebieden aan de orde.

Er is op ruime schaal bekendheid gegeven aan de ontwerp-aanwijzingsbesluiten via advertenties in de Staatscourant⁷ en in landelijke en regionale dagbladen⁸. In elke provincie is minstens één gecombineerde informatie- en inspraakavond georganiseerd. Op verzoek is meegewerkt aan voorlichtingsbijeenkomsten van maatschappelijke organisaties zoals LTO, Kamers van Koophandel en RECRON. Om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de informatiebehoefte, zijn ook inloopspreekuren gehouden in de vestigingen van de directie Regionale Zaken van LNV. In de openbare voorbereidingsprocedure kon iedereen (niet alleen rechtstreeks betrokken belanghebbenden) gedurende zes weken zowel schriftelijk als mondeling zienswijzen naar voren brengen.

2. De minister van LNV heeft de Tweede Kamer niet laten weten dat het de bedoeling was om met de afzonderlijke gemeenten te overleggen. In de bedoelde brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal⁹ staat: *'Met het oog op een zorgvuldige voorbereiding van deze aanwijzingsbesluiten zal ik dan ook na de zomer voorbereidende gesprekken met provincies, VNG, Unie van Waterschappen en maatschappelijke organisaties plannen'*. Dit overleg heeft plaatsgevonden in 2005 en is voortgezet gedurende 2006 (zie ook het overzicht bij 1.). Overigens

hebben alle gemeenten de relevante stukken met een verzoek om commentaar ontvangen.

3. De mening dat er onvoldoende bestuurlijke en politieke waarborgen zijn om de aanwijzingen in procedure te brengen, wordt door het voorgaande bij 1. en 2. al voldoende ontkracht. De publicatie van de eerste tranche aanwijzingsbesluiten was overeenkomstig de gedachtewisseling met de vaste Kamercommissie voor LNV tijdens het Algemeen Overleg op 14 september 2006. De aanbevelingen naar aanleiding van het Algemeen Overleg op 25 april 2007 over de Initiatiefnota *'Natuurbeleid: een onnodig groeiend ongenoegen'* zijn betrokken bij de behandeling van de ontvangen zienswijzen op de aanwijzing van Natura 2000-gebieden. Zij worden ook betrokken bij de evaluatie van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet en bij de evaluatie van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.

1.1.5 Buitenlandse betrokkenheid bij de voorbereiding

Voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen pleiten verschillende insprekers voor (betere) aansluiting met de grensoverschrijdende Natura 2000-gebieden in Duitsland en België.

Antwoord:

Bij de aanmelding en aanwijzing van gebieden is zoveel mogelijk rekening gehouden met de aanmelding en aanwijzing van gebieden door beide buurlanden.¹⁰

Bij de beoordeling van de staat van instandhouding van de habitattypen en soorten is nadrukkelijk rekening gehouden met ontwikkelingen in andere landen, bijvoorbeeld voor vogels. Verder is bij de selectie van gebieden nadrukkelijk rekening gehouden met het criterium 'grensoverschrijdende gebieden': gebieden die direct grenzen aan aangemelde gebieden in Duitsland en België en die daarmee een ecologische eenheid vormen. In het verdere aanwijzingsproces en bij het opstellen van Natura 2000-beheerplannen is de samenwerking met beide buurlanden nadrukkelijk punt van aandacht. Immers in het bijzonder bij grensoverschrijdende gebieden is het succes voor de duurzame instandhouding (mede) afhankelijk van maatregelen in het buurland.

De samenwerking met de buurlanden bij het beheer van de habitattypen en soorten wordt waar mogelijk verbeterd. Tijdens de voorbereiding van de beheerplannen worden de in omvang, ruimte en tijd uitgewerkte instandhoudingsdoelstellingen en de te nemen maatregelen in de daartoe bestaande internationale overleggen verder op elkaar afgestemd.

Zie ook 1.3.3 *Eén aanwijzing voor grensoverschrijdende gebieden*.

⁶ Tweede Kamer, 2005-2006, 30 300 XIV, nr. 94, Bijlage 2, p. 1.

⁷ Staatscourant, 2006, nr. 231, p. 15.

⁸ Inspraakwijzer, p. 12; Algemene wet bestuursrecht, artikel 3:12.

⁹ Tweede Kamer, 2004-2005, 30 192, nr. 1.

¹⁰ Reactiedocument p. 31 A1-20; Verantwoordingsdocument, p. 11; Natura 2000 doelendocument, p. 25 en 148-149.

1.1.6 Zorgvuldige voorbereiding

De toegepaste systematiek, waarbij eerst de instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld en pas later de consequenties zoals maatregelen en kosten duidelijk worden, zou volgens een aantal insprekers niet in overeenstemming zijn met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit artikel bepaalt dat een besluit zorgvuldig is voorbereid als de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen zijn vergaard. Ook is volgens insprekers op geen enkele manier inzichtelijk gemaakt hoe rekening is gehouden met bepaalde belangen.

Antwoord:

De onderhavige procedure betreft uitsluitend de aanwijzing van gebieden en hun doelstellingen. Concrete uitwerking van de aanwijzingsbesluiten is nu nog niet aan de orde. De selectie en begrenzing heeft plaatsgevonden op ecologische gronden. De natuurwaarde(n) waarvoor een gebied is aangewezen, is verantwoord in de ter beschikking staande documenten. De instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden zijn zodanig gekozen, dat ook rekening is gehouden met andere belangen, zoals economische en sociale. Hiertoe heeft het ministerie van LNV consultatiebijeenkomsten georganiseerd en analyses laten uitvoeren. Zoals in het Natura 2000 doelendocument is aangegeven is bij het toekennen van doelen op gebiedsniveau het principe van 'strategisch lokaliseren' toegepast. Dit betekent meer concreet dat voor een habitatype of soort de relatief grootste bijdrage komt van het gebied waar nu de ecologische vereisten op orde zijn of het eenvoudigst op orde te brengen zijn. Dit is de uitwerking van het uitgangspunt dat de doelen haalbaar en betaalbaar dienen te zijn. Uit een quick scan van het Landbouw Economisch Instituut is gebleken dat dit inderdaad het geval is. Daarnaast heeft overleg plaatsgevonden met de betrokken bestuurders en maatschappelijke organisaties.

In de volgende fase wordt in de Natura 2000-beheerplannen nader uitgewerkt waar precies en op welke termijn de instandhoudingsdoelstellingen gerealiseerd gaan worden. Ook die fase kent een openbare voorbereidingsprocedure, waarin belanghebbenden hun visie kunnen geven. Dan kunnen ook de kosten verder in beeld worden gebracht in relatie tot de aard en omvang van maatregelen en het tempo waarin deze worden gerealiseerd.

Gelet op het voorgaande kan gesteld worden dat de ontwerp-aanwijzingsbesluiten zorgvuldig zijn voorbereid en voldoen aan de daaraan te stellen wettelijke vereisten.

Zie ook 1.5.1 Rol van het beheerplan en 3.4 Haalbaar en betaalbaar.

1.1.7 Onderzoeksrapporten bij de terinzagelegging

In de zienswijzen is opgemerkt dat bij de terinzagelegging van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten niet in alle gevallen onderzoeksrapporten zijn overgelegd, die aantonen dat de in de ontwerp-aanwijzingsbesluiten genoemde habitattypen en soorten

zich daadwerkelijk in de aan te wijzen gebieden bevinden. Dit is volgens een aantal insprekers in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), het zorgvuldigheidsbeginsel.

Antwoord:

Deze conclusie van de insprekers is niet correct. Naast onderzoeksrapporten die de aanwezigheid van de voorkomende habitattypen en soorten aantonen, is veel informatie uit veldwerk beschikbaar, die ook de aanwezigheid van habitattypen en soorten aantoont. Hierbij valt te denken aan lokale veldgegevens, informatie van terreinbeheerders en dergelijke.

De onderzoeksrapporten bevinden zich in de achtergrondinformatie of daar wordt naar verwezen. De achtergrondinformatie is ter inzage gelegd in de provinciehuizen en de vestigingen van de directie Regionale Zaken van het ministerie van LNV. Bovendien zijn de ontwerp-aanwijzingsbesluiten en de achtergrondinformatie tijdens informatiebijeenkomsten en hoorzittingen uitgedeeld op cd-rom, staan zij op de website van het ministerie van LNV en zijn deze op te vragen bij het LNV-loket.

1.1.8 Belangenafweging

1. Veel insprekers constateren dat verschillende belangen, zeker in de beginfase, niet of nauwelijks in beeld zijn gebracht. Bij het vaststellen van de aanwijzingsbesluiten en de instandhoudingsdoelstellingen is onder meer geen rekening gehouden met klimaatveranderingen, kustbescherming, bestuurlijke afspraken, recreatie, toerisme, hondenbezitters, verkeer- en woondoeleinden.
2. Natura 2000 heeft geen inbedding gehad in de integrale gebiedsgerichte plannen en is geen onderdeel van het regionale ruimtelijke- en sociaal-economische beleid.
3. Daardoor verdwijnt het draagvlak voor het natuurbesluit.

Antwoord:

1. Bij het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen is nadrukkelijk gekeken naar bestaande plannen en projecten voor de realisering van de EHS, inclusief de plannen voor de grote wateren. Door strategisch te lokaliseren komt de relatief grootste bijdrage van gebieden waar de ecologische vereisten al op orde zijn of waar deze het eenvoudigste te realiseren zijn¹¹. De beperkte ruimte om bij de selectie, de begrenzing en het opstellen van instandhoudingsdoelstellingen rekening te houden met andere belangen dan ecologische, is daardoor maximaal benut.

Bij het selecteren en begrenzen van de gebieden als speciale beschermingszone spelen uitsluitend ecologische belangen een rol. In dit verband is strikt genomen geen ruimte voor een afweging tussen ecologische en sociaal-economische belangen. Desalniettemin kan er voor een aantal habitattypen en soorten een keuzevrijheid bestaan, omdat er voldoende gebieden zijn met vergelijkbare kwaliteit en mogelijkheden tot het realiseren van een duurzame situatie.

¹¹ Natura 2000 doelendocument, p. 11; Reactiedocument, p. 34-35.

In artikel 2, lid 3 van de Habitatrictlijn staat: *'in de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden'*. Bij het bepalen van de instandhoudingsmaatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten uit artikel 2, lid 3 van de Habitatrictlijn¹². Dit komt aan de orde bij het opstellen van de beheerplannen, omdat het beheerplan (op hoofdlijnen) de maatregelen beschrijft voor de planperiode en de ecologische vereisten die noodzakelijk zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken en/of te handhaven (artikel 19a, lid 3, onder b van de Natuurbeschermingswet 1998). De uitdaging is nu om in het beheerplan te zoeken naar kansen en ontwikkelingsmogelijkheden voor zowel natuur als landbouw, recreatie, visserij, wonen en dergelijke.

Het afwegen van ecologie en economie gebeurt ook in het stelsel van vergunningverlening. Ontwikkelingen in en nabij Natura 2000-gebieden kunnen niet zomaar plaatsvinden. Het is noodzakelijk om zorgvuldig de habitattoets te doorlopen en in kaart te brengen wat de mogelijke gevolgen zijn van die geplande ontwikkelingen op de Natura 2000-gebieden. Uit de huidige praktijk van vergunningverlening valt af te leiden dat de geplande economische ontwikkelingen (eventueel na vooroverleg met het bevoegde gezag) veelal doorgang kunnen vinden – zo nodig onder voorwaarden – omdat er meestal voldoende mogelijkheden zijn om natuur- en andere belangen slim met elkaar samen te laten gaan. Dit kost uiteraard wel de nodige inspanning. Het is een uitdaging voor alle betrokkenen om het beste resultaat te bereiken voor ecologie én economie.

Zie ook 3.4 Haalbaar en betaalbaar; 3.5 Belangenafweging; 3.14 Trends, dynamiek en autonome ontwikkelingen en Hoofdstuk 6 Relatie met ander beleid en wetgeving.

2. De inbedding in andere plannen en beleid komt aan de orde bij de Natura 2000-beheerplannen. Een beheerplan is niet los te zien van andere regionale plannen voor ruimtelijke ordening, natuur, milieu en dergelijke met betrekking op het Natura 2000-gebied. Deze bestaande plannen zijn een gegeven. In de beheerplannen kan wel worden aangegeven dat een wijziging van andere plannen wenselijk is¹³. Het kan zo zijn dat ontwikkelingen volgens andere bestaande plannen mogelijk zijn, maar dat ze toch geen doorgang zullen kunnen vinden omdat ze de beschermde waarden van het Natura 2000-gebied aantasten. Zoals in de Kabinetsreactie op de Natuurbalans 2005 is aangegeven, ondersteunt het kabinet de conclusie van het Milieu en Natuur Planbureau (MNP) dat een goede (her)planning noodzakelijk is. Door op stapel staande ruimtelijke activiteiten conform de eisen van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn te implementeren, zijn spanningen met de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te voorkomen. De ervaring leert dat zorgvuldige toepassing van de wettelijk voorgeschreven procedures nodig is om juri-

dische procedures en het daardoor stopzetten van (geplande) activiteiten te voorkomen¹⁴.

Zie ook 6.1.1 Natura 2000 en bestaand beleid en 6.1.2 Natura 2000 en provinciale en gemeentelijke plannen.

3. LNV signaleert een grote betrokkenheid in de samenleving bij natuurbeleid. Het grote aantal mensen dat lid is van natuurorganisaties wijst daar ook op, evenals de wens om betrokken te worden bij het beheerplanproces. De implementatie van Natura 2000 is een moeilijk proces, dat raakt aan diverse belangen in onze samenleving. We moeten binnen de daarvoor geldende kaders met elkaar bespreken hoe we tot evenwichtige keuzes komen. LNV deelt de zorg dat dit geen gemakkelijke opgave is, maar vertrouwt erop dat we door een constructieve houding goede oplossingen bereiken.

1.1.9 Ecologische belangen bovengeschikt

Veel insprekers hebben de indruk dat de ecologische belangen in de ontwerp-aanwijzingsbesluiten bovengeschikt zijn aan andere belangen. Er is behoefte aan uitleg over de beslissing van het ministerie van LNV (12 juli 2002) op de bezwaarschriften Ketelmeer en Vossemeer. Daarin is gezegd dat andere belangen een rol kunnen blijven spelen op grond van artikel 6, vierde lid van de Habitatrictlijn.

Antwoord:

Bij het selecteren en begrenzen van de gebieden als speciale beschermingszone speelden uitsluitend ecologische belangen een rol.

In de beslissing op bezwaarschriften Ketelmeer en Vossemeer (TRCJZ/2002/7476 II, 12-07-2002) staat: *'Blijkens jurisprudentie mag bij de aanwijzing zelf slechts rekening worden gehouden met ornithologische aspecten. Dit betekent niet dat het natuurbelang bovengeschikt is aan andere belangen. Na de aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone kunnen ook andere belangen een rol spelen, zoals blijkt uit artikel 6, vierde lid, Habitatrictlijn. In elke specifieke casus moet worden beoordeeld welk belang dient te prevaleren. Ik onderschrijf in dit kader niet de stelling dat ingevolge de Wetlands-Convention sprake zou zijn van een nevenschikking van belangen.'*

Artikel 6, vierde lid van de Habitatrictlijn is in het stadium van het aanwijzen van de gebieden niet van toepassing. Dit artikel komt pas aan de orde bij de vergunningverlening en de toetsing van plannen. Het bepaalt dat een plan of project – ondanks de significante gevolgen voor het gebied – wegens dwingende redenen van groot openbaar belang¹⁵ toch moet worden gerealiseerd. Dit is slechts toegestaan indien er geen alternatieven zijn

¹⁴ *Natura 2000 doelendocument, p. 147.*

¹⁵ *Het dient te gaan om een openbaar belang. Projecten die uitsluitend de belangen van bedrijven of individuen dienen, vallen hier niet onder. Twee voorbeelden zijn de menselijke gezondheid en de openbare veiligheid.*

¹² *Reactiedocument p. 33 A1-27.*

¹³ *Handreiking Beheerplannen Natura 2000-gebieden p. 29.*

en er compenserende maatregelen worden genomen.

Zie ook 3.5 *Belangenafweging*.

1.1.10 Ruimere doelstelling Natuurbeschermingswet 1998

In de zienswijzen is geconstateerd dat de Natuurbeschermingswet 1998 een ruimere doelstelling zou hebben dan de Europese richtlijnen. Hoewel de richtlijnen zich beperken tot de bescherming van habitattypen en soorten, worden op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nu hele natuurgebieden beschermd. De noodzaak van deze verruiming is op basis van de openbaar beschikbare gegevens en de inventarisaties van de habitattypen en soorten onduidelijk.

Antwoord:

Er is geen sprake van een verruiming of 'nationale kop' bij de implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, door aanwijzing van een speciale beschermingszone volgens de Natuurbeschermingswet 1998. Nederland doet niet meer dan waartoe het door Europa wordt verplicht¹⁶.

In een aantal lidstaten is onderzoek verricht naar de implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Daaruit blijkt niet dat Nederland de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn strenger implementeert dan de andere onderzochte landen¹⁷.

De Europese Unie heeft als doel de achteruitgang in biodiversiteit in 2010 te stoppen. Hiervoor wordt een netwerk gevormd van natuurgebieden van Europees belang: het Natura 2000-netwerk. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn schrijft voor hoe die Natura 2000-gebieden moeten worden beschermd. Op grond van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998 wijst de minister van LNV als onderdeel van het 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.

Zie ook 3.15 *Natuurbeschermingswet-doelen*; 4.6.4 *Voormalige beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten* en 4.6.9 *Rechtsgevolgen niet relevante soorten en habitattypen*.

1.1.11 Rol LNV bij afhandeling inspraak

Een aantal insprekers vindt het onzorgvuldig dat één organisatie, namelijk het ministerie van LNV, het Natura 2000-gebied vaststelt en ook de inspraak afhandelt. Belangen worden niet zorgvuldig afgewogen.

Antwoord:

De minister van LNV is op basis van de Natuurbeschermingswet

1998 het bevoegde gezag voor de vaststelling van de aanwijzingsbesluiten. Het ministerie van LNV heeft de ontwerp-aanwijzingsbesluiten genomen en kan deze naar aanleiding van de ingekomen zienswijzen veranderen. Om die reden moeten de zienswijzen bij dit ministerie behandeld worden. Als insprekers het niet eens zijn met het definitieve besluit, kunnen zij in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Dit laat onverlet dat het ministerie van LNV, zoals ook moge blijken uit de tot nu toe georganiseerde informele inspraakrondes, consultatiebijeenkomsten en overleggen grote waarde hecht aan bespreking met en de reacties van andere overheden en betrokkenen. De huidige inspraakprocedure is onderdeel van een zorgvuldig besluitvormingsproces. Hiermee kan het bestuursorgaan kennis nemen van wat door insprekers naar voren wordt gebracht en dit mee laten wegen in de uiteindelijke besluitvorming. Dit komt een evenwichtige besluitvorming ten goede. De Algemene wet bestuursrecht schrijft een dergelijke inspraakprocedure voor. Dit moet niet worden verward met een beroepsprocedure bij een onafhankelijke rechter. Dat is pas mogelijk als er een besluit is genomen en de belanghebbende gebruik heeft gemaakt van zijn recht op inspraak.

1.2 Communicatie

1.2.1 Inspraaktermijn

1. In de zienswijzen is bezwaar gemaakt tegen de korte inspraakprocedure.
2. Het is volgens een aantal insprekers onmogelijk om gedurende één inspraakbijeenkomst/hoorzitting voor de hele provincie iedere belanghebbende voldoende tijd te geven.
3. Ook zijn er klachten geuit over het aanvangstijdstip van de inspraakbijeenkomst/hoorzitting.

Antwoord:

1. De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen bedraagt overeenkomstig artikel 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht zes weken. Gedurende deze termijn kan zowel mondeling als schriftelijk een zienswijze naar voren worden gebracht. De Natuurbeschermingswet 1998 voorziet niet in een langere inspraaktermijn dan zes weken.
2. Tijdens de hoorzittingen had iedereen gelegenheid om in te spreken. Waar nodig, zoals in Overijssel, zijn gelijktijdig meerdere hoorzittingen georganiseerd. Er is dus voldoende gelegenheid geboden om inspraak te doen. Daarnaast bestond de mogelijkheid om reacties schriftelijk in te dienen per post en via het internet.
3. Met het aanvangstijdstip van de formele hoorzitting (20.30 uur) is zoveel mogelijk rekening gehouden met avondwerkzaamheden van agrarisch ondernemers, en de eventueel nog te overbruggen afstanden.

¹⁶ Tweede Kamer, 2006-2007, 29 043, nr. 7, p. 9.

¹⁷ Tweede Kamer, 2005-2006, 30 192, nr. 2, p. 7-10.

1.2.2 Tijdsverloop en publiciteit

1. Enkele insprekers signaleren dat er enige tijd is verlopen sinds het aanmelden van de gebieden.
2. Anderen verwonderen zich over de vele publiciteit rond het Natura 2000-project.

Antwoord:

1. De implementatie van Natura 2000 is een langlopende procedure. Vooral de goedkeuring van de aangemelde gebieden door de Europese Commissie vergde veel tijd. Al in 1996 vond de eerste aanmelding van gebieden plaats. Deze aanmelding beschouwde de Europese Commissie destijds als onvoldoende. In 2003 heeft Nederland een voorstel voor afrondende aanmelding gedaan. In 2004 stelde de Europese Commissie de communautaire lijst van de Atlantische biografische regio vast. Na deze vaststelling hebben de lidstaten zes jaar de tijd om de gebieden definitief aan te wijzen als speciale beschermingszone.

Zie ook 2.1.1 Procedure en algemene methodiek.

2. Het ministerie van LNV neemt haar taak om organisaties, ondernemers en burgers te informeren serieus. Daarom wordt veel aandacht gegeven aan communicatie. Sinds begin 2003 lopen er verschillende activiteiten om de brede doelgroep te informeren, zoals een magazine, een elektronische nieuwsbrief en een speciale website¹⁸. In 2003 en 2004 is de communicatie vooral gericht geweest op de aanmelding van de Habitatrictlijngebieden. Later is er in 2006 en 2007 extra aandacht besteed aan voorlichtingsmateriaal en voorlichtingsbijeenkomsten rond de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden. Er is toen ook de nodige media-aandacht geweest. Vooral de deelnemers aan het bestuurlijk overleg zijn intensief op de hoogte gehouden. Rond de terinzagelegging zijn informatiebijeenkomsten gehouden over de procedure en de achtergronddocumenten. Ten slotte is het overleg voortgezet met betrokken instanties, organisaties en overheden.

1.2.3 Duidelijkheid voor burgers

1. In de zienswijzen is aangegeven dat de ingewikkelde besluiten voor een burger nauwelijks leesbaar zijn en moeilijk te begrijpen.
2. Bij een aantal insprekers ontstond verwarring omdat de teksten en kaarten op de informatieavonden afweken van die op de website van LNV.
3. Op één informatieavond waren er geen stukken aanwezig voor Natura 2000-gebied Drentse Aa.
4. Eén inspreker vindt dat de deskundigen in het panel geen duidelijkheid gaven.
5. Er is kritiek op tegengestelde uitlatingen van LNV over de inspraakmogelijkheden.
6. De gebiedsomschrijvingen waren niet te vinden op de website.

¹⁸ www.minlnv.nl/natura2000

Antwoord:

1. Het is begrijpelijk dat burgers moeite hebben om juridische documenten en beleidsplannen te lezen. Voor een volledig begrip van de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden moeten zowel de aanwijzingsbesluiten als de bijbehorende achtergrondinformatie worden bestudeerd.

Er zijn hulpmiddelen gemaakt om de toegankelijkheid te verbeteren, zoals de Inspraakwijzer en de samenvatting van het Natura 2000 doelendocument. Deze documenten waren op de twaalf informatiebijeenkomsten beschikbaar, kunnen via het LNV-loket worden besteld en staan op de internetsite van LNV (www.minlnv.nl/natura2000). Ook was er gelegenheid om één van de twaalf informatiemarkten te bezoeken, waar medewerkers van LNV en zo mogelijk Verkeer en Waterstaat en provincies aanwezig waren om persoonlijk vragen te beantwoorden. Dit voorzag in een behoefte en hiervan is veelvuldig gebruik gemaakt.

Daarnaast waren er in januari 2007 bij elk van de vier vestigingen van de directie Regionale Zaken van LNV twee informatiesprekuren voor individuele vragen. De opkomst daar was overigens laag.

2. Er zijn verschillende documenten waarvan de titels op elkaar lijken, maar die inhoudelijk verschillen omdat ze bijvoorbeeld gemaakt zijn in een andere fase van het proces en een andere datum hebben. Bij een snelle beoordeling kan verwarring ontstaan. Wat betreft de mogelijke verschillen tussen documenten is het ook denkbaar dat de inspreker op de website terecht kwam bij de zogenoemde 'gebiedendatabase'. Deze bevat de informatie van eerdere Vogelrichtlijnaanwijzingen en de aanmelding van de Habitatrictlijngebieden bij de Europese Commissie. Tijdens de informatieavonden waren de ontwerp-aanwijzingsbesluiten en kaarten beschikbaar, die daar qua inhoud en vorm van afwijken.
3. De inspraak betrof de eerste tranche aanwijzingen van 111 gebieden. De Drentse Aa maakt geen deel uit van de eerste tranche. Daarom was met betrekking tot dit gebied nog geen ontwerp-aanwijzingsbesluit beschikbaar en dus geen inspraak mogelijk. Inspraak op de ontwerp-aanwijzing van dit gebied komt in een van de volgende tranches aan de orde.
4. De reacties van de panelleden waren bedoeld om het Natura 2000-beleidskader voor een breed publiek opnieuw onder de aandacht te brengen naar aanleiding van concrete vragen. LNV heeft gesignaleerd dat dit niet altijd naar tevredenheid van individuele vragenstellers is verlopen. Voor beantwoording van specifieke vragen was ook voorzien in een informatiemarkt, waar een aantal medewerkers kon worden aangesproken. Hiervan is volop gebruik gemaakt.
5. Eventuele tegenstrijdige uitlatingen door LNV zijn betreurenswaardig. Het doel van LNV is helder te zijn over de inspraakmogelijkheden. Blijkbaar is in het verleden de indruk ontstaan dat zienswijzen alleen gegeven zouden kunnen worden op ecologische gronden. Op 31 januari 2007 heeft de minister van LNV in onder meer de Tweede Kamer gezegd dat de

begrenzing van de gebieden op ecologische gronden plaatsvindt, maar dat er wel degelijk ruimte is om in de zienswijzen en bezwaren sociaal-economische argumenten naar voren te brengen.

De aanwijzing en de begrenzing mogen uitsluitend op basis van ecologische criteria worden vastgesteld. Dit betekent echter niet dat andere dan ecologische belangen geen rol spelen. De beoordeling van de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden en de vaststelling daarvan zijn gebaseerd op de beginselen 'haalbaar en betaalbaar', zowel landelijk als per gebied.

Zie ook 3.4 Haalbaar en betaalbaar.

6. Het is spijtig dat sommigen niet de weg konden vinden naar gewenste informatie op de website. Het toegankelijk maken van de website van LNV is een belangrijk aandachtspunt. Er wordt voortdurend gestreefd naar optimale toegankelijkheid en overzichtelijke presentatie van de informatie. De gebiedsbeschrijvingen zijn te vinden op de webpagina www.minlnv.nl/natura2000, 'Aanwijzing Natura 2000-gebieden: eerste tranche', categorie 'Achtergronddocumenten'. Hier staan ook de gebiedsbeschrijvingen van de Waddentranche. De gebiedendocumenten staan overigens ook op de cd-roms 'Natura 2000-gebieden (111 gebieden, ontwerp-aanwijzingsbesluiten van de 1^e tranche, LNV, december 2006)', en 'Natura 2000-gebieden (7 gebieden, ontwerp-aanwijzingsbesluiten van het Waddengebied, LNV, mei 2007)'.

1.2.4 Behoeftte aan schriftelijke reactie

Een inspreker vraagt om een schriftelijke reactie over zaken die van belang zijn voor het bedrijf om de zienswijze te kunnen completeren.

Antwoord:

Het was niet mogelijk om schriftelijk te reageren op specifieke vragen. De openbare voorbereidingsprocedure voorziet niet in de mogelijkheid dat het bestuursorgaan op aanvraag aan individuen aanvullende informatie verstrekt. Wel waren er in januari en februari 2007 informatiesprekuren bij de vier vestigingen van de directie Regionale Zaken. Daar is door deskundigen mondeling gereageerd op verzoeken om specifieke informatie.

1.3 Opzet ontwerp-aanwijzingsbesluit, Nota van toelichting en kaarten

1.3.1 Motivering in Nota's van toelichting

Een aantal insprekers (agrarische sector, natuurbescherming) meent dat de ontwerp-aanwijzingsbesluiten ontoereikend zijn

gemotiveerd in de Nota's van toelichting:

1. Hoe de waarden aan gebieden zijn toegekend of bijgesteld, zou onvoldoende helder zijn. Daardoor zou de draagwijdte van de aanwijzingsbesluiten voor betrokkenen onvoldoende doorzichtig en toetsbaar zijn.
2. Daarom is voorgesteld om achterliggende onderbouwingen formeel deel te laten zijn van de aanwijzingen.
3. Een inspreker heeft moeite om een literatuurverwijzing en bronvermelding te vinden.
4. Een ander vraagt om in de Nota van toelichting meer aandacht te geven aan de belangen van recreatie en toerisme in een gebied.
5. Ook zou de motivering van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten niet in overeenstemming zijn met artikel 3:47 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Antwoord:

1. In de toelichting op de instandhoudingsdoelstellingen zoals opgenomen in de ontwerp-aanwijzingsbesluiten is een uitleg opgenomen over de betekenis van een gebied voor een bepaalde soort of habitattypen. Een motivering van de eventuele bijstellingen van waarden is terug te vinden in het betreffende Natura 2000-gebiedendocument.

In het Natura 2000 profielendocument is ingegaan op de interpretatie van habitattypen en de relatieve bijdrage van de afzonderlijke gebieden aan het Natura 2000-netwerk. Het Natura 2000 doelendocument geeft het beleidskader weer van de geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen en van de daarbij gehanteerde systematiek. Ook de andere achtergrondinformatie is nodig om een juist beeld te krijgen van een ontwerp-aanwijzingsbesluit. Alle informatie is te vinden op de website www.minlnv.nl/natura2000.

2. De Nota's van toelichting bevatten verwijzingen naar het Natura 2000 doelendocument en het Natura 2000 profielendocument. Deze documenten zijn daarmee onderdeel van de motivering van het aanwijzingsbesluit.
3. Bronvermeldingen en literatuurverwijzingen zijn onder meer genoemd in de bijlage bij de Inspraakwijzer en in het Natura 2000 doelendocument (hoofdstuk 8), het Natura 2000 profielendocument, het Verantwoordingsdocument en documenten van onderzoeksinstituten. Deze en andere documenten staan op de hiervoor genoemde website, categorie 'Achtergronddocumenten' en op een cd-rom (Natura 2000-gebieden, 111 gebieden).
4. Het uitgangspunt is leesbare en hanteerbare aanwijzingsbesluiten, die voldoende houvast bieden voor vergunningverlening en voor de op te stellen beheerplannen. Ook moeten ze voor langere tijd bruikbaar zijn. Mede daarom zijn geen beschrijvingen opgenomen van bestaand gebruik zoals recreatie en toerisme. Op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 kan het bestaand gebruik in de beheerplannen worden gereguleerd. Om op korte termijn meer duidelijkheid te krijgen is besloten om het bestaande gebruik van verschillende sectoren, onder andere dat van de recreatiesector, nader in kaart te brengen. Zodoende ontstaat een leidraad voor de op

te stellen beheerplannen.

5. Volgens de Awb moet de motivering van een besluit deugdelijk zijn. Dat wil zeggen dat de beslissing herleidbaar is tot de documenten die in het kader van de besluitvorming verzameld zijn en dat 'het pad naar het besluit' zichtbaar is in de motivering. Tevens moet de motivering inzicht bieden in de gemaakte afwegingen. Er is geen vereiste om alle onderzoeken waarop het besluit mede is gebaseerd in het besluit op te sommen. In de inspraakfase is de mogelijkheid geboden om alle onderliggende onderzoeken in te zien.

Zie ook 2.1.1 Procedure en algemene methodiek en 3.6 Onderbouwing van instandhoudingsdoelstellingen.

1.3.2 Juridische status documenten en rapporten

Enkele insprekers menen dat achtergronddocumenten en -rapporten geen wettelijke status hebben en niet open staan voor inspraak, omdat ze niet zijn opgenomen in de Nota's van toelichting bij de ontwerp-aanwijzingsbesluiten. In het bijzonder geldt dat voor het Natura 2000 doelendocument, waardoor niet na is te gaan of landelijk een gunstige staat van instandhouding zal worden bereikt.

Antwoord:

Alle documenten die hebben gediend voor de motivering van het aanwijzingsbesluit (waaronder het Natura 2000 doelendocument en het Natura 2000 profielendocument), kunnen aangevoerd worden in een beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Zie ook 1.1.3 Belang openbare procedure; 1.4.2 Omgekeerde weg en recht op inspraak en 3.1 Haalbaarheid van de landelijke doelen.

1.3.3 Eén aanwijzing voor grensoverschrijdende gebieden

Enkele insprekers pleiten voor een integrale aanwijzing van grensoverschrijdende Natura 2000-gebieden met België en Duitsland met één instandhoudingsdoelstelling en één beschermingsregime voor het hele gebied.

Antwoord:

De toepassing van de Natuurbeschermingswet 1998, dus ook die van de aanwijzingsbesluiten met de daarin opgenomen instandhoudingsdoelstellingen, is beperkt tot Nederlands grondgebied. Het is juridisch niet mogelijk om integrale instandhoudingsdoelstellingen over de landsgrenzen heen vast te stellen. Er zijn wel grensoverschrijdende natuurgebieden, zoals Grenspark De Zoom - Kalmthoutse Heide. Over grensoverschrijdende natuurgebieden worden nu goede afspraken gemaakt. Soms spelen culturele verschillen een rol, maar de doelen van de verschillende landen zijn gelijk: de realisatie van een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden.

Zie ook 1.1.5 Buitenlandse betrokkenheid bij de voorbereiding.

1.3.4 Informatie in de aanwijzingsbesluiten

Meerdere insprekers (natuurbeschermingsorganisaties, terreinbeheerders, provincies) vragen om extra informatie in de aanwijzingsbesluiten. Een aantal insprekers onderkent de ecologische samenhang tussen Natura 2000-gebieden en de bijdrage daarvan aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. In de aanwijzingsbesluiten is dat onvoldoende duidelijk. Gebieden hebben relaties door bijvoorbeeld de onderlinge uitwisseling van vogels.

Er is zorg over het feit dat verschillende organisaties en overheden betrokken kunnen zijn bij de beheerplannen voor gebieden die ecologisch nauw met elkaar samenhangen. De aanwijzingsbesluiten vormen het belangrijkste toetsingskader voor de beheerplannen. Daarom moet belangrijke informatie in de aanwijzingsbesluiten staan, zoals:

1. de kernopgaven;
2. de landelijke staat van instandhouding;
3. de ontwikkeling van de habitattypen en soorten in de afgelopen 10 jaar in omvang en kwaliteit, de locaties en de omvang van de natuurwaarden binnen het gebied en de maatregelen waarmee de belangrijkste knelpunten zijn op te lossen;
4. drempelwaarden voor relevante invloeden;
5. de onderlinge samenhang tussen de gebieden.

Antwoord:

Er is gekozen voor een leesbaar en hanteerbaar aanwijzingsbesluit. De kern van dit ontwerp is dat het duidelijk aangeeft om welk specifiek gebied het gaat, waarom dit gebied is geselecteerd en welke instandhoudingsdoelstellingen er gelden. Informatie die in andere (wettelijke) kaders is te vinden, bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet 1998, is niet in het besluit opgenomen. Hierdoor zou het aanwijzingsbesluit onnodig lang worden en minder toegankelijk en leesbaar.

LNV heeft begrip voor de zorg van de verschillende overheden en organisaties die betrokken zijn bij de beheerplannen voor gebieden die ecologisch nauw met elkaar samenhangen. Om de totstandkoming van één afgestemd beheerplan voor samenhangende Natura 2000-gebieden te bevorderen, is een zogeheten voortouwverdeling overeengekomen. Het gezag dat bevoegd is voor meer dan 50% van het totale Natura 2000-gebied, heeft het voortouw bij de totstandkoming van het afgestemde plan.

De partijen werken samen en met inachtneming van elkaars belangen en positie aan het opstellen van beheerplannen. De voortouwverdeling, de handreiking Beheerplannen en de ondersteunende organisatie ten behoeve van het bevoegd gezag – het Steunpunt Natura 2000 – bieden voldoende handvatten voor het opstellen van de beheerplannen¹⁹.

1. De kernopgaven zijn een belangrijk hulpmiddel bij de focus en eventuele prioritering binnen de Natura 2000-beheerplan-

¹⁹ Tweede Kamer, 2006-2007, 30 800 XIV nr. 7.

nen. Ze beschrijven de belangrijkste behoud- en herstelopgave per Natura 2000-landschap en zijn in het Natura 2000 doelendocument toegevoegd aan gebieden²⁰. Het toevoegen van de kernopgaven aan de Nota's van toelichting bij de definitieve aanwijzingsbesluiten heeft geen meerwaarde, omdat dit volgt uit het Natura 2000 doelendocument. Ze zijn wel per gebied opgenomen in de Natura 2000-gebiedendocumenten.

2. De staat van instandhouding van een soort – landelijk of op gebiedsniveau – en de functie van het gebied voor een soort kunnen in de toelichting op het doel zijn vermeld. Deze toelichtingen zijn niet uitputtend. Een verdere uitwerking van de functie van een bepaald gebied voor een bepaalde soort vindt plaats in het kader van de Natura 2000-beheerplannen²¹. Dat geldt ook voor kaartbeelden van de locaties en de omvang van de natuurwaarden en voor maatregelen om de knelpunten op te lossen. De landelijke staat van instandhouding staat vermeld in het Natura 2000 doelendocument.
3. In de ontwerp-aanwijzingsbesluiten en achterliggende documenten is aangegeven hoe soorten en habitattypen zich in de afgelopen periode in een gebied hebben ontwikkeld. Aangegeven is waar de belangrijkste actuele en/of potentiële waarden voorkomen en wat de relatieve bijdrage van een gebied is. Waar nodig zullen de definitieve aanwijzingsbesluiten hierop worden aangevuld. In de definitieve aanwijzingsbesluiten wordt de motivering met betrekking tot selectie en begrenzing van de Habitatrictlijngebieden verbeterd (zie verder 2.1.1 en 2.2.1). Hierbij gaat het met name om (een indicatie van) de omvang en kwaliteit van de habitattypen en verspreiding van de soorten. Voor de nadere onderbouwing van de begrenzing wordt ook een (globale) beschrijving opgenomen waar de betreffende habitattypen binnen het gebied voorkomen en welke delen van het gebied het leefgebied vormen van de soorten, waarvoor het gebied wordt aangewezen. De precieze ligging van de relevante natuurwaarden zijn aan verandering onderhevig. Daardoor zijn de besluiten niet de juiste plaats om deze weer te geven. In de beheerplannen worden de doelen in omvang, ruimte en tijd nader uitgewerkt. Bij voorkeur door kaarten wordt daarbij gedetailleerder aandacht besteed aan de vraag waar habitattypen en leefgebieden van soorten binnen de gebieden liggen. Dit is noodzakelijk om te kunnen bepalen waar het beste beheermaatregelen kunnen worden getroffen. Daarnaast worden in het Natura 2000 profielendocument per habitatype en soort voor de beoordeling van de landelijke staat van instandhouding de volgende beoordelingsaspecten vermeld: trends, recente ontwikkelingen, natuurlijk verspreidingsgebied, oppervlakte, kwaliteit, toekomstperspectief en eindconclusie.
4. Onderdeel van de Natura 2000-profielen voor habitattypen en soorten is een beschrijving van de ecologische vereisten waaronder deze zich kunnen ontwikkelen. Deze vereisten zijn niet normstellend, maar wel richtinggevend voor de conditie van het abiotische milieu. De uitwerking van de ecologische

vereisten is nog in ontwikkeling²². Ze zijn vooral voor de beheerplannen van belang en niet voor de aanwijzingsbesluiten. Gezien het voorgaande worden de drempelwaarden of ecologische vereisten niet opgenomen in de definitieve aanwijzingsbesluiten.

5. De samenhang van de individuele Natura 2000-gebieden blijkt uit het Natura 2000 doelendocument en hoeft niet te worden opgenomen in de afzonderlijke aanwijzingsbesluiten.

Zie ook 3.1 *Haalbaarheid van de landelijke doelen* en 3.12 *Regionale instandhoudingsdoelstellingen*.

1.3.5 Resultaten van consultaties en informele inspraak

Insprekers uit de agrarische sector vragen om meer duidelijkheid in de aanwijzingsbesluiten over de consultaties, de informele inspraakronde van eind 2005 en de 'professional judgements'. Een inspreker stelt dat het in strijd is met artikel 3:47 van de Algemene wet bestuursrecht, dat deze gegevens niet op schrift zijn gesteld.

Antwoord:

De aanwijzingsbesluiten hebben betrekking op de begrenzing van de Natura 2000-gebieden en de te realiseren natuurdoelen. De consultaties, informele inspraakronde en 'professional judgements' zijn verwerkt in het Natura 2000 doelendocument, het Natura 2000 profielendocument en de Natura 2000-gebiedendocumenten (alle drie uit 2006). Met deze en andere achtergronddocumenten is inzicht geboden in de beweegredenen van de besluitvorming. Deze achtergronddocumenten lagen op minimaal zestien locaties ter inzage.

Vanaf 2004 zijn er veel bijeenkomsten geweest met deskundigen en beheerders. Alle provincies, relevante gemeenten en waterschappen en veel maatschappelijke organisaties ontvingen eind 2005 het concept Natura 2000 doelendocument en de conceptinformatie over de 162 gebieden, met het verzoek om commentaar te leveren. Vanwege de technische aard van de verspreide documenten was een groot deel van de reacties dit ook. Het ging vooral om reacties op de begrenzing en doelen van concrete gebieden, de gehanteerde aanpak en de in de concepten weergegeven systematiek. Naar aanleiding van de reacties zijn waar nodig aanvullende gesprekken gevoerd met organisaties. Vooral de algemene reacties op het Natura 2000 doelendocument en de gebiedsspecifieke reacties over doelen en begrenzing hebben geleid tot bijstellingen van het Natura 2000 doelendocument en van de 162 gebiedendocumenten (LNV, februari 2004). De Natura 2000-gebiedendocumenten (2006) van de eerste tranche gebieden hebben ter inzage gelegen. Met de provincies en waterschappen is in 2006 uitvoerig overlegd. De keuzes over de begrenzing van de gebieden, die vermeld stonden in het concept Natura 2000 doelendocument, zijn gemaakt na overleg met de provincies.

²⁰ Natura 2000 doelendocument, p. 30.

²¹ Leeswijzer Natura 2000-gebiedendocumenten, p. 8.

²² Natura 2000 profielendocument, Algemene inleiding, p. 1.

1.3.6 Natuurwaarden op kaart

Er wordt gevraagd om op kaart te kunnen zien waar de natuurwaarden zijn gelegen. Dit is onder meer wenselijk bij (het toetsen van) vergunningaanvragen.

Antwoord:

De beheerplannen gaan de gevraagde duidelijkheid bieden. In de Natura 2000 contourennotitie staat dat Natura 2000 in drie instrumentele stappen wordt uitgewerkt, waarbij de kaders steeds specifiek worden. LNV onderschrijft het belang dat er beter inzicht komt in de exacte ligging van vooral de habitattypen binnen de Natura 2000-gebieden in het bijzonder ten behoeve van de opstelling van de beheerplannen en de vergunningverlening. Daarom geeft LNV de opdracht om habitattypenkaarten te maken van de meeste landgebieden. Binnen de watergebieden (c.q. rijkswateren), waarvoor de beheerplannen onder verantwoordelijkheid van Verkeer en Waterstaat worden opgesteld, zijn kaarten al grotendeels beschikbaar. Dit krijgt ook zijn weerslag in de besluiten.

Zie ook 1.3.4 Informatie in de aanwijzingsbesluiten, punt 3.

Overigens is het niet uit te sluiten dat voor de concrete vergunningverlening het noodzakelijk kan blijken te zijn om aanvullende informatie te verzamelen.

1.3.7 Vaststellen onevenredige last

Een aantal insprekers (agrarische sector, eigenaren en gebruikers) wil aan de hand van de aanwijzingsbesluiten kunnen vaststellen of er sprake is van een onevenredige last.

Antwoord:

De aanwijzingsbesluiten zijn op zichzelf niet geschikt om te bepalen of er sprake is van onevenredige lasten. Het aanwijzingsbesluit definieert niet meer dan de instandhoudingsdoelstellingen en de precieze omvang en begrenzing van het aangewezen gebied.

Of sprake is van onevenredige lasten zal blijken wanneer de beheerplannen worden opgesteld. In de op te stellen Natura 2000-beheerplannen wordt vastgelegd wanneer de doelen gerealiseerd moeten zijn en welke maatregelen daartoe genomen worden. Op dat moment is een kosteninschatting meer definitief.

Op zichzelf beschouwd kan het gebruik van beheerplannen als juridisch instrument al leiden tot vermindering van administratieve lasten. In het beheerplan wordt duidelijkheid gegeven voor welke activiteiten wel of geen vergunning nodig is. Zodoende kan een beheerplan het aantal aan te vragen vergunningen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 beperken en vereenvoudigen.

Tot op het moment van vaststelling van de beheerplannen kan bestaand gebruik in beginsel gewoon worden voortgezet. Dit wordt mogelijk met het wijzigingsvoorstel van de Natuurbe-

schermingswet 1998, dat in mei 2007 bij de Tweede Kamer is ingediend. Een uitzondering hierop vormen projecten die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Daarnaast geeft het wetsvoorstel de minister van LNV ook de bevoegdheid om degene die bestaand gebruik uitoefent dat de kwaliteit van habitattypen kan verslechteren of significant versturende effecten kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, te verplichten preventieve of herstelmaatregelen te treffen of het gebruik te staken of beperken.

Om de vergunningsprocedures te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen, werkt het kabinet aan de omgevingsvergunning. Deze vergunning moet de vergunningverlening op de gebieden van wonen, ruimte, milieu en natuur coördineren én onderling procedureel stroomlijnen.

Zie ook 1.5.4 Afspraken over verstoring; 4.1.1 Gevolgen voor bestaand gebruik en 4.2.1 Vergunningplicht bestaand gebruik.

1.3.8 Toezegging overnemen in de aanwijzingsbesluiten

Een aantal insprekers (agrarische sector, overheden) wil dat de minister de toezeggingen van haar ambtsvoorganger nakomt, dat de doelen gewijzigd kunnen worden als blijkt dat ze niet haalbaar en betaalbaar zijn, en dat deze toezeggingen in de aanwijzingsbesluiten worden opgenomen.

Er wordt gevraagd om al bij de doelen aan te geven dat rekening wordt gehouden met sociale en economische belangen bij de uitwerking van het beheerplan en dat deze worden bijgesteld, als blijkt dat ze niet betaalbaar zijn.

Er wordt door een aantal insprekers (overheden) gevraagd om in de aanwijzingsbesluiten doelen bij te stellen als na onderzoek – bijvoorbeeld naar de effecten van onttrekking van water op habitattypen – blijkt dat deze fysiek, sociaal-economisch of ecologisch niet realistisch zijn.

Antwoord:

Uiteraard blijven toezeggingen van toepassing die aan de Tweede Kamer zijn gedaan over de mogelijkheid om doelen te wijzigen wanneer de noodzakelijke maatregelen disproportioneel zijn. Dit is ook aan de Tweede Kamer gemeld. Deze toezegging zal worden verankerd in de aanwijzingsbesluiten.

Er is gekozen voor leesbare en hanteerbare aanwijzingsbesluiten, die voldoende houvast moeten bieden voor vergunningverlening en voor de op te stellen beheerplannen. Ook moeten zij voor langere tijd bruikbaar zijn. De aanwijzingsbesluiten beschrijven zowel de begrenzing van de Natura 2000-gebieden als de te realiseren natuurdoelen.

Voorts staan in het Natura 2000 doelendocument de kaders voor de doelen en de begrenzing van de Natura 2000-gebieden. In het doelendocument is toegezegd dat het geëvalueerd zal worden in 2015, gelijktijdig met de Kaderrichtlijn Water. Zonodig wordt tot wijziging van de aanwijzingsbesluiten overgegaan. Daarnaast noemt het doelendocument dat doelen herijkt en zo-

nodig bijgesteld kunnen worden bij de aanwijzing van gebieden in een volgende tranche en bij opstelling van de beheerplannen. De toezegging om de doelen te evalueren, ook vanuit sociaal-economische overwegingen, is daarmee verzekerd.

In het najaar van 2006 is ook per brief aan de Tweede Kamer²³ gemeld dat het tijdens het opstellen van de beheerplannen mogelijk is om de voorgestelde maatregelen en doelen aan te passen, wanneer blijkt dat de in het aanwijzingsbesluit gestelde doelen niet haalbaar en betaalbaar zijn. Daarbij is de verwachting geuit dat aanpassing slechts in uitzonderlijke situaties nodig zal zijn, gezien de zorgvuldige procedure die gevolgd is in overleg met provincies en maatschappelijke organisaties. Als aanpassing van een aanwijzingsbesluit nodig is, moet de wettelijke voorbereidingsprocedure opnieuw worden doorlopen.

Zie ook 3.4 Haalbaar en betaalbaar.

1.3.9 LNV verantwoordelijk voor doelen

In de zienswijzen wordt gesteld dat LNV de verantwoordelijkheid voor de doelen niet kan doorschuiven naar de beheerplannen. Er wordt gevraagd om bij de aanwijzingen verantwoordelijkheid te nemen voor het concretiseren van de doelen op gebiedsniveau.

Antwoord:

Voor de doelen is de minister van LNV verantwoordelijk, aangezien deze de definitieve aanwijzingsbesluiten vaststelt²⁴. In de aanwijzingsbesluiten worden de doelen op gebiedsniveau weergegeven. In de aanwijzingsbesluiten wordt aangegeven of sprake is van een behoud- of verbeteropgave en wordt tevens aangegeven of een bepaalde waarde mag achteruitgaan ten gunste van een andere waarde. Hiermee wordt richting gegeven aan en ruimte gelaten voor verdere concretisering in de beheerplannen. In het beheerplan wordt vervolgens uitgewerkt hoe, waar precies en op welke termijn de doelen gerealiseerd worden en hoe hierop gemonitord gaat worden. Dit is een proces op maat, dat het beste op lokaal niveau kan gebeuren in overleg met betrokkenen uit het betreffende Natura 2000-gebied. Daarvoor wil LNV bewust ruimte laten.

De besluitvorming rond de beheerplannen wordt als volgt gefaciliteerd. Er is een regiegroep bestaande uit vertegenwoordigers van de bevoegde instanties die met elkaar afspraken maken over afstemming en samenwerking. Een deel van de beheerplannen wordt door de minister van LNV vastgesteld, namelijk voor de Natura 2000-gebieden die Staatsbosbeheer beheert. De plannen van andere ministeries (Verkeer en Waterstaat, Defensie, Financiën) worden in overleg met de minister van LNV vastgesteld²⁵. Het ministerie van LNV en de departementen van Verkeer en Waterstaat en Defensie hebben het voortouw in 60 gebieden. De provincies nemen het voortouw voor 102 gebieden. In

gezamenlijkheid en met inachtneming van elkaars belangen en positie worden de beheerplannen opgesteld.

Daarnaast is door de bevoegde instanties een Handreiking beheerplannen Natura 2000-gebieden opgesteld. Hierin is een programma van eisen uitgewerkt. In een update van deze Handreiking zal de relatie van het Natura 2000 doelendocument en de op te stellen beheerplannen verder worden uitgewerkt. Vraagstukken die in veel Natura 2000-gebieden spelen, kunnen op landelijk niveau worden behandeld. Dit draagt bij aan de efficiency.

De voortouwnemers werken bestuurlijk en inhoudelijk nauw samen. Bijvoorbeeld in het Steunpunt Natura 2000. Dit Steunpunt is opgezet ten behoeve van de bevoegde instanties om kennis te delen en de beheerplanaanpak af te stemmen. Binnen deze samenwerking wordt er ook op toegezien dat het betrekken van belanghebbenden adequaat wordt vormgegeven.

1.4 Volgorde van de aanwijzingen en beheerplannen

1.4.1 Uitstel van de aanwijzingen en/of gelijktijdige procedure met beheerplan

Een aantal insprekers (agrarische sector, recreatiesector, bedrijfsleven, waterschappen) stelt uitstel voor van de aanwijzingen, of vraagt om een tijdelijke aanwijzing totdat alle belangen zijn afgewogen, de beheerplannen zijn vastgesteld en duidelijk is wat de gevolgen zijn voor de bedrijven. Enkelingen willen wachten totdat er duidelijkheid is over een compensatieregeling en/of schadevergoeding.

Vooralsnog vinden waterbeheerders dat eerst moet vaststaan dat de doelen haalbaar en betaalbaar zijn. Daarvoor moeten de Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regimes (GGOR) en beheerplannen in samenhang zijn opgesteld. Er wordt verwacht dat die aanpak het draagvlak ten goede komt.

Vanuit de agrarische sector komt ook het signaal dat het niet acceptabel is dat er door het beheerplanproces nog langer op duidelijkheid moet worden gewacht.

Een aantal insprekers stelt een gelijktijdige procedure van aanwijzing en beheerplan voor. Dit biedt onder meer de mogelijkheid om één integrale zienswijze te geven over aanwijzing en beheerplan. Ook wordt erop aangedrongen om snel te starten met beheerplannen. Vrijwel alle provincies sluiten hierin hun beschouwingen op aan. Zij adviseren om eerst over te gaan tot een 'voorlopige' aanwijzing, bijvoorbeeld via de ontwerp-aanwijzingsbesluiten, en de gebieden pas definitief aan te wijzen wanneer de beheerplannen (in concept) gereed zijn. Diverse provincies geven aan snel te willen starten met het opstellen van de beheerplannen.

Antwoord:

Vanuit bestuurlijke en maatschappelijke hoek zijn er suggesties gedaan om met het aanwijzen van de Natura 2000-gebieden te

²³ Tweede Kamer, 2006-2007, 30800 XIV, nr. 15, p. 2.

²⁴ Natura 2000 contourennotitie, p. 2.

²⁵ Tweede Kamer, 2004-2005, 30 192, nr. 1.

wachten totdat de beheerplannen gereed zijn. De wens om eerst volledige duidelijkheid te hebben over de consequenties van de aanwijzing is begrijpelijk. Op basis van de wensen en suggesties voor koppeling van beheerplannen en aanwijzingsbesluiten heeft de minister van LNV de opties bij dit vraagstuk nogmaals grondig overwogen. Alles overziend vindt de minister de huidige aanpak van volgtijdelijkheid (eerst gebieden aanwijzen en pas daarna de beheerplannen vaststellen) noodzakelijk. Hierbij moet opgemerkt dat deze procedure zodanig kan worden uitgevoerd, dat wordt ingespeeld op de verschillende belangen.

De gekozen procedure van volgtijdelijkheid vergroot de rechtszekerheid. De aanwijzingsbesluiten geven duidelijkheid over de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Als bijvoorbeeld een gebied is aangewezen voor het habitatype blauwgrasland dan beperkt de bescherming zich tot dit type en is duidelijk of sprake is van een behoud- of verbeterdoelstelling.

De procedure biedt bovendien sneller duidelijkheid. Hoe eerder de gebieden worden aangewezen, des te eerder zijn de instandhoudingsdoelstellingen en de exacte grenzen bekend. Dit biedt richting en houvast bij het opstellen van beheerplannen en toetsing bij vergunningverlening. Het sluit ook aan op reeds bekende verzoeken voor snelle aanwijzing van gebieden om juist economische ontwikkelingen toe te kunnen staan (zoals de Tweede Maasvlakte). Hetzelfde geldt feitelijk voor een tijdige afstemming met de beheerplannen van de Kaderrichtlijn Water. Dit is belangrijk omdat de stroomgebiedbeheerplannen van de Kaderrichtlijn Water in 2009 moeten worden vastgesteld.

Een volgtijdelijke aanpak biedt bovendien het voordeel dat niet alles in één keer wordt vastgelegd. Er wordt op die manier voldoende ruimte geboden voor een verantwoorde lokale invulling in het beheerplan. Met ruimte voor afweging tussen ecologische, economische en sociaal-culturele belangen.

Overigens is het niet nodig om de aanwijzingsbesluiten en beheerplannen te koppelen om zekerheid te krijgen over de haalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen. Daarvoor wordt verwezen naar 3.4 *Haalbaar en betaalbaar* en naar de drie momenten waarop de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden herijkt en zonodig bijgesteld: (a) bij aanwijzing van gebieden in een volgende tranche, (b) bij opstelling van de beheerplannen en (c) bij de geplande evaluatie in 2015. Dit wordt ook verankerd in de aanwijzingsbesluiten.

Het wordt zeer gewaardeerd dat provincies vaart willen zetten achter het opstellen van de beheerplannen. De procedure van volgtijdelijkheid is daarbij een voordeel, omdat deze zodanig kan worden uitgevoerd dat zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de verschillende belangen. Zo worden voor buitengewoon gevoelige gebieden de beheerplannen versneld opgesteld. Voorbeelden hiervan zijn Groote Peel, Deurnsche Peel & Mariapeel, Groot Zandbrink en Binnenveld.

Ten slotte voorziet de procedure van de Habitatrictlijn erin dat de gebieden zo spoedig mogelijk worden aangewezen, uiterlijk binnen zes jaar nadat de Europese Commissie de lijst van gebieden van communautair belang in 2004 heeft vastgesteld.

Zie ook 2.1.1 *Procedure en algemene methodiek*.

1.4.2 Omgekeerde weg en recht op inspraak

1. Een aantal insprekers (agrarische sector) vindt dat de omgekeerde weg wordt bewandeld. Daardoor worden de gevolgen voor agrarische bedrijven volgens hen pas zichtbaar nadat de doelen en grenzen zijn vastgesteld. Een belangenorganisatie (agrarische sector) zal niet eerder instemmen met de Natura 2000-gebieden, dan wanneer de gevolgen duidelijk zijn.
2. Andere insprekers (recreatiesector, agrarische sector) vinden dat het recht op inspraak impliciet wordt beperkt. Door de gekozen volgorde kan namelijk pas bij het beheerplan worden beoordeeld of aanwijzingsbesluiten tot onevenredig nadeel voor de bedrijven kunnen leiden.
3. Er wordt gesteld dat alleen degenen die bezwaar aantekenen tegen de begrenzingen en instandhoudingsdoelstellingen van de 111 in procedure zijnde Natura 2000-gebieden, kunnen inspreken op de concept beheermaatregelen. Dit wordt een inperking genoemd van de legitieme rechten van belanghebbenden.

Antwoord:

1. De bijdrage van Nederland aan het Natura 2000-netwerk wordt in drie stappen van grof naar fijn uitgewerkt, waarbij de kaders steeds specifiekere worden. Deze instrumenten zijn de aanwijzingsbesluiten, de beheerplannen en de vergunningen in het kader van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998²⁶. Het beheerplan heeft een centrale rol bij de regulering van bestaand gebruik. Om op korte termijn meer duidelijkheid te krijgen over bestaand gebruik, hebben de ministeries van LNV, Verkeer en Waterstaat, Defensie, VROM, EZ en de provincies besloten om bestaand gebruik van verschillende sectoren nader in kaart te brengen. Het betreft de sectoren wonen, industrie, delfstoffenwinning, beheer wateren, defensie, recreatie, natuur, visserij en landbouw. De voorstellen zullen met de betreffende sectoren worden besproken.
2. Aanwijzingsbesluiten kunnen inderdaad niet worden gebruikt om onevenredig nadeel vast te stellen. De aanwijzing heeft op zichzelf immers geen veranderingen in bestaand gebruik tot doel. De procedure van volgtijdelijkheid biedt echter sneller duidelijkheid. Hoe eerder de gebieden worden aangewezen, des te eerder zijn de instandhoudingsdoelstellingen en de exacte grenzen bekend. Dit biedt richting en houvast bij het opstellen van beheerplannen en toetsing bij vergunningverlening. Zie ook het antwoord hiervoor bij punt 1.

Het vaststellen van de beheerplannen gaat gepaard met een wettelijke voorbereidingsprocedure. Iedere belanghebbende krijgt de gelegenheid om een zienswijze in te dienen over het beheerplan, voordat dit definitief wordt vastgesteld. Daarnaast kunnen de doelen tijdens het opstellen van de beheerplannen worden herijkt en in een uiterste geval worden bijgesteld. Het desbetreffende besluit kan dan worden herzien.

²⁶ *Natura 2000 contourennotitie*, p. 4.

3. Dit is een misvatting. De aanwijzingsbesluiten en de beheerplannen zijn verschillende besluiten. Dit betekent dat er geen relatie is tussen het indienen van beide zienswijzen. Het is dus mogelijk een zienswijze over de beheerplannen in te dienen, zonder dat daar een zienswijze over de aanwijzingsbesluiten aan vooraf is gegaan. Er bestaat wel een relatie tussen het indienen van een zienswijze en het instellen van beroep²⁷. Dat betekent dat alleen beroep kan worden ingesteld tegen een aanwijzingsbesluit door belanghebbenden, die een zienswijze ten aanzien van het ontwerp-aanwijzingsbesluit hebben ingediend. Ook kan alleen beroep worden ingesteld tegen een beheerplan door belanghebbenden, die een zienswijze ten aanzien van het beheerplan hebben ingediend.

1.4.3 Gebieden in procedure

Verschillende insprekers willen weten:

1. waarom er onderscheid wordt gemaakt in de eerste tranche en vervolgtranches;
2. op welke termijn de gebieden voor de vervolgtranches worden aangewezen;
3. wanneer de vaststelling van de van beheerplannen is voorzien.

Antwoord:

1. In de periode van informele afstemming (onder andere met de betrokken overheden) is gebleken dat het in één keer publiceren van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor 162 Natura 2000-gebieden zowel de gewenste snelheid als de procedurele zorgvuldigheid niet ten goede komt. Daarnaast eist een goede en maatschappelijk verantwoorde vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor 162 gebieden veel van de betrokken partijen. Voor een aantal gebieden is meer tijd nodig vanwege nog uit te voeren onderzoeken of voor nadere afstemming met de opgaven voor de Kaderrichtlijn Water. Voor enkele grote wateren met negatieve autonome trends zijn studieopgaven geformuleerd naar mogelijke oplossingsrichtingen.
2. Als tweede tranche is het Waddengebied in mei 2007 in procedure gebracht. De aanwijzing van de overige gebieden start later. De Habitatrictlijn geeft aan dat de gebieden zo spoedig mogelijk worden aangewezen, uiterlijk binnen zes jaar nadat de Europese Commissie de lijst van gebieden van communautair belang in 2004 heeft vastgesteld.
3. Beheerplannen moeten op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 binnen drie jaar na vaststelling van het Natura 2000-aanwijzingsbesluit worden vastgesteld. Deze termijn is zeker in complexe en multifunctionele gebieden nodig.

1.4.4 Samenhangende gebieden gelijktijdig in procedure

Een aantal insprekers (overheden) vraagt om de Natura 2000-gebieden van een regio tegelijkertijd in procedure te brengen. Het gaat om gebieden:

1. die ecologisch met elkaar samenhangen, maar ná elkaar in procedure worden gebracht, zoals Markiezaat (in procedure) en Zoommeer (niet in procedure);
2. waar wordt gewerkt aan regionale gebiedsontwikkeling en/of waar studies (met het oog op de doelen) worden uitgevoerd, zoals Markermeer & IJmeer (niet in procedure);
3. waarvan nu niet kan worden beoordeeld of regionale doelstellingen worden bereikt, omdat de aanwijzingsbesluiten van enkele gebieden nog ontbreken (Delta).

Antwoord:

Overeenkomstig de gedachtewisseling met de Vaste Kamercommissie voor LNV tijdens het Algemeen Overleg op 14 september 2006 moeten alle betrokkenen zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen over de praktische uitwerking van Natura 2000. Daarom is zo snel mogelijk gestart met de publicatie van 111 gebieden. Voor een aantal gebieden is meer tijd nodig vanwege nog uit te voeren onderzoeken of nadere afstemming met de opgaven uit de Kaderrichtlijn Water²⁸. Voor een aantal grote wateren met negatieve autonome trends zijn studieopgaven geformuleerd met betrekking tot mogelijke oplossingsrichtingen. Dit heeft onder meer betrekking op het Zoommeer en het Markermeer & IJmeer.

1. Waar op korte termijn beslissingen genomen worden die een trendbreuk impliceren voor de instandhoudingsdoelstellingen, bijvoorbeeld bij de gebieden Krammer-Volkerak en Zoommeer (inrichtingsvariant zoet of zout), is het zinvol daarop te wachten met het vaststellen van de doelen. Voor het gebied Markiezaat staan dergelijke beslissingen op korte termijn niet op de agenda.
2. In een aantal gevallen hebben betrokken overheden al eerder om meer tijd gevraagd. Zo kon rekening worden gehouden met lopende gebiedsprocessen die kunnen doorwerken in de aanwijzingsbesluiten. Mede daarom is het gebied Markermeer & IJmeer nog niet aangewezen als Natura 2000-gebied. Daarnaast zijn voor een aantal grote wateren, waaronder Markermeer & IJmeer, studieopgaven geformuleerd naar mogelijke oplossingsrichtingen voor negatieve autonome trends.
3. De deltagebieden Krammer-Volkerak, Grevelingen, Zoommeer, Zwin & Kievittepolder zijn in januari 2007 om voornoemde redenen niet in procedure gegaan. Daarom zijn ook de definitieve Natura 2000-gebiedendocumenten voor deze gebieden nog niet gepubliceerd. Tot aan publicatie kan uit het Natura 2000 profielendocument (2006) per habitattypen en per (vogel)soort worden afgeleid welke bijdrage deze gebieden leveren aan de regionale doelstellingen.

Zie ook 7.3 Inlaten zeewater en zoetwaterreservoirs.

²⁷ Algemene wet bestuursrecht, artikel 6:13.

²⁸ Tweede Kamer, 2005-2006, 30 300 XIV, nr. 94.

1.5 Beheerplannen

1.5.1 Rol van het beheerplan

1. In de zienswijzen wordt meermalen gevraagd wat de rol is van de beheerplannen.
2. In het bijzonder is gevraagd of het beheerplan de beleidsmatige kaders stelt voor de milieucondities in het lokale milieu- en omgevingsrecht om beïnvloeding van buitenaf door grond- en oppervlaktewater, verstoring en ammoniakemissie tegen te gaan.
3. Ook is gevraagd hoe in zes jaar getoetst kan worden of het plan vruchten afwerpt.
4. Eén inspreker vraagt wat de rol is van de natuurorganisaties bij het onderhoud van de gebieden wanneer deze verwilderen.

Antwoord:

1. Voor alle Natura 2000-gebieden moet op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 binnen drie jaar na aanwijzing een beheerplan worden vastgesteld. Daarin worden de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd. Het beschrijft de resultaten die nodig zijn om het behoud of het herstel van de natuurlijke habitattypen en soorten mogelijk te maken. Het beheerplan geeft verder een overzicht van instandhoudingsmaatregelen om deze resultaten te bereiken. Ook vermeldt het beheerplan de eisen gesteld aan monitoring van de voorgestelde maatregelen met het oog op de resultatenanalyse. Daarnaast biedt het beheerplan in aanvulling op het aanwijzingsbesluit handvatten voor toepassing van het afwegingskader voor de vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Ten slotte kan bestaand gebruik in het beheerplan worden gereguleerd en daarmee buiten de vergunningplicht vallen en geeft het beheerplan aan hoe er moet worden omgegaan met externe werking. Beheerplannen hebben een looptijd van maximaal zes jaar, met de mogelijkheid van verlenging voor eenzelfde periode²⁹.
2. Het beheerplan legt een relatie met andere plannen en andere wet- en regelgeving. Daarmee moet bij het opstellen van beheerplannen rekening worden gehouden. Bestaande plannen zijn een gegeven. Het beheerplan kan niet voorschrijven dat andere plannen moeten worden gewijzigd, maar kan wel aangegeven dat een wijziging wenselijk is. Het kan zo zijn dat ontwikkelingen volgens andere bestaande plannen mogelijk zijn, maar toch geen doorgang zullen kunnen vinden omdat ze de beschermde waarden van het Natura 2000-gebied aantasten.

Zie ook 6.1.1 Natura 2000 en bestaand beleid en 6.1.2 Natura 2000 en provinciale en gemeentelijke plannen.

In een wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 is aan het eerste lid van artikel 19a van de wet expliciet toegevoegd, dat het beheerplan kan beschrijven welke

handelingen en ontwikkelingen binnen en buiten het gebied het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen. Het gaat hierbij ook om externe werking en voorzienbare toekomstige activiteiten. De verwachting is dat daardoor het aantal vergunningaanvragen kan worden teruggebracht.

De overheid heeft tal van generieke instrumenten om voorwaarden te scheppen voor de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Veel bestuursorganen mogen op grond van landelijk geldende milieuwetgeving maatregelen nemen die een verslechtering of verstoring voorkomen. De overheid heeft verder planologische instrumenten om richting te geven aan de invulling van functies in een gebied. Na het vaststellen van het beheerplan is duidelijk welke bijdrage van welk orgaan wordt verwacht.

3. Het ministerie van LNV is verantwoordelijk voor de periodieke algemene rapportages aan de Europese Commissie en voor de monitoring van de staat van instandhouding van soorten en habitattypen. Het bevoegd gezag voor het opstellen van het beheerplan is verantwoordelijk voor het monitoren van de maatregelen en hun effectiviteit, van de veranderingen in het gebied en van het gebruik in en om het gebied.

Beheerders kunnen bij het monitoren van het beheerplan gebruik maken van landelijk verzamelde informatie. In het kader van de Wettelijke onderzoekstaak 'Informatievoorziening Natuur' (WOT IN) wordt een overzicht gemaakt van bestaande kennis, informatie, gegevens en meetnetten. Deze informatie is via de website www.natuurgegevens.nl toegankelijk voor organisaties die de beheerplannen monitoren. Ook wordt getoetst in hoeverre de beschikbare gegevens toereikend zijn om de huidige staat van instandhouding te bepalen. De WOT IN draagt hiermee bij aan de nulmeting (periodieke algemene rapportage Habitatrictlijn 2007) en aan de opzet van een monitoringsprogramma voor volgende rapportages.

Na zes jaar (beoordeling eerste generatie beheerplan) wordt bekeken of de maatregelen zijn uitgevoerd en of deze de gewenste resultaten opleverden voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Is dat niet het geval, dan worden in het tweede generatie beheerplan andere of aanvullende maatregelen beschreven.

4. Natuurorganisaties behoren tot de partijen met wie het bevoegd gezag afspraken kan maken over de uitvoering van maatregelen bij het beheerplan Natura 2000. Ook het huidige natuurbeheer en -herstel kan aan de orde komen, als dit een knelpunt vormt voor realisatie van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen.

1.5.2 Betaalbaarheid beheerplannen

In de zienswijzen wordt ervoor gepleit dat de economische haalbaarheid een rol moet spelen bij het opstellen van de beheerplannen.

²⁹ Handreiking Beheerplannen Natura 2000-gebieden.

Antwoord:

Het uitgangspunt is dat de instandhoudingsdoelstellingen met behulp van bestaande budgetten worden gerealiseerd. Deze zijn grotendeels opgenomen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), zoals de budgetten voor de Subsidieregeling Natuurbeheer, de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer en middelen voor verdrogingsbestrijding in de zogenaamde TOP-lijst gebieden.

Daarnaast is ook het bestaande beheerbudget van Staatsbosbeheer een financieringsbron voor de instandhoudingsdoelstellingen. Waar de Natura 2000-doelen gekoppeld zijn aan waterkwaliteit kunnen de additionele kosten worden gefinancierd via het spoor van de Kaderrichtlijn Water.

Zie ook 3.4 Haalbaar en betaalbaar.

1.5.3 Onzekerheid en beheerplanproces

In de zienswijzen wordt aangegeven dat onzekerheid over de gevolgen van Natura 2000 voor bedrijven de voorbereiding van beheerplannen onder grote druk plaatst.

Antwoord:

Het ministerie van LNV beseft dat er onzekerheid heerst over de gevolgen van Natura 2000 en zet zich in om waar mogelijk duidelijkheid te bieden. Om op korte termijn meer duidelijkheid te krijgen over bestaand gebruik, hebben de ministeries van LNV, Verkeer en Waterstaat, Defensie, VROM, EZ en de provincies besloten om bestaand gebruik van verschillende sectoren nader in kaart te brengen.

Zie ook 1.5.4 Afspraken over verstoring.

Het ministerie van LNV heeft echter ook andere signalen ontvangen. Veel insprekers geven aan een (actieve) rol te willen vervullen bij het opstellen van de beheerplannen. Zo kunnen zij hun belangen inbrengen bij het vaststellen van doeltermijnen en te nemen maatregelen.

De meeste provincies zijn in hun beschouwingen verheugd over deze betrokkenheid en zeggen hiervan ook gebruik te zullen maken. Zij hechten aan een groot draagvlak voor de plannen en geven aan extra aandacht te besteden aan communicatie rondom het proces van de beheerplannen. Diverse provincies stellen snel te willen starten met dit proces.

De wens om betrokken te worden bij de beheerplanfase is een goed signaal. Een dergelijke betrokkenheid is namelijk essentieel voor een gedegen afweging en balans tussen ecologie en economie. De gebiedsgerichte en integrale benadering die het beheerplan hierbij voorstaat kan ook alleen maar succesvol zijn als er voldoende betrokkenheid is.

1.5.4 Afspraken over verstoring

Door verschillende insprekers wordt gevraagd om op korte

termijn afspraken te maken over de verstoring door waterrecreanten, voordat er problemen ontstaan bij het opstellen van beheerplannen (recreatiesector).

Antwoord:

Om op de korte termijn meer duidelijkheid te krijgen over bestaand gebruik, hebben de ministeries van LNV, Verkeer en Waterstaat, Defensie, VROM, EZ en de provincies besloten om bestaand gebruik van verschillende sectoren nader in kaart te brengen. Het betreft de sectoren wonen, industrie, delfstoffenwinning, beheer wateren, defensie, recreatie, natuur, visserij en landbouw. Onderzocht wordt welke activiteiten in het algemeen welk effect hebben op de instandhoudingsdoelstellingen, al dan niet na toepassing van mitigerende maatregelen. De voorstellen zullen met de betreffende sectoren worden besproken. Zij ondersteunen deze aanpak. Zodoende ontstaat een leidraad voor de op te stellen beheerplannen. Bij het opstellen van het beheerplan zal de algemene leidraad gebiedsspecifiek worden getoetst om te bezien of er redenen zijn om ervan af te wijken.

1.5.5 Eén beheerplan voor meer aanwijzingsbesluiten

In de zienswijzen wordt gevraagd om één beheerplan voor meer aanwijzingsbesluiten om een goede afweging van belangen in en tussen verschillende projecten te maken. Hierdoor kan flexibel gezocht worden naar mogelijkheden van mitigatie en compensatie.

Antwoord:

Soms is één integraal beheerplan voor meer gebieden te overwegen. Dit is zo bij aangrenzende gebieden met een zelfde problematiek en bij dicht bij elkaar liggende afzonderlijke gebieden met veel overeenkomsten of waar eenheid van beheer wordt nagestreefd. De bevoegde instanties moeten dan onderling wel afspreken wie het voortouw neemt bij de totstandkoming van een dergelijk beheerplan, omdat daar geen bestuurlijke afspraken over zijn gemaakt.

Rijkswaterstaat IJsselmeergebied is bijvoorbeeld aangewezen als coördinerend beheerder voor het opstellen van de beheerplannen voor de zes Natura 2000-gebieden in het IJsselmeergebied. Rijkswaterstaat is ook verantwoordelijk voor de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in zijn beheersgebied en voor de uitvoering van maatregelen in het kader van het Waterbeleid voor de 21^e eeuw (WB21). Vanwege de samenhang tussen Natura 2000, KRW en WB21 in de zes gebieden in het IJsselmeergebied, heeft Rijkswaterstaat besloten één beheerplan op te stellen. Daarin zijn deze drie grote opgaven voor het waterbeheer geïntegreerd, maar blijven afzonderlijk herkenbaar. Hoewel de ruimte om knelpunten op te lossen soms kan worden vergroot door uit te gaan van een groter plangebied voor het beheerplan, geldt voor Natura 2000-gebieden dat waarden niet (vooraf) gecompenseerd kunnen worden zonder de procedure van de Natuurbeschermingswet 1998 te hebben doorlopen. Uit overleg met de Europese Commissie is gebleken dat voor Natura 2000-gebieden ook plannen of projecten die leiden tot herbeleging van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) of onderdeel

uitmaken van een gebiedsvisie voor de EHS-saldobenadering moeten worden beoordeeld en getoetst op mogelijk significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen³⁰.

Een belangrijk aandachtspunt bij mitigatie en compensatie (Natuurbeschermingswet 1998) is dat mitigatie al in de oriëntatiefase kan worden meegewogen, maar compensatie pas bij de beslissing op vergunningaanvragen aan de orde is. Mitigatie is de eerste vorm van bescherming tegen schade, compensatie is een laatste redmiddel om eventueel resterende schade weg te nemen³¹.

Zie ook 4.6.1 *Mogelijkheden tot saldering, mitigatie en compensatie*.

1.5.6 Betrokkenen bij beheerplannen

Veel indieners van zienswijzen (particulieren, organisaties uit de recreatiesector, agrarische sector, Kamers van Koophandel, natuur- en landschapsbescherming, gemeenten, waterbeheerders, nutsvoorzieningen) vragen om betrokken te worden bij het opstellen van beheerplannen. Zo kunnen zij hun belangen inbrengen bij het vaststellen van de doelen, termijnen en te nemen maatregelen.

De meeste provincies zijn in hun beschouwingen verheugd over deze betrokkenheid en zeggen hiervan ook gebruik te zullen maken. Zij hechten aan een groot draagvlak voor de plannen en geven aan extra aandacht te besteden aan communicatie rondom het proces van beheerplannen. Diverse provincies stellen snel te willen starten met dit proces.

Antwoord:

De wens om betrokken te worden bij de beheerplanfase is een goed signaal. Een dergelijke betrokkenheid is namelijk essentieel voor een gedegen afweging en balans tussen ecologie en economie. De gebiedsgerichte en integrale benadering die het beheerplan hierbij voorstaat kan ook alleen maar succesvol zijn als er voldoende betrokkenheid is.

Per Natura 2000-gebied is één bevoegd gezag de zogenoemde voortouwnemer (provincies of de ministeries van LNV, Verkeer en Waterstaat of Defensie). De voortouwnemer neemt het initiatief om grondeigenaren, gebruikers, waterschappen, gemeenten en andere belanghebbenden tijdig te betrekken. De voortouwnemers werken bestuurlijk en inhoudelijk nauw samen, bijvoorbeeld in het Steunpunt Natura 2000. Dit Steunpunt is opgezet ten behoeve van de bevoegde instanties om kennis te delen en de aanpak van beheerplannen af te stemmen. Binnen de samenwerking wordt er ook op toegezien dat het betrekken van belanghebbenden adequaat wordt vormgegeven. De Natuurbeschermingswet 1998 schrijft namelijk voor dat de beheerplannen voor zover nodig na overleg met betrokken eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden worden vastgesteld. Het betreft hier echter geen afzonderlijke betrokkenheid. Dit betekent dat belanghebbenden meestal via belangenorganisaties worden

betrokken bij het vaststellen van de beheerplannen. Een aantal provincies vindt het belangrijk om veel belanghebbenden te betrekken bij het proces.

Iedere individuele belanghebbende krijgt overigens gelegenheid om een zienswijze in te dienen over het beheerplan, voordat het definitief wordt vastgesteld. In de zienswijzen kunnen individuele belangen en bezwaren (alsnog) onder de aandacht worden gebracht.

³⁰ Tweede Kamer, 2006-2007, bijlage bij 30825, nr. 6, p. 26.

³¹ Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998, p. 25.



2. Selectie en begrenzing

2.1 Selectie Habitatrichtlijngebieden

2.1.1 Procedure en algemene methodiek

Volgens een aantal insprekers, onder meer uit de recreatiesector, is de door de Habitatrichtlijn voorgeschreven procedure niet gevolgd, zijn de criteria niet juist toegepast en schort het aan de openbaarmaking van alle aan de Europese Commissie verstrekte gegevens. Hierbij wordt ook verwezen naar het standaardgegevensformulier, dat niet ter inzage is gelegd. Zij missen de wetenschappelijke onderbouwing bij de selectie van de afzonderlijke gebieden die bij de Europese Commissie zijn aangemeld op basis van de Habitatrichtlijn. Hierdoor is niet na te gaan of de selectiecriteria juist zijn toegepast. Er liggen wel recente onderzoeksrapporten, maar gegevens op grond waarvan de gebieden al in 1998 en 2003 zijn aangemeld ontbreken.

Antwoord:

Ten aanzien van de Vogelrichtlijngebieden geldt dat op één uitzondering na alle Vogelrichtlijngebieden reeds in de jaren 1986-2005 zijn aangewezen. Inspraak- en beroepsprocedures tegen deze aanwijzingen zijn inmiddels afgerond. Hierdoor is de inspraakprocedure nu uitsluitend gericht op de Habitatrichtlijngebieden, op de gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen en op de begrenzing van Vogelrichtlijngebieden voor zover deze is gewijzigd.

Uit de zienswijzen komt naar voren dat de selectieprocedure van de Habitatrichtlijngebieden onvoldoende inzichtelijk is gemaakt. Daarom bevat deze Nota van Antwoord een uitgebreide toelichting op de aanmeldingsprocedure en de daarbij toegepaste selectiecriteria. In de toelichting op de instandhoudingsdoelstellingen is aangegeven waar de bijdrage van een gebied voor een bepaald habitatype of soort uit bestaat (zie ook 1.3.4 Informatie in de aanwijzingsbesluiten). Daarnaast wordt in elk van de aanwijzingsbesluiten op overzichtelijke wijze een nadere motivering opgenomen van de selectie van het betreffende gebied. Dit geldt alleen voor de Habitatrichtlijngebieden.

De procedure voor de aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden kent veel waarborgen voor zorgvuldig handelen en is daarom uitvoerig. Dit maakt de procedure voor niet-ingewijden complex. De diverse stappen voor de aanmelding van de Nederlandse

gebieden zijn genomen in overeenstemming met de procedure.

Over de procedure die heeft geleid tot de aanmelding en uiteindelijke aanwijzing van de Habitatrichtlijngebieden bestaan veel misverstanden. Deze procedure is beschreven in de eerste drie leden van artikel 4 van de Habitatrichtlijn. De verkorte weergave luidt:

1. Iedere lidstaat stelt de eigen lijst op met potentiële Habitatrichtlijngebieden. Deze gebiedenlijst wordt vervolgens aangemeld bij de Europese Commissie.
2. De Europese Commissie beoordeelt het voorstel in samenhang met die van andere lidstaten.
3. Daarna stelt de Commissie de lijst van 'gebieden van communautair belang' vast (communautaire lijst per biogeografische regio).
4. Iedere lidstaat wijst de gebieden zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen zes jaar na vaststelling van de communautaire lijst, aan volgens de eigen nationale wetgeving.

In 1996 en 1998 deed Nederland de eerste en tweede aanmelding van in totaal 76 gebieden, waarop de Europese Commissie in 1999 en 2002 reageerde. Daaruit bleek dat de aanmelding onvoldoende werd geacht, omdat een deel van de habitattypen (bijlage I) en de soorten (bijlage II) die in Nederland voorkomen, door de aangemelde gebieden onvoldoende waren 'afgedekt'. Circa 40% van de habitattypen en soorten waren niet voldoende in de aanmelding vertegenwoordigd. In mei 2003 diende Nederland daarom een geheel herziene lijst van 141 gebieden in. Daaraan ging in februari/maart 2003 een (wettelijk niet verplichte) openbare voorbereidingsprocedure vooraf, waarvan de uitkomsten zijn opgenomen in het in 2004 gepubliceerde Reactiedocument. De in mei 2003 ingediende lijst is door de Europese Commissie als voldoende aangemerkt en in december 2004 als onderdeel van de gebiedenlijst van de Atlantische biogeografische regio gepubliceerd³². Hiermee zijn de stappen uit de eerste drie leden van artikel 4 voltooid.

In de jaren 1986-2005 zijn de Natura 2000-gebieden die op basis van de Vogelrichtlijn op de gebiedenlijst stonden, volgens de wettelijk vereiste procedure aangewezen. De voorbereidingsprocedure voor de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden

³² Beschikking van de Commissie 2004/813/EG van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van Richtlijn 92/43/EEG, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio (PbEG L 387, 29 december 2004).

waarin de Habitatrictlijngebieden zijn opgenomen, startte in januari 2007 met de publicatie van 111 ontwerpbesluiten (eerste tranche) voor de aanwijzing van 97 Habitatrictlijngebieden en de wijziging van 14 'zuivere' Vogelrichtlijngebieden (niet tevens Habitatrictlijngebied).

Uit het voorgaande blijkt dat de in de Habitatrictlijn voorgeschreven procedure voor aanmelding van de gebieden zorgvuldig is gevolgd. De enige aanmerking is dat het in de richtlijn vermelde tijdspad niet is gehaald (vaststelling communautaire lijst in december 2004 in plaats van uiterlijk juni 1998). De richtlijn schrijft geen procedure voor over de aanwijzing van de gebieden door de lidstaten³³, behalve dat dit binnen zes jaar moet gebeuren (in het geval van Nederland dus 2010). Ook schrijft de richtlijn niets voor over de toestandkoming van de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden. Het begrip wordt alleen op enkele plaatsen in de richtlijn genoemd: de doelstellingen staan centraal bij het nemen van instandhoudingsmaatregelen en bij de beoordeling van mogelijk schadelijke projecten.

Bij de terinzagelegging van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten in januari 2007 zijn de volgende documenten gevoegd, die betrekking hebben op de selectie en begrenzing van de in mei 2003 bij de Europese Commissie aangemelde gebieden:

1. Verantwoordingsdocument (2003): behandelt de selectiemethodiek die is toegepast voor de aanmelding van de Habitatrictlijngebieden in 2003.
2. Lijstdocument (2004): vermeldt voor elk habitattypen (bijlage I) en elke soort (bijlage II) welke Habitatrictlijngebieden aan de selectiecriteria voldoen met korte toelichting.
3. Gebiedendocument (2004): behandelt de begrenzungsmethodiek, omvat de kaarten met begrenzung van de aangemelde gebieden en geeft een (volledige) opsomming van habitattypen en soorten waarvoor elk gebied is aangemeld.
4. Reactiedocument Aanmelding Habitatrictlijngebieden (2004): bevat de reacties van de minister van LNV op opmerkingen uit de openbare voorbereidingsprocedure voor de aanmelding van Habitatrictlijngebieden (begin 2003).

Deze bronnen lagen ter inzage als achtergronddocument (zie de Insprakewijzer, pagina 15, onder C).

Eerdere versies van de documenten 1, 2 en 3 lagen ook ter inzage in de openbare voorbereidingsprocedure van begin 2003. Zij geven antwoord op de volgende vragen:

- Welke selectiecriteria zijn gehanteerd (document 1)?
- Welke gebieden voldoen aan de selectiecriteria (document 2)?
- Voor welke habitattypen en soorten is elk gebied aangemeld (document 3)?
- Op welke wijze zijn de gebieden begrensd (document 3)?

Samenvattingen van de selectiecriteria en begrenzungsmethodiek zijn ook opgenomen in hoofdstuk 2.3 en bijlage 9.1 van het Natura 2000 doelendocument en in het Reactiedocument (2004).

³³ De aanwijzing van een gebied is het formele besluit op grond van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit in tegenstelling tot de 'aanmelding' die betrekking heeft op het voorstel van Habitatrictlijngebieden aan de Europese Commissie op grond van artikel 4, eerste lid, Habitatrictlijn.

Dit document is in 2004 breed verspreid en lag ook ter inzage in januari 2007.

Het standaardgegevensformulier (ook wel Natura 2000-database), waarop de gegevens van de aangemelde gebieden bij de Europese Commissie zijn ingediend, leent zich door zijn vorm (database), omvang en complexiteit niet voor terinzagelegging. Het is in feite een communicatiemiddel tussen de lidstaten en de Europese Commissie over de onder de Habitatrictlijn (en Vogelrichtlijn) aangemelde en aangewezen gebieden. De Commissie gebruikt het formulier zowel voor de beoordeling van de aangemelde lijsten van (voorgestelde) Habitatrictlijngebieden als voor beleidsvragen en analyses. Veel gegevens zijn in de bovengenoemde documenten opgenomen (aanwezige typen en soorten in de afzonderlijke gebieden) of zijn in dit kader niet relevant (omstandigheden van niet-ecologische aard). Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor de rubriek: Activiteiten en invloeden in en buiten het betrokken gebied. Anders dan sommige insprekers menen, is hiermee geen rekening gehouden bij de beoordeling van de gebiedenlijst door de Europese Commissie. De aanmelding van Habitatrictlijngebieden en de beoordeling door de Europese Commissie berust op louter ecologische gronden³⁴.

De werkwijze van de Commissie is af te leiden uit bijlage III, fase 2 van de Habitatrictlijn. Hieruit blijkt dat eerst alle door de lidstaten aangemelde gebieden met prioritaire habitattypen en/of prioritaire soorten³⁵ worden beschouwd als gebieden van communautair belang. Ten tweede beoordeelt de Commissie de bijdrage van de gebieden aan het behoud of herstel van een habitattypen of soort en/of de bijdrage aan de coherentie van Natura 2000. Belangrijke criteria zijn de relatieve betekenis van het gebied op nationaal niveau en de geografische ligging ten opzichte van de trekroutes van diersoorten van bijlage II. Daarbij wordt ook gelet op de vraag of het gebied deel uitmaakt van een samenhangend ecosysteem aan weerszijden van een of meer binnengrenzen van de Europese Unie.

De beoordeling door de Europese Commissie is gebaseerd op de uitkomsten van wetenschappelijke seminars die per biogeografische regio zijn gehouden. Voor Nederland, dat met tien andere lidstaten bij de Atlantische biogeografische regio hoort, waren dat twee seminars in respectievelijk Kilkee (Ierland, 1999) en Den Haag (2002). Op deze biogeografische seminars beoordeelden vertegenwoordigers van de Commissie, van het European Topic Center for Nature Conservation (Parijs) en van de lidstaten en veel deskundigen per habitattypen en per soort of de aangemelde gebieden voldoende waren in het licht van het gestelde in bijlage III van de Habitatrictlijn (fase 2, zie boven). De beoordeling per habitattypen door de Europese Commissie is opgenomen in het Lijstdocument (2004). Belangrijke criteria waren het (geschatte) aandeel van de landelijke oppervlakte van habitattypen en het aandeel van de landelijke populatie van soorten die in de

³⁴ Europese Hof van Justitie, 7 november 2000, 'First Corporate Shipping', zaak C-371/98.

³⁵ Prioritaire habitattypen en prioritaire soorten (zoals bedoeld in artikel 1 van de Richtlijn) zijn in de bijlagen aangeduid met een sterretje. In Nederland betreft het 15 van de 51 habitattypen en 2 van de 36 soorten. De Vogelrichtlijn kent geen prioritaire soorten.

aangemelde gebieden aanwezig waren. Dit werd uitgedrukt in de landelijke dekkingsgraad ('coverage of national resource'). Gegevens over de landelijke omvang van een habitattypen en over de dekkingsgraad worden opgenomen in de nog op te stellen uitleg van de selectie en begrenzing per gebied. Bij de beoordeling tijdens de seminars werden de volgende vuistregels gehanteerd³⁶:

- Dekkingsgraad 60% of meer: geringe prioriteit, omdat dit in de meeste gevallen voldoende is voor het behouden of bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de betreffende habitattypen of soorten. Er zijn echter omstandigheden denkbaar waaronder 60% niet toereikend is, zoals een bedreigde status, een kleine kwetsbare populatie of een erg versnipperd voorkomen.
- Dekkingsgraad minder dan 20%: er wordt kritisch bekeken of er in de nationale selectie voldoende gebieden zijn aangemeld. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij wijdverspreide habitattypen en soorten of wanneer er sprake is van geringe geografische variatie.
- Dekkingsgraad 20-60%: iedere soort of habitattypen wordt geanalyseerd, waarbij vooral wordt gelet op de mate van bedreiging en verspreiding.

Een andere belangrijk aspect was het bereiken van voldoende geografische dekking binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitattypen en soorten. Daarbij spelen naast de voor de habitattypen en soorten geselecteerde gebieden ook de andere aangemelde gebieden waar de habitattypen of soorten voorkomen een rol. Een voorbeeld hiervan is het habitattypen eiken-haagbeukenbossen (H9160), dat voorkomt in Zuid-Limburg en Oost-Nederland. De oorspronkelijke aanmelding (1998) was voor dit habitattypen beperkt tot gebieden in Zuid-Limburg (Heuvelland), waar voor dit habitattypen het zwaartepunt ligt. Dit werd als onvoldoende aangemerkt, omdat beekdalen in de Achterhoek en Twente niet vertegenwoordigd waren. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de Europese Commissie de gebieden heeft beoordeeld op alle soorten en habitattypen waarvoor de gebieden zijn aangemeld en niet op het gegeven voor welke soorten en habitattypen de gebieden zijn geselecteerd.

Bij elk besluit tot aanwijzing van de Habitatrichtlijngebieden wordt in de begeleidende Nota van toelichting opgenomen hoe en op basis waarvan de selectie en de begrenzing zijn vastgesteld. Hierbij wordt uitgegaan van de meest recente inzichten en gegevens, zoals de definities van habitattypen die ook zijn gebruikt voor het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen. Ten behoeve van de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen is een nadere interpretatie gemaakt van de habitattypen. Voorzover dit tot wijzigingen met betrekking tot het selectie criterium 'belangrijkste gebied' heeft geleid ten opzichte van het zogenoemde Lijstdocument (2004) is dit opgenomen in het Natura 2000 profielendocument.

³⁶ Boillot et al. (1997) *Process for assessing national lists of proposed sites of community interest (pSCI) at the biogeographical level. Natur und Landschaft* 72 (11): 474-476.

2.1.2 Bezwaar over geselecteerde Habitatrichtlijngebieden

Van een aantal Habitatrichtlijngebieden wordt in de zienswijzen met verschillende argumenten betoogd dat zij niet aan de gehanteerde selectiecriteria voldoen:

1. De habitattypen of soorten komen in het gebied niet of nauwelijks voor.
2. Het gebied behoort niet tot de 3, 5 of 10 belangrijkste gebieden, waardoor niet aan het (primaire) selectie criterium wordt voldaan.
3. Sommige gebieden zijn niet aaneengesloten en er bestaat twijfel of de ruimtelijk gescheiden gebiedsdelen ook afzonderlijk aan de gestelde criteria voldoen.
4. Enkele gebieden zijn zo klein, dat het Europees belang wordt betwijfeld.
5. Natuurlijke of halfnatuurlijke habitattypen komen in het gebied niet voor, omdat de beschreven habitattypen voortkomen uit menselijk handelen.
6. Sommige gebieden zijn ongeschikt, omdat ze te sterk vervuild of anderszins aangetast zijn om van veel belang te kunnen zijn.
7. Er is geen rekening gehouden met agrarische en andere economische belangen en de betekenis van het gebied rechtvaardigt geen belemmering van deze belangen.

Antwoord:

Allereerst wordt gewezen op de criteria voor de selectie van Habitatrichtlijngebieden waarnaar in de vorige paragraaf is verwezen. In beginsel zijn eerst voor elk habitattypen en elke soort uit de bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn de 5 belangrijkste gebieden geselecteerd. Voor in de Habitatrichtlijn als prioritair aangemerkte habitattypen en soorten is dit aantal verhoogd tot 10. Indien van een habitattypen subtypen zijn onderscheiden, gelden aantallen van respectievelijk 3 en 5 belangrijkste gebieden per subtype voor niet-prioritaire en prioritaire habitattypen. Het belang van een habitattypen of een soort is afgemeten aan de hand van kwaliteit en kwantiteit van het voorkomen: oppervlakte en kwaliteit bij habitattypen en talrijkheid en verspreiding bij soorten.

In de tweede selectiestap is bezien in hoeverre de landelijke dekking en geografische spreiding van de gebieden voldoende zijn én of op basis daarvan nog aanvullende gebieden te selecteren waren. Aanvullend is bezien of gebieden die één ecologische eenheid vormen met gebieden in België of Duitsland aan de lijst van aangemelde gebieden toegevoegd moeten worden. De selectiecriteria zijn verder uitgewerkt en toegelicht in het Verantwoordingsdocument (2003), dat als achtergrond document ter inzage is gelegd. Samenvattingen daarvan zijn opgenomen in het Natura 2000 doelendocument en in het Reactiedocument (2004).

Hieronder wordt per afzonderlijk punt verder op de vragen ingegaan.

1. Elk gebied herbergt de bij dat gebied genoemde habitattypen en/of soorten, wat niet betekent dat deze overall in het gebied gevonden kunnen worden. De betrokken

onderzoekgegevens, onder andere bestaande uit inventarisatiegegevens van veldbezoeken, zijn opgenomen of samengevat in databanken, verspreidingatlassen, beheerplannen, wetenschappelijke rapporten en andere publicaties³⁷. Zo zijn veel vegetatieopnamen van habitattypen opgenomen in de Landelijke Vegetatiedatabank, beheerd door Alterra (zie www.synbiosys.alterra.nl). Op korte termijn zijn via de Natura 2000-website van het ministerie van LNV per gebied vegetatieopnamen uit deze databank te raadplegen. In de Nota's van toelichting bij de besluiten wordt inzichtelijk op grond van welke bronnen de selectie en toekenning van waarden aan de gebieden heeft plaatsgevonden.

2. De bepaling van de 5 of 10 belangrijkste gebieden is de eerste stap in het selectieproces. Daarna wordt beoordeeld of er in voldoende mate is voldaan aan de eisen van regionale spreiding en landelijke dekking en of er nog grensoverschrijdende, door buurlanden aangemelde gebieden zijn waar het habitatype of de soort voorkomt. Ook op die basis is selectie van een gebied mogelijk.
3. Bepaalde gebieden bestaan inderdaad uit enkele afzonderlijke deelgebieden. Elk deelgebied herbergt voldoende waarden om afzonderlijk te voldoen aan de criteria voor selectie en begrenzing. In het Reactiedocument (2004) wordt hierop ingegaan. Ook voor dit aspect wordt verwezen naar de nadere toelichting op de selectie en begrenzing van het betrokken gebied.
4. Sommige gebieden zijn inderdaad klein, maar voldoen door het voorkomen van specifieke habitattypen en/of soorten wel aan de selectiecriteria. Zie hiervoor ook de uitwerking van selectie en begrenzing van ieder afzonderlijk gebied in het besluit. Ook heeft de Europese Commissie aangegeven dat er geen ondergrens geldt voor de oppervlakte van een aan te melden gebied. De Commissie verwierp tijdens de biogeografische seminars de Nederlandse opvatting dat een gebied ten minste 250 ha groot moest zijn (uitgangspunt aanmelding 1998).
5. De lijst van habitattypen is vastgelegd in bijlage I van de Habitatrichtlijn. Op Europees niveau zijn de habitattypen nader gedefinieerd in de Interpretation Manual of European Union Habitats, waarvan de versie van april 2003 ter inzage lag. Het betreft natuurlijke en halfnatuurlijke voorkomens van habitattypen³⁸. Verder moet opgemerkt worden dat een aantal habitattypen slechts kan bestaan op basis van menselijk handelen, of anders gezegd door middel van natuurbeheer. Heidevelden bijvoorbeeld vergen beheer om dichtgroei met bos te voorkomen. Ook geldt de eis dat kunstmatige (aangelegde) vegetaties uitgesloten zijn van selectie. Een gebied met aangeplant helmgras voldoet niet, tenzij de helm

³⁷ Verantwoordingsdocument, lijst van geraadpleegde bronnen.

³⁸ De definitie van "natuurlijke habitats" of "natuurlijke habitattypen" zoals opgenomen in artikel 1b van de Habitatrichtlijn: "natuurlijke habitats: land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn".

zich op natuurlijke wijze heeft gevestigd.

6. Omdat elk gebied de daar genoemde habitattypen en soorten herbergt, is er geen sprake van zodanig ernstige verzuiling dat deze gebieden niet opgenomen kunnen worden. Doorslaggevend is of een habitatype of soort in een gebied in ecologische opzicht relatief goed is vertegenwoordigd. Andere factoren kunnen alleen een rol spelen als er gebieden zijn met vergelijkbare ecologische kwaliteiten.
7. Het is juridisch vastgelegd dat uitsluitend overwegingen van ecologische aard betrokken kunnen worden bij de selectie en begrenzing van Habitatrichtlijngebieden³⁹.

Ten slotte: het vervallen van gebieden betekent dat ter vervanging nieuwe gebieden moeten worden geselecteerd. Dat is vermoedelijk niet wat insprekers beogen.

2.1.3 Bezwaar over niet-geselecteerde Habitatrichtlijngebieden

In een aantal zienswijzen stellen natuurorganisaties dat belangrijke gebieden ten onrechte niet als Habitatrichtlijngebied zijn geselecteerd.

Antwoord:

Zie ook de criteria voor selectie van gebieden, die onder 2.1.1 worden genoemd. Ook de Europese Commissie is van mening dat Nederland in voldoende mate gebieden heeft aangemeld. Ook in 2003 zijn enkele tientallen gebieden genoemd die eveneens als mogelijk Habitatrichtlijngebied aangemeld zouden moeten worden. In het Reactiedocument (2004) zijn de redenen genoemd om deze suggesties al dan niet over te nemen. Bovendien moet men zich realiseren dat de selectiecriteria (keuze 'belangrijkste gebieden') met zich meebrengen, dat toevoeging van een gebied ten koste kan gaan van een ander, wel geselecteerd gebied.

2.1.4 Samenvoegen van gebieden

In de zienswijzen zijn diverse suggesties gedaan om Natura 2000-gebieden samen te voegen tot grotere eenheden. De meest vergaande is samenvoeging van alle Deltawateren tot één gebied. De instandhoudingsdoelstellingen moeten uitwisselbaar zijn tussen de (samengevoegde) gebieden, zodat het gebied ook als één ecosysteem kan werken. De Delta als één ecosysteem, een stelsel van intergetijdengebieden en zoet/zoutovergangen, wordt vanuit een meer robuuste natuurbenadering wenselijker geacht dan compartimentering.

Antwoord:

Uitgangspunt voor de indeling van de Natura 2000-gebieden zijn de aangewezen gebieden (Vogelrichtlijn) en de lijst van aangemelde gebieden (Habitatrichtlijn).

³⁹ Europese Hof van Justitie, 7 november 2000, 'First Corporate Shipping', zaak C-371/98, punten 15 en 25.

Slechts in één geval zijn – tussen de aanmelding in 2003 en de nu lopende procedure tot aanwijzing – gebieden samengevoegd. Het gaat om aan elkaar grenzende, gelijkwaardige gebieden met een duidelijke hydrologische samenhang, namelijk de randmeergebieden langs de noordrand van de Veluwe, samengevoegd tot het gebied Veluwerandmeren. Ook Markermeer & IJmeer (aanwijzingsprocedure begint later) zullen worden samengevoegd omdat de grens tussen beide kunstmatig en nogal willekeurig is getrokken. Het is niet nodig meer gebieden samen te voegen. De diverse Natura 2000-gebieden verschillen te zeer om tot verdere samenvoeging te besluiten. Zo zijn bijvoorbeeld de (ecologische) verschillen tussen de Deltawateren zeer groot (getij of vrijwel vast peil, rivierinvloed, zoet/zout gradiënt). De uitwisselbaarheid van doelen is dan ook niet mogelijk, anders dan dat voor enkele specifieke soorten (kustbroedvogels en gewone zeehond) een regionaal doel is gesteld.

Het is overigens wel mogelijk om voor bij elkaar liggende gebieden één beheerplan op te stellen.

Zie ook 1.5.5 Eén beheerplan voor meer aanwijzingsbesluiten en 3.12 Regionale instandhoudingsdoelstellingen.

2.1.5 Selectie van beken

Uit de zienswijzen blijkt zorg over een onevenredig grote externe werking bij de begrenzing van beken, waarbij alleen de beekloop is begrensd. Is hier wel een reden voor selectie van dit deelgebied?

Antwoord:

De reden van selectie is de actuele aanwezigheid van één of meer habitattypen zoals in enkele Brabantse beken. Om die reden kan de minister van LNV niet voorbij gaan aan de selectie en opname in de begrenzing. Soorten als beekprik en drijvende waterweegbree zijn nu eenmaal gebonden aan beeklopen die slechts voor een klein deel aansluiten bij natuurgebieden. Het alternatief zou zijn om meer aangrenzende gronden mee te begrenzen (zoals bij de aanmelding in 1998). Dit voegt echter weinig toe en zou nog meer weerstand oproepen. De externe werking hangt nauw samen met de te beoordelen activiteit in de procedure voor een vergunningaanvraag. De vraag of de externe werking zodanig is dat vergunningverlening voor bedrijfsontwikkeling niet mogelijk is, kan alleen beantwoord worden na een daadwerkelijke vergunningaanvraag.

2.1.6 Robuuste inzet op minder plekken

Een aantal insprekers wijst op de versnipperde aanwijzing voor hoogveen, kalkmoerassen en blauwgraslanden. In de Europese context moet Nederland naar het schijnt onder meer een bijdrage leveren voor hoogveen, kalkmoerassen en blauwgraslanden. Hierdoor worden in elk gebied met mogelijk potenties (los van de structurele aanwezigheid), deze habitattypen als doel opgevoerd. Er wordt niet ingezet op een robuuste en geconcentreerde inzet op één locatie, maar er wordt op veel plekken geprobeerd om met cultuurtechnische maatregelen iets te

realiseren. Dit is niet efficiënt. Bovendien stellen de genoemde habitattypen hoge eisen aan de omgeving (water, vermessing), met grote effecten voor de landbouwkundige omgeving. Maatschappelijk gezien is het beter om in één of enkele gebieden te investeren.

Antwoord:

De systematiek van selectie en begrenzing houdt in dat meer gebieden worden geselecteerd waar dergelijke habitattypen voorkomen. De selectie is niet tot één specifiek gebied te beperken, omdat de gebieden voldoende verspreid moeten zijn en in voldoende mate bescherming moeten bieden aan het landelijk voorkomen van het habitatype (voldoende dekingsgraad, zie 2.1.1). De ambities van de Habitatrictlijn reiken verder dan de bescherming van een enkel gebied per habitatype. Het gaat om het behoud en zo nodig herstel van habitattypen in een zodanige omvang, dat sprake is van een 'gunstige staat van instandhouding'. Uitgangspunt is dat de achteruitgang van de betreffende waarden een halt wordt toegevoerd. De aanpak die deze insprekers voorstellen, is daarom niet mogelijk. In het Natura 2000 doelendocument is aangegeven dat met het oog op behoud van de ecologische variatie voor blauwgraslanden, de gewenste geografische spreiding en risicospreiding ervoor gekozen is om in alle gebieden waar de betreffende habitattypen voorkomen minimaal naar behoud wordt gestreefd. Op de meest kansrijke locaties zijn verbeteropgaven geformuleerd. Bij de evaluatie in 2015 zal expliciet worden bezien of alsnog gebruik gemaakt gaat worden van de mogelijkheid om in de Gelderse Vallei tot een substantiële uitbreiding te komen.

2.1.7 Gebieden in Limburg

Een aantal insprekers constateert dat Limburg met 23 van de 162 Natura 2000-gebieden is overbedeeld.

Antwoord:

Limburg is een prachtige provincie, die trots kan zijn op de rijkdom aan bijzondere natuurgebieden. Hierover zijn het provinciebestuur en het ministerie van LNV het eens. Het Heuvelland van Zuid-Limburg heeft Europese natuurwaarden die we elders in het land niet tegenkomen. Overigens kent Overijssel nog meer Natura 2000-gebieden.

2.2 Begrenzing

2.2.1 Begrenzingssystematiek

Veel zienswijzen gaan in op de gebiedsbegrenzing. Hierbij worden soms dezelfde argumenten gebruikt voor zowel verkleining als uitbreiding van gebieden. De volgende hoofdlijnen zijn te onderkennen:

1. De begrenzing van de gebieden is niet gebiedsspecifiek ecologisch onderbouwd, vooral wat betreft terreindelen waar de betreffende waarden niet aanwezig zijn.
2. Bij de begrenzing spelen ook andere dan ecologische motie-

ven een rol.

3. De begrenzing dient zich te beperken tot de relevante habitattypen en leefgebieden van soorten, maar gegevens over de ligging daarvan ontbreken.
4. Habitattypen en soorten ontbreken in bepaalde delen van het gebied.
5. Er moet worden gestreefd naar grotere aaneengesloten eenheden, waarbij ook landschapsecologische argumenten dienen te worden betrokken.
6. Begrenzings van de verschillende gebiedscategorieën (onder meer Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn) moeten zo veel mogelijk worden gelijkgetrokken.
7. Buiten de EHS gelegen gronden zijn ten onrechte in het gebied opgenomen.
8. Cultuurgronden binnen de EHS zijn ten onrechte niet opgenomen.
9. Begrenzing mag niet afhankelijk zijn van de eigendomsituatie.
10. Er is geen rekening gehouden met kustverdediging en economische functies rondom gebieden, waardoor de instandhouding van de gebieden niet kan worden verzekerd.
11. Begrenzing moet zich beperken tot gronden met een natuurbestemming (zie 2.2.2).
12. Opname van landbouwpercelen en nieuwe natuur in Habitatrichtlijngebieden (zie 2.2.2).
13. Wensen aangaande uitbreiding van Habitatrichtlijngebieden (zie 2.2.3).
14. Verkleining en uitbreiding van Vogelrichtlijngebieden (zie 2.2.4 en 2.2.5).
15. Opname van bufferzones rond industrieterreinen en andere bebouwing (zie 2.2.6).
16. Objecten met intensief menselijk gebruik (zoals bebouwing en verhardingen) moeten niet alleen tekstueel maar ook op kaart worden uitgezonderd (zie 2.2.7 en 2.2.8).

Antwoord:

De insprekers worden in de eerste plaats verwezen naar de begrenzungsmethodiek bij aanmelding dan wel aanwijzing van de gebieden en naar de toelichting op de aanpassingen die nadien zijn uitgevoerd (bijlage 9.1.2, Natura 2000 doelendocument). Verder zijn de meeste Vogelrichtlijngebieden al eerder aangewezen (zie verder 2.2.4 *Verkleining van Vogelrichtlijngebieden*). Alleen wijzigingen in de toenmalige begrenzung zijn onderwerp van inspraak.

Deze Nota van Antwoord gaat alleen in op algemene punten met betrekking tot gebiedsbegrenzung. Gebiedsspecifieke punten zijn verwerkt in de motivering van het onderdeel begrenzung in elk van de besluiten. De beantwoording van de punten 11 tot en met 16 komt in de paragrafen 2.2.2 tot en met 2.2.8 aan de orde.

1. Het is mogelijk dat bepaalde delen van Habitatrichtlijngebieden geen actuele habitattypen of soorten herbergen. Deze terreindelen zijn echter wel een onderdeel van het grotere Natura 2000-gebied en dragen bij tot de natuurlijke samenhang van dat gebied. Ook is het een gegeven dat specifieke habitattypen fasen zijn in een successiereeks en in de tijd door een gebied heen lopen. Hierdoor is een ruime begren-

zung noodzakelijk. Gebiedsdelen kunnen bovendien op een andere wijze worden beheerd, waardoor een of meer habitattypen gaan voorkomen. Daarnaast kunnen gebiedsdelen ook indirect van betekenis zijn voor de instandhouding van habitattypen of soorten, bijvoorbeeld vanuit hydrologisch oogpunt.

2. Nee, zowel bij de selectie als bij de begrenzung van de gebieden hebben alleen overwegingen van ecologische aard een rol gespeeld.
3. Zie het eerste antwoord. In de op te stellen beheerplannen zullen de afzonderlijke locaties van habitattypen en leefgebieden van soorten worden aangegeven. Zoals in het antwoord onder punt 1. is aangegeven, wordt de begrenzung van de Habitatrichtlijngebieden niet alleen bepaald aan de hand van de actuele waarden (c.q. aanwezige habitattypen en soorten), maar wordt ook rekening gehouden met verschuiving van waarden in de loop van de tijd, eventuele herstelopgaven en gronden die anderszins van belang zijn voor de instandhouding van het gebied. De onderbouwing van de begrenzung van de Habitatrichtlijngebieden zal in de definitieve besluiten nader worden gemotiveerd. Ook ten behoeve van de op te stellen beheerplannen zullen de afzonderlijke locaties van habitattypen en leefgebieden van soorten nader worden geduid.
4. Zie het eerste antwoord.
5. Landschapsecologische argumenten waren bepalend bij de aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden. Deze argumenten gelden nog steeds. Verder vallen de begrenzung van de Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden zoveel mogelijk samen, voor zover de criteria voor begrenzung dat toelaten. Ook bij de begrenzung van de Habitatrichtlijngebieden wordt gestreefd naar landschappelijke samenhang. Habitattypen en leefgebieden van soorten staan niet op zichzelf, maar maken deel uit van ecosystemen die op landschapsschaal functioneren. Habitattypen en soorten zijn niet effectief te beschermen zonder daarbij de directe omgeving te betrekken.
6. Zie antwoord 5.
7. Gronden die niet tot de EHS behoren, zijn zeer beperkt in de begrenzung opgenomen. Het zijn vooral terreindelen die als voedselgebied dienen voor overwinterende watervogels (zoals ganzen) en behoren tot de al eerder aangewezen Vogelrichtlijngebieden (zie ook 2.2.4 *Verkleining van Vogelrichtlijngebieden*). Die aanwijzingen zijn qua begrenzung niet gewijzigd. Habitatrichtlijngebieden liggen vrijwel volledig in de EHS. Waar dat volgens een zienswijze niet zo is, wordt bezien of opname van de gebiedsdelen gerechtvaardigd is.
8. Cultuurgronden binnen de EHS worden alleen in de begrenzung van Habitatrichtlijngebieden opgenomen als dat voor de instandhouding van de habitattypen of soorten noodzakelijk is.
9. De begrenzung is niet afhankelijk van de eigendomsituatie.

Wel kunnen terreindelen die zijn aangemerkt als nieuwe natuur in de provinciale natuurgebiedsplannen inmiddels zijn aangekocht door terreinbeherende natuurorganisaties. Dat is geen reden voor begrenzing, tenzij de gronden van belang zijn voor de instandhouding van de habitattypen of soorten.

10. Argumenten aangaande kustverdediging en economische factoren mogen geen rol spelen bij de selectie en begrenzing van Habitatrichtlijngebieden (zie 2.1.1 Procedure en algemene methodiek). In de beheerplannen moet worden bepaald in hoeverre er in gebiedsdelen met andere gebruiksfuncties mogelijkheden zijn voor de versterking van de natuurfunctie, zoals herstel van duinhabitatypen. Zo betekent de aanweziging van duingebieden onder de Habitatrichtlijn niet dat de functie als primaire waterkering ter discussie staat. Dit betreft immers een algemeen belang (kustverdediging) van hogere orde dan het door de richtlijn nagestreefde belang op milieugebied. Economische en maatschappelijke motieven worden daartoe niet gerekend.

2.2.2 Opname van landbouwpercelen in Habitatrichtlijngebieden

Veel insprekers uit de agrarische sector maken ernstig bezwaar tegen het opnemen van nieuwe natuur die nog landbouwkundig in gebruik is. Er wordt betwijfeld of deze nieuwe natuur werkelijk noodzakelijk is voor instandhouding van de betreffende habitattypen of soorten. Waar dit toch het geval is, moeten de doelen worden bijgesteld.

Antwoord:

Er moet onderscheid worden gemaakt in Habitatrichtlijngebieden, waarvan de begrenzing pas in de aanwijzingsbesluiten definitief wordt vastgesteld, en de reeds aangewezen Vogelrichtlijngebieden. Deze paragraaf behandelt alleen de Habitatrichtlijngebieden. Op de begrenzing van Vogelrichtlijngebieden wordt in 2.2.4 Verkleining van Vogelrichtlijngebieden ingegaan.

Onder nieuwe natuur wordt in principe verstaan: de door een provincie in het kader van de Relatienota (1975) en natuurgebiedsplannen begrensde (landbouw)gronden die in de toekomst een natuurfunctie zullen krijgen. Daadwerkelijke realisatie van natuur vindt plaats na verwerving door een terreinbeherende organisatie of door particulier natuurbeheer (na functiewijziging). De gronden vallen in de regel binnen de in de streekplannen vastgelegde EHS.

De zienswijzen over nieuwe natuur betreffen twee aspecten.

- Het aanwijzen van gronden als onderdeel van een Natura 2000-gebied, die nog in agrarisch gebruik zijn.
- De externe werking van natuur die ná 1 mei 1988 is gerealiseerd en waarover in het kader van nationale wetgeving (nu opgenomen in de Wet ammoniak en veehouderij) is afgesproken dat die niet als voor verzuring gevoelig zou worden aangemerkt.

Jurisprudentie heeft uitgewezen dat selectie en begrenzing van Natura 2000-gebieden alleen kan gebeuren op basis van

ecologische criteria. Daarbij is nieuwe natuur in twee situaties meebegrensd. De eerste situatie doet zich voor wanneer het natuurdoel van de nieuwe natuur overeenkomt met dat van het aangrenzende aangemelde Natura 2000-gebied; dus wanneer de natuurwaarden er al zijn of al worden ontwikkeld. De tweede situatie is wanneer de nieuwe natuur noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Op basis van deze criteria is ten opzichte van de aanmelding van de Habitatrichtlijngebieden (2003) circa 4.000 ha nieuwe natuur toegevoegd aan de begrenzing, waarvan reeds 3.000 ha in het kader van de EHS is aangekocht door terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer. In de voorbereidingen van de ontwerpbesluiten is specifiek aandacht geschonken aan nieuwe natuur. Mede in afstemming met provincies is de noodzaak van het begrenzen kritisch bezien.

De beschermingsregels van de Habitatrichtlijn (geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998) hebben ook betrekking op de meebegrensde nieuwe natuur. Het nationale beleid, opgenomen in de Wet ammoniak en veehouderij (Wav), om natuur van ná 1 mei 1988 niet als voor verzuring gevoelig aan te merken, heeft alleen betrekking op het al dan niet bieden van bescherming conform de Wav. De Wav is echter niet voldoende om de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 te waarborgen. Daartoe dient de Natuurbeschermingswet 1998. In dat kader gaat het om de vraag of er sprake is van een significant nadelig effect. De verzuringsgevoeligheid verschilt per Natura 2000-gebied. In het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 is een lijst opgenomen met de kritische depositiewaarde per Natura 2000-gebied.

Dit betekent dat er sprake kan zijn van belemmeringen voor bedrijven die willen ontwikkelen nabij een Natura 2000-gebied met nieuwe natuur. Zie ook 6.2 Relatie met Ammoniak. Deze situatie zal zich echter in de toekomst wijzigen. In het huidige Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 is afgesproken dat de kritische depositiewaarde voor de gevoeligste natuur geldt voor het gehele Natura 2000-gebied. In de toekomst, bij de beheerplannen, kan de kritische depositiewaarde worden gekoppeld aan de precieze locatie van de habitattypen in plaats van aan de buitengrens. Hiermee kan naar verwachting tegemoet worden gekomen aan een deel van de ingediende bezwaren ten aanzien van het meebegrenzen van nieuwe natuur.

Het uit de begrenzing halen van nieuwe natuur is aan de orde indien deze niet (meer) voldoet aan (één van) de eerder genoemde criteria. Waar het gaat om nieuwe natuur die na de aanmelding in 2003 is opgenomen in de ontwerpbesluiten zal de minister van LNV nogmaals kritisch kijken naar het nut en de noodzaak daartoe, met name waar het gaat om landbouwgrond. Voor nieuwe natuur die nodig is ter realisatie van Natura 2000, blijft het principe van vrijwilligheid gelden ten aanzien van eventuele verkoop van de gronden of ten aanzien van het moment van omzetting van cultuurgrond naar natuur.

2.2.3 Wensen aangaande uitbreiding van Habitatrichtlijngebieden

Vooraf van insprekers van natuurbeschermingszijde (maar ook van gemeenten en particulieren) zijn voorstellen gedaan voor uitbreiding van gebieden met de volgende argumenten:

1. Er is onvoldoende begrensd op basis van landschapsecologisch samenhangende eenheden voor de aangewezen habitattypen en soorten.
2. Percelen moeten worden opgenomen in Natura 2000 als zij een wezenlijke functie hebben voor de waterhuishouding van het gebied.
3. Voorkomens van habitattypen zijn niet volledig opgenomen, hoewel wordt gesteld dat ecologische criteria het uitgangspunt hebben gevormd voor de begrenzing.
4. Er is onvoldoende rekening gehouden met de leefgebieden van vooral verspreid levende soorten waarvoor gebieden worden aangewezen, zoals de kamsalamander.
5. Verbinding tussen (deel)gebieden en toevoeging van aangrenzende natuurgebieden (ondermeer langs de binnenduinrand) is nodig om de kwetsbaarheid voor externe invloeden te verminderen.
6. Veiligstelling van aangrenzende natuurgebieden, landgoederen en bossen.
7. Aansluiting op bestaande beheers- en eigendomsgrenzen.

Antwoord:

1. De begrenzing van Vogelrichtlijngebieden voor de aanwijzingen in 2000 is vastgesteld op basis van landschapsecologische overwegingen. Dit is toen consequent toegepast en nu overgenomen in de ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000. Ook voor Habitatrichtlijngebieden is begrenzing op landschapschaal van belang (zie 2.2.1 *Begrenzingssystematiek, punt 5*), maar maatgevend blijft wat nodig is voor de instandhouding van de betreffende habitattypen en soorten.
2. Gezien de criteria om een gunstige staat van instandhouding te bereiken, is een verdere toevoeging niet nodig.
3. Er is naar gestreefd om voorkomens van relevante habitattypen zoveel mogelijk binnen de begrenzing van de geselecteerde gebieden te brengen. Dit is niet altijd mogelijk, omdat de gebieden dan onevenredig groot zouden worden of een erg onlogische begrenzing zouden krijgen. Dit geldt vooral voor habitattypen (en leefgebieden van soorten) die verspreid over uitgestrekte gebieden slechts plaatselijk voorkomen.
4. Verspreid levende soorten komen voor in begrensde Natura 2000-gebieden, maar ook in aangrenzende gebieden. Ook voor deze soorten hoeven niet alle leefgebieden in de begrenzing te zijn opgenomen. De bescherming en duurzame instandhouding van deze soorten is nu voldoende gewaarborgd.
5. Opname in de begrenzing van verbindingen tussen deelgebieden en van aangrenzende andere natuurgebieden moet wel bijdragen tot de instandhouding van de betrokken habitattypen en soorten. Soms verzet de aard van die gebieden

zich hiertegen, terwijl ook het gebruik van deze gebieden zodanig kan zijn dat opname niet gewenst is. Bovendien zijn externe invloeden via de vergunningplicht beheersbaar.

6. Het is niet mogelijk om elk landgoed of natuurgebied in de omgeving van een Natura 2000-gebied onder de begrenzing te brengen. Deze deelgebieden moeten wel een wezenlijke bijdrage leveren aan de gunstige staat van instandhouding van de betreffende habitattypen en soorten.
7. De eigendomssituatie is in beginsel niet van belang. Beheergebieden moeten net als percelen nieuwe natuur worden beoordeeld op de criteria die in antwoord 2.2.2 *Opname van landbouwpercelen in Habitatrichtlijngebieden* staan. Gebieden zijn begrensd op grond van ecologische criteria en landschappelijke eenheden. De eigendomssituatie kan op perceelsniveau echter wel een rol spelen voor een logische begrenzing en/of vanuit beheerstechnische overwegingen. Bij de begrenzing is daarom op perceelsniveau wel gelet op de eigendomssituatie van de terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten.

Gebiedsspecifieke punten zijn verwerkt in de motivering met betrekking tot het onderdeel begrenzing in elk van de besluiten.

2.2.4 Verkleining van Vogelrichtlijngebieden

Ook voor Vogelrichtlijngebieden zijn in de zienswijzen opmerkingen gemaakt over de begrenzing. Agrariërs en gemeenten vinden dat landbouwgronden niet aangewezen mogen worden. Verkleining van Vogelrichtlijngebieden is wenselijk in verband met bestaand gebruik, onderhoud en ruimte voor toekomstige ontwikkelingen.

Antwoord:

Vogelrichtlijngebieden zijn vrijwel allemaal in de periode 1986 tot en met 2005 aangewezen⁴⁰. Omdat alle bezwaar- en beroepsprocedures inmiddels zijn afgerond, maken de vigerende grenzen van deze gebieden geen deel uit van deze inspraakprocedure. In het Natura 2000 doelendocument (Hoofdpijnen aanpassing begrenzing Natura 2000-gebieden, bijlage 9.1.2) worden niettemin twee mogelijke redenen voor aanpassing aangegeven:

- De nagestreefde gelijktrekking van de begrenzing van Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden, zodat binnen Natura 2000-gebieden zoveel mogelijk één set gebiedsdoelen van toepassing is. Er blijven echter logische verschillen bestaan, bijvoorbeeld in gebiedsdelen waar het Vogelrichtlijngebied geen habitattypen of soorten bevat.
- De begrenzing van Vogelrichtlijngebieden is aangepast door bebouwing aan de rand van het gebied, bedrijventerreinen (> 5 ha) en rijkswegen zoveel mogelijk ook op de kaarten te exclaveren (de tekstuele exclaveringsformule geldt alleen voor de in 2000 aangewezen gebieden, zie 2.2.7 *Begrenzing: algemene exclaveringsformule*).

⁴⁰ Van de in de eerste tranche in procedure gebrachte Vogelrichtlijngebieden is er één nog niet aangewezen: 137. *Strabrechtse Heide & Beuven*.

Verkleining van (aangewezen) Vogelrichtlijngebieden is alleen bij uitzondering mogelijk. Uit jurisprudentie⁴¹ blijkt dat de oppervlakte van een Vogelrichtlijngebied niet mag worden verkleind en de grenzen van een Vogelrichtlijngebied niet mogen worden gewijzigd, als daardoor zones worden uitgesloten waarin in het wild levende vogelsoorten voorkomen waarvan de bescherming de aanwijzing van dat Vogelrichtlijngebied heeft gerechtvaardigd. Althans, tenzij de van het Vogelrichtlijngebied uitgesloten zones niet langer overeenkomen met de voor de instandhouding van de in het wild levende vogelsoorten meest geschikte gebieden in de zin van artikel 4, lid 1, van de richtlijn. Als bij vergissing een zone is doorgegeven bij de Commissie als deel uitmakend van een Vogelrichtlijngebied, dan wordt de rectificatie niet gezien als een verkleining van het gebied.⁴² Volgens de Europese Commissie is slechts aan dit criterium voldaan, wanneer bij de oorspronkelijke aanwijzing een duidelijke wetenschappelijke fout is gemaakt. Het betreft terreindelen die:

- geen betekenis hebben of kunnen krijgen voor de broed- en trekvogelsoorten waarvoor het gebied is aangewezen, én
- inmiddels geen betekenis hebben gekregen voor andere vogelsoorten opgenomen in bijlage I van de Richtlijn of andere relevante trekvogelsoorten, én
- niet noodzakelijk zijn voor de ecologische samenhang van het gebied (geen bufferzone of een potentieel toekomstig natuurontwikkelingsgebied).

Grondige toetsing aan deze drie voorwaarden is noodzakelijk. De Europese Commissie vreest dat de verkleining wordt aangewend om het afwegingskader in artikel 6 van de Habitatrichtlijn te ontlopen (art. 19d e.v. Natuurbeschermingswet 1998). Als dit op grote schaal gebeurt, kan dit het Natura 2000-netwerk ondermijnen.

Voor de huidige aanwijzingsprocedure betekent dit dat in gevallen waar in het verleden mogelijk een duidelijke begrenzingsfout is gemaakt, wordt onderzocht of er sprake is van een wetenschappelijke fout die voldoet aan de door de Europese Commissie gestelde voorwaarden. Toekomstige ontwikkelingen vallen buiten die criteria; de vergunningprocedure is daarvoor de aangewezen weg.

Bij de aanwijzingen in maart 2000 zijn aanzienlijke oppervlakten landbouwgrond aangewezen, vooral als voedselgebied voor overwinterende ganzen en zwanen. In de Nota van Antwoord Vogelrichtlijn (LNV, 23 februari 2000) is aan dit aspect aandacht besteedt. De vraag om agrarische gebieden in de EHS buiten de begrenzing te laten (vraag 5B3, pagina 97), is toen als volgt beantwoord: *'De Vogelrichtlijn verplicht lidstaten om daarvoor in aanmerking komende gebieden aan te wijzen als speciale beschermingszone. Volgens jurisprudentie van het Europese Hof mogen bij de selectie en begrenzing van de speciale beschermingszones uitsluitend ornithologische criteria worden gehanteerd. Agrarisch in gebruik zijnde gebieden kunnen dus niet op voorhand buiten de begrenzing worden gelaten.'*

⁴¹ Europese Hof van Justitie, 13 juli 2006, zaak C-191/05.

⁴² Europese Hof van Justitie, 25 november 1999, zaak C-96/98.

2.2.5 Uitbreiding van Vogelrichtlijngebieden

Voor enkele Vogelrichtlijngebieden wordt in de zienswijzen voorgesteld deze uit te breiden met aangrenzende bestaande of (verworven) nieuwe natuur, die van belang is voor de instandhouding van de vogelsoorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen.

Antwoord:

Voor de beantwoording wordt eerst verwezen naar de eerste alinea van het vorige antwoord (2.2.4 *Verkleining van Vogelrichtlijngebieden*). De conclusie van het daarin verwoorde beleid rond aanpassing van de begrenzing van reeds aangewezen Vogelrichtlijngebieden is dat uitbreiding alleen aan de orde kan zijn, als het gebied tevens Habitatrichtlijngebied is en de uitbreiding onderdeel is van het desbetreffende Habitatrichtlijngebied. Uitbreiding van een 'zuiver' Vogelrichtlijngebied zoals de Lepelaarplassen kan geen onderdeel zijn van deze procedure. Aangezien deze is gericht op de aanwijzing van de Habitatrichtlijngebieden, de samenvoeging van Habitatrichtlijngebieden- en Vogelrichtlijngebieden tot Natura 2000-gebieden en het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen voor laatstgenoemde gebieden.

2.2.6 Bufferzones en buffergebieden

Het bedrijfsleven pleit in zijn zienswijzen voor het opnemen van bufferzones rond industrieterreinen en zeehavens in de nabijheid van Natura 2000-gebieden. Ook wordt gevraagd om voldoende afstand tussen bedrijfsgebouwen en de Natura 2000-gebieden, om te voorkomen dat telkens de habitattoets moet worden doorlopen. Er wordt gedacht aan een afstand van 250 tot 500 meter. Ook rond andere bebouwing worden ruime grenzen bepleit, zodat bestaande activiteiten en/of toekomstige ontwikkelingen niet onnodig in gevaar komen. Enkele keren is aangevoerd dat buffergebieden juist meebegrensd zouden moeten worden om de natuurwaarden te beschermen waarvoor het gebied is aangewezen.

Antwoord:

De begrenzing van Vogelrichtlijngebieden die in 2000 zijn aangewezen, wordt op landschapsschaal bepaald door biotoopkeuze en terreingebruik van de vogelsoorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Dat betekent dat voor overwinterende watervogels van het open water een geheel merengebied (bijvoorbeeld Ketelmeer & Vossemeer) is begrensd en voor bosvogels een aaneengesloten bosgebied. Het idee hierachter is dat het gehele gebied binnen een dergelijk landschap door de betrokken vogels wordt gebruikt voor broeden, foerageren en/of rusten, hoewel niet elk deel even intensief wordt benut. In afwijking van deze benadering kunnen terreindelen worden uitgezonderd, waarvan door bijzondere eigenschappen kan worden aangetoond dat ze geen betekenis hebben voor de betrokken vogels.

Voor Habitatrichtlijngebieden geldt een vergelijkbare aanpak, hoewel habitattypen meestal geen grote, aaneengesloten oppervlakten beslaan. Daar staat tegenover dat de instandhou-

ding van habitattypen een ruimere begrenzing vereist, zoals in 2.2.1 *Begrenzingssystematiek* is aangegeven. Uitgangspunt voor zowel Vogel- als Habitatrichtlijngebieden is dat blijkens Europese jurisprudentie⁴³ de begrenzing uitsluitend kan worden vastgesteld volgens ecologische criteria. Dit neemt niet weg dat op perceelniveau rekening is gehouden met plaatselijke omstandigheden. Tegen deze achtergrond is het generiek uitsluiten van zones rond bedrijventerreinen, bebouwing en zeehavens niet mogelijk als deze zones van betekenis zijn voor de vogels waarvoor het gebied is aangewezen of voor de instandhouding van Habitatrichtlijnwaarden.

Wel is het mogelijk om minder ambitieuze doelstellingen neer te leggen bij intensief gebruikte terreinen, zoals industriecomplexen. Dit is precies wat bij het opstellen van de beheerplannen moet worden gedaan: gebiedsdoelstellingen daar neerleggen waar zij ecologisch en economisch (zowel qua beheer- en inrichtingskosten als qua externe belasting) het beste en eenvoudigste zijn te realiseren. Dit kan betekenen dat bij een bedrijfsterrein aan de rand van het gebied minder ambitieuze doelen gelden dan op verder weg gelegen plaatsen, die beter beschermd zijn tegen externe invloeden. In kleine gebieden is de speelruimte daarvoor geringer dan in uitgestrekte gebieden.

Overigens geldt ook dat een bedrijfsuitbreiding op enige afstand van een Natura 2000-gebied vergunningplichtig kan zijn en dat de beoordeling of er sprake is van een effect samenhangt met de afstand tot het beschermde gebied. Verdergaande bescherming door het opnemen van externe bufferzones in de begrenzing acht de minister van LNV niet noodzakelijk. Buiten het aangewezen gebied geldt de externe werking. Nieuwe activiteiten buiten het aangewezen gebied zijn vergunningplichtig als ze van invloed zijn op de instandhoudingsdoelstellingen.

2.2.7 Begrenzing: algemene exclaveringsformule

De algemene exclaveringsformule laat volgens verschillende insprekers veel ruimte voor interpretatie en biedt niet de noodzakelijke duidelijkheid. Sommige insprekers menen dat bebouwing en verhardingen zoveel mogelijk ook op kaart moeten worden uitgezonderd. Gemeenten en particulieren vragen veelvuldig om exclavering van bepaalde bebouwing en bouwkvelds op de kaarten. Uit de reacties blijkt dat niet duidelijk is waarom dat op de ontwerpkaarten soms wel en soms niet is gebeurd. Een tegengesteld geluid komt van een milieuorganisatie. Die meent dat de algemene exclaveringsformule volstaat, omdat anders waardevolle gebiedsdelen worden uitgesloten die naadloos doorlopen in het aangrenzende Natura 2000-gebied.

Antwoord:

In de ontwerp-aanwijzingsbesluiten zijn bepaalde delen uitgezonderd van de Natura 2000-gebieden door middel van een standaardtekst: de zogenaamde algemene exclaveringsformule.

⁴³ *Onder andere Europese Hof van Justitie, 11 juli 1996, 'RSPB Lappel Bank', zaak C-44/95 (Vogelrichtlijn); Europese Hof van Justitie, 7 november 2000, 'First Corporate Shipping', zaak C-371/98 (Habitatrichtlijn).*

In veel zienswijzen is verzocht om delen van Natura 2000-gebieden uit te zonderen, terwijl die delen al uitgezonderd zijn via deze algemene exclaveringsformule. Blijkbaar is deze tekstuele exclavering niet in alle gevallen voldoende duidelijk. Daarom worden die gebiedsdelen zoveel mogelijk ook op kaart uitgezonderd.

In de ontwerp-aanwijzingsbesluiten is de volgende algemene exclaveringsformule opgenomen (par. 3.4): *'Bestaande bebouwing, erven, tuinen, verhardingen en hoofdspoorwegen maken geen deel uit van het aangewezen gebied, tenzij daarvan in paragraaf 3.3⁴⁴ wordt afgeweken.'*

Voor alle gebruikte begrippen zijn definities opgenomen en het grensverloop langs (spoor)wegen, watergangen, buitenduinen en waterkerende dijken is beschreven. Om twee redenen is het niet mogelijk deze tekstuele beschrijvingen geheel te vervangen door kaartgrenzen: gebrek aan topografie en volledigheid. De meest gedetailleerde landelijke kaart is de topografische kaart met een schaal van 1:10.000. Deze kaart, gebaseerd op de TOP10-vector, beoogt de topografische werkelijkheid onvertekend weer te geven voor zover het schaalniveau dat toelaat. Deze kaarten bestaan uit punten (bijvoorbeeld bomen), lijnen (waaronder spoorwegen) en vlakken (percelen). Vlakken worden begrensd door harde (wegkant, bosrand) en zachte topografische lijnen (grens tussen weiland en bouwland).

Bij de begrenzing is bij voorkeur gekozen voor harde topografische lijnen die in het veld zichtbaar zijn en een zekere bestendigheid hebben. Op de kaarten zijn bebouwing aan de randen, aaneengesloten bebouwing en bedrijfsterreinen van minstens 5 ha in het gebied en vierbaanswegen zoveel mogelijk uitgezonderd. Losse bebouwing aan de rand kan alleen geëxclaveerd worden, als er een topografische lijn tussen het gebouw (inclusief erf en tuin) en het gebied aanwezig is waarop de grens kan worden gelegd. Verdergaande exclavering van niet op de topografische kaart begrensde objecten vergt maatwerk. Van geval tot geval moet op basis van luchtopnamen of andere bronnen worden beoordeeld waar de grens moet worden getrokken.

Soms was er geen topografisch instrument om een ecologisch relevante grens aan te geven. Het ging voornamelijk om grenzen tussen natuurgebieden en terreinen met een andere functie, zoals wonen, verblijfsrecreatie of een begraafplaats. In deze gevallen is mede gebruik gemaakt van kadastrale grenzen.

Het is noodzakelijk ook te wijzen op de wettelijke verplichting om aanwijzingen onder Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn in te schrijven bij het Kadaster. Voor de inschrijving moet van elk kadastraal perceel worden bepaald of het wel (geheel dan wel gedeeltelijk) of niet deel uitmaakt van het gebied. Uiteindelijk moet dus ook van percelen die niet op de kaart zijn geëxclaveerd, maar die wel onder de exclaveringsformule vallen, wor-

⁴⁴ *In paragraaf 3.3 wordt hiervan afgeweken indien het betreffende object wordt bedekt door een habitatype (b.v. grijze duinen in een wegberm in de duinen) of een onderdeel is van een leefgebied (b.v. vlermuizen in gebouwen, donker pimpernelblauwtjes in wegbermen).*

den uitgemaakt of de 'beperking' kadastraal wordt ingeschreven of niet. Het is denkbaar dat bij de vaststelling van de (definitieve) aanwijzingsbesluiten uitgezonderde kadastrale percelen die geheel onder de algemene exclaveringsformule vallen, ook op aparte wijze⁴⁵ op de kaarten aan te duiden. Dit is technisch niet mogelijk voor kleine en smalle objecten (met name wegen), omdat de kaarten (schaal 1: 25.000) dan dichtlopen.

2.2.8 Begrenzing: exclavering van o.a. jachthavens en recreatieterreinen

In een aantal zienswijzen wordt gewezen op het vervallen van de (tekstuele) exclaveringsformule voor havens, die geldt voor de in 2000 aangewezen Vogelrichtlijngebieden. Deze is in de ontwerpbesluiten zonder nadere motivering niet overgenomen. De exclavering is, voor zover relevant voor jachthavens, beperkt tot bestaande bebouwing, inclusief erven, tuinen en verhardingen. Volgens de recreatiesector is er geen reden om deze exclavering te laten vervallen en moet de tekst in de Nota van toelichting voorgaan wanneer de kaart en de Nota van toelichting niet overeenstemmen. Bovendien wil de recreatiesector bestaande, recent ontwikkelde en nog te ontwikkelen gebruiksfuncties toevoegen aan de exclaveringsformule, zoals vaste en drijvende steigers, stranden en recreatiebedrijven, inclusief een (ruime) vrijwaringzone. Ook moet de exclavering van recreatieve voorzieningen uitgebreid worden tot alle Natura 2000-gebieden.

Antwoord:

In de Nota's van toelichting bij de besluiten voor de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden in 2000 zijn havens tekstueel uitgezonderd: *'(Jacht)havens maken geen deel uit van de speciale beschermingszone. Bij (jacht)havens, die geheel binnen een sbz [speciale beschermingszone] liggen, valt aan de waterzijde een zone van 100 meter, gemeten vanaf de havenmond c.q. de aanlegsteigers, ook buiten de begrenzing. Grenst een (jacht)haven aan de buitenzijde direct aan de sbz, dan is de zone van 100 meter ook buiten de begrenzing van de sbz gehouden. Daar waar de kaart en de nota van toelichting, bijvoorbeeld om kaarttechnische redenen, niet overeenstemmen, is de hierboven opgenomen tekst doorslaggevend.'*

Het argument hiervoor was dat dergelijke havens geen wezenlijk deel uitmaken van het leefgebied van de betreffende soorten. Dit onderdeel van de algemene exclaveringsformule is vervallen. Er is voor gekozen dat de begrenzing op de kaarten leidend is. Tekstuele exclavering wordt beperkt tot die gevallen waar het niet anders kan. Anders dan bij bebouwing en verhardingen is dit kaarttechnisch meestal geen probleem. De formule gaf ook aanleiding tot misverstanden. Zo vatte een gemeente de bovenaangehaalde exclavering op als vrijbrief voor de aanleg van een jachthaven⁴⁶. Voorts zijn sommige havens in 2000 op kaart

⁴⁵ Kadastrale perceelsgrenzen hebben niet dezelfde geometrische nauwkeurigheid als topografische lijnen die zijn opgenomen in de TOP10-vector.

⁴⁶ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 26 maart 2003, Bestemmingsplan 'De Pieterman/ Slobbeland', zaaknr. 200004502/1, r.o. 2.5.1.2.

ruimer geëxclaveerd dan de exclaveringsformule voorschrijft. Bovendien geldt een dergelijke uitzondering niet voor Vogelrichtlijngebieden die vóór 2000 zijn aangewezen en voor de (zuivere) Habitatrichtlijngebieden.

Voor de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden wordt het grensverloop rond jachthavens waarover zienswijzen zijn ingediend, nogmaals kritisch bezien en zo nodig verbeterd in het licht van de exclaveringsformule van 2000. Als peildatum geldt de datum van de oorspronkelijke aanwijzing (Vogelrichtlijn). Als dit niet van toepassing is, geldt als peildatum de aanmelding bij de Europese Commissie (Habitatrichtlijn). Zoals aangegeven in 2.2.4 *Verkleining van Vogelrichtlijngebieden* kan daarbij geen rekening worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen, tenzij blijkt dat de betreffende gronden of wateren geen betekenis hebben voor de waarden van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, waarvoor het gebied wordt aangewezen. De gevraagde ruimere exclavering (vrijwaringzone) van 300 tot zelfs 500 meter is een integraal onderdeel van het begrensde gebied en draagt bij aan de instandhoudingsdoelstellingen. De begrenzing zal hierop niet worden aangepast. Hetzelfde geldt voor vaargeulen.

De exclavering van havens op kaart geeft ook uitsluitel over wat daaronder precies moeten worden verstaan, namelijk aanlegplaatsen met havenfaciliteiten. Op zichzelf staande aanlegvoorzieningen zoals aanlegsteigers worden daartoe niet gerekend. Waar verzocht is om (verdere) exclavering van terreindelen in een Habitatrichtlijngebied, zoals bedrijfsterreinen, militaire oefenterreinen en verblijfsrecreatieterreinen, zal de begrenzing worden aangepast als dat mogelijk is in het licht van de instandhouding van het gebied⁴⁷. Deze benadering is ook gevolgd voor bepaalde kampeerterreinen in het duingebied. Die zijn uitgezonderd *'omdat deze geen relevante Natura 2000-waarden bevatten of geen bijdrage leveren aan de instandhouding van het gebied'* (ontwerpbesluit 87. Noord-Hollands Duinreservaat). Op deze kampeerterreinen komen wellicht plaatselijk kleine stukken voor van relevante habitattypen, maar deze zijn niet van belang voor de instandhouding van het type in het duingebied als geheel.

Overigens is niet de ligging in of buiten de gebiedsbegrenzing bepalend voor het optreden van rechtsgevolgen, maar de invloed van de handeling of het project op de instandhouding van de beschermde waarden in het Natura 2000-gebied. Door de externe werking van het beschermingsregime is dit regime immers ook van toepassing op plekken buiten het gebied.

2.2.9 Verticale begrenzing

Enkele provincies adviseren in hun beschouwingen om ook aandacht te besteden aan het gebruik van het luchtruim boven de Natura 2000-gebieden, omdat hierover onduidelijkheid bestaat. Verschillende insprekers stellen voor om in de aanwijzingsbesluiten ook een verticale begrenzing op te nemen en te verwijzen naar de AIS-normen.

⁴⁷ Dit geldt niet voor Vogelrichtlijngebieden waarvan de begrenzing eerder is vastgesteld (zie 2.2.4).

Antwoord:

De minister van LNV is geen voorstander van het opnemen van een minimale vlieghoogte in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten. Wel moet gewaarborgd zijn dat vliegbewegingen in de omgeving van Natura 2000-gebieden niet tot aantasting van natuurlijke kenmerken leiden. Dat geldt voor de burgerluchtvaart (inclusief parasailen en luchtballonvaarten), het militaire luchtverkeer en alle andere activiteiten die in samenhang met deze vliegbewegingen in het luchtruim of op de grond plaatsvinden (schietoefeningen, parachutespringen en dergelijke). De effectbeoordeling kan het beste per gebied plaatsvinden, toegesneden op de omstandigheden ter plekke. Het ministerie van LNV acht het daarom niet noodzakelijk om hierover generieke normen in de besluiten op te nemen. Indien nodig wordt er bij het opstellen van een beheerplan rekening gehouden met het bestaande gebruik door luchtverkeer. Voorwaarde blijft dat ook in dit geval het bestaande gebruik de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar mag brengen.



3. Instandhoudingsdoelstellingen, soorten en habitattypen

3.1 Haalbaarheid van de landelijke doelen

Diverse natuurorganisaties merken op dat het op dit moment onmogelijk is om na te gaan of de landelijke doelen betreffende het behouden of bereiken van een goede staat van instandhouding worden gerealiseerd. Argumenten voor deze zorg zijn:

1. De 162 Natura 2000-gebieden worden gefaseerd in procedure gebracht.
2. Het Natura 2000 doelendocument maakt geen integraal onderdeel uit van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten.
3. De ontwerp-aanwijzingsbesluiten geven geen uitsluitel of zij in samenhang met elkaar en andere gebieden voldoende bijdragen aan het in een gunstige staat van instandhouding brengen of houden van soorten en habitattypen.

Antwoord:

De totstandkoming van ieder aanwijzingsbesluit is onderdeel van een integraal traject. Daarin is de samenhang geborgd door het Natura 2000 doelendocument en andere achterliggende stukken. Omwille van helderheid en soberheid (in verband met toekomstig lokaal maatwerk in het kader van de beheerplannen) wordt in individuele aanwijzingsbesluiten niet meer informatie opgenomen dan nodig is.

Nederland moet die maatregelen nemen, waarmee zij haar bijdrage verzekert aan het realiseren van het algemene doel van de Habitatrictlijn: het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitattypen en de wilde flora en fauna in de Europese Unie. Dit betekent dat Nederland in beginsel verplicht is alle maatregelen te nemen, die nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen van communautair belang te realiseren. Het betreft de habitattypen zoals opgenomen in bijlage I en de soorten zoals opgenomen in bijlage II van de Habitatrictlijn. Insprekers hebben opgemerkt dat op het moment dat de eerste 111 ontwerp-aanwijzingsbesluiten ter inzage zijn gelegd, voor de buitenwereld geen volledig overzicht werd geboden over de verdeling van deze verplichting (onze opgave voor de landelijke doelen) over alle 162 Natura 2000-gebieden in Nederland. Deze conclusie is niet correct.

In het Natura 2000 profielendocument wordt namelijk een overzicht gegeven van de Natura 2000-gebieden waaraan een instandhoudingsdoelstelling is toegekend voor de betreffende habitattypen en soorten. Tevens is de relatieve bijdrage

opgenomen die deze gebieden leveren voor de habitattypen en de soorten. Het SOVON-rapport geeft per vogelsoort aan over welke Natura 2000-gebieden de instandhoudingsdoelstellingen zijn verdeeld. De overzichten in het profielendocument en het SOVON-rapport hebben niet alleen betrekking op de gebieden die in de eerste tranche ter inzage zijn gelegd. Ze geven een totaaloverzicht van de verdeling van de instandhoudingsdoelstellingen over het Nederlandse Natura 2000-netwerk.

1. Er is bewust voor gekozen om de aanwijzingsprocedure in verschillende tranches te starten. Tijdens de informele afstemming (november 2005–januari 2006, waarbij alle conceptgebiedendocumenten en conceptkaarten zijn voorgelegd aan maatschappelijke organisaties en overheden) is gebleken dat het in één keer publiceren van ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor 162 Natura 2000-gebieden de snelheid en de zorgvuldigheid van het proces niet ten goede komt. Voor een aantal gebieden is meer tijd nodig vanwege nog uit te voeren onderzoeken of voor nadere afstemming met KRW-opgaven. Daarnaast eist een goede en maatschappelijk verantwoorde vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor 162 gebieden veel van betrokken partijen.
2. In het Natura 2000 doelendocument is uitgewerkt hoe Nederland de verplichtingen uit de Habitatrictlijn en Vogelrichtlijn wil nakomen voor de soorten en habitattypen die belangrijk zijn voor ons land. Daartoe wordt de gehanteerde systematiek van selectie, begrenzing en formulering van landelijke en gebiedsdoelen toegelicht. Ook zijn de acht hoofdlijnen uit de Natura 2000 contourennotitie nader uitgewerkt. Het Natura 2000 doelendocument is geen integraal onderdeel van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten, maar vormt de grondslag van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten. Daarmee wordt aan de Europese verplichting voldaan. De instandhoudingsdoelstellingen en de gebiedsselectie die voortkomt uit de systematiek uit het doelendocument, maken wel deel uit van de (ontwerp-)aanwijzingsbesluiten. En in de ontwerp-aanwijzingsbesluiten wordt meermalen verwezen naar het Natura 2000 doelendocument. De instandhoudingsdoelstellingen moeten dan ook in relatie tot het Natura 2000 doelendocument worden gelezen. Ten slotte zijn de landelijke doelen niet bindend voor burgers, bedrijven en andere overheden (met uitzondering van LNV) en daarom niet opgenomen in de ontwerp-aanwijzingsbesluiten.
3. Wat betreft het ontbreken van samenhang tussen de afzonderlijke ontwerp-aanwijzingsbesluiten: in de Natura 2000

contourennotitie⁴⁸ staat dat de aanwijzingsbesluiten sober zijn, maar voldoende houvast bieden voor vergunningverlening. En de op te stellen beheerplannen zijn voor langere tijd houdbaar. De samenhang van de individuele Natura 2000-gebieden wordt duidelijk gemaakt in het Natura 2000 doelendocument en hoeft niet te worden opgenomen in de afzonderlijke aanwijzingsbesluiten. De Nota's van toelichting bevatten verwijzingen naar het Natura 2000 doelendocument en het Natura 2000 profielendocument. Deze documenten zijn daarmee onderdeel van de motivering van de aanwijzingsbesluiten.

Zie ook 1.3.2 Juridische status documenten en rapporten.

3.2 Toepassing van de systematiek

Volgens een aantal natuurorganisaties is de systematiek voor het vaststellen van de gebiedsdoelen niet consequent toegepast. Dit zou geleid hebben tot een afzwakking van de instandhoudingsdoelstellingen. Dit is onwenselijk en niet in de geest van de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn. Geconstateerde afwijkingen hebben vooral betrekking op de relatie tussen de gebiedsdoelen enerzijds en de landelijke staat van instandhouding, de landelijke instandhoudingsdoelstellingen en het (inter)nationale belang van een habitatype of soort anderzijds. Als voorbeeld wordt de tafeleend genoemd: *'De tafeleend neemt structureel af in veel gebieden in Nederland. Landelijk wordt de staat van instandhouding als zeer ongunstig beschreven. Veel Natura 2000-gebieden zijn van internationaal belang voor deze soort. Er wordt echter in geen enkel gebied een herstelopgave geformuleerd.'*

Antwoord:

De gebiedsdoelen zijn uitgedrukt in termen van behoud of uitbreiding van oppervlakte en/of kwaliteit van habitatype of leefgebied. Uitgangspunt daarbij is dat die gebieden hieraan het meeste gaan bijdragen, waar de ecologische vereisten nu of op korte termijn het best op orde (te brengen) zijn om de gunstige staat van instandhouding van een habitatype of soort te realiseren.

Op die manier wordt maximaal aangesloten bij bestaand beleid en bij de hoofdlijn van haalbare en betaalbare doelen. Dit betekent dat niet voor alle soorten en habitattypen in een ongunstige staat van instandhouding een verbeteropgave is geformuleerd. Dit is achterwege gelaten wanneer de oorzaak voor die ongunstige staat van instandhouding buiten Nederland ligt, of wanneer een gunstige staat van instandhouding ook op langere termijn niet haalbaar is, of wanneer de ongunstige staat van instandhouding veroorzaakt is door slecht stuurbare oorzaken. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de hierboven genoemde tafeleend. Zie ook de toelichting op het landelijk doel voor de tafeleend, zoals weergegeven in het Natura 2000 doelendocument (p. 205).

3.3 Niet-kwalificerende soorten en habitattypen

Een vaak gemaakte opmerking vanuit het bedrijfsleven is dat ten onrechte niet-kwalificerende soorten en habitattypen met instandhoudingsdoelstellingen zijn opgenomen in de ontwerp-aanwijzingsbesluiten. Hiermee worden nationale doelen opgelegd waarvoor geen Europese verplichting bestaat, maar die nu wel vallen onder de maatregelen (artikel 6) van de Habitatrictlijn. Met niet-kwalificerende soorten en habitattypen wordt in de zienswijzen gedoeld op soorten en habitattypen die niet hebben geleid tot selectie van een specifiek gebied. Maar ook op soorten en habitattypen die voor een specifiek gebied niet in Brussel zijn aangemeld.

Antwoord:

Over dit onderdeel van de procedure blijkt vaker onduidelijkheid te bestaan. Kort gezegd komt het erop neer dat óók voor de soorten en habitattypen die niet hebben geleid tot de selectie van een Habitatrictlijngebied, maar die wel in een dergelijk gebied voorkomen, instandhoudingsdoelstellingen en maatregelen moeten worden opgesteld. Het betreft soorten en habitattypen die eerder zijn aangemeld en op basis waarvan de Europese Commissie de Nederlandse aanmelding heeft beoordeeld. De criteria voor het opnemen van soorten en habitattypen staat uitgebreid beschreven in het Verantwoordingsdocument en het Reactiedocument. Voor habitattypen en soorten die marginaal in een gebied aanwezig zijn én als thans de inschatting is gemaakt dat het gebied ook op termijn geen significante bijdrage kan leveren, is geen doelstelling opgenomen. Hiervan is slechts uitzonderingsgewijs gebruik gemaakt. In de meeste situaties is ervoor gekozen om het betreffende habitatype of de soort voor het gebied te laten vervallen (zie hiervoor de Leeswijzer Natura 2000-gebiedendocumenten).

Volgens de Europese Commissie moet de informatie over de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de inheemse soorten van bijlage II die in het gebied voorkomen op het standaardgegevensformulier (de Natura 2000-database) de grondslag vormen waarop de instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld. Wanneer is aangegeven dat een habitatype of een soort 'aanwezig maar verwaarloosbaar is', hoeft dat habitatype of die soort niet bij de instandhoudingsdoelstelling te worden betrokken⁴⁹. Het is echter mogelijk dat nieuwe kennis en inzichten inmiddels hebben geleid tot de conclusie dat het habitatype of de soort toch in representatieve vorm in het gebied aanwezig is.

Anders dan bij de habitattypen en soorten uit de Habitatrictlijn zijn voor niet-kwalificerende vogels alleen instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd bij een ongunstige staat van instandhouding of wanneer zonder deze extra gebieden de landelijke doelen niet kunnen worden gehaald.

Zie ook 1.1.2 Onduidelijkheid aangemelde habitattypen en

⁴⁸ Tweede Kamer, 2005-2006, 29 800 XIV, nr. 104, p. 7.

⁴⁹ Europese Commissie, *Beheer van Natura 2000-gebieden. Richtlijn 92/43/EEG, Luxemburg 2000, p. 38.*

soorten en 3.7 Verwijderen en toevoegen van instandhoudingsdoelstellingen.

3.4 Haalbaar en betaalbaar

Het principe 'haalbaar en betaalbaar' wordt in de zienswijzen vanuit twee verschillende invalshoeken ter discussie gesteld. Enerzijds betwijfelen vooral (agrarische) ondernemers of de doelen wel 'haalbaar en betaalbaar' zijn. Zij pleiten er vaak voor om de doelen naar beneden bij te stellen of te schrappen. Anderzijds stellen natuurorganisaties dat het principe 'haalbaar en betaalbaar' bij het opstellen van de instandhoudingsdoelstellingen in strijd is met artikel 2 van de Habitatrichtlijn, omdat economie geen rol mag spelen bij de vast te stellen ambitie: *'Wij zijn van mening dat budgettaire beperkingen het loslaten van de doelstelling van een gunstige staat niet rechtvaardigen. Art. 2 Habitatrichtlijn stelt dat bij de keuze van de te nemen maatregelen rekening kan worden gehouden met 'vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied.'*

Antwoord:

Uit de Habitatrichtlijn volgt dat de selectie van Natura 2000-gebieden moet gebeuren op basis van het ecologische belang van het gebied als onderdeel van het Europese ecologische netwerk. Bij het bepalen van de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden hebben naast ecologische afwegingen ook economische en andere belangen een rol gespeeld.

Bij de selectie van gebieden is één van de algemene uitgangspunten geweest, dat een gunstige of herstelbare staat van instandhouding van de soort of het habitatype als randvoorwaarde wordt gesteld.⁵⁰ Alleen gebieden waar het habitatype of het leefgebied en de populatie van een soort een goede (of herstelbare) kwaliteit heeft, zijn dus geselecteerd. Dat is de eerste stap wat betreft 'haalbaar en betaalbaar'. Soorten en habitattypen die sporadisch in een gebied zijn waargenomen, maar waarvan is ingeschat dat deze niet in een gunstige staat van instandhouding kunnen worden gebracht, zijn niet als doel in het gebied opgenomen.

De tweede stap is gezet bij het bepalen van de instandhoudingsdoelstellingen, zowel landelijk (het Natura 2000 doelen-document) als op gebiedsniveau. Eén van de uitgangspunten daarvoor is dat deze 'haalbaar en betaalbaar' zijn. Natuur is uiteraard van onschatbare waarde en niet in geld uit te drukken. De uitvoering van beleid moet echter wel worden betaald. Daarop wordt gedomd wanneer gesproken wordt over 'haalbaar en betaalbaar'.

Om invulling te geven aan de hoofdlijn 'haalbaar en betaalbaar' is als uitgangspunt gekozen om de instandhoudingsdoelstellingen zo te kiezen en in bepaalde Natura 2000-gebieden te lokaliseren, dat hieruit zo min mogelijk inspanningen en gevolgen voor overheden, burgers en economische sectoren voortkomen. Daarbij is bijvoorbeeld ook rekening gehouden met bestaande

plannen en projecten ter realisering van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit is het gehanteerde principe van 'strategisch lokaliseren': behoud of herstel nastreven waar de grootste potentie ligt en dit gemakkelijk kan zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de ecologische uitgangspunten en ambities. Hiertoe zijn diverse consultatierondes met deskundigen en terreinbeheerders gehouden en zijn analyses uitgevoerd, waaronder de knelpunten- en kansanalyse van KIWA. Dit principe is in lijn met artikel 2 van de Habitatrichtlijn. Op basis van het uitgangspunt 'haalbaar en betaalbaar' heeft het Landbouw Economisch Instituut (LEI) een globale kostenanalyse uitgevoerd. Deze analyse wijst uit dat Natura 2000 voldoet aan dit uitgangspunt. Ook heeft het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM) een globale batenanalyse uitgevoerd.

Het vaststellen van de doelen heeft zorgvuldig plaatsgevonden. Er is daarom op voorhand geen reden om deze bij te stellen. Mocht echter bij het opstellen van de beheerplannen in een incidenteel geval blijken dat de noodzakelijke maatregelen disproportioneel zijn, dan zal met de betrokkenen een oplossing worden gezocht en kan worden bezien of het aanwijzingsbesluit op onderdelen kan worden aangepast.⁵¹ Dit wordt ook verankerd in de aanwijzingsbesluiten. Dit wordt overigens gezien als een uiterst middel voor een uitzonderlijke situatie. Daarnaast is de doelrealisatie via prioritering te spreiden in de tijd, zolang de habitattypen en soorten niet achteruitgaan.

Globale kostenanalyse:

Het Landbouw Economisch Instituut (LEI) heeft een globale kostenanalyse uitgevoerd op het Natura 2000 doelen-document. De uitkomsten van dit onderzoek geven een eerste indicatie van de mogelijke kosten van realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Deze bevestigen de lijn dat deze doelstellingen 'haalbaar en betaalbaar' zijn geformuleerd. Voor de kosten betekent dit dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen mogelijk is binnen de kaders van het bestaande beleid (zoals EHS en Kaderrichtlijn Water) en bestaande budgetten. Hiermee zijn de doelstellingen in lijn met de hoofdlijnen zoals opgenomen in de Natura 2000 contourennotitie. In de op te stellen Natura 2000-beheerplannen moet worden bepaald wanneer de doelen gerealiseerd moeten zijn en welke maatregelen daartoe genomen worden. Op dat moment is een kosteninschatting definitiever. De minister van LNV hecht bijzonder aan financiële dekking van doelen en doelrealisatie in de beheerplannen.

Het bovenstaande houdt in dat Nederland zich inspant om zoveel mogelijk habitattypen en soorten in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen. Er kan echter geen onevenredige financiële inspanning verwacht worden om alle habitattypen en soorten te herstellen.⁵² Met oog hierop is voor een aantal soorten en habitattypen (waaronder actieve hoogvenen en de korhoen) in het Natura 2000 doelen-document (hoofdstuk 6) gekozen voor een lager niveau dan gunstige staat van instandhouding. Aanleiding hiervoor is dat verbetering van de ecologische vereisten niet haalbaar wordt geacht, of dat inspanning voor het verbeteren van de ecologische vereisten

⁵⁰ Verantwoordingsdocument, p. 3; Reactiedocument, p. 11.

⁵¹ Tweede Kamer, 2006-2007, 30800 XIV, nr 15, p. 2.

⁵² Natura 2000 contourennotitie, p. 5.

niet opweegt tegen de extra bijdrage die een gebied daarmee zou kunnen leveren aan de realisering van het Natura 2000-doel op landelijk niveau.⁵³

Globale batenanalyse:

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

Het IVM geeft in haar rapportage aan dat de gemiddelde baten voor alle Natura 2000-gebieden circa 4.000 euro per hectare per jaar bedragen. Deze baten betreffen bijvoorbeeld milieuregulering, recreatie en toerisme, verbeterde leefomgeving en voorziening van grondstoffen. De totale omvang van Natura 2000 in Nederland bedraagt ongeveer 1,1 miljoen hectare.

Zie ook bij 1.3.7 Vaststellen onevenredige last; 1.5.2 Betaalbaarheid beheerplannen; 4.1.7 Haalbaar- en betaalbaarheid voor bedrijven en 4.6.5 Kosten voor burgers en bedrijven.

3.5 Belangenafweging

Volgens diverse insprekers zijn de doelen eenzijdig op natuur gericht. Volgens hen klinkt in de formulering van de doelen niet of te weinig door, dat bij de concretisering ervan rekening wordt gehouden met andere relevante en belangrijke belangen zoals economische, agrarische, recreatieve, sociaal-maatschappelijke, cultuurhistorische en landschappelijke. Ook is naar voren gebracht dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met lopende plannen en projecten. Met die overige belangen zou maximaal rekening gehouden moeten worden en realisering van Natura 2000-doelen moet volgens insprekers plaatsvinden via het mechanisme van afweging van belangen. Een natuurorganisatie geeft aan juist ernstig bezwaar te hebben, indien andere dan ecologische overwegingen geleid zouden hebben tot het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen.

Antwoord:

Bij de selectie van gebieden mag geen rekening worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden.⁵⁴ Voor de Vogelrichtlijn, die soortgelijke bepalingen kent, geldt min of meer hetzelfde.⁵⁵ Dit geldt echter niet voor het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen. De Habitatrichtlijn stelt duidelijk dat bij het nemen van maatregelen rekening moet worden gehouden met

dergelijke vereisten (artikel 2, derde lid). De vraag of maatregelen nodig zijn, is uiteindelijk afhankelijk van de instandhoudingsdoelstellingen.

De verplichting tot het aanmelden van Natura 2000-gebieden (Habitatrichtlijn artikel 4, eerste lid) slaat geen acht op de vraag of de habitattypen en soorten in de te melden gebieden in een gunstige staat van instandhouding kunnen worden gebracht. De richtlijn bevat evenmin bijzondere voorzieningen die rekening houden met ecologische⁵⁶ of andere redenen, die het bereiken van een goede staat van instandhouding voor habitattypen of soorten in alle gebieden waar zij voorkomen (nagenoeg) onmogelijk kunnen maken. Daarom moet daarmee juist bij het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen rekening worden gehouden. Daar waar de Habitatrichtlijn een herstelverplichting uitdrukkelijk noemt (artikel 2, tweede lid), is ook vastgelegd dat bij de te nemen maatregelen rekening moeten worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied (artikel 2, derde lid). Bij het opstellen van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten is dat gedaan.

Zoals is aangekondigd in de Natura 2000 contourennotitie is het van groot belang om bij het formuleren van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen, zowel landelijk als per gebied, een beeld te hebben van de huidige staat van instandhouding. Ditzelfde geldt voor de mate waarin de ecologische vereisten in de gebieden op orde zijn en van de inspanningen die nodig zijn om ze op orde te krijgen of te houden. In dit kader is ook gezien hoe mogelijke consequenties voor sociaal-economische sectoren kunnen worden geminimaliseerd. Hiertoe zijn door het ministerie consultatierondes gehouden met deskundigen en terreinbeheerders. Ook is in verband daarmee de globale kostenanalyse uitgevoerd.

Zie ook 3.4 Haalbaar en betaalbaar.

Volgens de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn moeten ecologische factoren in eerste instantie richtinggevend zijn bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen. Binnen de kaders van beide richtlijnen is de ruimte om keuzes te maken benut. Waar doelen gemakkelijker te realiseren zijn, is een hogere doelstelling opgenomen dan op plaatsen waar dit moeilijker is. Dit 'strategisch lokaliseren' voorkomt het onnodig schaden van economische belangen. Voorts zijn de doelen zodanig 'ruim' geformuleerd, dat in het kader van de beheerplannen bepaald kan worden waar, in welke omvang, wanneer en in welk tempo de realisatie kan plaatsvinden. Dit laatste volgt ook uit de redenering in de eerste alinea van dit antwoord. Dat is het principe van 'richting geven' en 'ruimte laten'.

Het afwegen van ecologie en economie gebeurt ook in het

⁵³ Natura 2000 doelendocument, Hoofdstuk 6.

⁵⁴ Europese Hof van Justitie, 7 november 2000, zaak C-371/98.

⁵⁵ Europese Hof van Justitie, 11 juli 1996, zaak C-44/95 en Europese Hof van Justitie, 2 augustus 1993, zaak C-335/90.

⁵⁶ *Voor sommige habitattypen en soorten is juist de samenhang tussen de gebieden van belang en is één enkel gebied nooit voldoende voor een gunstige staat van instandhouding. Klimatologische ontwikkelingen die door de lidstaat niet zijn te beheersen of andere ecologische factoren kunnen het bereiken van een goede staat van instandhouding voor een bepaalde habitatype in een bepaald gebied onmogelijk of nagenoeg onmogelijk maken.*

stelsel van vergunningverlening. Ontwikkelingen in en nabij Natura 2000-gebieden kunnen niet zomaar plaatsvinden. Het is noodzakelijk om zorgvuldig de habitattoets te doorlopen en in kaart te brengen wat de mogelijke gevolgen zijn van die geplande ontwikkelingen op de Natura 2000-gebieden. Uit de huidige praktijk van vergunningverlening valt af te leiden dat de geplande economische ontwikkelingen (eventueel na vooroverleg met het bevoegde gezag) veelal doorgang kunnen vinden – zo nodig onder bepaalde voorwaarden – omdat er meestal voldoende mogelijkheden zijn om natuur- en andere belangen slim met elkaar samen te laten gaan. Dit kost uiteraard wel de nodige inspanning, maar kan worden gezien als een uitdaging voor alle betrokkenen om het beste resultaat te bereiken voor ecologie én economie.

Zie ook 1.1.8 *Belangenafweging*.

3.6 Onderbouwing van instandhoudingsdoelstellingen

Diverse zienswijzen hebben betrekking op de onderbouwing van de in de ontwerp-aanwijzingsbesluiten geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen.

1. Men vindt dat onvoldoende is onderbouwd waarom in een specifieke situatie voor een behoud- of verbeteropgave is gekozen en waarom bepaalde instandhoudingsdoelstellingen in ambitie zijn bijgesteld ten opzichte van de gebiedendocumenten uit 2005 (de informele ronde waarover is gesproken in 3.1 *Haalbaarheid van de landelijke doelen*).
2. Belangrijk onderdeel van de gewenste onderbouwing is informatie over de locatie en de omvang van het genoemde habitattype of de soort binnen het aan te wijzen Natura 2000-gebied. Dit wordt overigens door andere insprekers juist als onwenselijk gezien, omdat de lokalisering in de beheerplannen thuishoort.

Antwoord:

Een deel van de gewenste onderbouwing is te vinden in de aanwijzingsbesluiten. Een ander deel van de onderbouwing staat in de verschillende achtergronddocumenten, zoals het Natura 2000 doelendocument, het Natura 2000 profielendocument, de Natura 2000-gebiedendocumenten en de leeswijzer bij de Natura 2000-gebiedendocumenten.

1. De gevraagde onderbouwing van een behoud- of verbeteropgave is te vinden in de toelichting bij de instandhoudingsdoelstelling in het ontwerp-aanwijzingsbesluit en het gebiedendocument. Het gebiedendocument geeft ook inzicht in de relatieve bijdrage van een specifiek gebied. Dit vormde ook een criterium bij het formuleren van een behoud- of verbeteropgave. De instandhoudingsdoelstelling in een specifiek gebied houdt overigens verband met het landelijke doel van een betreffende soort of habitattype, zoals weergegeven in het Natura 2000 doelendocument. De onderbouwing in de toelichting op de instandhoudingsdoelstellingen wordt waar nodig verbeterd.

2. Deskundigen hebben informatie geleverd over de locatie en de omvang van habitattypen en populaties van soorten. Informatie over soorten (inclusief vogels) is te raadplegen in de profielen op de website van het ministerie van LNV (Natura 2000 profielendocument). Op deze website zijn ook rapporten van verspreiding van verschillende soorten te vinden. LNV onderschrijft het belang dat er beter inzicht komt in de exacte ligging van vooral de habitattypen binnen de Natura 2000-gebieden. Daarom geeft LNV de opdracht om habitatkaarten te maken van de meeste landgebieden. Binnen de watergebieden (c.q. rijkswateren), waarvoor de beheerplannen onder verantwoordelijkheid van Verkeer en Waterstaat worden opgesteld, is de ligging van relevante waarden al grotendeels bekend. De instandhoudingsdoelstellingen worden in de beheerplannen verder uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd. Op het niveau van de Natura 2000-beheerplannen kan, in interactie met de betrokken gebruikers en beheerders van de gebieden, het best bepaald worden waar precies en met welke middelen, in welke omvang en met welk tempo de realisering van de doelen kan plaatsvinden.⁵⁷

Zie ook 1.3.1 *Motivering in Nota's van toelichting*.

3.7 Verwijderen en toevoegen van instandhoudingsdoelstellingen

Men is van mening dat instandhoudingsdoelstellingen onvoldoende onderbouwd toegevoegd of verwijderd zijn ten opzichte van de aanmelding in Brussel (2003).

Antwoord:

De reden van het toevoegen dan wel verwijderen van instandhoudingsdoelstellingen is via eindnoten beknopt weergegeven in de Natura 2000-gebiedendocumenten.⁵⁸ Instandhoudingsdoelstellingen zijn toegevoegd wanneer alsnog is gebleken dat het gebied een wezenlijke bijdrage kan leveren aan het realiseren van het landelijke doel. Dit komt onder meer voor bij recente vestiging van een populatie of bij het bekend worden van de aanwezigheid van een habitattype of soort, die op bijlage I of II van de Habitatrichtlijn is genoemd. Dergelijke recente informatie bereikte LNV diverse keren tijdens de consultatiebijeenkomsten in 2004 en 2005. Anderzijds leidde recente informatie soms tot het schrappen van soorten of habitattypen, bijvoorbeeld wanneer duidelijk werd dat het gebied in de praktijk geen bijdrage kan leveren aan het realiseren van het landelijke doel.

Zie ook 1.1.2 *Onduidelijkheid aangemelde habitattypen en soorten*.

⁵⁷ Natura 2000 doelendocument, p. 11.

⁵⁸ Leeswijzer Natura 2000 gebiedendocumenten, p. 5.

3.8 Ambitieniveau van de instandhoudingsdoelstellingen

Het huidige ambitieniveau van de doelen heeft geleid tot veel zienswijzen. Natuurorganisaties vinden het ambitieniveau doorgaans te laag. Zij stellen geregeld voor om bepaalde doelen naar boven bij te stellen, of specifieke doelen aan een gebied toe te voegen. Anders loopt Nederland volgens hen het risico dat het niet aan de verplichting van de Habitatrichtlijn voldoet. Volgens zienswijzen vanuit het bedrijfsleven zijn veel instandhoudingsdoelstellingen te ambitieus, vooral in relatie tot niet-ecologische belangen en 'haalbaarheid en betaalbaarheid'. Zij pleiten geregeld voor het verlagen van doelen of verwijdering van specifieke doelen.

Antwoord:

Onder 3.4 *Haalbaar en betaalbaar* en 3.5 *Belangenafweging* is voldoende verduidelijkt dat er geen sprake van is dat de instandhoudingsdoelstellingen te ambitieus of te weinig ambitieus zijn gesteld.

Uit de zienswijzen blijkt dat een deel van de zorg over het gehanteerde ambitieniveau voortkomt uit de relatie tussen de instandhoudingsdoelstellingen van vogels op landelijk en op gebiedsniveau. Als men de gebiedsdoelen, in dit geval de genoemde richtinggevende aantallen van vogels van een soort, bij elkaar optelt en vergelijkt met het landelijke doel (aantal) van de soort, is er op gebiedsniveau vaak een tekort. Het landelijke doel omvat de som van deze gebiedsdoelen én de vogels die in gebieden buiten het Natura 2000-netwerk bijdragen aan het landelijke doel⁵⁹. Maar deze laatste categorie wordt niet apart genoemd. Dit laat onverlet dat met de huidige selectie van Natura 2000-gebieden de Nederlandse bijdrage aan het Europese Natura 2000-netwerk naar verwachting is gewaarborgd. Bij de evaluatie in 2015 wordt bekeken of met de huidige selectie de landelijke doelen inderdaad worden gehaald, of dat bijstelling nodig is.

3.9 Kwantificeren van de instandhoudingsdoelstellingen

Over de kwantificering van de instandhoudingsdoelstellingen zijn de meningen verdeeld. Een aantal partijen meent dat de besluiten heldere kwantitatieve aanknopingspunten voor de doelen moeten bevatten (onder meer bij de vogeldoelen), om een behoud- of herstelopgave te kunnen kwantificeren. Dit wordt gezien als een absoluut noodzakelijk sturingsmechanisme en toetsingskader voor de uitvoeringspraktijk. Het achterwege blijven van een ambitie om ontwikkelingen te kwantificeren, maakt het volgens insprekers moeilijk om inzicht te krijgen in de

⁵⁹ In het rapport 'Trends van vogels in het Nederlandse Natura 2000-netwerk' van SOVON en CBS (2005/09) staat beschreven welk deel van de Nederlandse populatie in de Vogelrichtlijngebieden voorkomt.

gevolgen daarvan. Andere partijen vinden dat de vertaling van (vogel)doelen naar gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen de praktijk juist onwerkbaar maakt en dus onnodig is en bovendien verder gaat dan de Europese Commissie van ons vraagt.

Antwoord:

Nederland heeft bij de uitwerking van de doelen voor de vogelsoorten en slechts een beperkt aantal Habitatrichtlijnsoorten, waaronder de gewone zeehond, aantallen genoemd in de instandhoudingsdoelstelling. Dit is alleen gebeurd als er voldoende betrouwbare kwantitatieve data van de betreffende soort beschikbaar waren.

De Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn schrijven geen kwantitatieve instandhoudingsdoelstellingen voor. Dit is dus een invulling die Nederland als lidstaat heeft gegeven aan de verplichting om de gunstige staat van instandhouding te behouden of te bereiken. In het Natura 2000 doelendocument wordt expliciet aangegeven, dat de gehanteerde aantallen geen streefaantallen zijn. Ze vormen een indicatie voor de gewenste draagkracht van het leefgebied en zijn richtinggevend (een hulpmiddel) bij het bepalen van de te nemen (beheer)maatregelen en de monitoring van de ontwikkelingen in de gebieden en bij de vergunningverlening. Dit betekent niet dat een beheerder moet garanderen dat er elk jaar eenzelfde aantal vogels (of soorten) in zijn gebied zijn. Dat zou onlogisch zijn. Voor niet-broedvogels bijvoorbeeld, zijn de aantallen die de draagkracht van een gebied weergeven, gebaseerd op gemiddelden over een bepaalde periode. Er wordt dus rekening gehouden met natuurlijke fluctuaties van de populaties. Die kunnen bijvoorbeeld het gevolg zijn van het voedselaanbod elders, de verdeling van de vorst over het land of oorzaken buiten Nederland. Het doel is zodanig geformuleerd, dat het accent ligt op omvang en kwaliteit van het leefgebied dat op orde moet zijn of worden gebracht.

3.10 Systematiek vogelaantallen

Een aantal partijen betwijfelt of wel de juiste systematiek is gehanteerd voor het bepalen van de richtinggevende aantallen in de instandhoudingsdoelstellingen bij vogels. Gesuggereerd wordt om de systematiek van de Vogelbescherming te overwegen. Daarbij wordt gewerkt met seizoensmaxima in plaats van seizoensgemiddelden.

Antwoord:

Voor de aanwijzing van de gebieden zijn de seizoensmaxima zijn gebruikt: een gebied is aangewezen als het gemiddelde van de vijf maximum aantallen van een soort over de seizoenen 1993/94-1997/98 (dus de vijf hoogste waarnemingen in die periode) meer bedroeg dan 1% van de internationale populatie. Dit is dus gebeurd volgens de methode van Vogelbescherming.

Vervolgens wordt met een getal in de instandhoudingsdoelstelling zo goed mogelijk de gewenste draagkracht aangegeven. Daarmee is het seizoensgemiddelde stabiel, omdat het een steviger weerslag geeft van het gebruik van het gebied over het

hele seizoen. En omdat het door middeling van twaalf maanden minder fluctueert en minder afhankelijk is van weersomstandigheden (het maximum valt vaak rond midwinter) en telfouten. Om bovengenoemde redenen is gebruik van het seizoensgemiddelde ook beter geschikt voor het uitvoeren van een passende beoordeling.

Een seizoensmaximum heeft altijd betrekking op slechts een deel van de functies, meestal de foerageer- en/of slaapfunctie tijdens overwintering. Het maximum laat niet de intensiteit van het gebruik van een gebied zien, omdat het niet weergeeft of de vogels een maand of het hele jaar aanwezig zijn. Een gebied kan bijvoorbeeld voor een soort behalve als overwinteringsgebied ook als ruigebied dienen, maar met wat minder vogels. Dan kan dat gebied bij gebruik van maxima die functie als ruigebied geheel verliezen, zonder dat je dat terugziet als een afname van het maximum. Daarom is er voor gemiddelden gekozen.

3.11 Lage aantallen

Een aantal insprekers is zich bewust van het feit dat genoemde vogelaantallen een hulpmiddel zijn bij het vormgeven van beheer en vergunningverlening. Het is dus geen 'absoluut getal' dat moet worden gehaald. Toch heeft men moeite met het detailniveau van de instandhoudingsdoelstellingen in de gevallen waar het – als gevolg van de gehanteerde systematiek – slechts om een beperkt aantal vogels gaat (bijvoorbeeld twee broedparen voor de porseleinhoen, tien broedparen voor de rietzanger en vier exemplaren van de kleine zwaan).

Antwoord:

Bij de formulering van een doel voor broedvogels is bepalend of het gebied een relevante bijdrage aan het realiseren van het landelijke doel levert of kan gaan leveren. Onder andere de volgende factoren zijn van invloed op het aantal broedvogels van een bepaalde soort dat in een concreet gebied voorkomt: omvang van het Natura 2000-gebied, omvang en kwaliteit van geschikt leefgebied daarbinnen, benodigde omvang van het leefgebied en verspreiding van de soort over Nederland. Dit betekent bijvoorbeeld dat in een groot Natura 2000-gebied met een groot oppervlak geschikt leefgebied een bepaalde soort in grotere aantallen voorkomt, dan in een kleiner gebied met minder geschikt leefgebied. Voor een soort als de zeearend geldt bijvoorbeeld per definitie dat een groot leefgebied nodig is. In regel betekent dit dat slechts een of twee broedparen in een gebied voorkomen.

3.12 Regionale instandhoudingsdoelstellingen

Voor een aantal gebieden (Delta, IJsselmeergebied) is vooral voor broedvogels gebruik gemaakt van regionale doelen. Dit betekent dat de draagkracht van een Natura 2000-gebied moet bijdragen aan een regionale populatie, gevormd door diverse

Natura 2000-gebieden. Deze methodiek heeft tot redelijk veel zienswijzen geleid.

Voorstanders van instandhoudingsdoelstellingen op regionaal niveau zien enerzijds de relevantie vanwege de samenhang tussen verschillende gebieden en anderzijds het wisselend voorkomen van de betreffende soorten (dynamiek) tussen deze gebieden. Daarnaast geeft deze groep insprekers aan dat instandhoudingsdoelstellingen per gebied een te beperkt gezichtsveld hebben, minder flexibel zijn en tot gevolg kunnen hebben dat ontwikkelingen in een gebied te zeer worden belemmerd of zelfs onmogelijk gemaakt.

Tegenstanders menen echter dat door de regionale instandhoudingsdoelstellingen niet duidelijk is wat de bijdrage van een specifiek gebied is. Volgens hen is het bij vergunningverlening ondoenlijk om de effecten op gebiedsniveau te beoordelen. Een kleine groep insprekers stelt daarom voor om bij vogels zowel regionale als gebiedsdoelen te benoemen.

Antwoord:

Er is bij de broedvogels voor gekozen om, net als bij de niet-broedvogels, voor ieder gebied een doel te formuleren. Hierdoor is duidelijk wat de bijdrage van het gebied aan het landelijk doel is. Ook levert dit de meeste duidelijkheid in het kader van de vergunningverlening. Echter, voor de gewone zeehond en voor een beperkt aantal broedvogelsoorten in het Deltagebied is een regionaal doel geformuleerd vanwege het sterk wisselende voorkomen per gebied.⁶⁰ Dit geldt voor de kluut, bontbekplevier, strandplevier, zwartkopmeeuw, grote stern, visdief en dwergstern⁶¹. Daarnaast is er voor de aalscholver in het IJsselmeergebied een regionaal doel geformuleerd. Dit regionaal doel vergt afstemming van de Natura 2000-beheerplannen binnen de desbetreffende regio. In principe ligt het in de rede dat voor betreffende broedvogelsoorten de doelen in de beheerplannen worden uitgewerkt in ruimte, omvang en tijd.

De zienswijzen over dit punt zijn inherent aan de gekozen systematiek. Daarbij is zowel naar de regionale populatie gekeken als naar de bijdrage die een gebied daarin kan leveren. Deze systematiek doet recht aan het gedrag van de populatie en de uitwisseling tussen de gebieden. Op basis van onderzoeken, tellingen en 'professional judgement' is een verdeling over de gebieden gemaakt, die het instandhouden van een regionale populatie verzekert. Daarbij moet ook worden betrokken wat er onder 3.9 *Kwantificeren van de instandhoudingsdoelstellingen* staat over de status van de kwantitatieve doelen. De omvang en kwaliteit van het leefgebied voor een soort binnen dat gebied en binnen de regio zijn dus van belang voor een gebied. Hiervan is ook afhankelijk gesteld of er sprake is van een behoudsdoel of een verbeterdoel.

3.13 Complementaire doelen

Binnen ondernemend Nederland overheerst in de zienswijzen de mening dat complementaire doelen niet nodig zijn en dat zij

⁶⁰ Leeswijzer Natura 2000-gebiedendocumenten, p. 10.

⁶¹ Natura 2000 doelendocument, p. 68.

een 'nationale kop' op de Europese wetgeving zetten. Natuurorganisaties geven in de zienswijzen aan dat complementaire doelen terecht zijn toegevoegd en dat er meer complementaire doelen moeten worden toegevoegd, waar en wanneer dat noodzakelijk is.

Antwoord:

Nederland neemt maatregelen om op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding voor soorten en habitattypen te realiseren. Voor de meeste soorten en habitattypen kan het landelijk doel worden gerealiseerd met de gebiedsdoelen die zijn gebaseerd op de aanmeldingen bij de Europese Commissie. Voor een beperkt aantal soorten en habitattypen zijn op basis van artikel 10a, derde lid van de Natuurbeschermingswet 1998 'complementaire doelen' geformuleerd.⁶² Dit zijn soorten en habitattypen die sterk onder druk staan en waar duurzame instandhouding op Europees niveau in belangrijke mate afhankelijk is van de Nederlandse bijdrage. Dit betekent dat aan een beperkt aantal Vogelrichtlijngebieden Habitatrichtlijndoelen zijn toegekend (en andersom) en dat aan een beperkt aantal Habitatrichtlijngebieden 'ontwikkeldoelen' zijn toegekend. Eén van de redenen is om de opgave voor Natura 2000 te focussen op het Natura 2000-netwerk. Zo wordt een zo klein mogelijke opgave voor het realiseren van de landelijke doelen buiten het Natura 2000-netwerk gelegd. Er is hier dus zeker geen sprake van een 'nationale kop'. Met behulp van deze complementaire instandhoudingsdoelstellingen, die met de grootst mogelijke terughoudendheid zijn geformuleerd, is de realisering van de landelijke doelen voldoende gewaarborgd. Deze doelen maken volwaardig onderdeel uit van de aanwijzingsbesluiten, maar worden niet aangemeld bij de Europese Commissie.

3.14 Trends, dynamiek en autonome ontwikkelingen

Een aantal zienswijzen, afkomstig van een grote variëteit aan insprekers, is gewijd aan de invloed van autonome ontwikkelingen (zoals klimaatverandering, autonome negatieve trend van soort x of habitatype y) en de afhankelijkheid van andere Natura 2000-gebieden binnen en buiten Nederland (grensoverschrijdende opgaven). Natuurorganisaties stellen dat slecht stuurbare ontwikkelingen binnen of buiten een Natura 2000-gebied geen grond mogen zijn om af te zien van herstelopgaven in dat gebied. Zeker niet zonder dat gemotiveerd wordt aangetoond dat de achteruitgang van een soort of habitatype niet valt te stoppen. Andere partijen betwijfelen juist of bij het opstellen van de instandhoudingsdoelstellingen wel voldoende rekening is gehouden met dergelijke slecht stuurbare ontwikkelingen. Zij verzoeken dit alsnog te doen: *'In onze ogen is bij het vaststellen van de natuurdoelen geen rekening gehouden met wijzigingen van het klimaat. In de ontwerpbesluiten wordt daar niet op ingegaan, terwijl deze veranderingen zeer bepalend kunnen zijn voor welke natuurdoelen gehaald kunnen worden. Het is tegenstrijdig dat de overheid haar burgers waarschuwt voor de gevolgen van*

⁶² Natura 2000 doelendocument, p. 35-36.

de klimaatverandering, maar er zelf bij het vaststellen van de natuurdoelen geen rekening mee houdt.'

Antwoord:

Eén van de uitgangspunten uit de Natura 2000 contourennotitie is dat doelen in tijd robuust geformuleerd moeten zijn. Dit om te kunnen anticiperen op bijvoorbeeld natuurlijke dynamiek en klimaatverandering.⁶³

Het Natura 2000 doelendocument is gebaseerd op de beste beschikbare informatie van dit moment. De staat van instandhouding van de habitattypen en soorten waarvoor Nederland verantwoordelijkheid draagt, is beoordeeld aan de hand van deze informatie, samen met veel deskundigen en beheerders van de gebieden. Daarbij is nadrukkelijk rekening gehouden met de (huidige) condities in de 162 Natura 2000-gebieden. Dit met de beste beschikbare informatie over de autonome en gewenste ontwikkelingen in de Natura 2000-gebieden, met ontwikkelingen in andere landen (bijvoorbeeld voor vogels) én met mogelijke consequenties van klimaatverandering. Vanwege de onzekerheden die samenhangen met natuurlijke dynamiek en klimaatveranderingen zijn de doelen ruim geformuleerd. Daarom ook is er in 2015 een evaluatie van het Natura 2000 doelendocument voorzien. Zonodig worden dan ook aanwijzingsbesluiten gewijzigd.

De geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen worden in omvang, ruimte en tijd nader uitgewerkt in de Natura 2000-beheerplannen. De doelen zijn zo geformuleerd, dat bijvoorbeeld wordt aangegeven dat de oppervlakte binnen de marges van natuurlijke fluctuaties moet worden behouden. Dit betekent niet dat habitattypen steeds op dezelfde plek moeten liggen. In een aantal situaties is aangegeven dat uitbreiding van het oppervlakte van een bepaald habitatype (bijvoorbeeld door successie) ten koste mag gaan van een ander habitatype. In sommige gevallen wordt alleen de aanwezigheid van een habitatype als doel gesteld, zonder specificatie van oppervlakte. Daarnaast geeft het Natura 2000 doelendocument waar nodig aan dat natuurlijke dynamiek essentieel is voor de duurzame instandhouding of ontwikkeling van bepaalde habitattypen (zoals duinen, eikenhaagbeukenbossen en droge heiden): *'In estuaria en de duinen op de Waddeneilanden is handhaven van voldoende ruimte voor dynamische processen de belangrijkste opgave.'*

De grote wateren vormen een bijzondere categorie: ze beslaan een aanzienlijk deel van de oppervlakte van de Natura 2000-gebieden en kenmerken zich veelal door dynamische processen. Bij sommige grote wateren zijn negatieve autonome trends zichtbaar. Daarom is het, gezien de daarmee samenhangende onzekerheden, moeilijk om voor een langere periode doelen te formuleren. Voor deze gebieden, zoals de Oosterschelde⁶⁴, zijn de doelen, afgestemd op de huidige trends, vastgesteld tot uiterlijk 2015. Daarbij is een studieopgave geformuleerd met betrekking tot mogelijke oplossingsrichtingen.

⁶³ Natura 2000 contourennotitie, p. 5.

⁶⁴ Voor de Oosterschelde zijn de doelen afgestemd op de achteruitgang van de droogvallende platen met ongeveer 50 hectare per jaar.

3.15 Natuurbeschermingswet-doelen

Er bestaat bij veel insprekers onduidelijkheid over het vertalen van 'oude Natuurbeschermingswet-doelen' naar instandhoudingsdoelstellingen. Voor veel van de Natura 2000-gebieden geldt dat deze al op grond van de Natuurbeschermingswet 1967 waren aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument. De oude Natuurbeschermingswet-doelen blijven voor deze gebieden gehandhaafd. De aanwijzingsbesluiten op grond van de Natuurbeschermingswet 1967 zijn qua inhoud en systematiek niet op eenvoudige wijze te vergelijken met de Natura 2000-doelen. Veel van deze besluiten zijn erg algemeen geformuleerd (alleen kwalitatief en zeker niet kwantitatief) en betreffen soms deels doelen die niet meer actueel zijn. De formuleringen van de oude Natuurbeschermingswet-doelen kunnen vragen oproepen over de interpretatie daarvan in relatie tot de Natura 2000-doelen. Zo wordt door een inspreker voorgesteld om de oude Natuurbeschermingswet-doelen op te schalen, bijvoorbeeld door deze op te nemen als een afzonderlijk 'complementair doel.'

Antwoord:

De doelstellingen ten aanzien van het behoud, herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied waarvoor het gebied destijds werd aangewezen als beschermd natuurmonument, maken deel uit van de instandhoudingsdoelstelling. Dit volgt uit artikel V, tweede lid, van de wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen in samenhang met artikel 15a, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

Dit is een bewuste keuze van de wetgever geweest. Dergelijke doelen waren immers al beschermd onder de Natuurbeschermingswet 1967 en het is niet de bedoeling dat de Europese regels ertoe leiden dat voorheen beschermde natuurwaarden na implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn geen bescherming meer verdienen.

In de aanwijzingsbesluiten zal worden geëxpliciteerd welke doelstellingen ten aanzien van het behoud, herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied vanwege deze wettelijke bepaling zijn toegevoegd aan de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 (zoals geformuleerd in hoofdstuk 4 van de Nota van toelichting). Soms is het niet nodig extra doelen te formuleren omdat de doelen inhoudelijk samenvallen. Doelen ten aanzien van het behoud en herstel van natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis worden ook niet opgenomen indien zij strijdig zijn met Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen of wanneer bescherming niet langer aan de orde is.

Zie ook 1.1.10 Ruimere doelstelling Natuurbeschermingswet 1998; 4.6.4 Voormalige beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten en 4.6.9 Rechtsgevolgen niet relevante soorten en habitattypen.

3.16 Realisatietermijn van instandhoudingsdoelstellingen

Insprekers merken op dat in de huidige ontwerpbesluiten en in de achterliggende toelichting, bijlagen of achtergronddocumenten niet wordt aangegeven binnen welke termijn een geformuleerde herstelopgave moet zijn gerealiseerd. In aanvulling op de ecologische urgentie, de juridische verplichtingen en de 2010 biodiversiteitsdoelstelling dragen insprekers nog een belangrijke reden aan om termijnen voor herstel aan te geven. Zij menen dat het vanuit de toetsbaarheid en handhaving een absolute noodzaak is om termijnen op te nemen in de instandhoudingsdoelen. Er wordt verzocht om de ontwerp-aanwijzingsbesluiten op dit punt te heroverwegen en een realisatietermijn op te nemen. Andere partijen zijn juist tegen het opnemen van realisatietermijnen die de mogelijkheid tot fasering sterk zouden beperken.

Antwoord:

Zoals gesteld, zijn termijnen onmisbaar om de realisatie van doelen te plannen. Deze plannen zijn grotendeels afhankelijk van regionale en zelfs lokale stand van zaken en omstandigheden. Daardoor zijn de op te stellen beheerplannen de aangewezen plaats voor realisatietermijnen.

Omdat de natuur zijn eigen termijnen stelt, is afgezien van het noemen van concrete realisatietermijnen voor de instandhoudingsdoelstellingen. Ook de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn noemen geen termijn voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van habitattypen en soorten.

Dit laat onverlet dat het belangrijk is om prioriteiten aan te brengen bij het realiseren van de doelen. Zo maken rijk en provincies voor een aantal categorieën Natura 2000-gebieden nadere afspraken over de afstemming van de implementatietrajecten van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en Natura 2000. Dit om tijdig zicht te krijgen op de benodigde watercondities. Daarbij wordt uitgegaan van de volgende prioritering:

1. *Natura 2000-gebieden met een 'sense of urgency' op het gebied van water.*
Voor de 'sense of urgency'-gebieden met een wateropgave is het van belang om de watercondities zo snel mogelijk, uiterlijk in 2015, op orde te brengen (Natura 2000 doelendocument, juni 2006).
2. *Natura 2000-gebieden die (deels) op de TOP-lijst staan.*
Voor de gebieden op de TOP-lijst moeten de doelen in 2015 zijn gerealiseerd. Deze lijst is op 6 juli 2007 aan de Tweede Kamer gezonden.⁶⁵
3. *Natura 2000-gebieden met overige wateropgaven.*
Deze categorie betreft Natura 2000-gebieden die niet tot de 'sense of urgency'-gebieden behoren, ook geen TOP-lijst gebied bevatten, maar wel een wateropgave kennen volgens het Natura 2000 doelendocument. Ook in deze gebieden is

⁶⁵ Tweede Kamer, 2006-2007, 30 800 XIV, nr. 134.

het van belang om de watercondities tijdig te realiseren. Dit betekent dat het tempo van realisatie van de watercondities het behalen van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar mag brengen.

Voor het overige wordt erop vertrouwd dat bij het opstellen van de beheerplannen helder genoeg wordt aangegeven wat haalbare en realistische herstellingsopgaven zijn en welke termijnen daarbij mogelijk zijn. Het is wel goed om te beseffen dat niet alle maatregelen tegelijkertijd hoeven te worden uitgevoerd. Door fasering in tijd kunnen de kosten over een langere periode worden verspreid. Het vaststellen van termijnen waarbinnen de doelen moeten worden gerealiseerd, zou een inperking van deze flexibiliteit betekenen.

Ten slotte heeft de 2010 biodiversiteitdoelstelling van de Europese Top van 2001 geen betrekking op herstel, maar op het stoppen van achteruitgang.

3.17 Weidevogels

Een aantal insprekers maakt zich zorgen over de weidevogels in en nabij Natura 2000-gebieden. Door functiewijziging vanwege waterberging, moerasvorming en andere Natura 2000-doelen dreigt de achteruitgang van weidevogels te versnellen. In een aantal Nota's van toelichting komt de reeds ingezette functieverandering onvoldoende naar voren.

Antwoord:

De weidevogels zijn zeker een punt van zorg. LNV streeft daarom naar een structurele oplossing voor het weidevogelbeheer. Daarbij moet ook een groot belang worden toegedicht aan een rijk agrarisch cultuurlandschap buiten de Natura 2000-gebieden. Veel weidevogels komen als broedvogel gelukkig nog steeds wijd verspreid in ons land voor. Van de weidevogels staat de kempfaan wel op bijlage I van de Vogelrichtlijn. Daarom wijst de minister van LNV de belangrijkste broedgebieden van deze weidevogel aan als Natura 2000-gebied. Andere weidevogels staan niet op bijlage I. Maar voor soorten die trekken, heeft de minister indien nodig Natura 2000-gebieden aangewezen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de meeste weidevogels zich begeven in weidevogellandschap buiten de Natura 2000-gebieden.

In het kader van het beheerplan moet bij functiewijzigingen binnen Natura 2000-gebieden worden bekeken hoe het weidevogelbeheer inpasbaar is. Weidevogels zijn overigens veelal ook gebaat bij instandhoudingsdoelstellingen die niet direct op hen gericht zijn, maar bijvoorbeeld op overwinterende ganzen. Hierdoor komt het aspect van weidevogels in beheerplannen ook vanuit andere invalshoeken aan de orde. Bij functiewijzigingen die niet primair natuurdoelen (zoals waterberging) dienen, moeten bestaande waarden worden meegenomen in de toetsingen.

Zie ook 6.3.4 Waterberging in relatie tot Natura 2000.

3.18 Nulsituatie of uitgangspunt

Een aantal insprekers vraagt zich af wat het uitgangspunt was bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen. Om straks te kunnen beoordelen of de doelen gehaald zijn, is eerst een nulmeting nodig. Is dat gebeurd?

Antwoord:

Bij het vaststellen van de gebiedsdoelen is niet uitgegaan van een bepaald referentiejaar, zoals het moment van aanwijzing als Vogelrichtlijngebied of aanmelding als Habitatrichtlijngebied. Bij het vaststellen van de doelen is gekeken naar de huidige staat van instandhouding van de betreffende soort of het habitattypen op landelijk niveau. Ook is gekeken naar het (minimaal) benodigde aantal en/of oppervlak leefgebied of habitattypen om een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau te realiseren. Nederland heeft immers niet de verplichting op zich genomen een bepaald oud niveau te behouden of opnieuw te bereiken. Wél om maatregelen te nemen die de natuurlijke flora en fauna van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding houden of brengen.

De nulmeting waar diverse insprekers het over hebben, is feitelijk de huidige staat van instandhouding van een soort of habitattypen in een specifiek gebied. Deze vormde mede de basis voor vaststelling van de instandhoudingsdoelstelling van de soort of het habitattypen in het gebied. In de ontwerp-aanwijzingsbesluiten is aangegeven of voor een soort of habitattypen in een concreet gebied een behoud- of verbeterdoel geldt. Zo is bijvoorbeeld een behouddoel geformuleerd als het gebied een voldoende bijdrage levert aan de realisering van het doel op landelijk niveau of als onevenredige maatregelen nodig zouden zijn om het gebied een grotere bijdrage te laten leveren.

3.19 Verdwijnen soorten en habitattypen

Insprekers merken op dat sommige soorten en habitattypen gevoelig zijn voor ecologische veranderingen in hun leefgebied. Bovendien is vaak niet duidelijk in te schatten wat de gevolgen zijn van bepaalde natuurmaatregelen of van de aanleg van nieuwe natuur. In het ontwerpbesluit staat echter niet wat de consequenties zijn, als soorten of habitattypen uit het aangewezen gebied verdwijnen door onvoorziene veranderingen als gevolg van getroffen maatregelen.

Antwoord:

In het aanwijzingsbesluit worden de instandhoudingsdoelstellingen vermeld, op grond waarvan de verplichting bestaat om de genoemde habitattypen en soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Eén van de uitgangspunten in de Natura 2000 contourennotitie daarbij is geweest, dat doelstellingen in de tijd robuust geformuleerd moeten zijn. Dit om te kunnen anticiperen op bijvoorbeeld natuurlijke dynamiek en klimaatverandering. Als de instandhoudingsdoelstellingen niet gehaald lijken te worden, bijvoorbeeld wanneer een populatie vogels

ondanks de bescherming toch kleiner wordt, moet Nederland maatregelen nemen om deze ontwikkeling te keren. Artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn, verplicht de lidstaat namelijk om de achteruitgang tot staan te brengen en de gunstige staat van instandhouding te herstellen. Soms zal dat niet werken, bijvoorbeeld bij klimaatverandering of als trekkende soorten in het buitenland negatief worden beïnvloed. Er zijn dan geen sancties. Gezien een aantal onzekerheden over te verwachten ontwikkelingen, die voortkomen uit natuurlijke dynamiek en klimaatveranderingen, is voor het jaar 2015 voorzien in een evaluatie van het Natura 2000 doelendocument. Indien noodzakelijk worden dan ook de betreffende aanwijzingsbesluiten gewijzigd.

Het is wel belangrijk dat wetenschappelijk goed wordt onderbouwd waarom een soort of habitatype is achteruit gegaan of vrijwel is verdwenen. En dat al het mogelijke is gedaan om de achteruitgang te stoppen. Voorts mag de landelijke opgave voor de betreffende soort of habitatype niet in gevaar komen.

3.20 Reikwijdte instandhoudingsdoelstellingen

Enkele insprekers menen dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in de beheerplannen niet beperkt moet blijven tot het Natura 2000-gebied. Bij de realisatie moet ook rekening worden gehouden met de omgeving buiten het Natura 2000-gebied.

Antwoord:

De instandhoudingsdoelstellingen zijn per definitie beperkt tot de specifieke Natura 2000-gebieden, omdat dit voortvloeit uit artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998. Uitgangspunt is immers dat een Natura 2000-gebied dusdanig wordt begrensd, dat realisatie van de instandhoudingsdoelstelling binnen dat gebied mogelijk is. Er moet overigens wel rekening worden gehouden met de omgeving buiten het Natura 2000-gebied (externe werking). Plannen, projecten of handelingen die plaatsvinden buiten de begrenzing van een Natura 2000-gebied, maar die schadelijke effecten kunnen hebben voor de te beschermen waarden en kenmerken binnen het gebied, moeten door het bevoegd gezag aan de hoofddoelstelling worden getoetst. Dit door toepassing van het (Europeesrechtelijke) afwegingskader, dat is vastgelegd in de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet 1998.



4. Rechtsgevolgen

4.1 Bestaand gebruik

4.1.1 Gevolgen voor bestaand gebruik

Bij diverse insprekers bestaat onduidelijkheid over de juridische gevolgen van Natura 2000 voor bestaand gebruik. Veel ondernemers vinden dat bestaand gebruik ongehinderd moet kunnen doorgaan, zonder vergunningplicht of andere restricties. Waarom wordt bestaand gebruik niet ongemoeid gelaten?

Antwoord:

De Natuurbeschermingswet 1998 schrijft voor dat alle activiteiten met mogelijk schadelijke gevolgen voor het Natura 2000-gebied vergunningplichtig zijn, ongeacht of het gaat om nieuwe activiteiten of bestaand gebruik.

De bestuurlijke insteek is om zoveel mogelijk ruimte te bieden voor continuering van bestaand gebruik, binnen de voorwaarden die de instandhoudingsdoelstellingen daaraan stellen.

Het beheerplan heeft een centrale rol als het gaat om de regulering van bestaand gebruik. Juist omdat daarin concreet wordt gemaakt hoe en op welke termijn de instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd. Dus kan dan worden getoetst of bestaand gebruik daar wel of geen negatief effect op heeft.

De bevoegde instanties stemmen onderling af hoe zij bestaand gebruik in de beheerplannen zullen behandelen en opnemen. De beheerplannen zullen echter niet voor alle activiteiten uitsluitend kunnen geven over de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen. Voor sommige (bestaande) activiteiten zal dan ook in de toekomst een traject van vergunningverlening aan de orde blijven.

Bij gebruikers bestaat onzekerheid over de vergunningplicht voor het gebruik gedurende de periode dat er nog geen beheerplannen zijn vastgesteld. Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg op 25 april 2007, heeft de minister de Tweede Kamer op 14 mei 2007 het wetsvoorstel aangeboden tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 tot regulering van bestaand gebruik. Deze wetswijziging regelt dat het bestaand gebruik in de periode tot een beheerplan onherroepelijk is geworden, niet vergunningplichtig is. Het bestaand gebruik kan ongestoord doorgang vinden, tenzij het aantoonbaar de beschermde natuurwaarden in gevaar kan brengen. Onder een aantoonbare

schadelijk bestaand gebruik wordt in het wetsvoorstel verstaan: een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitat-typen en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied en het optreden van storende factoren, die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, een significant effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. De beoordeling daarvan is aan de minister. Daarbij kan zij zonodig gebruik maken van een aanschrijvingsbevoegdheid. Deze bevoegdheid houdt in dat degene die bestaand gebruik 'uitoefent', opgedragen kan worden het gebruik aan te passen of te beëindigen wanneer het ministerie van LNV aantoonbaar dat het gebruik schadelijk kan zijn voor de beschermde natuurwaarden.

Om meer duidelijkheid te krijgen over bestaand gebruik, hebben de ministeries van LNV, Verkeer en Waterstaat, Defensie, VROM, EZ en de provincies besloten om bestaand gebruik van verschillende sectoren nader in kaart te brengen. Het betreft de sectoren wonen, industrie, delfstoffenwinning, beheer wateren, defensie, recreatie, natuur, visserij en landbouw. Onderzocht wordt welke activiteiten in het algemeen welk effect hebben op de instandhoudingsdoelstellingen, al dan niet na toepassing van mitigerende maatregelen. De voorstellen zullen met de betreffende sectoren worden besproken. Zij ondersteunen deze aanpak. Zodoende ontstaat een leidraad voor de op te stellen beheerplannen. Bij het opstellen van het beheerplan zal de algemene leidraad gebiedsspecifiek worden getoetst om te bevestigen of er redenen zijn om ervan af te wijken.

4.1.2 Omkering van de bewijslast

In de zienswijzen wordt aangevoerd dat van ondernemers niet mag worden verwacht om aannemelijk te maken dat bestaande en nieuwe activiteiten niet tot een significante verstoring van de te beschermen natuurwaarden zullen leiden. Want in feite zou dat een omkering van de bewijslast zijn en dat vindt men niet acceptabel.

Antwoord:

Voor nieuwe activiteiten is het vanzelfsprekend, dat de verantwoordelijkheid bij de ondernemer ligt om aan te tonen dat een activiteit geen negatief effect zal hebben. Het is echter niet altijd nodig om een passende beoordeling uit te laten voeren. In het vooroverleg met het bevoegd gezag (in veruit de meeste gevallen de provincie) wordt besproken of dit nodig is.

Voor bestaand gebruik voert het ministerie van LNV, samen met provincies, het beleid om alleen in uitzonderingssituaties vergunningstrajecten te starten. Als het wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen, geldt dat bestaand gebruik (totdat er een beheerplan voor dat gebied is vastgesteld) in principe geen vergunning nodig heeft. Bestaand gebruik dat is aan te merken als project met mogelijke significante gevolgen, is en blijft ook na de wetwijziging vergunningplichtig. De minister krijgt op grond van het nieuw in te voeren artikel 19c wel de bevoegdheid om in het uiterste geval bestaand gebruik te verbieden. In een dergelijke situatie moet uiteraard worden gemotiveerd waarom er sprake kan zijn van een kwaliteitsverslechtering of significante verstoring. De bewijslast om hiertoe onderzoek uit te voeren ligt bij het ministerie van LNV.

4.1.3 Ontwikkelingsmogelijkheden en het begrip 'significant'

Veel insprekers geven aan dat er onduidelijkheid is over de gevolgen voor de ontwikkeling van bedrijven. Veel agrariërs en recreatieondernemers hechten er belang aan dat hun bedrijven zich ongestoord kunnen ontwikkelen en dat uitbreiding mogelijk is. Gevreesd wordt dat hele gebieden 'op slot' gaan. Ook wordt gesteld dat een beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden voor bedrijven nadelig kan zijn voor het draagvlak van natuurbeleid. Het begrip 'significant' roept veel vraagtekens op en draagt bij aan dit gevoel. Ook provincies vinden het belangrijk dat er, naast de ontwikkeling van de natuur, ook ruimte is voor economische ontwikkelingen.

Antwoord:

Een deel van de beperkingen van de ontwikkelingsmogelijkheden die insprekers ondervinden is niet uitsluitend het gevolg van Natura 2000. Een aantal beperkingen vloeit voort uit reeds bestaand beleid en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu of natuur.

Voor nieuwe projecten spelen feitelijk dezelfde vragen als bij bestaand gebruik. In eerste instantie moeten instandhoudingsdoelstellingen in het gebied duidelijk zijn. Vervolgens staat de vraag centraal of er significante schade wordt gedaan aan die instandhoudingsdoelstellingen. Zo ja, dan kan een project in die vorm en opzet geen doorgang vinden. De invulling van het begrip 'significant' speelt hierbij een sleutelrol. 'Significant' is een Europeesrechtelijk begrip dat is ontleend aan de Habitatrichtlijn. De nationale wetgever heeft beperkt ruimte voor nadere invulling of verduidelijking. De Leidraad van de Europese Commissie en jurisprudentie hebben al iets meer duidelijkheid verschaft. De toepassing in de praktijk en nieuwe jurisprudentie zullen de komende jaren steeds duidelijker maken hoe het begrip geïnterpreteerd moet worden.

LNV blijft zich inspannen om zo veel mogelijk handreikingen te doen bij het verduidelijken van de inhoud van het begrip significant in de praktijk. En tegelijk zal de minister, ook samen met de bevoegde instanties, initiatiefnemers oproepen en uitdagen om hun verantwoordelijkheid te nemen bij het zoeken naar een balans tussen ecologie en economie. De sleutel is en blijft toch

bovenal liggen in slim plannen, ontwerpen en inpassen van activiteiten. Zoals al gezegd bevestigt de huidige vergunningenpraktijk dit beeld. Het ministerie van LNV voert overleg met sectoren met als doel te helpen de gevolgen van Natura 2000 in beeld te brengen en duidelijkheid te bieden over de ontwikkelingsmogelijkheden. Hierbij is het de uitdaging om te zoeken naar kansen voor de ontwikkeling van zowel natuur als landbouw, recreatie, visserij en dergelijke. Concreet resultaat is onder meer het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000.

Daarnaast wordt onderzocht of via wetgeving meer duidelijkheid kan worden gegeven over de vraag of bepaalde activiteiten 'significante effecten' hebben. In een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) zullen onderdelen van het Toetsingskader ammoniak worden opgenomen. Daarnaast wordt door het ministerie in overleg met het Interprovinciaal Overleg (IPO) bezien of meer duidelijkheid kan worden gegeven over welke andere activiteiten kunnen worden voortgezet zonder vergunning en hoe dat het beste kan worden geregeld; in een AMvB of op een andere wijze. Dit is alleen mogelijk voor activiteiten waarvan wetenschappelijk gezien redelijkerwijs zeker is dat deze voor geen enkel Natura 2000-gebied schadelijk zijn. Dit is echter niet eenvoudig. Een gedetailleerdere normstelling kan weliswaar meer rechtszekerheid bieden, maar kan ook knellender zijn doordat de toetsing minder goed kan worden toegesneden op het concrete geval.

Zie ook 6.5.1 *Administratieve lasten*.

4.1.4 Concurrentiepositie

Veel ondernemers denken door Natura 2000 in een ongunstiger concurrentiepositie te komen.

Antwoord:

Voor de meeste ondernemers verandert er tot het vaststellen van de beheerplannen weinig. Pas daarna kan de balans worden opgemaakt. Hoewel niet valt uit te sluiten dat Natura 2000 in een aantal gevallen beperkingen oplevert, moet iedere ondernemer in zijn bedrijfsvoering en bij de keuze van een vestigingsplaats rekening houden met de omgeving waarin het bedrijf is of wordt gevestigd.

Het gaat te ver om de aanwezigheid van een Natura 2000-gebied alleen als een negatieve factor te beschouwen, omdat natuur een belangrijk collectief goed is en aan Natura 2000-gebieden ook diverse voordelen verbonden zijn. Afhankelijk van de bedrijfstak biedt de aanwezigheid van een Natura 2000-gebied dikwijls nieuwe mogelijkheden. Ondernemers doen er goed aan zich daarop te concentreren.

Zie ook 5.8 *Flankerend beleid*.

4.1.5 Gevolgen Natura 2000 en toetsingskaders

In veel zienswijzen wordt aangevoerd dat door het ontbreken van duidelijke toetsingskaders (onder meer met betrekking tot

ammoniak) de consequenties van de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden onduidelijk zijn. Bovendien zijn er nog geen beheerplannen, waardoor er volgens insprekers geen inzicht bestaat in het ambitieniveau.

Antwoord:

De gevolgen van de aanwijzing van een Natura 2000-gebied zijn inderdaad pas volledig duidelijk na het vaststellen van een beheerplan. Op het punt van duidelijkheid wordt in de aanloop naar de beheerplannen al veel verbeterd. Zo is inmiddels het toetsingskader ammoniak in werking getreden. Daardoor krijgt de veehouderijsector duidelijkheid over de mogelijkheden die Natura 2000 hen biedt.

Zie ook 6.2.1 Moment van vaststellen Toetsingskader ammoniak en Natura 2000.

4.1.6 Ontwikkeling bedrijven tot de beheerplannen zijn vastgesteld

Een aantal ondernemers stelt dat hun bedrijven in feite op slot staan tot beheerplannen zijn vastgesteld. Daardoor worden deze in hun ontwikkeling belemmerd. Deze insprekers vinden dat geen belemmeringen mogen worden opgelegd tot de beheerplannen duidelijkheid en zekerheid verschaffen.

Antwoord:

Ondernemingen zitten niet op slot. Tot het tijdstip dat de beheerplannen zijn vastgesteld, kan voor nieuwe activiteiten het vergunningentraject van de Natuurbeschermingswet 1998 worden ingezet. Dit betekent dat ook voor bedrijfsontwikkelingen een vergunning kan worden aangevraagd.

Zie ook 4.1.3 Ontwikkelingsmogelijkheden en het begrip 'significant' en 4.2 Vergunningplicht.

4.1.7 Haalbaar- en betaalbaarheid voor bedrijven

Ondernemers wijzen erop dat de instandhoudingsdoelstellingen haalbaar en betaalbaar moeten zijn en economische ontwikkelingen niet op slot mogen zetten. Zij vinden dat de economische belangen zwaar moeten worden meegewogen bij het toetsingskader, bij de beheerplannen en in concrete situaties. Dan blijft er volgens hen ook in de toekomst voldoende ondernemingsruimte. Bovendien creëert dit volgens de insprekers meer draagvlak bij ondernemers. Dit kan volgens hen bijdragen aan de haalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen.

Antwoord:

Eén van de uitgangspunten bij de bepaling van de instandhoudingsdoelstellingen is dat deze haalbaar en betaalbaar moeten zijn. Dit geldt voor zowel de instandhoudingsdoelstellingen op landelijk niveau als voor de concrete doelstellingen op gebiedsniveau. Om hieraan invulling te geven is het uitgangspunt om de instandhoudingsdoelstellingen zó te kiezen en in bepaalde Natura 2000-gebieden te lokaliseren, dat hieruit zo min mogelijk inspanningen en gevolgen voortkomen voor overheden, burgers

en economische sectoren. Daarbij is bijvoorbeeld ook rekening gehouden met bestaande plannen en projecten ter realisering van de EHS. Dit is het gehanteerde principe van 'strategisch lokaliseren': behoud of herstel nastreven waar de grootste potentie ligt en waar dit gemakkelijk kan, zonder afbreuk te doen aan de ecologische uitgangspunten en ambities. Op deze manier kunnen bij het bepalen van de instandhoudingsdoelstellingen, naast ecologische afwegingen ook andere belangen een rol spelen.

Om dit uitgangspunt te toetsen heeft het Landbouw Economisch Instituut (LEI) een globale kostenanalyse uitgevoerd op het Natura 2000 doelendocument. De uitkomsten van dit onderzoek geven een eerste indicatie van de mogelijke kosten van realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Deze bevestigen de lijn dat de doelen 'haalbaar en betaalbaar' zijn geformuleerd. Voor de kosten betekent dit dat de realisatie van de Natura 2000-doelen mogelijk is binnen de kaders van het bestaande beleid (zoals EHS en Kaderrichtlijn Water) en bestaande budgetten. Mocht echter bij het opstellen van de beheerplannen in een incidenteel geval blijken dat de noodzakelijke maatregelen disproportioneel zijn, dan zal met de betrokkenen een oplossing worden gezocht en kan worden bezien of het aanwijzingsbesluit op onderdelen kan worden aangepast. Dit wordt ook verankerd in de aanwijzingsbesluiten. Dit geldt echter als een uiterste middel voor een uitzonderlijke situatie.

Zie ook 1.1.8 Belangenafweging; 1.4 Volgorde van de aanwijzingen en beheerplannen; 3.4 Haalbaar en betaalbaar; 4.5.3 Economische belangen; 4.6.5 Kosten voor burgers en bedrijven en 5.10 Haalbaar en betaalbaar in relatie tot schadevergoeding.

4.1.8 Toegang Natura 2000-gebieden

In een aantal zienswijzen wordt gesteld dat gebieden niet mogen worden afgesloten of beperkter toegankelijk gemaakt.

Antwoord:

Natuurgebieden zijn van groot belang voor de ontspanning van een groot deel van de Nederlandse bevolking en vormen daarmee een economisch draagvlak voor de hele streek. Bovendien bieden de schoonheid en natuurwaarde van deze gebieden draagvlak voor het beleid ten aanzien van Natura 2000. Daarom is de toegankelijkheid van de Natura 2000-gebieden een zwaarwegend aspect in de beheerplannen. De openstelling van een gebied wordt bepaald in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen en het medegebruik van een Natura 2000-gebied. Hoewel dit niet ten koste mag gaan van de staat van instandhouding, is het maatschappelijk belang van goede toegankelijkheid groot. Vermoedelijk wordt slechts in een uitzonderlijk geval een gebied gedeeltelijk of tijdelijk gesloten.

4.1.9 Eigendomsrecht

Een aantal grondeigenaren meent dat het eigendomsrecht wordt geschonden vanwege de beperkingen die worden opgelegd aan het gebruik van eigen gronden. Door deze restricties vindt men dat eigenaren worden beperkt in het vrije genot van

hun eigendommen. Dit zien de insprekers als een schending van het eigendomsrecht.

Antwoord:

Het eigendomsrecht is geen absoluut recht en het kan ten behoeve van het algemene belang door regelgeving worden beperkt. Ook in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 kunnen er ter bescherming van de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied in een beheerplan voorwaarden worden gesteld aan het grondgebruik. Binnen de in een dergelijk beheerplan gestelde kaders houdt de eigenaar het recht zijn gronden naar eigen inzicht te gebruiken.

Zie ook 5.11 Europese toezeggingen over schadevergoedingen.

4.2 Vergunningplicht

4.2.1 Vergunningplicht bestaand gebruik

Velen vinden het niet terecht dat bestaand gebruik, dat vaak reeds vele jaren onbelemmerd wordt uitgevoerd, plotseling vergunningplichtig wordt gemaakt. Men vindt dat de vergunningplicht voor bestaand gebruik van tafel moet.

Antwoord:

Op grond van de huidige wet geldt een vergunningplicht voor activiteiten die in en om Natura 2000-gebieden de beschermde natuur kunnen verstoren. Het gaat dus niet om een vergunning voor alle activiteiten, maar alleen voor mogelijk schadelijke activiteiten. Deze vergunning wordt gebaseerd op een toetsing voordat een bedrijf of activiteit zich vestigt in of om een Natura 2000-gebied of wanneer sprake is van een uitbreiding daarvan. Dat betekent dat bestaand gebruik alleen aan een vergunningplicht onderhevig is, als daardoor een Natura 2000-gebied kan verslechteren.

De minister van LNV is van mening dat deze toets van bestaand gebruik eigenlijk plaats moet vinden in kader van de beheerplannen. De minister heeft bij brief van 1 september 2006 aan de Tweede Kamer⁶⁶ aangegeven alleen in bepaalde situaties een vergunningentraject te willen beginnen. Tevens heeft de ministerraad ingestemd met indiening bij de Tweede Kamer van een voorstel tot wijziging op dit punt van de Natuurbeschermingswet 1998.⁶⁷

Zie ook 4.1.1 Gevolgen voor bestaand gebruik.

4.2.2 Toetsing (bestemmings)plannen

Het is voor sommigen onduidelijk of een Natuurbeschermingswettoets ook nodig is wanneer een activiteit op basis van ruimtelijke plannen toelaatbaar is. Is er bijvoorbeeld een vergunning nodig voor zaken die passen binnen een bestemmingsplan?

Antwoord:

De wet schrijft voor dat plannen, dus ook bestemmingsplannen, aan een passende beoordeling onderworpen moeten worden als niet uit te sluiten valt dat zij tot significant negatieve gevolgen voor de natuurwaarden leiden. Het toetsen van plannen heeft voordelen. De kans is groot dat de ontwikkelingen binnen zo'n getoetst plan in overeenstemming zijn met de Natuurbeschermingswet 1998. Het toetsen van individuele projecten kan dan achterwege blijven, mits het project in die vorm al is beoordeeld.

Met andere woorden: een passende beoordeling voor individuele projecten (ter uitvoering van een passend beoordeeld plan) is dan niet nodig. Behalve als de concrete gevolgen eerder niet in beeld konden worden gebracht en een nieuwe passende beoordeling nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van het project.

Als plannen (nog) niet in overeenstemming zijn met de Natuurbeschermingswet 1998 kan voor de uitvoering van een individueel project een vergunning op grond van die wet nodig zijn. Het project kan in zo'n geval wel binnen het bestemmingsplan passen, maar zal nog wel aan de Natuurbeschermingswet 1998 worden getoetst. Dan moet immers wel door de vergunningaanvrager en de vergunningverlener worden onderzocht of het project in overeenstemming is met de Natuurbeschermingswet 1998, aangezien dit niet eerder op het niveau van het plan is beoordeeld.

Zie ook 4.2.8 Regels en bureaucratie.

4.2.3 Extra juridische procedures

Een extra vergunningplicht levert voor derden de mogelijkheid op om daartegen bezwaar of beroep aan te wenden. Insprekers verwachten dat daardoor activiteiten kunnen worden gefrustreerd.

Antwoord:

De vergunningplicht levert inderdaad mogelijkheden op voor belanghebbenden om beroep in te stellen bij de bestuursrechter. Dit volgt uit de Algemene wet bestuursrecht en de Natuurbeschermingswet 1998. Ook verplichten de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet 1998 dat bij vergunningverlening aan derden de mogelijkheid tot inspraak geboden moet worden.

⁶⁶ Tweede Kamer, 2005-2006, 30 192, nr. 2.

⁶⁷ Tweede Kamer, 2006-2007, 31 038, nr. 5.

4.2.4 Rechtsongelijkheid en peildatum bestaand gebruik

Een aantal insprekers voert aan dat in de Inspraakwijzer staat dat de peildatum voor bestaand gebruik 1 oktober 2005 is. Door de samenvoeging van verschillende beschermingsregimes zou bestaand gebruik dat schadelijk is of kan zijn, worden gelegaliseerd. Hierdoor verwachten insprekers dat de bescherming van natuurwaarden minder wordt. Men vindt het niet juist indien door de samenvoeging van de verschillende beschermingsregimes het bestaand gebruik dat schadelijk is of kan zijn, wordt gelegaliseerd. En ook niet als daarmee de bescherming van de natuurwaarden vermindert. Daardoor ontstaat volgens de insprekers bij de oude beschermde natuurmonumenten rechtsongelijkheid ten opzichte van die initiatiefnemers, die in het verleden wel netjes een vergunning hebben aangevraagd voor hun activiteiten. De insprekers zien zo een onwenselijke situatie ontstaan.

Antwoord:

De stelling in deze zienswijze is onjuist. Door 1 oktober 2005 als peildatum te nemen voor bestaand gebruik, worden geen activiteiten gelegaliseerd. Dat een activiteit wordt aangemerkt als bestaand gebruik, wil niet zeggen dat deze daarmee is toegestaan. In het traject van het beheerplan worden de effecten van bestaand gebruik beoordeeld en wordt bekeken of negatieve effecten te reguleren zijn door een eventuele aanpassing van het bestaand gebruik. Als blijkt dat de activiteit schadelijk is voor de instandhoudingsdoelstellingen en dat deze niet in het beheerplan kan worden gereguleerd, is er alsnog een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig.

4.2.5 Verslechtering en bestaand gebruik

In de zienswijzen wordt er op gewezen dat de toename van bestaand gebruik negatieve gevolgen kan hebben voor het instandhouden van natuurwaarden, aangewezen habitattypen of de aanwezigheid van (vogel)soorten. Bestaand gebruik kan een achteruitgang van het gebied veroorzaken. Men stelt dat daarom in de beschermde natuurmonumenten (onder de oude Natuurbeschermingswet 1967) het bestaand gebruik al aan een vergunning was gebonden.

Antwoord:

Indien bestaand gebruik leidt tot verslechtering van een Natura 2000-gebied, zal dat onvermijdelijk leiden tot het nemen van maatregelen waarmee de verslechtering van het gebied tot stilstand wordt gebracht.

Zie ook 4.2.4 Rechtsongelijkheid en peildatum bestaand gebruik.

4.2.6 Vergunninglast recreatieondernemers

Veel recreatieondernemers willen niet dat hun bestaande activiteiten vergunningplichtig worden en dat zij voor elke 'onbenulligheid' een vergunning moeten aanvragen.

Antwoord:

Natuurgebieden dragen in belangrijke mate bij aan het ontstaan en floreren van recreatieondernemingen. Zij trekken toeristen en de recreatiesector is in het algemeen dan ook zeer gebaat bij een adequate bescherming van natuurgebieden. Hoewel dit soms kan betekenen dat het (toeristisch) medegebruik op een aantal terreinen wordt gereguleerd, hoeft dit het toerisme – zeker op langere termijn – niet te schaden.

De directe aanwezigheid van natuurgebieden heeft dan ook bij de ontwikkeling van het toerisme vaak een beslissende rol gespeeld. In sommige gevallen zijn de recreatiebedrijven letterlijk in het Natura 2000-gebied gevestigd. Dat heeft soms zelfs betekend dat een habitatype of een leefgebied van een te beschermen diersoort zich uitstrekt tot op het recreatiebedrijf zelf. Dat de ontwikkeling van het recreatiebedrijf mogelijk werd door een bestemmingsplan, betekent niet dat de onderneming zich aan zijn verplichtingen tot de Natuurbeschermingswet 1998 kan onttrekken. Wanneer op zo'n bedrijf activiteiten plaatsvinden die invloed op de natuurwaarden van dat gebied kunnen hebben, ontstaat daarvoor op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 een vergunningplicht. Zo'n vergunningplicht kan voor de individuele ondernemer lastig zijn, maar is wel inherent aan een vestiging in een natuurgebied. Het betekent uiteindelijk ook een duurzaam behoud van zo'n gebied. Over het algemeen houdt deze vergunningplicht niet in, dat er voor elke 'onbenulligheid' een vergunning nodig is. Zeker als men rekening houdt met de eigenaardigheden van de beschermde soorten of habitattypen, is voor veel activiteiten in het geheel geen vergunning nodig of zal deze kunnen worden verstrekt.

Zie ook 4.1 Bestaand gebruik en 4.2.1 Vergunningplicht bestaand gebruik.

4.2.7 Vergunningplicht en eisen Europa

Enkele insprekers menen dat onjuiste interpretatie van door de Europese richtlijn gevraagde uitvoeringsmaatregelen tot aanzienlijke problemen zal leiden. De overheid zou volgens de Habitatrichtlijn de plicht hebben rekening te houden met sociaal-economische factoren.

De passende beoordeling is in de Habitatrichtlijn verplicht voorgeschreven bij projecten met mogelijk significante effecten. De insprekers menen dat de overheid een stap verder gaat met de Natuurbeschermingswet 1998. Deze wet introduceert namelijk een 'verstoring- en verslechteringstoets' op alle activiteiten, dus ook bestaande. Deze toets is volgens insprekers niet door de Europese richtlijn voorgeschreven. Het vergunningstelsel dat aan de toets is gekoppeld, wordt gezien als onevenredig groot. Het zou ook alle maatschappelijke ontwikkelingen in en om een gebied frustreren.

Antwoord:

Bij de verstoring- en verslechteringstoets moet worden nagegaan of een project, handeling of plan kan leiden tot verslechtering van de natuurlijke habitattypen of de habitats van soorten, of dat het mogelijk een verstoring effect op soorten heeft. Is

dat niet het geval of is de verslechtering of verstoring aanvaardbaar in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen, dan kan een vergunning worden verleend. Zo nodig gebeurt dit onder voorwaarden of beperkingen. Is de verslechtering of verstoring onaanvaardbaar, dan moet de vergunning worden geweigerd. Bij de afweging of de verslechtering of verstoring onaanvaardbaar is, heeft het bevoegd gezag een grotere beleidsvrijheid dan wanneer de vergunningaanvraag via de passende beoordeling verloopt.

De verstorings- en verslechteringstoets is alleen aan de orde als het niet uitgesloten is dat er een negatief effect optreedt en dit in geen geval tot een significant negatief effect voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied zal leiden. In zo'n situatie is er een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 vereist, maar hoeft er geen volledige passende beoordeling te worden uitgevoerd. Aan de hand van een verstorings- en verslechteringstoets moet dan worden nagegaan of het project, de handeling of het plan een verslechtering van het gebied zal teweegbrengen. Indien uit de toets naar voren komt dat dit niet het geval is – dan wel dat deze gelet op de instandhoudingsdoelstellingen aanvaardbaar is –, kan een vergunning worden verleend. Treedt er wél een verstoring of een verslechtering van het gebied op, dan is het bevoegd gezag verplicht om de belangen van de verzoeker af te wegen tegen de belangen van het Natura 2000-gebied. Daarbij moet het belang van een ongestoorde ontwikkeling van de natuurwaarden van het betreffende gebied nadrukkelijk worden meegewogen. Dit kan betekenen dat – hoewel een verslechtering of een verstoring niet tot significante schade hoeft te leiden – de vergunning toch wordt geweigerd. Bijvoorbeeld als de belangen van verzoeker niet opwegen tegen de nadelige gevolgen voor de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied. Daarbij streeft het bevoegd gezag naar een oplossing die voor alle partijen het beste is. In de overwegingen wordt rekening gehouden met de mogelijkheid van mitigatie (maatregelen in het gebied om negatieve gevolgen op te heffen). Deze verplichting is daarom in verhouding met de doelen die deze toets dient. Het is om die reden uitgesloten dat een verstorings- en verslechteringstoets alle maatschappelijke ontwikkelingen van een gebied zal frustreren.

Bij de Tweede Kamer is een voorstel ingediend voor wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 ter regulering van bestaand gebruik. Na het van kracht worden van de wetswijziging is geen vergunning meer nodig als er geen kans is op significante verstoring. Indien de initiatiefnemer er behoefte aan heeft om met het bevoegd gezag te overleggen over de vraag of er een kans op significante gevolgen is – en dus of hij een vergunning nodig heeft –, kan hij dit in een oriënterend gesprek aan het bevoegd gezag voorleggen. Als duidelijk is dat de activiteit niet significant verstorend kan zijn indien deze enkel plaatsvindt in bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld buiten het broedseizoen, kan – eventueel als reactie op een vergunningaanvraag – worden vastgesteld (bestuurlijk oordeel) dat er in die omstandigheden geen vergunning nodig is. Deze wijze van werken wordt ook gevolgd bij ontheffingen op basis van artikel 75 van de Flora- en faunawet.

Zie ook 1.1.10 Ruimere doelstelling Natuurbeschermingswet 1998.

4.2.8 Regels en bureaucratie

In een aantal zienswijzen wordt gesproken over een wirwar aan regels en vergunningen in het milieu- en omgevingsrecht. Door Natura 2000 komt er via de Natuurbeschermingswettoets weer een vergunningplicht bij. Het kabinet zegt te streven naar minder bureaucratie en regels, maar volgens deze insprekers staat Natura 2000 haaks op dit beleid.

Antwoord:

De overheid blijft werken aan verlaging en beperking van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. In het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 worden de volgende stappen genomen:

- In het beheerplanproces wordt ernaar gestreefd om duidelijk aan te geven voor welke bestaande activiteiten wel of geen vergunning nodig is. Zodoende kan het beheerplan het aantal aan te vragen vergunningen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 beperken. Tot het moment van vaststelling van de beheerplannen kan bestaand gebruik ongestoord doorgang vinden tenzij het aantoonbaar natuurwaarden in gevaar brengt (significante verstoring van habitattypen of soorten). Dit wordt beoogd met het wetswijzigingsvoorstel dat in mei 2007 aan de Tweede Kamer is aangeboden.
- LNV stelt informatie beschikbaar om de vergunningaanvraag te vergemakkelijken en diverse wetten en regelingen te verduidelijken (bijvoorbeeld de Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998 en de Effectenindicator 'Natura 2000 - ecologische randvoorwaarden en storende factoren').

Om de vergunningprocedures te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen, werkt het kabinet aan de omgevingsvergunning. Deze vergunning moet de vergunningverlening op de gebieden van wonen, ruimte, milieu en natuur coördineren én onderling procedureel stroomlijnen. Als er toestemming nodig is op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of de Flora- en faunawet (vergunning of ontheffing) zal voor zover deze plaatsgebonden is, aangehaakt worden bij de omgevingsvergunning.

Zie ook 6.5.1 Administratieve lasten en 6.5.2 Stapeling van beleid.

4.2.9 Evenredige belangenafweging bij vergunningverlening

In de zienswijzen wordt opgemerkt dat er in het kader van de vergunningverlening sprake moet zijn van een evenredige belangenafweging. Dit zou het mogelijk maken om ondernemers medewerking te laten verlenen aan ecologische ontwikkelingen.

Antwoord:

Als uit de passende beoordeling blijkt dat een bepaald project geen significante gevolgen voor een gebied heeft, kan een vergunning worden verleend. Ook uit de huidige praktijk van vergunningverlening blijkt inmiddels dat geplande economische ontwikkelingen meestal, doorgaans onder voorwaarden, kunnen worden uitgevoerd.

Onder het huidige vergunningstelsel is het nu al mogelijk om gebruikers mee te laten werken aan ecologische ontwikkelingen. De voorwaarden die aan een vergunning kunnen worden gesteld, zijn veelal gericht op het behoud van de natuurwaarden, zoals het nemen van schadebeperkende (mitigerende) maatregelen. Door aan dergelijke voorwaarden te voldoen, dragen gebruikers, beheerders en ondernemers bij aan ecologische en de economische ontwikkelingen van zo'n gebied.

4.3 Externe werking (schaduwwerking)

4.3.1 De 3.000 meter zone

Rond de Natura 2000-gebieden wordt, volgens insprekers, een beschermingszone ingesteld van 3.000 meter. Men vindt het niet acceptabel dat bij het vaststellen van de beschermingszones vanaf de grenzen van de Natura 2000-gebieden wordt gemeten. De begrenzing van de beschermingsgebieden zou moeten plaatsvinden vanaf de locatie van de te beschermen flora en fauna en niet vanaf de grens van het gehele gebied.

Antwoord:

In het kader van de Interimwet ammoniak en veehouderij werd een zone van 3.000 meter gehanteerd. Binnen die zone was de beïnvloeding door een veehouderijbedrijf van een verzuringsgevoelig gebied nog meetbaar. Binnen deze grens kon een vergunningplicht voor deze verzuringsgevoelige gebieden aan de orde zijn. Deze grens gold alleen voor de effecten van ammoniakdepositie en is intussen vervallen. Natura 2000 is gericht op de bescherming van de in het gebied voorkomende habitattypen en soorten. Een exacte grens van waar de externe werking ophoudt, is in algemene zin niet aan te geven. Dit wordt van geval tot geval beoordeeld. Bepalend is dus niet de afstand, maar of er sprake is van significante gevolgen voor de beschermde waarden in het betreffende gebied.

Zie ook 6.2.5 *Aanwijzing en Wet ammoniak en veehouderij*.

4.3.2 Omvang externe werking

Het is voor veel insprekers niet duidelijk wat de precieze omvang van de externe werking is. Men brengt naar voren dat Nederland dichtbevolkt is en veel economische activiteiten kent. Men verwacht dat vrijwel overal in natuurgebieden er wel sprake is van externe werking. Hierbij worden de volgende voorbeelden genoemd:

- waterkwaliteit (mineralen en gewasbeschermingsmiddelen, zout/zoet overgangen);
- uitstoot van stoffen (fijnstof, ammoniak, verzurende stoffen);
- waterkwantiteit en waterpeilen (antiverdrogingsmaatregelen);
- versturende activiteiten zoals geluid, licht, aanwezigheid van mensen.

Antwoord:

De precieze omvang van de externe werking is moeilijk aan te geven. De hierboven genoemde factoren kunnen de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied aantasten. Dit betekent dat wanneer bij één van deze factoren niet valt uit te sluiten dat het een Natura 2000-gebied beïnvloedt, een toets op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 aan de orde kan zijn. Het criterium is steeds of de (voorgenomen) activiteit een significant negatief effect kan hebben op het Natura 2000-gebied. Evenmin is precies aan te geven waar de externe werking eindigt.

In het beheerplan kan meer duidelijkheid worden gegeven over de externe werking voor specifieke activiteiten in een specifiek gebied. De afstand tussen de activiteit en de beschermde natuurwaarde is daarbij niet doorslaggevend; het gaat er om of een bepaalde activiteit al dan niet de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied aantast.

4.3.3 Natura 2000-gebieden en het buitenland

Verscheidene insprekers stellen vragen over grensoverschrijdende beïnvloeding. Hoe moet worden omgegaan met de externe werking van Duitse of Belgische Habitatrichtlijngebieden? En met de externe werking van Nederlandse Habitatrichtlijngebieden in het buitenland?

Antwoord:

De toepassing van de Natuurbeschermingswet 1998 is beperkt tot Nederlands grondgebied. Daardoor kan in Nederland geen vergunningplicht worden opgelegd voor activiteiten die in een andere lidstaat plaatsvinden. Die andere lidstaat moet zijn eigen nationale wetgeving hanteren en op basis daarvan beoordelen of zo'n activiteit mogelijke gevolgen heeft voor een Nederlands Natura 2000-gebied.

Andersom moet Nederland voor activiteiten binnen onze landsgrenzen met mogelijke effecten voor Natura 2000-gebieden in Duitsland of België rechtstreeks toepassing geven aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Dit betekent dat er in het kader van een vergunningverlening een habitattoets moet worden uitgevoerd.⁶⁸

De buitenlandse Habitatrichtlijngebieden kunnen ook relevant zijn als het gaat om cumulatie. Door rekening te houden met cumulatie van effecten wordt beoogd te voorkomen dat een opeenstapeling van op zich kleine effecten uiteindelijk leidt tot significante effecten. Op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 moeten daarbij ook de grensoverschrijdende effecten worden meegenomen.⁶⁹

⁶⁸ *Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 26 juli 2006, nr. 200507969/1.*

⁶⁹ *Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 28 januari 2004, nr. 200304649/1.*

4.3.4 Nieuwe natuur en aanmerken als verzuringsgevoelig

Er wordt in de zienswijzen opgemerkt dat nieuwe natuur die na 1 mei 1988 is gerealiseerd, geen extra beperkende invloed zou hebben op het aangrenzende agrarische gebied en dat de ammoniakwetgeving hierop niet van toepassing zou zijn. Het draagvlak voor realisering van nieuwe natuur staat of valt met het feit of deze als verzuringsgevoelig wordt aangemerkt, aldus de insprekers. Men vindt dat dit principe zou moeten doorwerken bij de vertaling van Europees naar Nederlands beleid. Maar door de aanwijzing tot Natura 2000-gebied wordt volgens de insprekers deze oude afspraak met voeten getreden.

Antwoord:

Jurisprudentie heeft uitgewezen dat selectie en begrenzing van Natura 2000-gebieden alleen kan gebeuren op basis van ecologische criteria. Dit betekent soms ook dat waardevolle nieuwe natuur binnen de begrenzing van een Natura 2000-gebied is opgenomen en dat de beschermingsregels van de Habitatrichtlijn ook betrekking hebben op die nieuwe natuur.

Het beleid om nieuwe natuur van ná 1 mei 1988 niet als voor verzuring gevoelig aan te merken, is nooit van toepassing geweest op de Natuurbeschermingswet 1998. Ook voor de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 was voor de beoordeling alleen van belang of een bepaalde activiteit schade aan een aangewezen beschermd natuurmonument toebracht. De vraag of een deel van een bepaald beschermd natuurmonument als zogenoemde nieuwe natuur moest worden aangemerkt, heeft in deze besluitvorming geen rol gespeeld. Als een bepaald gebied als beschermd natuurmonument was aangewezen, genoot zo'n natuurmonument de volledige bescherming van de Natuurbeschermingswet.

Zie ook 2.2.2 Opname van landbouwpercelen in Habitatrichtlijngebieden en 6.1.3 Aanwijzen van gronden in agrarisch gebruik en vrijwilligheid EHS.

4.4 Positie landbouwsector

4.4.1 Lasten voor de landbouw

Een aantal agrariërs merkt op dat het niet zo kan zijn dat de bescherming van natuurgebieden leidt tot maatregelen die onevenredig op de landbouw zouden drukken.

Antwoord:

De realisering van de Natura 2000-doelstellingen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van iedereen: gebruikers, eigenaren, ondernemers, recreanten, overheden en anderen. Iedereen moet schadelijke effecten op beschermde natuur zien te voorkomen. Hoe dichterbij het gebied een schadelijke activiteit plaatsvindt, hoe groter de impact op het gebied is en hoe meer beperkende maatregelen nodig kunnen zijn om de negatieve invloeden tegen te gaan. Natura 2000-gebieden liggen overwe-

gend in landelijke en waterrijke gebieden. Aldaar gevestigde boeren, vissers en recreatieondernemers krijgen er dus het meeste mee te maken.

4.4.2 Bijzondere positie landbouw

In enkele zienswijzen wordt verwezen naar het Verdrag van Amsterdam. In dat verdrag staat in artikel 33, lid 2, dat bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de daarvoor te treffen bijzondere voorzieningen, rekening zal worden gehouden met de bijzondere aard van het landbouwbedrijf en met de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden. Bovendien moeten op basis van dit artikel de noodzakelijke dienstige aanpassingen geleidelijk verlopen. Insprekers vragen zich af hoe dit artikel zich verhoudt met artikel 2, lid 3, van de Habitatrichtlijn en met Natura 2000.

Antwoord:

Het Verdrag van Amsterdam is – evenals de verdragen van Maastricht en Parijs – een verdrag tot wijziging van het EG-verdrag. In het EG-verdrag wordt een bijzondere plaats voor de landbouw ingeruimd. Op basis daarvan wordt het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) gevoerd. Sinds het verdrag van Maastricht kent het EG-verdrag ook de zorg voor het milieu als één van de centrale doelstellingen. Sinds het verdrag van Amsterdam heeft de Gemeenschap volgens artikel 2 van het EG-verdrag tot taak om een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu te bevorderen.

Deze taakstelling werkt onverminderd door in de Habitatrichtlijn, die is gebaseerd op het voormalige artikel 130R van het EG-verdrag. De Habitatrichtlijn heeft geen betrekking op het gemeenschappelijk landbouwbeleid en bevat hiervoor geen bijzondere bepalingen. Voor de landbouw geldt dus geen bijzondere positie.

4.5 Andere specifieke maatschappelijke belangen

4.5.1 Veiligheid binnendijkse gebieden

In diverse zienswijzen wordt gesteld dat de veiligheid van de binnendijkse gebieden altijd het primaat behoort te krijgen én te houden boven de belangen van ecologie en economie. De veiligheid van de zeekeringen dient volgens deze insprekers voorop te staan bij de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen in de beheerplannen. De huidige waterstaatkundige functie van waterkeringen moet volgens hen daarom worden gehandhaafd, zonder verdere compensatieverplichting door de aanwijzing tot Natura 2000-gebied. Daarnaast bestaat zorg dat de procedures in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 zo tijdrovend zijn, dat een doelmatige uitoefening van de waterkeringzorg in het geding komt. Ook is men bezorgd dat de bescherming van het achterland in het uiterste geval niet meer volgens de wet-

telijke norm kan worden gewaarborgd.

Antwoord:

Een keuze tussen veiligheid en natuur zal altijd in het voordeel van de veiligheid uitvallen. Bij de binnendijkse veiligheid handelt het in die gevallen zonder meer om een dwingende reden van groot openbaar belang. Dat betekent echter niet dat daaraan geen randvoorwaarden zijn verbonden. Een dergelijke afweging kan alleen geschieden binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet 1998. De artikelen 19g en 19h van deze wet schrijven in zo'n situatie voor dat het bevoegd gezag allereerst toetst of voldaan is aan de zogenaamde ADC-criteria. Dat betekent dat er geen alternatieven (A) voorhanden zijn en dat er een dwingende reden van groot openbaar belang (D) mee gemoeid is. Tot slot moet schade aan de natuur elders worden gecompenseerd (C).

Wat betreft de tijdrovende procedures: op een vergunningaanvraag op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 moet in beginsel binnen dertien weken worden beslist.⁷⁰

Zie ook 6.3.3 *Veiligheid waterkering in relatie tot Natura 2000*.

4.5.2 Waterwinning

De vergunde wateronttrekkingscapaciteit, de huidige drinkwaterproductie en transportactiviteit moeten volgens diverse insprekers worden beschouwd als bestaand gebruik. Deze zouden als zodanig onvoorwaardelijk moeten worden opgenomen in de nog op te stellen beheerplannen.

Antwoord:

Deze vorm van bestaand gebruik zal niet zonder meer in de huidige omvang en intensiteit worden opgenomen in de beheerplannen. Het is wel de bedoeling om bestaand gebruik in de beheerplannen zo veel mogelijk te respecteren. Als bestaand gebruik een significant negatieve invloed kan hebben, moet zorgvuldig worden nagegaan hoe deze effecten te neutraliseren zijn. Dit kan aanleiding geven tot maatregelen om de natuurwaarden te beschermen. Wat niet per se betekent dat in bestaande rechten hoeft te worden ingegrepen. Ook specifieke beheermaatregelen kunnen afdoende zijn om de kwaliteitsverslechtering tegen te gaan.

4.5.3 Economische belangen

Diverse insprekers voeren aan dat economische belangen als dwingende reden van groot openbaar belang moeten kunnen gelden.

Antwoord:

Ook als in een passende beoordeling is vastgesteld dat er sprake is van (een kans op) significante negatieve effecten, kan een vergunning worden verleend. Daarvoor moet er sprake zijn van 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. De betreffende bepaling uit de Habitatrichtlijn (artikel 6 lid 4) is omgezet

⁷⁰ *Natuurbeschermingswet 1998, artikel 42, eerste lid.*

in artikel 19g van de Natuurbeschermingswet 1998. Het betreft de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid en voor het milieu wezenlijke effecten. Ook sociale of economische redenen van groot openbaar belang kunnen opwegen tegen natuurbelangen. Projecten die uitsluitend de sociale en economische belangen van bedrijven of individuen dienen, worden niet aangemerkt als dwingende redenen van groot openbaar belang.⁷¹

4.6 Rechtsgevolgen overig

4.6.1 Mogelijkheden tot saldering, mitigatie en compensatie

Enkele sprekers vragen of voordelige en nadelige natuureffecten tegen elkaar zijn weg te strepen door middel van saldering, mitigatie en compensatie.

Antwoord:

Saldering is het tegen elkaar wegstrepen van voordelige en nadelige natuureffecten van met name menselijke activiteiten. Saldering is geen juridisch begrip, maar een methode om de negatieve effecten van een bepaald project te compenseren door deze effecten elders en vergelijkbaar teniet te doen.

Mitigatie is het treffen van maatregelen in hetzelfde gebied. Deze maatregelen zijn rechtstreeks verbonden aan een plan of project. Ze zijn gericht zijn op het beperken van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied. De term saldering is onder meer afkomstig uit de Nota Ruimte en wordt in de Nota Ruimte gebruikt met betrekking tot een meer gebiedsgerichte benadering van de Ecologische Hoofdstructuur. Een beheerplan is bij uitstek geschikt voor een gebiedsgerichte benadering. In dit kader zou een dergelijke benadering onder voorwaarden ook voor een Natura 2000-gebied denkbaar zijn. Voorwaarde is wel dat daarmee de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van dat betreffende Natura 2000-gebied worden gediend.

Bij compensatie worden elders, in beginsel binnen het betrokken gebied, maatregelen getroffen. Deze maatregelen zijn bedoeld om de negatieve gevolgen van een activiteit te neutraliseren en een exacte compensatie te bieden voor de negatieve effecten op de betreffende habitattypen en soorten.

Mitigatie en compensatie zijn mogelijk overeenkomstig de stapsgewijze procedure van het beschermingsregime in de Natuurbeschermingswet 1998. Dit betekent dat in eerste instantie mitigatie als middel moet worden ingezet. Compensatie komt alleen aan de orde als alle eerdere stappen zijn doorlopen.⁷²

Zie ook 6.2.7 *Saldering en ammoniak*.

⁷¹ *Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), Luxemburg 2000, p. 43.*

⁷² *Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998, p. 25 en 34.*

4.6.2 Honden in Natura 2000-gebieden

Hondenbezitters geven aan dat zij hun hond voldoende beweging willen bieden en verzoeken om uitbreiding van de losloopgebieden. Zij menen dat de zeer beperkte uitlaatmogelijkheden in de stad eerder vragen om uitbreiding dan om beperking van de mogelijkheden. Ook is gevraagd om in het aanwijzingsbesluit aan te geven waarom de bescherming van habitattypen of soorten in gevaar zou komen door loslopende honden.

Antwoord:

Het aanwijzen van Natura 2000-gebieden leidt niet automatisch tot een verbod op het laten loslopen van honden. Wanneer loslopende honden een negatieve invloed op het Natura 2000-gebied hebben, kan het losloopbeleid voor honden in een beheerplan worden geregeld. In de aanwijzingsbesluiten wordt niet per gebied aangegeven waarom de bescherming van habitattypen of soorten in gevaar zou komen door loslopende honden. Het realiseren van goede en veilige losloopgebieden voor honden is geen belang dat de Natuurbeschermingswet 1998 beoogt te beschermen.

Wanneer de aanwezigheid van (loslopende) honden geen invloed heeft op de natuurwaarden van een bepaald Natura 2000-gebied, wordt hierover geen bepaling in het beheerplan opgenomen en wordt dit aan de grondeigenaar of de beheerder overgelaten.

4.6.3 Planologische bescherming

Er wordt op gewezen dat er in Nederland al veel natuur verloren is gegaan. Deze ontwikkeling valt volgens insprekers alleen maar te stoppen via een adequate wettelijke bescherming in het kader van Natura 2000, want planologische bescherming zou tot op heden te zacht zijn gebleken.

Antwoord:

De conclusie wordt gedeeld dat planologische bescherming onvoldoende is. Alleen nadat een gebied als Natura 2000-gebied is aangewezen of nadat het gebied op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst, geniet het de bescherming van artikel 6 van de Habitatrictlijn. Hierdoor ontstaat bij verslechtering de wettelijke verplichting om maatregelen te nemen, die deze verslechtering of verstoring opheffen. Daarmee gaat de bescherming verder dan alleen planologisch.

Wat dit precies inhoudt, hangt af van de specifieke situatie waarin het gebied verkeert. Duidelijk is wel dat er in zo'n situatie een verplichting ontstaat om de staat van instandhouding van het betreffende gebied op peil te houden.

4.6.4 Voormalige beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten

Met het van kracht worden van de aanwijzingsbesluiten vervallen de beschermde natuurmonumenten die binnen de Natura 2000-gebieden liggen. Het is voor diverse insprekers niet

duidelijk welke gevolgen dit heeft voor het beschermingsregime van die gebieden tot het moment dat de beheerplannen zijn opgesteld. Sommige insprekers menen dat in gebieden waar het regime strenger is dan dat van Natura 2000-gebieden (bijvoorbeeld in geval van een betredingsverbod), het oude regime van toepassing moet blijven totdat de beheerplannen zijn vastgesteld.

Antwoord:

Op grond van artikel 15a van de Natuurbeschermingswet 1998⁷³ vervalt een besluit tot aanwijzing van een beschermd natuurmonument zodra het gebied is aangewezen als Natura 2000-gebied, voor zover het beschermde natuurmonument binnen dat Natura 2000-gebied ligt. De instandhoudingsdoelstelling heeft, voor het deel van het Natura 2000-gebied waarop de aanwijzing als beschermd natuurmonument betrekking had, vanaf dat moment mede betrekking op de doelstellingen ten aanzien van het behoud, herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis. Op een wijze zoals dit is opgenomen in het vervallen besluit tot aanwijzing van het beschermde natuurmonument.

Bepalingen uit de aanwijzingen tot beschermd natuurmonument over natuurschoon, rust, stilte en de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermde natuurmonument blijven gewoon van kracht. Voor een grotere duidelijkheid zal in de aanwijzingsbesluiten worden geëxpliciteerd welke doelen aanvullend voor die gebieden gelden. Deze zullen mede de inhoud van het beheerplan bepalen. Met betrekking tot betredingsverboden geldt een wat andere situatie. Zowel onder de ingetrokken Natuurbeschermingswet als de huidige Natuurbeschermingswet 1998 vloeien betredingsverboden niet rechtstreeks voort uit de aanwijzing als beschermd natuurmonument of Natura 2000-gebied. Voor het instellen van een betredingsverbod was een apart besluit noodzakelijk en daar is geen verandering in gekomen.

Zie ook 1.1.10 Ruimere doelstelling Natuurbeschermingswet 1998 en 3.15 Natuurbeschermingswet-doelen.

4.6.5 Kosten voor burgers en bedrijven

Uit het rapport 'Additionele kosten en sociaal-economische gevolgen van Natura 2000, een quick scan' (augustus 2006) van het LEI, blijkt volgens enkele insprekers dat er geen rekening is gehouden met de gevolgen voor burgers en bedrijven. De kosten worden volgens hen zo veel mogelijk afgeschoven op andere beleidsaspecten, terwijl andere kosten nog niet te bepalen zijn. Daarover zou nog te weinig duidelijkheid bestaan.

Antwoord:

Het uitgangspunt is geweest om doelen zo te kiezen en lokaliseren, dat hieruit zo min mogelijk inspanningen en gevolgen

⁷³ Artikel V, tweede lid, van de wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen bepaalt dat besluiten tot aanwijzing van beschermde natuurmonumenten die liggen in een Vogelrichtlijngebied dat al was aangewezen voordat de wet in werking trad, kwamen te vervallen op het moment van inwerkingtreding van die wet.

voortvloeien voor overheden, burgers en economische sectoren ('strategisch lokaliseren').

Zie ook 3.4 Haalbaar en betaalbaar; 4.1.7 Haalbaar- en betaalbaarheid voor bedrijven en 5.5 Schadeverzoek vanwege onderzoekskosten en vergunningplicht.

4.6.6 Hardheidsclausule

Insprekers vragen waarom er geen hardheidsclausule is opgenomen in Natura 2000, zoals in andere Europese landen (Duitsland) wel is gebeurd.

Antwoord:

Nederland ziet nauwelijks mogelijkheden om een bepaalde hardheidsclausule op te nemen. Duitsland kende tot voor kort wel enkele bepalingen waarmee sommige projecten voor toetsing aan het natuurbeschermingsregime waren uitgezonderd. In een procedure van de Europese Commissie tegen Duitsland achtte het Europese Hof van Justitie deze hardheidsclausule in strijd met de Habitatrictlijn.⁷⁴

4.6.7 Status ontwerp-aanwijzingsbesluit

Diverse indieners van zienswijzen hebben gevraagd wat de juridische status van een ontwerp-aanwijzingsbesluit is.

Antwoord:

Op 27 november 2006 is in de Staatscourant gemeld dat van 9 januari tot en met 19 februari 2007 111 aanwijzingsbesluiten ter inzage zullen liggen. Burgers en organisaties hebben over deze ontwerp-besluiten hun zienswijze kunnen indienen. Mede op basis van de voorliggende Nota van Antwoord worden de definitieve aanwijzingsbesluiten genomen. Belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend kunnen vervolgens tegen het definitieve besluit in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De ontwerpbesluiten zijn het resultaat van de voorbereiding door het ministerie van LNV. De publicatie van de ontwerpbesluiten is het moment waarop de minister haar voorstel voor aanwijzing aan de burger heeft gepresenteerd en iedereen heeft uitgenodigd om een zienswijze in te dienen.

4.6.8 MER-plicht en de aanwijzingen

Een inspreker vraagt om een milieu-effectrapportage voor de gevolgen van de aanwijzing voor de inwoners en activiteiten, omdat er grote gebieden worden aangewezen.

Antwoord:

In het Besluit milieu-effectrapportage 1994 is bepaald in welke gevallen een milieu-effectrapportage (MER) moet worden opge-

steld. Uit dit Besluit blijkt dat de verplichting tot het opstellen van een MER wel geldt voor activiteiten ten behoeve waarvan de aanwijzingen van een beschermd natuurmonument moet worden ingetrokken, maar niet geldt voor het aanwijzen van een beschermd natuurmonument. Onder het begrip 'natuurmonument' wordt in dit verband ook een Natura 2000-gebied verstaan.

Op het aanwijzen van een Natura 2000-gebied rust dus geen wettelijke verplichting om een MER op te stellen. Hoewel men ook op vrijwillige basis een MER kan laten uitvoeren, is daartoe niet besloten. De uitkomsten van een dergelijk onderzoek kunnen namelijk niet in de besluitvorming worden betrokken, omdat de selectie en de begrenzing van de Natura 2000-gebieden uitsluitend kan plaatsvinden op basis van ecologische criteria.

4.6.9 Rechtsgevolgen niet relevante soorten en habitattypen

Er wordt door insprekers op gewezen dat men zich bij het opstellen van beheerplannen ook moet houden aan nationale natuurdoelen. Daarom moeten de beheerplannen volgens insprekers ook worden toegesneden op Europees gezien niet relevante soorten en habitattypen. Daaronder vallen ook soorten en habitattypen, die niet of in verwaarloosbare mate in het gebied voorkomen. En op zaken die in Europees verband niet van belang zijn, zoals stilte, rust en natuurschoon. Ook op deze nationale doelen moeten het volgens insprekers mogelijk zijn om vergunningen te weigeren.

Antwoord:

Met de aanwijzingsbesluiten wordt het besluit van de Europese Commissie tot vaststelling van de gebieden van communautair belang vertaald naar besluiten van Nederlands recht. Nederland is volledig bevoegd de aanwijzing van deze gebieden zelfstandig te regelen. Voorwaarde is wel, dat de op deze lijst geplaatste gebieden voldoende worden beschermd. In Nederland verloopt deze bescherming via een aanwijzing op grond van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998. In dit artikel wordt voorgeschreven hoe zo'n besluit er naar Nederlands recht dient uit te zien.

Om aan de Europese verplichtingen te voldoen, moet de inhoud van deze besluiten tenminste voldoen aan hetgeen op grond van de Habitatrictlijn wordt voorgeschreven. Het gebied moet de aangemelde habitattypen en soorten de bescherming bieden waarvoor deze gebieden bij de Europese Commissie zijn aangemeld. Daarnaast is Nederland verplicht om de voor ons land relevante habitattypen en soorten die bescherming te bieden, waardoor al deze soorten en habitattypen een goede staat van instandhouding kunnen bereiken. Met het oog op deze verplichting zijn in sommige gevallen ook instandhoudingsdoelstellingen opgenomen voor habitattypen en soorten, waarvoor dat Europees gezien niet strikt noodzakelijk was. Dit is alleen gebeurd wanneer een dergelijke toevoeging past binnen het beoogde beheer en voor de omgeving niet tot een verzwaring van de verplichtingen zal leiden.

⁷⁴ Europese Hof van Justitie, 10 januari 2006, zaak C-98/03.

Waarden als stilte, natuurschoon en rust komen voort uit de oude aanwijzingen tot beschermd natuurmonument. Ingevolge artikel 15a van de Natuurbeschermingswet 1998 komen deze oude aanwijzingen te vervallen. De doelstellingen ten aanzien van het behoud en herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het oude beschermde natuurmonument blijven bestaan. Op grond van de wet worden de Natura 2000-doelen aangevuld met de (nationale) waarden, waarvoor deze gebieden indertijd onder de Natuurbeschermingswet 1967 zijn aangewezen. Deze waarden moeten dus worden meegewogen in vergunningenprocedures en bij het opstellen van het beheerplan Natura 2000.

Zie ook 1.1.10 Ruimere doelstelling Natuurbeschermingswet 1998 en 3.15 Natuurbeschermingswet-doelen.



5. Schadevergoeding en flankerend beleid

Vrij veel indieners van zienswijzen – vooral agrariërs en recreatieondernemers – hebben een verzoek ingediend om schadevergoeding of nadeelcompensatie.⁷⁵ Zij geven aan schade te lijden door de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten en voeren diverse vormen van schade aan: door inperking van de bedrijfsvoering, door beperking van de uitbreidingsmogelijkheden, door de vergunning- en onderzoeksplicht en door foeragerende vogels. Ook overheden vrezen schade te lijden vanwege de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten.

In de zienswijzen en in de beantwoording hieronder wordt een aantal keer artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998 aangehaald. De tekst van artikel 31 luidt als volgt: *‘Voorzover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van een besluit, genomen krachtens hoofdstuk III van deze wet, schade lijdt of zal lijden, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, kent het orgaan dat dit besluit heeft genomen of geacht wordt te hebben genomen, hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.’*

Bij de afhandeling van verzoeken om schadevergoeding wordt aangesloten bij de uitgebreide, maar casuïstische jurisprudentie over schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad. Wanneer iemand wordt getroffen door rechtmatig overheidshandelen, terwijl die schade niet voor zijn rekening behoort te blijven, rust op dat overheidsorgaan de verplichting die schade te vergoeden. Maar zelfs als er schadevergoeding wordt toegekend, blijft een deel van de schade in de praktijk voor rekening van verzoeker. Dit behoort tot het normale maatschappelijk risico.

5.1 Schadevergoedingsregeling Natura 2000

Insprekers vragen zich af wat geregeld is ten aanzien van schadevergoeding omtrent de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten. In veel zienswijzen wijst men erop dat er geen aparte regeling met

⁷⁵ *Nadeelcompensatie (ook wel bestuurscompensatie genoemd) is een vorm van schadevergoeding. In het vervolg zal alleen de term schadevergoeding worden gebruikt.*

betrekking tot subsidie, nadeelcompensatie en schadevergoeding is opgenomen in de aanwijzingsbesluiten. Men ziet dit als een tekortkoming en vraagt alsnog een dergelijke regeling op te nemen.

Antwoord:

In de aanwijzingsbesluiten zijn geen aparte vergoedingsregelingen opgenomen. De huidige wettelijke regeling biedt namelijk voldoende mogelijkheden voor compensatie. Het gaat dan in het bijzonder om artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998, in combinatie met diverse subsidieregelingen.

Zie ook 5.8 Flankerend beleid.

Wanneer door de aanwijzing aantoonbare, onevenredig grote schade wordt geleden, bevat artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998 de mogelijkheid om schadevergoeding te verlenen door het orgaan dat het aanwijzingsbesluit heeft genomen, in dit geval de minister van LNV.

De aanwijzingsbesluiten leveren overigens naar verwachting niet snel een recht op schadevergoeding op. De aanwijzing legt op zichzelf immers geen restricties op. Pas in het kader van de beheerplannen of vergunningverlening kunnen nadere restricties worden gesteld aan het bestaande gebruik, uitbreidingsmogelijkheden en de ontwikkeling van nieuwe activiteiten.

5.2 Voorwaarden schadevergoeding

In een aantal zienswijzen stelt men de vraag onder welke voorwaarden schadevergoeding kan worden verkregen. Men verwacht schade te lijden vanwege Natura 2000 en vraagt of compensatie mogelijk is en bij welke instantie die vergoeding aangevraagd kan worden.

Antwoord:

Men komt mogelijk in aanmerking voor schadevergoeding, indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1. Er is schade geleden door een aanwijzing van een Natura 2000-gebied of door het weigeren van een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (of door daaraan verbonden voorwaarden), of door bepalingen in het Natura 2000-beheerplan;
2. Deze schade behoort redelijkerwijs niet (geheel) voor zijn

- rekening te blijven;
3. De vergoeding van de schade is niet (voldoende) verzekerd door aankoop, onteigening of andere maatregelen.

Als men denkt schade te lijden door de aanwijzingsbesluiten kan men een verzoek om schadevergoeding indienen bij de minister van LNV. Indien men vanwege bepalingen in het beheerplan schade lijdt, kan men zich het beste wenden tot de instantie die dat beheerplan heeft vastgesteld. Wanneer de schade een gevolg is van het weigeren van een vergunning (of van daaraan verbonden voorwaarden), dan kan men zich het best wenden tot het bestuursorgaan dat dit besluit heeft ondertekend. Meestal is dat de provincie, maar in sommige gevallen ligt de bevoegdheid bij de minister van LNV.

5.3 Verzoek om schadevergoeding vanwege inperking bedrijfsvoering

Een aantal ondernemers verwacht schade te lijden door inperking van de bedrijfsvoering. Voor zover de bedrijfsvoering schadelijk is in relatie tot het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen, kunnen daaraan voorwaarden worden verbonden in het beheerplan. Ook kan bij het opstellen van het beheerplan besloten worden dat een bedrijfsvoering vergunningplichtig is. Mocht blijken dat de vergunning niet kan worden verleend of dat door de daaraan verbonden voorwaarden of in het beheerplan opgenomen voorwaarden het bestaand gebruik sterk aan banden wordt gelegd, zijn er dan mogelijkheden voor schadevergoeding (inkomstenschade en vermogensschade) of onteigening?

Antwoord:

In principe wordt het bestaand gebruik in de beheerplannen gerespecteerd. Soms valt er echter niet aan te ontkomen, dat hieraan voorwaarden worden verbonden (in het beheerplan of in een vergunning) of dat er geen vergunning kan worden verleend. Wanneer een verzoek om schadevergoeding is ingediend, wordt bekeken of tegemoetkoming in schade moet worden uitgekeerd. Belangrijke voorwaarde bij de beoordeling van het verzoek om schadevergoeding is dat het moet gaan om aantoonbare, onevenredig grote inkomstenschade of vermogensschade in verhouding tot het te dienen beschermingsdoel. Verder mag deze schade niet aan de ondernemer zelf te wijten zijn, noch onder diens eigen risico vallen. Eventuele onteigeningsmogelijkheden zijn – evenals de mogelijkheden voor schadevergoeding – afhankelijk van de specifieke situatie.

Zie ook 4.1 *Bestaand gebruik*.

5.4 Verzoek om schadevergoeding vanwege beperking uitbreidingsmogelijkheden

In veel zienswijzen vragen agrariërs en recreatieondernemers om schadevergoeding, omdat ze schade verwachten te lijden door eventuele beperking van de uitbreidingsmogelijkheden van hun bedrijven. Zijn er mogelijkheden om gecompenseerd te worden voor beperking van de toekomstige bedrijfsmogelijkheden?

Antwoord:

In het algemeen is het vergoeden van (plan)schade voor het verdwijnen van niet gebruikte mogelijkheden niet aan de orde, wanneer het verdwijnen daarvan voor betrokkenen voorzienbaar was. Dit is standaard jurisprudentie. Aangezien de aanwijzing van Natura 2000-gebieden al enige tijd wordt voorbereid, moeten de gevolgen daarvan voorzienbaar worden geacht.

Een schadevergoeding op grond van artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998 is onder bepaalde omstandigheden wel mogelijk. Dat is zo wanneer de belanghebbende reeds het concrete voornemen had om van zijn uitbreidingsmogelijkheden gebruik te maken en daarvan ook duidelijk blijkt had gegeven.

5.5 Verzoek om schadevergoeding vanwege onderzoekskosten en vergunningplicht

Een aantal insprekers verwacht schade te zullen lijden vanwege de met de vergunningplicht samenhangende onderzoekskosten die Natura 2000 met zich meebrengt. Bij voorgenomen economische activiteiten wordt de bewijslast op afwezigheid van mogelijk schadelijke effecten immers bij de vergunningaanvrager gelegd; de initiatiefnemer moet voor een passende beoordeling alle relevante gegevens aanleveren. Kunnen de initiatiefnemers voor deze kosten worden gecompenseerd?

Antwoord:

Bij vergunningverlening is het gebruikelijk dat de aanvrager de benodigde informatie levert (vergelijk: milieuvergunning, verklaring schone grond bij bouwvergunning, akoestisch onderzoek en dergelijke). Voor nieuwe (of uitbreiding van bestaande) activiteiten in of nabij Natura 2000-gebieden is dit niet anders. De initiatiefnemer moet ook hier zelf aantonen dat de activiteit geen negatief effect heeft en hij moet zelf de kosten hiervan dragen.

Om hieraan tegemoet te komen, is de Gegevensautoriteit Natuur benoemd. Deze Gegevensautoriteit zal vergunningaanvragers faciliteren in het vergaren van betrouwbare verspreidingsgegevens van beschermde soorten. Een taak van de Gegevensautoriteit Natuur is het stimuleren van een betere

aansluiting tussen vraag en aanbod van natuurgegevens. Deze Gegevensautoriteit verbetert de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie over de aan- en afwezigheid van beschermde flora en fauna binnen en buiten beschermde gebieden en over locaties waar herstel van bedreigde natuur wordt nagestreefd. Daarmee wordt duidelijkheid gegeven over de vraag waarmee een initiatiefnemer rekening moet houden en waar ruimte is voor economische activiteiten.

5.6 Verzoek aanvulling budget decentrale overheidsorganen

Decentrale overheden dringen er in een aantal zienswijzen bij LNV op aan om (extra) financiële middelen beschikbaar te stellen om het natuurbeheer te bekostigen. De kosten die Natura 2000 met zich meebrengt, passen volgens hen niet binnen het budget van deze decentrale overheden. Rijksdoelstellingen die gepaard gaan met hoge maatschappelijke kosten, zouden niet moeten worden afgewenteld op de lokale overheid. Om de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen realiseren, zouden de bestaande budgetten aangevuld moeten worden of zal er een regeling getroffen moeten worden.

Antwoord:

Uitgangspunt bij de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden is geweest om de doelen zodanig te kiezen en te lokaliseren, dat hieruit zo min mogelijk inspanningen en gevolgen voor overheden, burgers en economische sectoren voortkomen ('strategisch lokaliseren'). Verder geldt als uitgangspunt dat de doelen gerealiseerd worden met bestaande instrumenten en budgetten voor beheer. Dat betekent dat het vooralsnog niet de bedoeling is om de bestaande budgetten van decentrale overheden voor natuurbeheer te verhogen.

Overigens blijven in de zienswijzen de kansen en baten onderbelicht die de investeringen in natuur, landschap en waterkwaliteit bieden. Over deze kansen en baten zijn enkele studies verschenen, waaronder:

- Investeren in het Nederlandse landschap. Opbrengst: geluk en euro's (2007);
- Geld als water. Over Europese richtlijnen, water en regionale economie (2007)⁷⁶;
- De baten boven water. De andere kant van de Kaderrichtlijn Water (2006).

De verwachting is dat de economische 'spin off' met name bij de lokale overheid en de recreatie- en toerismesector terecht komt.

⁷⁶ In het rapport 'Geld als water' is bijvoorbeeld in kaart gebracht wat de economische baten zijn van overheidsmaatregelen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) en Natura 2000. Hieruit wordt duidelijk dat deze maatregelen tot aanzienlijke baten zullen leiden. Zo is berekend dat de investeringen die overheden in gebieden moeten doen, afhankelijk van het gebied en de maatregelen, binnen 1 tot 35 jaar terugverdiend zullen worden.

Zie ook 3.4 Haalbaar en betaalbaar; 4.1.7 Haalbaar- en betaalbaarheid voor bedrijven; 4.6.5 Kosten voor burgers en bedrijven en 5.10 Haalbaar en betaalbaar in relatie tot schadevergoeding.

5.7 Schadeclaims voortkomend uit beheerplannen

Decentrale overheden vragen of eventuele schadeclaims die vanwege door hen vastgestelde beheerplannen bij hen worden ingediend, kunnen worden afgewenteld op (andere budgetten van) de staat.

Antwoord:

Het streven is om (financiële) schade zoveel mogelijk te beperken. Mocht er toch schade worden geleden, dan biedt de huidige wettelijke regeling (met name artikel 31 Natuurbeschermingswet 1998) mogelijkheden voor schadevergoeding.

Als iemand schade lijdt door een vastgesteld beheerplan, dan kan hij een verzoek om schadevergoeding indienen bij het orgaan dat het beheerplan heeft vastgesteld. Zie ook 5.2 Voorwaarden schadevergoeding. Daar zijn de voorwaarden vermeld om voor schadevergoeding in aanmerking te komen.

5.8 Flankerend beleid

In veel zienswijzen wordt gevraagd om flankerend beleid, met name door ondernemers uit de agrarische sector en de recreatiesector. In een aantal zienswijzen vragen beheerorganisaties en landeigenaren om (Brusselse) landbouwsubsidie en/of een vergoeding uit een projectenfonds. Enkele insprekers vragen of er mogelijkheden zijn voor subsidiëring van natuurbeheer.

Antwoord:

Het uitgangspunt is dat de instandhoudingsdoelstellingen met behulp van bestaande budgetten worden gerealiseerd. De 'bestaande budgetten' waaruit realisatie van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen gefinancierd moet worden, zijn grotendeels opgenomen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Zoals de budgetten voor de Subsidieregeling Natuurbeheer, de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer en middelen voor verdrogingsbestrijding in de zogenoemde TOP-lijst gebieden.

Daarnaast is ook het bestaande beheerbudget voor Staatsbosbeheer een financieringsbron voor de instandhoudingsdoelstellingen. Waar de Natura 2000-doelen gekoppeld zijn aan waterkwaliteit kunnen de additionele kosten worden gefinancierd via het spoor van de Kaderrichtlijn Water.

Veel subsidiemogelijkheden voor inrichting en (agrarisch) natuurbeheer zijn met het ILG onder verantwoordelijkheid van de provincies gekomen. De provincies bieden deze subsidiemogelijkheden aan door middel van de Provinciale Subsidieregeling

Natuurbeheer (PSN) en de Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (PSAN).

De PSN staat open voor particulieren, samenwerkingsverbanden van particulieren, natuurbeschermingsorganisaties en gemeenten. Deze subsidie is bedoeld voor omvorming van landbouwgrond naar natuurgebied, voor inrichtingsmaatregelen en voor beheer van natuurgebieden.

De PSAN staat open voor beheerders van landbouwgronden. Deze subsidie is bedoeld voor de instandhouding van natuurwaarden op landbouwgronden, beheer en onderhoud van landschapselementen, en aanleg en beheer van tijdelijk bos. De vergoedingen zijn afhankelijk van het gekozen beheerspakket. Voor zogenoemde probleemgebieden is vaak nog een aanvullende vergoeding mogelijk.

Voor het aanvragen van de PSN-subsidie en de PSAN-subsidie moet men zich wenden tot de Dienst Regelingen van het ministerie van LNV, aan wie Gedeputeerde Staten de uitvoering van de regeling hebben gemandateerd. Omdat er in het ILG naast beheerdoelen ook afspraken bestaan voor het verbeteren van milieucondities, grondverwerving, kavelruil, landinrichting, reconstructie en dergelijke, kunnen provincies maatwerk leveren en zijn er goede mogelijkheden voor een integrale, gebiedsgerichte benadering. Daarbij kunnen ook andere budgetten en andere beleidskaders worden betrokken, zoals een reconstructieplan.

Zie ook 6.1.6 Gevolgen voor Programma Beheerovereenkomsten.

5.9 Verzoek om schadevergoeding vanwege foeragerende vogels

Verscheidene insprekers verwachten schade te lijden door vraat, doordat niet-broedvogels op hun landbouwgronden gaan foerageren. De realisatie van de complementaire doelen zal ten koste gaan van de foerageermogelijkheden voor de niet-broedvogels (bijvoorbeeld ganzen en smienten). Deze soorten zullen volgens de insprekers op de omliggende landbouwgronden foerageren, met landbouwschade als gevolg. De insprekers willen dat deze schade gecompenseerd wordt.

Antwoord:

Grondgebruikers met gronden r nd een Natura 2000-gebied kunnen bij het Faunafonds een verzoek indienen voor tegemoetkoming in schade die is veroorzaakt door beschermde inheemse diersoorten (zoals wilde ganzen en smienten). Het Faunafonds keert een tegemoetkoming uit, indien deze schade niet of niet geheel voor rekening van de grondgebruiker behoort te komen en als de aanvrager zich heeft gehouden aan de beleidsregels van het Faunafonds.

Voor bedrijven binnen een Natura 2000-gebied is het belangrijk of in het Natura 2000-gebied sprake is van een ongestoorde landbouwproductie. Is dit het geval dan kunnen bedrijven via

het Faunafonds in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de geleden schade. Als er geen sprake is van onbelemmerd landbouwkundig gebruik, kan geen tegemoetkoming in geleden schade worden verleend. Deze situaties doen zich voor indien beperkingen zijn gesteld aan de landbouwproductie, bijvoorbeeld bij natuurpacht of pacht van een natuurorganisatie tegen een gereduceerde pachtprijs.

Zie ook 5.7 Schadeclaims voortkomend uit beheerplannen en 7.1 Overlast door natuur.

5.10 Haalbaar en betaalbaar in relatie tot schadevergoeding

Een aantal insprekers wijst erop dat Natura 2000 'haalbaar en betaalbaar' moet zijn. Zij vinden het echter onduidelijk voor wie het dan 'betaalbaar' moet zijn. Alleen voor de rijksoverheid of ook voor degenen die schade ondervinden van het aanwijzingsbesluit? Sommige insprekers stellen dat de gevolgen van Natura 2000 voor hen niet of nauwelijks betaalbaar zullen zijn. Zij willen graag meer duidelijkheid over het adagium 'haalbaar en betaalbaar' in relatie tot (mogelijke) schadevergoeding.

Antwoord:

Het uitgangspunt 'haalbaar en betaalbaar' moet worden gezien in een brede maatschappelijke context; Natura 2000 moet niet alleen betaalbaar zijn voor de overheid, maar ook voor de samenleving. Dit is een van de uitgangspunten voor vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen, zowel op landelijk als op gebiedsniveau.

Zie ook 3.4 Haalbaar en betaalbaar.

Wanneer er ondanks het uitgangspunt 'haalbaar en betaalbaar' toch aantoonbaar onevenredig grote schade wordt geleden, bestaat op grond van artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998 de mogelijkheid om een schadevergoedingsverzoek in te dienen bij het orgaan dat het schadeveroorzakende besluit heeft genomen.

Zie ook 5.1 t/m 5.4.

5.11 Europese toezeggingen over schadevergoedingen

Volgens enkele insprekers zijn er vanuit de Europese Unie toezeggingen gedaan, die impliceren dat eigenaren en gebruikers van gronden niet de financiële last hoeven te dragen van de maatregelen die Europese richtlijnen met zich meebrengen. Betrokken eigenaren en gebruikers menen dat zij zonder meer volledig schadeloos moeten worden gesteld en desnoods onteigend dienen te worden. De insprekers constateren dat daarmee bij de ontwerp-aanwijzingsbesluiten geen rekening is gehouden.

Ook menen zij dat hun recht op eigendom wordt aangetast, waarbij ze verwijzen naar het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Antwoord:

In het kader van het beheerplan kunnen aan het beheer van grond voorwaarden worden gesteld ten behoeve van de bescherming van de natuurwaarden. Indien deze voorwaarden tot aantoonbare schade leiden, kan een verzoek om schadevergoeding worden ingediend bij het bevoegd gezag dat het beheerplan heeft vastgesteld. Over het algemeen zal schadevergoeding plaatsvinden in de vorm van een beheervergoeding.

Voorwaarden die worden gesteld aan het beheer van grond leveren geen aantasting op van het recht van eigendom en zijn evenmin in strijd met het Eerste Protocol van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Artikel 1, eerste lid, van het Eerste Protocol van het EVRM bepaalt weliswaar dat alle natuurlijke of rechtspersonen recht hebben op het ongestoord genot van hun eigendom en dat niemand van zijn eigendom zal worden beroofd. Deze bepaling tast echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk acht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang.

Zie ook 4.1.9 Eigendomsrecht.



6. Relatie met ander beleid en wetgeving

6.1 Relatie met bestaande plannen en beleid

6.1.1 Natura 2000 en bestaand beleid

Er zijn veel opmerkingen over het feit dat Natura 2000 en de daarbij behorende instandhoudingsdoelstellingen niet voldoende aansluiten bij het bestaande beleid en bestaande plannen voor een gebied. In het Natura 2000 doelendocument wordt aangegeven dat LNV zoveel mogelijk wil aansluiten bij bestaand beleid. Insprekers geven aan dat dit volgens hen niet het geval is. Men vindt dat hiermee het draagvlak voor natuurbeleid afneemt. Daarmee zou er sprake zijn van 'onbehoorlijk bestuur'. De indieners van deze zienswijzen vinden het van belang dat de aanwijzingsbesluiten passen binnen de bestaande wet- en regelgeving en willen niet dat bedrijven te maken krijgen met tegenstrijdige regelgeving. Ook vanuit provincies en gemeenten komt deze opmerking, onder meer in relatie tot de reconstructieplannen.

Antwoord:

De Natura 2000-gebieden liggen vrijwel volledig binnen de EHS. Ook in het kader van de EHS worden maatregelen getroffen die leiden tot een hogere Natura 2000-kwaliteit. Bijkomend voordeel is dat instrumenten die beschikbaar zijn voor de realisatie van de EHS worden ingezet voor de realisatie van Natura 2000. Zo wordt onder meer aangesloten bij het bestaande nationale natuurbeleid, zoals vastgelegd in één van de hoofdlijnen uit het Natura 2000 doelendocument: *'Maximaal aansluiten bij het nationale beleid, met name het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur, voor zover dit binnen de kaders van de Europese verplichtingen past'*.

Bij het toedelen van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen aan de gebieden is zoveel mogelijk rekening gehouden met sociale en economische belangen én met bestaande plannen en beleid. Op die manier heeft het ministerie van LNV met de besluiten voor de Natura 2000-gebieden maximaal aansluiting gezocht bij het bestaande beleid.

Daarbij is het wel belangrijk om te beseffen dat Natura 2000 leidend Europees beleid is. Dit houdt in dat nationale wet- en regelgeving en bestaande plannen hierop moeten worden aangepast, c.q. hiermee rekening moeten houden. Om de impact van

regels rond Natura 2000 te minimaliseren, sluit LNV maximaal aan bij bestaand natuurbeleid. Over het algemeen sluit Natura 2000 ook aan op ander bestaand beleid, maar dit is uiteraard niet overal mogelijk.

Al sinds de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden (in 2000) en de aanmelding van Habitatrichtlijngebieden (in 2003) is men verplicht rekening te houden met het beschermingsregime van Natura 2000. Dit laat onverlet dat het in de praktijk mogelijk is dat (streek- of bestemmings)plannen (nog) niet aansluiten bij Natura 2000. In die gevallen zullen bepaalde activiteiten die binnen die plannen passen wellicht aangepast moeten worden of toch niet gerealiseerd kunnen worden, omdat daarvoor geen vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 kan worden verleend.

Zie ook 6.1.2 Natura 2000 en provinciale en gemeentelijke plannen.

6.1.2 Natura 2000 en provinciale en gemeentelijke plannen

Men wijst erop, voornamelijk vanuit gemeenten en ook vanuit provincies, dat Natura 2000 rekening moet houden met bestemmingsplannen en met het lokale en provinciale beleid zoals het recreatiebeleid, Nationale Parkenbeleid, landinrichtingsprojecten, ruilverkavelingen, Nationale Landschappen en dergelijke. Insprekers vinden dat gronden die bijvoorbeeld in het bestemmingsplan geen natuurbestemming hebben, niet mogen worden opgenomen binnen Natura 2000. Ook met landschappelijke en cultuurhistorische waarden moet rekening worden gehouden. Ontwikkelingen die voortkomen uit bestemmingsplannen of andere lokale plannen mogen volgens hen geen belemmeringen ondervinden van Natura 2000. In sommige gevallen constateert men dat Natura 2000 in strijd is met het bestemmingsplan of het lokale beleid, bijvoorbeeld op het gebied van begrenzingen.

Gemeenten vragen zich af in hoeverre gemeentelijke bestemmingsplannen zijn meegenomen bij het vaststellen van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen. Ook op een ander niveau is er, volgens waterschappen, overleg nodig tussen provincie en rijk om de verschillen tussen het provinciale beleid en de Natura 2000-doelen te overbruggen.

Een aantal insprekers geeft aan zich in een ruilverkavelingproces te bevinden en recent hun bedrijf te hebben verplaatst; nu komt

deze nieuwe locatie onder invloed van een Natura 2000-gebied.

Antwoord:

Bij het vaststellen van de begrenzingen van de Habitatrichtlijn-gebieden is zoveel mogelijk rekening gehouden met bestaande administratieve grenzen, met herkenbare topografische lijnen in het veld en elementen en lijnen in het landschap.⁷⁷ Het was niet mogelijk om hierbij expliciet gemeentelijke bestemmingsplannen mee te nemen. Dat er gebieden zijn waar de begrenzing van Natura 2000 afwijkt van de bestemmingsplannen of andere lokale plannen is onvermijdelijk; wanneer er bepaalde habitattypen of soorten voorkomen die nodig zijn voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 is een gebied opgenomen in de begrenzing. Dit heeft te maken met het feit dat in de Europese Habitatrichtlijn wordt voorgeschreven dat de selectie en begrenzing van de gebieden uitsluitend op ecologische gronden mag plaatsvinden. De Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn zijn Europese richtlijnen, die geïmplementeerd zijn in nationale wet- en regelgeving. Ook in bestaande plannen moet hiermee rekening worden gehouden. Het is in de praktijk mogelijk dat (gemeentelijke of provinciale) plannen (nog) niet helemaal aansluiten bij Natura 2000. In die gevallen zullen bepaalde activiteiten die binnen die plannen passen wellicht aangepast moeten worden of toch niet gerealiseerd kunnen worden, omdat daarvoor geen vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 kan worden verleend.

Met het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 tot regulering van het bestaand gebruik dat aan de Tweede Kamer is aangeboden, wordt geregeld dat het bestaand gebruik in de periode tot een beheerplan onherroepelijk is geworden in principe niet vergunningplichtig is. Ontwikkelingen, waaronder nieuwe vestiging, intensiveringen of uitbreidingen van het bestaande gebruik, moeten wel worden beoordeeld in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998.

Zie ook 4.1.1 Gevolgen bestaand gebruik; 4.2.2 Toetsing (bestemmings)plannen en 6.1.1 Natura 2000 en bestaand beleid.

6.1.3 Aanwijzen van gronden in agrarisch gebruik en vrijwilligheid EHS

Een groot aantal zienswijzen gaat in op twee elementen: nieuwe natuur en de basis van vrijwilligheid bij de totstandkoming van de Ecologische Hoofdstructuur. Van agrarische zijde wordt kritiek geuit op het meebegrenzen van nieuwe natuur met regulier landbouwkundig gebruik. Deze nieuwe natuur is destijds aangewezen in provinciale gebiedsplannen voor de realisatie van de EHS.

Een inspreker geeft aan dat bij de begrenzing van Natura 2000 is aangesloten bij de EHS: dit lijkt logisch, maar het fundamentele verschil is dat de EHS op basis van vrijwilligheid wordt gerealiseerd. De aanwijzing van de Natura 2000-gebieden is volgens

insprekers in strijd met dat wat ten tijde van het vaststellen van de EHS is gesteld: realisatie van de EHS geschiedt op vrijwillige basis. Er zijn volgens hen grote delen niet-verworven cultuurgronden meebegrensd. Zij zijn van mening dat met Natura 2000 het principe van de vrijwilligheid wordt verlaten en de invulling van de EHS, alsnog via Natura 2000 dwingend wordt opgelegd. Dit wekt bij een aantal insprekers het beeld van een onbetrouwbare overheid. Veel insprekers pleiten er dan ook voor om de vrijwilligheid van de EHS te behouden. Ook een aantal provincies gaan in op het punt van nieuwe natuur.

Antwoord:

Onder 'nieuwe natuur' wordt in principe verstaan: de door een provincie, in het kader van de Relatienota 1975 en natuurgebiedsplannen, begrensde (landbouw)gronden die in de toekomst een natuurfunctie zullen krijgen. Daadwerkelijke realisatie van natuur vindt plaats na verwerving door een terreinbeherende organisatie of door particulier natuurbeheer (na functiewijziging). De gronden vallen in de regel binnen de in provinciale streekplannen vastgelegde EHS.

Jurisprudentie heeft uitgewezen dat selectie en begrenzing van Natura 2000-gebieden alleen kan gebeuren op basis van ecologische criteria. Daarbij is nieuwe natuur in twee situaties meebegrensd. De eerste situatie doet zich voor wanneer het natuurdoel van de nieuwe natuur overeenkomt met dat van het aangrenzende aangemelde Natura 2000-gebied; dus wanneer er natuurwaarden zijn of worden ontwikkeld. De tweede situatie is wanneer de nieuwe natuur noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het maakt niet uit of deze gronden reeds verworven zijn door terreinbeherende organisaties of niet. De mate waarin deze percelen integraal onderdeel zijn van het gebied, is bepalend.

Op basis van deze criteria is, ten opzichte van de aanmelding van de Habitatrichtlijngebieden in 2003, circa 4.000 hectare nieuwe natuur toegevoegd aan de begrenzing waarvan reeds 3.000 hectare in het kader van de EHS is aangekocht door terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer. In de voorbereiding van de ontwerpbesluiten is specifiek aandacht geschonken aan nieuwe natuur. Mede in afstemming met provincies is de noodzaak van begrenzen kritisch bezien.

Het uit de begrenzing halen van nieuwe natuur is aan de orde, als het niet (meer) voldoet aan (één van) de eerder genoemde criteria. Waar het gaat om nieuwe natuur die na de aanmelding in 2003 is opgenomen in de ontwerpbesluiten zal nogmaals kritisch worden gekeken naar het nut en de noodzaak daartoe, met name waar het gaat om landbouwgrond. Ter realisatie van Natura 2000 blijft het principe van vrijwilligheid gelden voor nieuwe natuur ten aanzien van eventuele verkoop van de gronden en ten aanzien van het moment van omzetting van cultuurgrond naar natuur.

Zie ook 2.2.2 Opname van landbouwpercelen in Habitatrichtlijngebieden en 4.3.4 Nieuwe natuur en aanmerken als verzuringsgevoelig.

⁷⁷ *Natura 2000 doelendocument, p. 15.*

6.1.4 Natura 2000 en reconstructieplannen

Een opmerking die vaak terugkomt is dat de uitgangspunten van reconstructieplannen en van Natura 2000 elkaar tegenspreken. Voor sommige insprekers is het onduidelijk wat de effecten van de aanwijzing zijn. Voor anderen is het duidelijk dat de aanwijzing schade gaat toebrengen aan de realisatie van de reconstructiedoelen. In een concreet geval geeft een inspreker aan dat in het reconstructieplan afgesproken is dat deze plannen leidend zouden zijn bij alle beleidsmaatregelen. Het zou niet correct zijn dat de mogelijkheden voor de landbouw nu worden beperkt door nieuw beleid. Hierdoor komt, volgens de inspreker, de betrouwbaarheid van de overheid in gevaar en neemt de betrokkenheid van ondernemers in het buitengebied sterk af. In de beleving van ondernemers wordt een extra belemmering toegevoegd aan de lijst van beperkende regels voor het gebied. De opvatting heerst, ook bij enkele provincies, dat Natura 2000 rekening moet houden met de reconstructieplannen en dat het de gemaakte afspraken (die vaak moeizaam tot stand zijn gekomen) moet respecteren.

Antwoord:

De minister van LNV heeft er steeds op gewezen dat de ontwikkelingen zoals voorzien in de reconstructieplannen voldoende toekomstperspectief moeten bieden, ook bij toetsing aan de Europese richtlijnen. Bij de goedkeuring is expliciet aangegeven dat ontwikkelingen en ingrepen die gevolgen kunnen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden getoetst moeten worden. Gelet op het doel van de reconstructieplannen, zal de uitvoering ervan naar verwachting in het algemeen niet strijdig zijn met de instandhoudingsdoelstellingen, maar juist bijdragen aan de realisatie van de Natura 2000-doelen.

Zie ook 6.1.5 Natura 2000 en Landbouwontwikkelingsgebieden.

6.1.5 Natura 2000 en Landbouwontwikkelingsgebieden

In de reconstructieplannen zijn verschillende categorieën gebieden aangewezen, waaronder de Landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's). Daar is het voor landbouwbedrijven mogelijk om zich verder te ontwikkelen of nieuw te vestigen. Veel insprekers geven aan dat ontwikkelingen in deze LOG's niet beperkt mogen worden. Volgens insprekers zijn er mogelijk extra maatregelen nodig om te kunnen ontwikkelen. Dit wordt pas duidelijk bij het opstellen van de beheerplannen. Zij vinden dat eventuele knelpunten haalbaar en betaalbaar moeten worden opgelost. Wanneer dit niet kan, moeten met flankerend beleid deze knelpunten voor de individuele bedrijven weggenomen worden.

Antwoord:

Het reconstructieplan is een toetsingskader voor de beoordeling van andere ruimtelijke plannen. Daarom vloeien uit de Reconstructiewet en uit een reconstructieplan geen rechtstreekse ontwikkelingsmogelijkheden in een LOG voort. Pas in een bestemmingsplan worden aan een LOG concrete ontwikkelings-

mogelijkheden toegekend. Dan wordt de bestemming als LOG definitief vastgelegd en moeten mogelijke significante nadelige effecten voor het Natura 2000-gebied worden bekeken. Er moet dan ook bekeken worden of de voorgenomen bestemming in strijd is met de Habitatrichtlijn of Vogelrichtlijn, dan wel de Natuurbeschermingswet 1998.⁷⁸

Zie ook 6.1.4 Natura 2000 en reconstructieplannen.

Wat betreft het flankerend beleid kan opgemerkt worden, dat het uitgangspunt is dat de instandhoudingsdoelstellingen met behulp van bestaande budgetten gerealiseerd worden.

Zie ook 5.8 Flankerend beleid.

6.1.6 Gevolgen voor Programma Beheerovereenkomsten

Een aantal zienswijzen gaat in op de relatie tussen Natura 2000 en de subsidieregelingen van Programma Beheer, de PSN- en de PSAN-regelingen (Provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer en Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer). Ook de Bergboerenregeling wordt in dit verband genoemd. Het is voor de insprekers vaak niet duidelijk waarom de gronden, waarop al PSN- en PSAN-overeenkomsten zijn afgesloten, ook binnen Natura 2000 zijn opgenomen. Volgens insprekers hebben deze gronden immers al een natuurfunctie: toevoeging aan Natura 2000 heeft daarom geen toegevoegde waarde. Ook is voor hen vaak niet duidelijk of er, nu de gronden zijn aangewezen binnen Natura 2000, gevolgen zijn. Zijn er bijvoorbeeld gevolgen voor de openstellingsvoorwaarden binnen Programma Beheer?

Antwoord:

Programma Beheer regelt in Nederland sinds een aantal jaren het beheer van natuurgebieden, dus ook van de Natura 2000-gebieden. Dit gebeurt door subsidieregelingen voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer. Sinds 1 januari 2007 loopt Programma Beheer via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en zijn de provincies hiervoor verantwoordelijk. Het ILG biedt deze subsidiemogelijkheden aan via de PSN en PSAN. Ongeveer 45% van de oppervlakte van de Natura 2000-gebieden valt hieronder, waarvan een klein deel onder de (provinciale) SAN-regeling (Natura 2000 doelendocument, p. 147, 148). Gronden waarop een beheerovereenkomst van toepassing is, zijn aangewezen als Natura 2000 indien daar habitattypen of soorten voorkomen die nodig zijn voor het realiseren van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen.

De afspraken in het kader van PSN en PSAN worden gemaakt op basis van beheerpakketten (te realiseren natuur). Programma Beheer is niet expliciet ontwikkeld voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000. Het ministerie van LNV zal, in het kader van de evaluatie van Programma Beheer in 2007,

⁷⁸ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 4 april 2007, nr. 200506283/1.

onderzoeken of de aansturing voldoende op maat is gesneden voor de realisering van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen. Waar nodig worden de pakketten van Programma Beheer aangepast.⁷⁹ In de tussentijd blijven de afspraken in het kader van PSN en PSAN ongewijzigd, net als de vergoedingen en voorwaarden zoals de openstellingsvoorwaarden.

Zie ook 5.8 Flankerend beleid.

6.2 Relatie met ammoniak

Bij het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden spelen de negatieve gevolgen van stikstofdepositie, met name ammoniak, een belangrijke rol. De ammoniakdepositie wordt vooral bepaald door de hoge achtergronddepositie. Slechts een deel is rechtsreeks afkomstig van veehouderij in de directe omgeving van het Natura 2000-gebied⁸⁰.

De Wet ammoniak en veehouderij (Wav) biedt via zoneringsmaatregelen bescherming aan zeer kwetsbare gebieden, waaronder de voor verzuring gevoelige (delen van) Natura 2000-gebieden die binnen de EHS liggen. Daarnaast wordt de uitstoot van ammoniak landsbreed verlaagd via generieke maatregelen, zoals de verplichting om mest emissiearm uit te rijden, mestilo's af te dekken en emissiearme stallen toe te passen. De zoneringsmaatregelen van de Wav en de generieke maatregelen zijn echter niet altijd toereikend om de vanuit Natura 2000 gevraagde bescherming te bieden. Daarom is voor Natura 2000-gebieden, naast de Wav, ook het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet 1998 en het bijbehorende Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 van toepassing.

Om duidelijkheid te bieden tot het moment van vaststellen van de beheerplannen, is besloten interim beleid te ontwikkelen: het interim Toetsingskader ammoniak en Natura 2000. Op grond van dit toetsingskader kunnen veehouderijbedrijven bij Natura 2000-gebieden uitbreiden tot een voor dat gebied bepaalde maximum ammoniakdepositie of - door gebruik te maken van emissiearme technieken - binnen de huidige depositie. Daarnaast mogen graasdierhouderijbedrijven ook uitbreiden als ze grondgebonden zijn. Het toetsingskader geldt alleen voor aanpassing - meestal uitbreiding - van agrarische bedrijven en niet ten aanzien van bestaand gebruik.

Bezien wordt welke onderdelen van het toetsingskader opgenomen kunnen worden in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De minister van LNV zal deze AMvB naar verwachting begin 2008 aan de Tweede Kamer toezenden.⁸¹

⁷⁹ *Natura 2000 doelendocument*, p. 147-148.

⁸⁰ *Alterra-rapport van Gies en Bleeker (2007) Onderzoek naar de ammoniakdepositie op 5 habitatgebieden ten behoeve van het interim Toetsingskader Natura 2000 en Ammoniak*.

⁸¹ *Tweede Kamer, 2006-2007, 30 654, nr. 43*.

Het toetsingskader is opgesteld om een specifieke bescherming te bieden aan de Natura 2000-gebieden tot vaststelling van de beheerplannen. Hiermee wordt voorkomen dat de sector op slot gaat en wordt tevens voorkomen dat er significante negatieve effecten voor de natuur ontstaan. Naast deze gebiedsgerichte maatregelen is voortzetting van het ingezette generieke ammoniakbeleid noodzakelijk om de instandhoudingsdoelstellingen te halen.

6.2.1 Moment van vaststellen Toetsingskader ammoniak en Natura 2000

Voor veel insprekers zijn de gevolgen van de aanwijzing voor agrarische bedrijven onduidelijk. Zij vinden dat eerst de gevolgen van het beheerplan duidelijk moeten zijn, voordat de aanwijzing kan plaatsvinden. Ook moet volgens hen worden aangetoond dat de doelen haalbaar en betaalbaar zijn. Hiervoor is het van belang dat het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000, en de juridische houdbaarheid ervan, snel zou moeten worden vastgesteld. Vervolgens kan de aanwijzing plaatsvinden. Een andere reden waarom het toetsingskader snel zou moeten worden vastgesteld, is dat er dan ook meer duidelijkheid komt over de gevolgen die deze agrarische bedrijven ondervinden in de periode tot de vaststelling van het beheerplan. Provincies hebben verschillende meningen over het toetsingskader; volgens sommige biedt het mogelijkheden en kan ongerustheid weggenomen worden. Andere hebben nog hun twijfels.

Over de inhoud van het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 is door insprekers een aantal opmerkingen gemaakt:

- De kritische depositiewaarde waarvan sprake is, moet volgens een aantal (agrarische) insprekers worden vastgesteld door het middelen van de zuurgevoeligheid van de onderliggende flora en fauna, in plaats van op basis van het meest verzuringsgevoelige natuurdoel.
- Een drempelwaarde van minimaal 5% van de kritische depositiewaarde moet in het toetsingskader worden vastgesteld, hoewel sommigen de voorgestelde 5% te gering vinden om voldoende ontwikkelingsruimte te behouden.
- Er bestaat een spanning tussen de eisen voor milieu en die voor dierenwelzijn. Vanuit een milieuoptiek moet de ammoniakuitstoot beperkt worden, maar vanuit dierenwelzijn moeten er maatregelen worden getroffen die leiden tot een hogere emissie (bijvoorbeeld het omschakelen van een batterijsysteem naar het verrijkte kooisysteem, of een scharrelstelsel waardoor de ammoniakuitstoot sterk toeneemt, of groenlabelstallen bij de melkveehouderij). Insprekers vinden dat het onredelijk is dat de gevolgen voor het toepassen van een diervriendelijk systeem via de ammoniakdiscussie op de vooruitstrevende agrariërs worden afgewenteld. Hiermee moet volgens hen rekening worden gehouden bij het vaststellen van het toetsingskader.

Antwoord:

Het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 is inmiddels vastgesteld. Het is door VNG, IPO en het rijk samen opgesteld en in februari 2007 bestuurlijk geaccordeerd. LTO heeft ingestemd

met dit akkoord. Op 22 mei 2007 is het als handreiking aan het bevoegd gezag verstuurd en tevens aan de Tweede Kamer. Het beoogt veehouderijbedrijven in de buurt van Natura 2000-gebieden, vooruitlopend op de beheerplannen, duidelijkheid te bieden over hun uitbreidingsmogelijkheden voor zover het ammoniak betreft. De handreiking bevat een set afwegingscriteria ten behoeve van vergunningverlening in het kader van vooral de Natuurbeschermingswet 1998. Het toetsingskader geldt alleen bij aanpassing, meestal uitbreiding, van agrarische bedrijven en niet ten aanzien van bestaand gebruik.

Voor alle bedrijven geldt dat, voor wat betreft het aspect ammoniak, een uitbreiding vergund wordt indien de nieuwe totale depositie van het bedrijf beneden de drempelwaarde van 5% van de kritische depositiewaarde blijft. De totale depositie kan berekend worden volgens het model AA-stacks uit het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000. Cd-roms met AA-stacks kunnen besteld worden bij het LNV-loket: 0800-22 333 22 (gratis).

De kritische depositiewaarde is per Natura 2000-gebied verschillend en is gerelateerd aan de specifieke habitattypen die in dat gebied voorkomen. Deze waarden worden in een aparte lijst gepubliceerd. Binnen het toetsingskader is een onderscheid gemaakt tussen veehouderijbedrijven en graasdierhouderijbedrijven.

Veehouderijbedrijven kunnen uitbreiden tot 5% van de voor dat gebied bepaalde kritische depositiewaarde (KDW). Als deze 5% is bereikt, dus als er geen ruimte meer is, kunnen bedrijven toch uitbreiden door gebruik te maken van emissiearme technieken zoals bijvoorbeeld luchtwassers of andere technieken.

Lokaal gebonden graasdierhouderijbedrijven in de buurt van natuurgebieden zijn vaak van landschappelijke en ecologische betekenis; deze bedrijven hebben boven de drempelwaarden binnen het toetsingskader nog een extra mogelijkheid om een vergunning volgens de Natuurbeschermingswet 1998 te verkrijgen. Dan moeten zij voldoen aan het criterium van grondgebondenheid. Dit is als volgt gedefinieerd:

- Mestproductie van maximaal 250 kg N/ha (derogatiebedrijven) of 170 kg N/ha (niet-derogatiebedrijven);
- Huiskavel is minimaal 60% van het areaal;
- Overige grond binnen een straal van 10 kilometer;
- Weidegang.

De lijst van meest kritische depositiewaarden per habitatgebied is vastgesteld in het rapport 'Te veel van het goede. Stikstofneerslag op Habitatrichtlijngebied' van de Stichting Natuur en Milieu en de twaalf provinciale milieufederaties uit 2004. De drempelwaarde van 5% is vastgesteld op basis van de resultaten van het Alterra-rapport 'Aanvullend onderzoek naar de effecten van de ammoniakdepositie op 5 habitatgebieden ten behoeve van het interim toetsingskader Natura 2000 en Ammoniak' (Gies en Bleeker, 2007). Hieruit blijkt dat bij deze 5% drempelwaarde nog steeds een afname van de achtergronddepositie plaatsvindt. Bij een grotere uitbreiding dan de drempelwaarde bestaat een grotere kans dat dit wel significante gevolgen heeft voor de beschermde natuurwaarden.

Bij het opstellen van het toetsingskader is niet expliciet rekening gehouden met de eisen met betrekking tot dierenwelzijn. Voor een ondernemer kan spanning optreden tussen de eisen voor dierenwelzijn en de eisen voor milieu. Het is aan de ondernemer om te ondernemen binnen maatschappelijke randvoorwaarden, waaronder milieu en dierenwelzijn.

Via onderzoek en innovatie zet LNV in op het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe, integraal duurzame stallen.

Zie ook 4.1.5 Gevolgen Natura 2000 en toetsingskaders; 4.1.6 Ontwikkeling bedrijven tot de beheerplannen zijn vastgesteld; 4.1.7 Haalbaar- en betaalbaarheid voor bedrijven en 6.5.6 Dierenwelzijn.

6.2.2 Bestaand beleid inzake ammoniak

Verschillende insprekers pleiten ervoor om het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 niet toe te passen. Zij vinden dat het bestaande beleid (inclusief Wav) voldoende is voor een agrarische bedrijfsvoering, afgestemd op de aanwezige natuurwaarden. Er kan volgens hen worden volstaan met de beperkingen en mogelijkheden van de Wav. Zij vinden dat Natura 2000 niet mag leiden tot een verzwaring van het generieke mest- en gewasbeschermingsmiddelenbeleid. Op nationaal niveau zijn hierover afspraken gemaakt. De uitvoering van dit generieke beleid leidt volgens hen tot grote lastenverzwaring op bedrijfsniveau. Dat bij rundveehouderij weidegang wordt gevraagd, vindt men te begrijpen en te verdedigen. Verdergaande eisen werken volgens insprekers echter averechts.

Antwoord:

Door de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden zal er niets veranderen in het generieke mest- en gewasbeschermingsmiddelenbeleid of aan de Wet ammoniak en veehouderij (Wav). Ook is het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 niet bedoeld om het generieke mestbeleid te verzwaren. Dit kader moet de soorten en habitattypen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn beschermen, omdat de Wav niet altijd toereikend is om deze bescherming te bieden. Het is bedoeld om veehouderijen, vooruitlopend op de beheerplannen, duidelijkheid te bieden over hun uitbreidingsmogelijkheden voor zover het ammoniak betreft. Daarbij is een belangrijke randvoorwaarde dat er op grond van de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet 1998 geen significante gevolgen mogen optreden op Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld veroorzaakt door ammoniak. Het toetsingskader is niet primair een middel om de depositie terug te brengen naar het niveau van de kritische depositiewaarden. Daarvoor is vooral het generieke mestbeleid van groot belang.

Het toetsingskader is ontwikkeld om te voorkomen dat veehouders een duur en tijdrovend proces van individuele beoordeling moeten doorlopen. Maatschappelijk leeft er een sterke wens om de 'plaatselijk grondgebonden melkveehouderijen' (rond Natura 2000-gebieden) in stand te houden; deze zijn vaak van landschappelijke en ecologische betekenis. Het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 is hiervan een invulling.

6.2.3 Toetsingskader ammoniak en Natura 2000

Het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 biedt de Natura 2000-gebieden volgens een aantal insprekers onvoldoende bescherming tegen de belasting met ammoniak als gevolg van nabijgelegen veehouderijbedrijven. Men stelt dat er niet wordt gekeken naar de totale belasting van een natuurgebied, die op dit moment veel te hoog is, maar alleen naar de individuele bijdrage van een bedrijf. Het toetsingskader staat volgens deze insprekers bovendien overal extra uitstoot van ammoniak toe, ook in zwaarbelaste gebieden. Om de Natura 2000-doelen te bereiken is volgens insprekers een robuust ammoniakbeleid nodig, gericht op een aanzienlijke terugdringing van de ammoniakbelasting op de Natura 2000-gebieden.

Antwoord:

Het definitieve Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 is in mei 2007 vastgesteld. De hierin genoemde drempelwaarde van 5% van de kritische depositiewaarde geeft aan hoeveel uitbreiding er voor een individueel bedrijf in een gebied mogelijk is. Hoewel dit kan leiden tot een toename van de depositie in een individueel geval, blijkt uit het Alterra-rapport dat over het algemeen de stikstofdepositie bij uitbreiding tot 5% van de kritische depositiewaarde zal dalen. De Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen worden daardoor niet in gevaar gebracht. De bijdrage aan de stikstofdepositie van veehouderijbedrijven in de directe omgeving van een Natura 2000-gebied is 4 tot 8% van de totale stikstofdepositie. Hierbij is directe omgeving in het Alterra-onderzoek gedefinieerd als 3.000 meter omdat de individuele bijdrage van een gemiddelde veehouderij buiten deze zone zeer gering is. Uitbreiding tot 5% van de kritische depositiewaarde van een individueel bedrijf is dan ook vaak nauwelijks meetbaar.⁸²

Het rijksbeleid ten aanzien van stikstofdepositie, mede ter implementatie van de Europese NEC-richtlijn, richt zich vooral op terugdringing van de achtergronddepositie van stikstofverbindingen, waaronder ammoniak. Dit beleid wordt voor de landbouw vorm gegeven door het Besluit Gebruik Meststoffen, Wv, AMvB Huisvesting en stimuleringsbeleid en -regelingen (Stimuleringsregeling Luchtwassers). Daarnaast is het rijksbeleid erop gericht om stikstofemissies van andere bronnen (industrie, verkeer en vervoer en dergelijke) terug te dringen. Het tweede spoor richt zich op de terugdringing van emissies van individuele bedrijven in de nabijheid van Natura 2000-gebieden (bijvoorbeeld: zonering in de reconstructiegebieden, Toetsingskader ammoniak en Natura 2000). Verder wordt bij de volgende evaluatie van het mestbeleid in 2009 bekeken of er voor de realisering van Natura 2000 aanvullende maatregelen nodig zijn, of dat concrete beheer- en inrichtingsmaatregelen op gebiedsniveau voldoende effect hebben.⁸³

⁸² Alterra-rapport van Gies en Bleeker (2007) *Onderzoek naar de ammoniakdepositie op 5 habitatgebieden ten behoeve van het interim toetsingskader Natura 2000 en Ammoniak*.

⁸³ *Natura 2000 doelendocument*, p. 146.

De totale stikstofdepositie op de natuur in Nederland vertoont al jaren een sterk dalende tendens. Tussen 1990 en 2003 is de stikstofdepositie met bijna 35% afgenomen.⁸⁴ Deze ontwikkeling zet zich de komende jaren dankzij bestaand en toekomstig beleid vermoedelijk voort, in elk geval tot en met 2015. Ook de invoering van de AMvB Huisvesting draagt daar vanuit de landbouw aan bij.

Om er voor te zorgen dat enkele kwetsbare natuurgebieden met ook veel intensieve veehouderij optimaal worden beschermd, heeft de minister toegezegd⁸⁵ om het opstellen van enkele beheerplannen te versnellen. Voorbeelden hiervan zijn Groote Peel, Deurnsche Peel & Mariapeel, Groot Zandbrink en Binnenveld.

6.2.4 Invloed ammoniak en aandeel van individuele bedrijven op totale depositie

Er worden vraagtekens gezet bij de negatieve invloed van ammoniak op de habitattypen; waaruit blijkt dat ammoniak een negatieve invloed heeft op kwetsbare, zeldzame soorten? Ook is voor insprekers onduidelijk welk deel van de ammoniakdepositie werkelijk van de landbouw en welk deel van individuele bedrijven afkomstig is. Aangegeven wordt dat de helft van de ammoniak uit het buitenland komt; de andere helft is afkomstig uit Nederland. Daarvan is niet duidelijk wat de verdeelsleutel van landbouw en industrie is. In hoeverre wordt hiermee rekening gehouden? En welke acties worden ondernomen om de ammoniak die afkomstig is uit het buitenland terug te dringen?

Antwoord:

De huidige totale stikstofdepositie zit in veel Natura 2000-gebieden ver boven de gewenste niveaus.⁸⁶ In verreweg de meeste Natura 2000-gebieden worden de zogeheten kritische depositiewaarden ruimschoots overschreden. Dit betekent dat de natuurwaarden in veel Natura 2000-gebieden zwaar onder druk staan. Door de grote hoeveelheid stikstof worden de natuurwaarden geleidelijk aan minder. Dat ammoniak werkelijk een negatief effect heeft op zeldzame soorten, is bekend uit diverse onderzoeken.⁸⁷

Vooraf de zeldzamere soorten, die vaak slecht tegen veel stikstof kunnen, verdwijnen snel als er veel depositie is. Te veel ammoniakuitstoot is dus nadelig voor bepaalde soorten en habitat-

⁸⁴ *Milieu- en Natuurplanbureau (2006) Natuurbalans 2006*.

⁸⁵ *Tweede Kamer, 2006-2007, 30 654, nr. 41*.

⁸⁶ *Alterra-rapport van Gies en Bleeker (2007) Onderzoek naar de ammoniakdepositie op 5 habitatgebieden ten behoeve van het interim toetsingskader Natura 2000 en Ammoniak*.

⁸⁷ *Bobbink en Lamers (1999) Effecten van stikstofhoudende luchtverontreiniging op vegetaties: een overzicht; Dobben, van et al (2004) Simulation of critical loads for nitrogen for terrestrial plant communities in The Netherlands, Rapport 953, Alterra; Bobbink en Achermann (2002), Empirical critical loads for nitrogen. Proceedings of an expert workshop, Environmental documentation no. 164*.

typen. Om dit effect te voorkomen of te verminderen, moeten er maatregelen worden getroffen die worden verankerd in het beheerplan voor het betreffende Natura 2000-gebied.

De berekeningen uit het Alterra-rapport zijn gericht op veranderingen in depositie als gevolg van een aantal toekomstscenario's van de agrarische bedrijven binnen 3.000 meter rondom het habitatgebied. Het merendeel van de depositie komt uit andere bronnen, zoals de emissies vanuit mestaanwending en beweiding, vanuit stal- en opslagemissies van buiten deze zone (binnen- en buitenland) en emissie van andere bronnen (verkeer en industrie). Het aandeel van de in deze studie bestudeerde depositie is, berekend over het totale natuurgebied, kleiner dan 10%. Desondanks is het belangrijk om de depositie vanuit deze bron aan te pakken, omdat de belasting op de specifieke Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen in een bepaald gebied veel hoger kan zijn. Ander beleid vanuit het rijk is erop gericht om de andere bronnen aan te pakken. Over het algemeen is nationaal en Europees beleid erop gericht om de totale stikstofemissie terug te dringen. Alle sectoren leveren hieraan hun bijdrage.

6.2.5 Aanwijzing en Wet ammoniak en veehouderij

Een aantal insprekers heeft moeite met de nieuwe afstanden-tabel inzake ammoniak. Een inspreker is het niet eens met het uitgangspunt dat een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig is voor een bedrijf met een ammoniakemissie binnen een zone van 3.000 meter, en pleit voor een kleinere zone. Volgens hen veroorzaken alleen grotere bedrijven buiten een zone van 2.000 meter een relevante depositie. Gesteld wordt dat een beoordeling van deze bedrijven toch al plaatsvindt via de IPPC-omgevingstoets en daarom voor de Natuurbeschermingswet 1998 achterwege kan blijven.

Antwoord:

De zone van 3.000 meter is als generieke grens niet meer geldig. Deze grens was afkomstig uit de oude afstandstabel die in het kader van de Interimwet ammoniak en veehouderij gehanteerd werd als een zone, waarbinnen de beïnvloeding door een veehouderijbedrijf van verzuringsgevoelig gebied nog meetbaar was. Deze grens is echter vervallen met de introductie van de berekening van de depositie volgens het model AA-stacks uit het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000. Dit model berekent veel nauwkeuriger de relatie tussen emissie en depositie van een veehouderij. Er kan daarmee meer maatwerk worden toegepast. Er is dus geen sprake meer van een generieke zone voor bedrijven waarbinnen of waarbuiten afzonderlijke regels gelden voor de emissie.

Zie ook 4.3.1 De 3.000 meter zone.

6.2.6 Regeling voor voorlopers

Diverse insprekers stellen dat voor intensieve veehouderijen die al ammoniaktechnieken hebben toegepast, als uitgangspunt

zou moeten gelden dat bestaande rechten behouden blijven. Op diverse agrarische bedrijven zijn al emissiearme technieken toegepast. Daardoor hebben deze bedrijven minder uitbreidingsmogelijkheden dan collega's. Er moet volgens hen daarom een regeling komen voor agrarische ondernemers die al emissiearme technieken hebben toegepast, zodat zij niet gestraft worden voor hun vooruitstrevendheid.

Antwoord:

Het toetsingskader geldt voor alle veehouderijbedrijven in de buurt van Natura 2000-gebieden. Intensieve veehouderijbedrijven die alle beschikbare ammoniaktechnieken al hebben toegepast op hun bedrijf en die op (zeer) korte afstand van een Natura 2000-gebied zijn gelegen, hebben op korte termijn weinig of géén mogelijkheden voor uitbreidingen. Dit is het geval als zij hun vergunde dierplaatsen hebben opgevuld en hun huidige depositie groter of gelijk is aan de drempelwaarde van 5% van de kritische depositiewaarde. Bij de opstelling van het beheerplan voor het betreffende Natura 2000-gebied kan mogelijk maatwerk voor dergelijke bedrijven ingebouwd worden. Vaak is echter de algemene lijn dat intensieve veehouderijbedrijven zich van Natura 2000-gebieden afbewegen. Soms kan een reconstructieplan hierbij uitkomst bieden. Overigens heeft het toetsingskader geen betrekking op het bestaande gebruik. Het gaat alleen over uitbreiding van veehouderijbedrijven.

6.2.7 Saldering en ammoniak

Veel insprekers vinden de mogelijkheid van externe saldering essentieel voor dynamiek in de agrarische sector. De insprekers pleiten ervoor dat provincies en gemeenten vanuit hun integrale gebiedsverantwoordelijkheid bestuurlijke ruimte krijgen voor transitie, eventueel via compensatie en mitigatie.

Antwoord:

Op dit moment is saldering in het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 niet mogelijk. Bij saldering kunnen individuele belastingen namelijk meer toenemen dan tot de drempelwaarde van 5%. Significante negatieve gevolgen kunnen dan niet uitgesloten worden. In het kader van de beheerplannen kunnen uiteraard maatwerkoplossingen worden gevonden voor problemen die voortkomen uit het ontbreken van saldering.

Alterra heeft in het onderzoek naar de drempelwaarden saldering meegenomen. In het onderzoek zijn alle ammoniakemissierechten die vrijkomen bij bedrijfsbeëindiging toegerekend aan de uitbreidende bedrijven. Op basis hiervan is de conclusie getrokken dat een drempelwaarde van 5% van de kritische depositiewaarde geen significante toename van ammoniakdepositie met zich meebrengt.

Zie ook 4.6.1 Mogelijkheden tot saldering, mitigatie en compensatie.

6.3 Relatie met water

6.3.1 Afstemming waterbeleid (KRW en GGOR) met Natura 2000

Vanuit verschillende kanten wordt erop gewezen dat het belangrijk is om de processen van het waterbeleid, vooral die voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het Gewenste Grond- en Opperflaktewater Regime (GGOR), met het proces van Natura 2000 af te stemmen.

Verschuillende insprekers zien knelpunten, vooral bij de planning.

- Natura 2000 zou de processen van de KRW en de GGOR doorkruisen, zowel inhoudelijk als in de tijd. Als voorbeeld wordt genoemd dat de concept-GGOR's voor de Natura 2000-gebieden op korte termijn worden opgesteld, en dat de stroomgebiedbeheerplannen van de KRW in 2009 klaar moeten zijn. Om deze drie processen goed op elkaar te laten aansluiten en af te stemmen, is het belangrijk om de beheerplannen van Natura 2000 tijdig op te stellen. Hierbij moet rekening gehouden worden met de GGOR's en de KRW, zodat de verschillende maatregelen op elkaar aansluiten.
- Insprekers merken op dat het voor hen onduidelijk is welke waterbeheermaatregelen er moeten worden uitgevoerd om aan de Natura 2000-watereisen te voldoen. Er is behoefte aan duidelijkheid over de watereisen, zowel voor kwaliteit als voor kwantiteit.

Ook enkele provincies gaan in hun beschouwing in op het belang van afstemming tussen Natura 2000 en KRW.

Antwoord:

De ministeries van LNV, VROM en Verkeer en Waterstaat achten het van groot belang dat er sprake is van een goede afstemming van waterbeleid (KRW en GGOR) en Natura 2000. De processen worden zowel qua planning als inhoud door de verantwoordelijke overheden en de overige partijen afgestemd. De ministeries van LNV en Verkeer en Waterstaat nemen (gezamenlijk) deel aan de verschillende regionale processen in goede onderlinge afstemming. Voorbeelden daarvan zijn de workshops voor de afstemming van Natura 2000 en KRW. Hierbij worden zowel maatregelen als doelen verkend en afgestemd. Provincies, waterschappen en terreinbeheerders zitten bij deze workshops aan tafel.

Het grootste deel van de plannen van de KRW en Natura 2000 wordt in de regio opgesteld en vastgesteld. De daadwerkelijke afstemming van de doelen en maatregelen moet ook op dit niveau plaatsvinden. Bij de Natura 2000-gebieden waar het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Rijkswaterstaat) het voortouw heeft voor het opstellen van een Natura 2000-beheerplan, stellen zij voor WB21, de KRW en Natura 2000 afgestemde beheerplannen op. Bij de overige Natura 2000-gebieden hebben provincies of het ministerie van LNV of Defensie het voortouw voor het opstellen van een Natura 2000-beheerplan en geldt dat de provincies de KRW-doelen vaststellen. Ook deze partijen streven ernaar Natura 2000-aspecten in het KRW-proces mee te nemen en omgekeerd. Dit is in mei 2007 nog eens onder de

aandacht gebracht in een brief aan de instanties die verantwoordelijk zijn voor de afstemming van Natura 2000 en de KRW.

Op korte termijn is het vooral van belang dat de noodzakelijke informatie over gewenste watercondities voor Natura 2000-gebieden bekend is bij de waterbeheerders. Voor het bepalen hiervan kunnen twee producten worden gebruikt, die in opdracht van het ministerie van LNV worden ontwikkeld. Op de eerste plaats is door het onafhankelijk onderzoeksinstituut KIWA een knelpunten- en kansanalyse gemaakt van de Natura 2000-gebieden met een wateropgave. Daarnaast is de gedetailleerde analyse voor de 'sense of urgency' Natura 2000-gebieden in voorbereiding. Daarnaast zijn door KIWA, in samenwerking met het ministerie van LNV, de benodigde watercondities per habitattypen nader uitgewerkt. Die zullen door de waterbeheerders (Rijkswaterstaat en de waterschappen) op hun uitvoeringsconsequenties worden getoetst. Indien nodig, zal verder overleg volgen.

Om in een bepaald gebied de gewenste waterhuishoudkundige situatie te bepalen, wordt het Gewenste Grond- en Opperflaktewater Regime (GGOR) vastgesteld. Dit gebeurt onder meer in het kader van de verdrogingsbestrijding. Voor de beschermde soorten worden de benodigde watercondities ook verder uitgewerkt. De concept-GGOR's kunnen zowel hun doorvertaling krijgen in het KRW-proces als in het Natura 2000-proces. Deze GGOR's vormen een opmaat voor de Natura 2000-beheerplannen. Daarnaast brengen de regionale bestuurlijke overleggen eventuele knelpunten in de betreffende gebieden in kaart.

Duidelijk is dat vanwege de complexiteit de afstemming tussen waterschappen, provincies en rijk voortdurend aandacht behoeft. Het ministerie van LNV zorgt samen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, overige overheden en andere partijen voor een afstemming van planning en inhoud van de processen van KRW en Natura 2000.

6.3.2 Samenhang en prioritering KRW, GGOR, Natura 2000

Er is bij een aantal insprekers onduidelijkheid over de samenhang van de KRW, GGOR en Natura 2000. Sommige insprekers brengen in dat Natura 2000 leidend is en dat het KRW-instrumentarium ondersteunend is aan het bereiken van de Natura 2000-doelen. Anderzijds leeft, bijvoorbeeld bij waterschappen, de opvatting dat de uitwerking van GGOR en de KRW leidend is boven Natura 2000 en dat water randvoorwaardescheppend is voor de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen. De aanweziging brengt volgens de waterschappen veel onduidelijkheid met zich mee. Helderheid over de hoofdfunctie van een gebied is een noodzakelijke voorwaarde om een efficiënt en verantwoord waterbeheer te kunnen voeren.

Antwoord:

De samenhang tussen Natura 2000 en de KRW is verankerd in de opname van Natura 2000-gebieden in het KRW-register van beschermde gebieden. De prioriteit van de stroomgebied-

beheerplannen (in het kader van de KRW) ligt voor de Natura 2000-gebieden bij de 'sense of urgency'-gebieden en bij de verdrogingsaanpak. Bij de verdrogingsaanpak gaat het om het bepalen en realiseren van doelen en maatregelen voor de TOP-lijst gebieden conform de afspraken tussen rijk en provincies. Bij de 'sense of urgency'-gebieden gaat het om het realiseren van een watergerelateerde urgente ecologische opgave in dertig Natura 2000-gebieden voor bepaalde habitattypen in 2015.

Het verschil in tijdsplanning tussen de richtlijnen wordt opgelost door in de stroomgebiedbeheerplannen 2009-2015 de watercondities op te nemen, die in 2015 moeten zijn gerealiseerd tegen verdroging in de dertig 'sense of urgency'-gebieden. Voor de overige Natura 2000-gebieden geldt dat de watercondities de ontwikkeling van natuurwaarden op termijn niet mogen belemmeren. In geval van een mogelijk conflicterend doel in een bepaald gebied zal de keuze gemaakt worden bij het opstellen van het Natura 2000-beheerplan dan wel bij het opstellen van het stroomgebiedbeheerplan.

Er is geen sprake van een eenzijdige prioritering, maar van samenhang en afstemming. De daadwerkelijke afstemming vindt plaats bij het opstellen van de beheerplannen van KRW en Natura 2000. Een nadere uitleg van de verschillende soorten gebieden volgt hieronder.

1. *Natura 2000-gebieden met een 'sense of urgency' op het gebied van water.*

Voor de 'sense of urgency'-gebieden met een wateropgave is het belangrijk om de watercondities (ecologische vereisten) zo snel mogelijk, uiterlijk in 2015, op orde te hebben. Een 'sense of urgency' is toegekend als er voor 2015 gezien vanuit de natuurdoelen een onherstelbare situatie dreigt te ontstaan. De inschatting is dat de opgave om minimaal de huidige natuurwaarden in stand te houden, dan niet meer realiseerbaar zou zijn.⁸⁸ Er zijn dertig Natura 2000-gebieden met een waterurgentie.

2. *Natura 2000-gebieden die (deels) op de TOP-lijst staan.*

Dit zijn gebieden die geen 'sense of urgency' voor water hebben, maar wel op de TOP-lijst voor gebieden met gevaar voor verdroging staan. Voor de TOP-lijst gebieden geldt dat de doelstellingen in 2015 gerealiseerd moeten zijn. Voor de gebieden op de TOP-lijst moet het GGOR met voorrang worden bepaald. Het is de bedoeling dat het GGOR vervolgens een vertaling krijgt in zowel de KRW- als de Natura 2000-doelstellingen en maatregelen.

3. *Natura 2000-gebieden met overige wateropgaven.*

Deze gebieden, die niet tot de 'sense of urgency'-gebieden behoren en ook geen TOP-lijst gebied bevatten kennen alleen een wateropgave volgens het Natura 2000 doelendocument. Ook in deze gebieden is het realiseren van de watercondities van belang. Dit betekent dat het tempo van realisatie van de watercondities het behalen van de Natura 2000-instandhou-

dingsdoelstellingen niet in gevaar mag brengen.

6.3.3 Veiligheid waterkering in relatie tot Natura 2000

Een aantal insprekers vindt dat het realiseren van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen in strijd kan zijn met de plicht van de provincie en de waterschappen, om de primaire waterkering zo te beheren en onderhouden dat deze duurzame bescherming biedt en voldoet aan de veiligheidseisen uit de Wet op de waterkering. Sommigen denken dat het aspect van veiligheid in de aanwijzingsbesluiten onvoldoende is verwoord. Het handhaven van de veiligheid is belangrijk en zal in de toekomst, door onder meer de klimaatverandering en de stijging van de zeespiegel, steeds meer onderhoud vergen. Veel, vooral Zeeuwse en Zuid-Hollandse, waterschappen, gemeenten en provincies, wijzen erop dat de veiligheid van de (binnendijkse) gebieden en de bewoners en gebruikers voorrang heeft boven belangen van ecologie en economie. Zij vinden dat het onbelemmerd uitoefenen van de waterkeringstaak dusdanig zwaar weegt, dat de aanwijzingsbesluiten en beheerplannen deze niet mogen hinderen. Deze problematiek speelt langs de kust, in de Delta, langs de rivieren en binnendijks.

Antwoord:

De veiligheid van de gebieden is een dwingende reden van groot openbaar belang in de zin van artikel 6 lid 4 van de Habitatrictlijn (geïmplementeerd in art. 19g van de Natuurbeschermingswet 1998). Veiligheid is daarmee één van de expliciet benoemde redenen in de Habitatrictlijn die ingrepen in het Natura 2000-gebied, bij afwezigheid van alternatieven, rechtvaardigen.

Bij de relatie tussen de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen en de uitoefening van veiligheidstaak van de waterschappen gaat het zowel om noodzakelijke ingrepen voor de veiligheid als om (periodiek) onderhoud. In beide gevallen is ook nu al sprake van vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

Bij ingrepen voor de veiligheid moet bij te verwachten significante effecten een passende beoordeling worden gemaakt. In ieder geval moet voor elke activiteit die mogelijk significante gevolgen heeft voor de natuurwaarden een vergunning worden aangevraagd. De vergunning wordt verleend indien er geen alternatieve oplossingen mogelijk zijn, en de werkzaamheden nodig zijn om het wettelijke veiligheidsniveau te bereiken of te handhaven en dus aan te merken zijn als een dwingende reden van groot openbaar belang. In de vergunning wordt in dat geval bepaald dat er compensatiemaatregelen moeten worden genomen voor de negatieve gevolgen voor de natuurwaarden. Uit de op te stellen passende beoordeling kan uiteraard ook blijken dat er geen kans is op significante effecten en dat de vergunning dus (eventueel onder voorwaarden) kan worden verleend.

De ervaring leert dat (water)veiligheid en natuur heel goed hand in hand kunnen gaan. Uit het Strategisch kader VHR van 'Ruimte

⁸⁸ Natura 2000 doelendocument, p. 31.

voor de rivier' blijkt dat, mits goed gelokaliseerd, de veiligheidsmaatregelen het Natura 2000-netwerk versterken.

Bij projecten van de 'Zwakke Schakels', die uitgevoerd gaan worden om de veiligheid aan de kust te garanderen, levert de uitvoering van de veiligheidsmaatregelen door zeewaartse uitbreiding van de duinen zelfs een positieve bijdrage aan het realiseren van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen. Dit is het geval bij het project 'Versterking Delflandse Kust'. Het ziet ernaar uit dat er bij de meeste 'Zwakke Schakel-projecten' goede mogelijkheden zijn om veiligheid en natuur te combineren. Voor (periodiek) onderhoud zijn protocollen in ontwikkeling. Daarnaast is dit onderhoud een vorm van bestaand gebruik, waarvan in het beheerplan moet worden bekeken of het wordt aangemerkt als een activiteit die kan worden voortgezet zonder dat men daar een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 voor hoeft aan te vragen.

De Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen zijn zodanig geformuleerd dat het realiseren van de doelen, zoals verstuing door het realiseren van witte duinen (en grijze duinen), niet ten koste hoeft te gaan van de veiligheid.

In Noord-Holland zijn de mogelijkheden voor het realiseren van dynamisch kustbeheer verkend. Die vormen een goed uitgangspunt voor de te maken afspraken in het kader van de beheerplannen per (Noord-Hollands) duingebied.

De conclusie is dat de veiligheid van de waterkering niet wordt gehinderd door de aanwijzingsbesluiten en de beheerplannen en dat in de meeste gevallen veiligheid en Natura 2000 zelfs goed kunnen samengaan. De voor veiligheid noodzakelijke maatregelen kunnen altijd uitgevoerd worden.

Zie ook 4.5.1 *Veiligheid binnendijkse gebieden*.

6.3.4 Waterberging in relatie tot Natura 2000

Behalve het aspect van veiligheid noemen enkele insprekers ook de waterbergingsopgave waaraan waterschappen moeten voldoen een aandachtspunt. Zij geven aan dat klimaatverandering in de toekomst zal leiden tot meer overstromingen. Verschillende insprekers vinden dat er geen beperkingen mogen worden opgelegd bij het inzetten van Natura 2000-gebieden voor waterberging.

Antwoord:

Waterberging is in veel gevallen goed combineerbaar met het behoud en de versterking van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen. Vormen van waterberging die goed gecombineerd kunnen worden met natuurdoelen, zijn bijvoorbeeld het aanpakken van verdroging door het ondieper maken en verbreden van watergangen en het creëren van een betere kwaliteit van natuur door de inrichting van watergangen. Dit geldt vooral voor voedselrijke habitattypen. Daar waar voedselarme habitattypen in het geding zijn, of habitattypen met specifieke eisen aan grond- en oppervlaktewater, kan inundatie tot negatieve ef-

fecten leiden. Dit kan bij de uitwerking van de beheerplannen in kaart worden gebracht. Door het strategisch lokaliseren van doelen kunnen in deze fase de mogelijkheden voor waterberging eventueel worden uitgebreid. Zeker bij regionale, kleinschaliger wateren gaat het om gebiedsgericht maatwerk. Bij significant negatieve effecten moet er naar een andere oplossing worden gezocht. Er kan dan bijvoorbeeld gekeken worden naar mitigerende maatregelen. Als dit niet mogelijk of niet effectief is, kan ook gekeken worden naar alternatieven.

Over waterberging zijn verschillende studies gedaan of zijn nog gaande. In bijvoorbeeld het project 'Ruimte voor de Rivier' wordt met waterberging voor rijkswateren al ervaring opgedaan. Door klimaatverandering nemen de afvoerpieken toe. Hierbij was en is het uitgangspunt dat naast de veiligheid ook de ruimtelijke kwaliteit moet worden verbeterd. Onder deze ruimtelijke kwaliteit valt ook het behoud of het verbeteren van het Natura 2000-netwerk. De (concept)maatregelen uit de Planologische Kernbeslissing 'Ruimte voor de Rivier' tasten het netwerk niet aan en bieden kansen voor versterking van de Natura 2000-waarden.

In een studie van het STOWA⁸⁹, uitgevoerd door Alterra, naar combinatiemogelijkheden van Waterberging en Natuur wordt geconcludeerd dat:

- de mogelijkheden om waterberging en natuur te combineren het grootst zijn bij die vormen van waterberging, die het meest aansluiten bij een natuurlijk overstromingsregime, dat wil zeggen bij een type berging waarbij regelmatig ondiepe overstromingen optreden, vooral in de winter en het vroege voorjaar.
- in bestaande natuurgebieden terughoudend moet worden omgegaan met het gebruik als waterbergingsgebied. Hier komt vaak natuur voor die niet, of slechts in bijzondere situaties, te combineren is met waterberging. De bestaande flora en fauna is vaak niet aangepast aan inundaties.
- in natuurontwikkelingsgebieden meer mogelijkheden zijn om waterberging te combineren met natuur. Daarbij kan vooral gedacht worden aan de combinatie met hoogproductieve natuur.

In het westen en noorden van Nederland biedt het realiseren van het project de Natte As nieuwe, extra mogelijkheden tot waterberging. De Natte As krijgt grotendeels vorm als onderdeel van integrale gebiedsprojecten. Daarin moet, naast waterberging, rekening worden gehouden met andere functies zoals recreatie en natuur en met economische activiteiten zoals landbouw. In de provincie Noord-Brabant is het gebied rondom de Moerputten voorzien als bergingsgebied bij hoogwater. Hier wordt op dit moment een passende beoordeling voorbereid in het kader van de MER-procedure om de kansen voor waterberging in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000 verder uit te werken.

⁸⁹ STOWA (2004): *Waterberging en natuur. Kennisoverzicht ten behoeve van regionale waterbeheerders*.

6.4 Relatie met Natuurwetten

6.4.1 Boswet

In verschillende zienswijzen wordt geconstateerd dat de Boswet en dan in het bijzonder de herplantplicht een belemmerende werking kan hebben op de realisering van enkele Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen, zoals uitbreiding van het heide- en stuifzandareaal. De Boswet moet volgens de insprekers deze uitbreiding en – in het algemeen – de realisatie van alle Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen zo min mogelijk bemoeilijken. Gesuggereerd wordt om de Boswet ondergeschikt te maken aan de Natuurbeschermingswet 1998. Het kan volgens de insprekers niet zo zijn dat de wettelijke boscompensatie volledig op de terreineigenaren wordt afgewenteld.

Antwoord:

Voor de realisatie van een aantal habitattypen is het noodzakelijk dat er meer ruimte beschikbaar komt voor oppervlakte-uitbreiding of windwerking. Omdat terreinbeheerders in de praktijk aanlopen tegen de randvoorwaarden van de Boswet, waarbij vooral bedoeld wordt de voorwaarden met betrekking tot de herplantplicht, bekijkt het ministerie van LNV met de provincies of hiervoor bijvoorbeeld met uitvoeringsregels een oplossing gevonden kan worden.⁹⁰ Een mogelijke oplossing is om compensatie van bos meer gebundeld, robuuster en gespreid in de tijd in te zetten.

Dit aandachtspunt wordt ook meegenomen in het kader van de evaluatie van de Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet en de Flora- en faunawet. Hierbij wordt onder meer bekeken of de wetten goed uitvoerbaar zijn en of de handhaving ervan werkt. Ook is er aandacht voor de samenhang en overlap tussen de wetten en wordt aandacht besteed aan de Boswet en de mogelijk conflicterende werking met de uitvoering van het natuurbeleid. De minister heeft in 2007 tijdens een werkbezoek aan Noord-Brabant toegezegd, dat in deze evaluatie ook gekeken wordt naar het feit dat de compensatieplicht/herplantplicht in strijd kan zijn met natuurdoelen in het kader van Natura 2000. Het in een aantal zienswijzen genoemde punt, waarbij de herplantplicht een belemmering kan zijn voor de uitbreiding van stuifzand, is hiervan een voorbeeld. Op dit moment kan de minister in zeer bijzondere gevallen, eventueel onder voorwaarden, ontheffing verlenen van de herplantplicht.⁹¹

Zie ook 6.5.4 *Integratie wetgeving*.

6.4.2 Flora- en faunawet

Verschillende insprekers hebben opmerkingen over jacht en de Flora- en faunawet. Zij vinden het voor het bereiken van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen noodzakelijk dat

jacht en schadebestrijding mogelijk blijven. Met name de Fauna Beheer Eenheden gaan er vanuit dat beheer, schadebestrijding en jacht doorgang kunnen vinden. Ook enkele provincies gaan in op dit punt.

Antwoord:

Het is noodzakelijk een onderscheid te maken in de termen beheer, schadebestrijding en jacht.

De uitoefening van de jacht (waarbij het gaat om de diersoorten haas, fazant, wilde eend, konijn en houtduif), is volgens artikel 46, derde lid, van de Flora- en faunawet niet toegestaan in beschermde natuurmonumenten, Vogelrichtlijngebieden, Watergebieden van internationale betekenis (Wetlands) en beschermde natuurmonumenten die behoren tot een Habitatrichtlijngebied en waarvoor de status van beschermd natuurmonument gaat vervallen. Dit betekent dat in deze delen van Natura 2000-gebieden de jacht niet kan worden toegestaan. Het niet openen van de jacht heeft primair tot doel de rust in die gebieden te garanderen. In de overige delen van Habitatrichtlijngebieden is jacht toegestaan, waarbij er mogelijk sprake is van een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 wanneer de instandhoudingsdoelstellingen dreigen te worden aangetast.

Over beheer en schadebestrijding zijn afspraken gemaakt in het Faunabeheerplan. Als dat noodzakelijk is, kunnen deze wel worden toegestaan, ook voor de wildsoorten. Daarbij geldt voor de Natura 2000-gebieden dat deze activiteiten zodanig moeten worden uitgevoerd, dat ze geen negatieve effecten hebben op de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen waarvoor het gebied is aangewezen. Als die negatieve effecten er wel zijn, dan zijn de activiteiten wel vergunningplichtig in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998.

Verder is er geen sprake van wijziging van de huidige regels voor jacht en wildbeheer, die zijn vastgesteld op basis van de Flora- en faunawet. Voor het al dan niet verlenen van een ontheffing in het kader van de Flora- en faunawet gelden binnen de Natura 2000-gebieden geen andere criteria dan daarbuiten. Er mag overigens geen misverstand over bestaan dat de bescherming van soorten binnen de Natura 2000-gebieden even groot is als daarbuiten.⁹² In 2007 is besloten om de voorgenomen wetswijziging tot opheffing van het jachtverbod in Vogelrichtlijngebieden en Wetlandgebieden niet voort te zetten.

Op dit moment worden de Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet en de Flora- en faunawet geëvalueerd. Er wordt bijvoorbeeld gekeken of de wetten goed uitvoerbaar zijn en hoe de handhaving verloopt. Ook is er aandacht voor de samenhang en overlap tussen de wetten.

Zie ook 6.5.4 *Integratie wetgeving*.

⁹⁰ *Natura 2000 doelendocument*, p. 148.

⁹¹ *Boswet*, artikel 6.

⁹² *Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998*.

6.5 Overig

6.5.1 Administratieve lasten

Veel zienswijzen verwoorden de zorg dat Natura 2000 voor bedrijven en ondernemingen een forse kostenpost met zich meebrengt en dat het leidt tot een aanmerkelijke uitbreiding en verzwarend van procedures. Daarbij wordt vooral de invoering van een extra vergunningstelsel gezien als een verzwarend van de administratieve lasten en een vergroting van de bureaucratie. De angst bestaat dat voor nagenoeg alle nieuwe economische initiatieven of wijzigingen in de bedrijfsvoering een vergunning nodig is, en een onafhankelijke toets naar de mogelijke effecten op de beschermde soorten en habitattypen in de betreffende Natura 2000-gebieden. Naast de kosten die hiermee gemoeid zijn, verwacht men ook extra tijdsbeslag, ingewikkelde administratieve procedures en bezwaar- en beroepsprocedures. Provincies geven aan dat zij hier ook aandacht voor hebben.

Antwoord:

De overheid blijft werken aan verlaging en beperking van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. In het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 worden de volgende stappen genomen:

- In het beheerplanproces wordt ernaar gestreefd duidelijk aan te geven voor welke bestaande activiteiten wel of geen vergunning nodig is. Zodoende kan het beheerplan het aantal aan te vragen vergunningen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 beperken.⁹³ Tot het moment van vaststelling van de beheerplannen kan bestaand gebruik ongestoord doorgaan, tenzij het aantoonbaar natuurwaarden in gevaar kan brengen (significante verstoring van habitattypen of soorten). Dit wordt beoogd met het wetswijzigingsvoorstel dat in mei 2007 aan de Tweede Kamer is aangeboden.
- LNV stelt informatie beschikbaar om de vergunningaanvraag te vergemakkelijken en diverse wetten en regelingen te verduidelijken (bijvoorbeeld de Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998 en de Effectenindicator 'Natura 2000 - ecologische randvoorwaarden en storende factoren').

Om de vergunningprocedures te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen, werkt het kabinet aan de omgevingsvergunning. Deze vergunning moet de vergunningverlening op de gebieden van wonen, ruimte, milieu en natuur coördineren en tevens onderling procedureel stroomlijnen. Als er toestemming nodig is op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of de Flora- en faunawet (vergunning of ontheffing) zal voorzover deze plaatsgebonden is, aangehaakt worden bij de omgevingsvergunning.

Het is bij vergunningverlening gebruikelijk dat de aanvrager de benodigde informatie levert, zoals ook het geval is bij een milieuvergunning en een verklaring schone grond bij een bouwvergunning. Over het algemeen blijkt uit vooroverleg met

het bevoegd gezag (in veruit de meeste gevallen de provincie) of een vergunning nodig is en of het nodig is een passende beoordeling uit te voeren.

De minister van LNV heeft onlangs de Gegevensautoriteit Natuur benoemd. De minister wil hiermee een oplossing bieden voor de huidige spanning tussen economische ontwikkeling en behoud van biodiversiteit in Nederland. De Gegevensautoriteit zal vergunningaanvragers faciliteren in het vergaren van betrouwbare verspreidingsgegevens van beschermde soorten. Een taak van de Gegevensautoriteit Natuur is het stimuleren van een betere aansluiting tussen vraag en aanbod van de natuurgegevens. Deze Gegevensautoriteit verbetert de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie over de aan- en afwezigheid van beschermde flora en fauna binnen en buiten beschermde gebieden en over locaties waar herstel van bedreigde natuur wordt nagestreefd. Daarmee wordt duidelijkheid gegeven over de vraag waarmee een initiatiefnemer rekening moet houden en waar ruimte is voor economische activiteiten.

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat de begrenzing van veel Natura 2000-gebieden grotendeels of geheel aansluit bij bestaande beschermde gebieden (Vogelrichtlijngebieden en beschermde natuurmonumenten). In deze gebieden bestaat vaak al een vergunningplicht. Dit betekent dat per saldo de administratieve lasten niet proportioneel verzwaard worden.

Zie ook 4.1.2 Omkering van de bewijslast; 4.2.6 Vergunninglast recreatieondernemers; 4.2.8 Regels en bureaucratie en 6.5.2 Stapeling van beleid.

6.5.2 Stapeling van beleid

In enkele zienswijzen wordt gesteld dat er een stapeling van ondoorzichtig beleid plaatsvindt, waardoor betrokkenen niet weten wat hen te wachten staat. De uitwerking van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in de Natuurbeschermingswet 1998 zou bijvoorbeeld ondoorzichtig zijn, evenals de uitwerking van de Kaderrichtlijn Water. In deze context worden ook wel de reconstructieplannen genoemd, waar Natura 2000 nog eens bovenop komt. Volgens insprekers staan deze ontwikkelingen haaks op het breed gedragen streven naar deregulering en lastenverlichting in Nederland. Het beleid zou worden opgelegd en de administratieve lasten en bureaucratie zou daardoor groeien; dit terwijl de overheid zich een werkwijze ten doel heeft gesteld die openheid biedt en betrokkenheid vergroot.

Antwoord:

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn de Europese richtlijnen voor de uitvoering van het Natura 2000-beleid. De Natuurbeschermingswet 1998 is niets anders dan de implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn in de Nederlandse wetgeving. De Natuurbeschermingswet 1998 richt zich dus voornamelijk op de bescherming van Natura 2000-gebieden en niet op bijvoorbeeld reconstructiegebieden of watergebieden. Deze zaken worden niet opeenvolgend gestapeld, maar vloeien uit elkaar voort. Het is bekend dat er onduidelijkheid bestaat over de praktische

⁹³ Tweede Kamer, 2006-2007, 29 043, nr. 2.

gevolgen van Natura 2000. Dat is logisch in dit stadium, omdat het de beheerplannen zijn die straks de praktische duidelijkheid en handvatten bieden.

De Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft tot doel de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater per 2015 in orde te hebben. De KRW is in 2000 van kracht geworden en bundelt verschillende eerdere Europese richtlijnen op het gebied van water. De uitvoering van deze richtlijn bevindt zich in een vergelijkbaar stadium als de uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De betrokken overheidsinstanties op nationaal, provinciaal en lokaal niveau zijn gestart met onderlinge afstemming van de praktische uitvoering van beide richtlijnen. Dit betekent dat diverse vormen van beleid, met verschillende achtergronden, uiteindelijk zullen leiden tot samenhangende maatregelen in de praktijk.

In de Flora- en faunawet is het soortenbeschermingsdeel van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn geïmplementeerd. De Flora- en faunawet geldt voor heel Nederland. Momenteel wordt beoordeeld of de Flora- en faunawet en Natura 2000 nader op elkaar afgestemd kunnen en moeten worden. Ook de Boswet wordt in deze evaluatie betrokken, mede vanwege het feit dat terreinbeheerders in de praktijk tegen de randvoorwaarden van de Boswet aanlopen bij natuurbeheer op basis van Natura 2000.

Wat betreft de vermeende toename van administratieve lasten en bureaucratie kan worden opgemerkt dat veel Natura 2000-gebieden ook eerder al behoorden tot beschermde gebieden, waar een vergunningplicht gold. In dat opzicht verandert er dus minder dan wel wordt gedacht.

Om de vergunningprocedures te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen, werkt het kabinet aan de omgevingsvergunning. Deze vergunning moet de vergunningverlening op de gebieden van wonen, ruimte, milieu en natuur coördineren en onderling procedureel stroomlijnen.

Verder neemt het ministerie van LNV de ontsluiting van relevante informatie bijzonder serieus. Een recente ontwikkeling daarin is de benoeming van de Gegevensautoriteit Natuur. Deze Gegevensautoriteit heeft als taak de beschikbaarheid en betrouwbaarheid te verbeteren van de informatie over de aan- en afwezigheid van beschermde flora en fauna. Die informatie kan bijvoorbeeld gebruikt worden bij de onderbouwing van vergunningsaanvragen.

Naast de Gegevensautoriteit zijn diverse initiatieven genomen om relevante informatie te ontsluiten. Om de kennis over de wetgeving te vergroten en om richtsnoeren te bieden, is onder meer een aantal publicaties met praktische informatie verschenen. Voorbeelden daarvan zijn de Handreikingen over de 'Natuurbeschermingswet 1998', over 'Beheerplannen' en over 'Bestemmingsplan en natuurwetgeving'. Ook is er een brochure uitgebracht over de toepassing van de Flora- en faunawet. Verder is de dienstverlening verbeterd. Met een centrale helpdesk, het LNV-loket: 0800-22 333 22 (gratis) en met een uitgebreide website over natuurwetgeving (www.minlnv.nl/natuurwetgeving). Verder kunnen beheerplannen het aantal aan te vragen vergunningen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998

beperken.

Zie ook 4.2.8 Regels en bureaucratie en 6.5.1 Administratieve lasten.

6.5.3 De rol van de Natura 2000-doelen

Enkele insprekers merken op dat de maatregelen in de Natura 2000-gebieden niet voldoende zijn om de doelen te halen. Daarom moeten, volgens deze insprekers, de Natura 2000-doelen sturend worden voor het lokale milieu- en omgevingsbeleid, zoals bijvoorbeeld bestemmingsplannen. Men wijst op het grond- en oppervlaktewater, de verstoring en de ammoniakemissie. De beheerplannen moeten volgens de insprekers voor al deze beleidsterreinen leidend zijn.

Antwoord:

Natura 2000 komt voort uit Europese regelgeving. Dit betekent dat maatregelen die hieruit voortvloeien normaal gesproken hiërarchisch voorrang hebben op nationale, provinciale en lokale plannen en wet- en regelgeving. Natura 2000 is gericht op soorten en habitattypen. Hieraan verwant zijn zaken als oppervlakte- en grondwater. Natura 2000 is echter niet de enige vorm van Europees beleid die hierop invloed heeft. De Kaderrichtlijn Water (KRW) is in veel gevallen de aangewezen richtlijn voor het borgen van de waterkwaliteit. Aan de onderlinge afstemming tussen Natura 2000, KRW en andere aangrenzend vormen van water-, milieu- en natuurbeleid wordt gewerkt.

Voor wat betreft de Natura 2000-doelen op gebiedsniveau: deze zijn zodanig geformuleerd dat ze voldoende sturend zijn voor de bescherming én het beheer van de gebieden. De doelen worden in het kader van de beheerplannen nader uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd. De juiste benodigde maatregelen worden in deze fase bepaald. Achterliggende gedachte is dat op het niveau van beheerplannen, in interactie met de betrokken gebruikers en beheerders van de gebieden, de realisering van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen het beste kan worden bepaald. Een beheerplan is bij uitstek geschikt om diverse belangen integraal tegen elkaar af te wegen, zodat in de praktijk helderheid en duidelijkheid ontstaat over wat wel en wat niet kan in en rondom het desbetreffende gebied.

In combinatie met het beheerplan zijn daarmee de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen de sturende instrumenten voor het milieubeleid in en rond de Natura 2000-gebieden, voor zover dit beleid invloed kan hebben op de verwezenlijking van de gestelde doelen. Daarom moet er bij het vaststellen van andere plannen nadrukkelijk rekening worden gehouden met de gevolgen van die plannen voor de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen. Men moet hierbij onder meer denken aan bestemmingsplannen, waterhuishoudingplannen, milieubeleidsplannen, planologische kernbeslissingen, structuurplannen, streekplannen, omgevingsplannen, stroomgebiedbeheerplannen en rijksprojectbesluiten.

Zie ook 6.3.1 Afstemming waterbeleid (KRW en GGOR) met Natura 2000 en 6.3.2 Samenhang en prioritering KRW, GGOR,

Natura 2000.

6.5.4 Integratie wetgeving

Naast de aansluiting van het Natura 2000-beleid bij bestaand beleid wordt ook gevraagd om integratie van wetgeving (Reconstructiewet, Wet ammoniak en Veehouderij, Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet).

Antwoord:

Vanwege de aard van de verschillende wetten is het onpraktisch en juridisch complex deze te integreren in één wet. Zo zijn bijvoorbeeld voor de verschillende wetten verschillende overheden bevoegd.

Wel wordt gewerkt aan integratie en afstemming van uitvoering en handhaving van diverse soorten wetgeving. Momenteel wordt beoordeeld of de Flora- en faunawet en Natura 2000 nader op elkaar afgestemd kunnen en moeten worden. Ook de Boswet wordt in deze evaluatie betrokken. Aan de onderlinge afstemming tussen Natura 2000 en KRW wordt ook gewerkt.

Zie ook 6.4.1 Boswet; 6.4.2 Flora- en faunawet en 6.5.5 Rolverdeling overheden.

6.5.5 Rolverdeling overheden

Enkele insprekers vragen om een overzicht van de rolverdeling tussen gemeente, provincie en LNV en eventueel andere instanties. Waar liggen welke verantwoordelijkheden en wie geeft welke vergunningen en vrijstellingen? Hierbij worden naast de Reconstructiewet, Wet ammoniak en veehouderij en Natuurbeschermingswet 1998 ook de Flora- en faunawet, de Boswet en de EHS genoemd.

Antwoord:

Voor verschillende wetten zijn verschillende overheden bevoegd om besluiten te nemen of vergunningen of ontheffingen af te geven. Het kan zelfs zo zijn dat binnen één wet verschillende overheden voor verschillende onderdelen bevoegd zijn.

Voor de Wav is de gemeente bevoegd. Als het gaat om natuurbeleid (Natuurbeschermingswet 1998, Reconstructiewet, Flora- en faunawet, Boswet) is meestal de provincie bevoegd gezag. Voor de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet zijn hierop een aantal uitzonderingen, waarbij wettelijk is vastgelegd dat het rijk hiervoor bevoegd gezag is. Meer informatie hierover is te vinden in de desbetreffende wetten.

6.5.6 Dierenwelzijn

Een enkele inspreker wijst erop dat naast de maatschappelijke eisen op het terrein van milieu er ook rekening moet worden gehouden met de eisen van dierenwelzijn. Bij de bepaling van de depositierechten in het kader van Natura 2000 zou de best bestaande techniek van het nieuwe dier- en welzijnsvriendelijke systeem als uitgangspunt kunnen worden genomen. Insprekers

constateren een spanning tussen de eisen voor milieu en dierenwelzijn. Vanuit milieuoptiek wil de overheid de ammoniakuitstoot en -neerslag beperken. Maar vanuit dierenwelzijn moeten er maatregelen worden getroffen, die leiden tot een hogere emissie. Enkele insprekers hebben het gevoel dat de gevolgen van het toepassen van een diervriendelijk systeem nu via de ammoniakdiscussie wordt opgelegd. De insprekers zijn van mening dat de overheid voor het bepalen van rechten moet uitgaan van de emissie die men verkrijgt als het diervriendelijke systeem is toegepast.

Antwoord:

Bij het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 is de feitelijke ammoniak emissie bepalend: die mag niet hoger zijn dan de drempelwaarde. Voor een ondernemer kan spanning optreden tussen de eisen voor dierenwelzijn en de eisen voor milieu. Het is aan de ondernemer om te ondernemen binnen maatschappelijke randvoorwaarden. Zowel milieu als dierenwelzijn is een maatschappelijke randvoorwaarde.

Via onderzoek en innovatie zet LNV in op het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe, integraal duurzame stallen.

Zie ook 6.2.1. Moment van vaststellen Toetsingskader ammoniak en Natura 2000.



7. Overig

7.1 Overlast door natuur

In verschillende zienswijzen komt naar voren dat men overlast ondervindt door natuur, op allerlei manieren en in allerlei vormen. Voorbeelden hiervan zijn onkruidschade, meer kans op vogelpest, overlast door wilde zwijnen op akkers, teken in natuurgebieden, vraatschade door ganzen, schade door woelratten en groei van de vossenpopulatie en een hiermee samenhangende toenemende kans op hondsdolheid.

Antwoord:

In een aantal gevallen zijn voorzieningen getroffen om de overlast te beperken of te compenseren. Op nationaal niveau gaat dit bijvoorbeeld via de Flora- en faunawet en het Faunafonds. Ook voor de vergoeding van schade door ganzen zijn mogelijkheden onder de Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer en via het Faunafonds. Op provinciaal niveau zijn voorzieningen getroffen voor bijvoorbeeld distelvorming in zogenoemde distelverordeningen.

Veel van de genoemde zaken komen echter niet specifiek voort uit de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden, maar hebben betrekking op natuur in het algemeen. De Natura 2000-aanwijzing draagt niet bij aan eventuele schade door fauna.

Zie ook 2.2.4 Verkleining van Vogelrichtlijngebieden; 5.7 Schadeclaims voortkomend uit beheerplannen; 5.8 Flankerend beleid; 5.9 Verzoek om schadevergoeding vanwege foeragerende vogels en 6.1.6 Gevolgen voor Programma Beheervereenkomsten.

7.2 Natuur en landbouw

Uit verschillende zienswijzen spreekt het gevoel dat door de aanwijzing van Natura 2000 niet wordt onderkend dat natuur en andere functies (zoals landbouw) goed kunnen samengaan. Men geeft aan dat de huidige vorm van cultuur en natuur juist door de aanwezigheid van (landbouw)bedrijven is ontstaan. Het feit dat er bijzondere dieren en planten voorkomen, geeft volgens insprekers aan dat het natuurgebied nooit schade heeft ondervonden van het aangrenzende landbouwgebied. De Natuurbeschermingswet 1998 voegt daarom volgens hen weinig tot niets toe en zal de landbouw alleen maar dwarsbomen.

Antwoord:

Wanneer er bijzondere habitattypen, planten en dieren voorko-

men in een gebied waar ook landbouw wordt bedreven, kan dit een teken zijn dat de landbouw geen schadelijk effect heeft op de natuur. De landbouw kan in deze gebieden een bijdrage leveren aan de instandhouding van de natuurwaarden. Wanneer de bestaande (agrarische) activiteiten geen effect hebben op de bestaande of te herstellen natuurwaarden, zal er geen vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig zijn.

De stelling dat de natuur nooit schade lijdt, heeft geleden of kan lijden, is echter aantoonbaar onjuist. Sinds de jaren vijftig zijn er in het landelijk gebied veel natuurwaarden verdwenen. Dit is ook deels het gevolg van ontwikkelingen binnen de landbouw. De Europese Unie wil deze achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 stoppen. Hiervoor is de inspanning nodig van zowel de overheid als van alle sectoren.

Zie ook 4.2.1 Vergunningplicht bestaand gebruik.

7.3 Inlaten zeewater en zoetwaterreservoirs

Een inspreker maakt zich zorgen over het inlaten van zeewater in bepaalde gebieden (bijvoorbeeld Haringvliet) om een brak milieu te scheppen en om de getijdenwerking terug te krijgen. Inspreker vraagt zich af of we zo geen belangrijk reservoir van zoetwater kwijtraken dat nodig kan zijn voor drinkwater en om in te laten bij droge perioden. Hij stelt dat deze problematiek van inlaten van zeewater wellicht nog eens bestudeerd moet worden, omdat we alert moeten zijn op verzilting van de bodem.

Antwoord:

Voor het Krammer-Volkerak en het Zoommeer zijn de doelen afhankelijk gesteld van de uitkomsten van de inrichtingsvariant zoet of zout. In onderzoek naar deze gebieden is zeer veel aandacht voor de gevolgen van een zoute variant, met name die voor de landbouw. Indien het onderzoek gevolgen heeft voor de landelijke doelen worden deze daarop aangepast.

Voor het gebied Haringvliet zijn de instandhoudingsdoelstellingen passend bij de afspraken met betrekking tot de 'Kier'. Dat betekent dat er op dit moment geen verdergaande zoet-zout maatregelen komen. Met andere woorden; er verandert nu niets ten opzichte van de huidige situatie: er stroomt geen zout water

in het Haringvliet. Dit gaat pas in 2010 gebeuren, wanneer met dit soort situaties meer ervaring is opgedaan.

Zie ook 4.3.2 *Omvang externe werking*.

Zie ook 1.4.4 *Samenhangende gebieden gelijktijdig in procedure*.

7.4 Natura 2000 en religie

Enkele insprekers geven aan op grond van religieuze overtuiging tegen Natura 2000 te zijn. Vooral het teruggeven van cultuurgronden aan de natuur of het onder water zetten daarvan zou niet in lijn zijn met Gods wil. Ook wordt gevreesd voor verstoring van de zondagsrust door toeristen en recreanten.

Antwoord:

De minister van LNV respecteert de religieuze overtuiging van deze insprekers. De minister van LNV is van mening dat we de aarde op een zorgvuldige manier moeten beheren (goed rentmeesterschap). De doelstellingen van Natura 2000 vormen een onderdeel van dit beheer. Er is geen relatie tussen het aanwijzen van Natura 2000-gebieden en het verstoren van de zondagsrust. Deze zaken staan los van elkaar.

7.5 Ontwikkelingen buiten Natura 2000-gebieden; natuuronderwijs

Een inspreker spreekt de zorg uit dat door de duidelijke markering van de Natura 2000-gebieden het risico aanwezig is, dat buiten de gebieden de deur voor ontwikkeling van bedrijventerreinen en wegen wagenwijd wordt opengezet. Deze inspreker pleit ook voor meer en beter natuuronderwijs op basisscholen.

Antwoord:

Nationale en Europese wetgeving op het gebied van natuur en ruimtelijke ordening bieden voldoende garanties dat er ook buiten de Natura 2000-gebieden geen wildgroei van bedrijventerreinen en wegen zal plaatsvinden. Bovendien moet een plan of project dat plaatsvindt buiten een Natura 2000-gebied maar wel significante negatieve gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied, aan een passende beoordeling worden onderworpen.

In samenwerking met de ministeries van VROM en OCW en andere overheden zet LNV zich in voor natuur- en milieu-educatie (NME). Het basisonderwijs is daarbij heel nadrukkelijk één van de doelgroepen. Het OCW-beleid is dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de inhoud van hun onderwijs en de keuzes op welke vakken de nadruk wordt gelegd. Op de meeste plaatsen in Nederland is er voldoende NME-aanbod. LNV probeert daar een stimulerende en uitdagende bijdrage aan te leveren. Landelijke projecten zijn te benaderen via onze themasites:

- www.natuurlijk.kennisnet.nl
- www.duurzaamheid.kennisnet.nl



Bijlage 1: Overzicht van onderwerpen uit de beschouwingen van de provincies

Inleiding

Naar aanleiding van de ter inzage legging van de 111 eerste tranche Natura 2000-gebieden hebben provincies de gelegenheid om hun beschouwingen te geven op de binnengekomen zienswijzen. Van alle provincies is een beschouwing ontvangen. Zij hebben, als partner in het realiseren van Natura 2000, alle veel inzet geleverd om in een paar maanden tijd op een groot aantal zienswijzen een beschouwing in te dienen. Hun adviezen en opmerkingen zijn ter harte genomen. Ze zijn meegewogen in de beantwoording en werken waar mogelijk door in de definitieve besluiten.

In dit stuk is een beeld geschetst van de inhoud van de beschouwingen. Er is getracht deze zo compleet mogelijk weer te geven. Daarbij komen in eerste instantie 16 hoofdthema's aan bod, die geregeld onderwerp van maatschappelijke discussie zijn. Na deze maatschappelijke punten komen nog verscheidene andere punten aan de orde, die ook uit de verschillende beschouwingen naar voren kwamen. Sommige provincies gaan dieper in op een aantal specifieke gebieden. Deze reacties zijn aan het eind kort genoemd.

Maatschappelijke hoofdpunten

1. Koppeling aanwijzingsbesluiten met beheerplannen

De gevolgen van de aanwijzing zijn, zo blijkt uit de zienswijzen, voor velen nog niet duidelijk. Dat gebeurt pas bij het opstellen van de beheerplannen. Om dus de gevraagde duidelijkheid te bieden, is het belangrijk om deze snel gereed te hebben. Hierdoor kan een beter inzicht worden verkregen in de realiteit van de natuurdoelen en de inpasbaarheid van economische functies en bestaand gebruik. Daarom adviseren bijna alle provincies in hun beschouwing expliciet om eerst over te gaan tot 'voorlopige' aanwijzing en de gebieden pas definitief aan te wijzen, als de beheerplannen (in concept) klaar zijn.

De provincie Zuid-Holland echter vindt het vooral van belang dat de aanwijzingsprocedures op korte termijn worden afgerond. Dan komt er duidelijkheid over de instandhoudingsdoelstellingen. Op basis hiervan kunnen de beheerplannen opgesteld worden.

De provincie Gelderland vraagt uitdrukkelijk om de eerder genomen beslissing om de huidige lijn van volgtijdelijkheid te handhaven, verwoord in de brief aan Gedeputeerde Staten van 15 mei 2007, te heroverwegen. De provincie Zeeland geeft aan

dat het duidelijk is dat niet voor gelijktijdigheid in de procedure gekozen is. Ze pleit er dan voor om wel de mogelijkheid te behouden om de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen aan te passen, dan wel om de definitieve aanwijzing pas te doen als de beheerplannen gereed zijn. De provincie Flevoland vindt dat het rijk haast moet maken met de beheerplannen waarvoor zij bevoegd gezag is. Om het proces te versnellen, biedt zij aan de kennis te delen die zij heeft opgedaan als bevoegd gezag voor de Natuurbeschermingswet 1998. Onder andere de provincies Overijssel en Gelderland willen zich ervoor inzetten de beheerplannen zo snel mogelijk op te stellen om de gewenste duidelijkheid te bieden. Daarbij geeft Gelderland aan de beheerplannen medio 2008 op hoofdlijnen klaar te willen hebben. Ook andere provincies geven aan snel te willen beginnen met de beheerplannen.

2. Betrokkenheid bij opstellen beheerplan

In veel zienswijzen komt de wens naar voren om bij het opstellen van de beheerplannen betrokken te worden. De provincies zijn blij met deze betrokkenheid en zullen hier ook gebruik van maken. Zij hechten aan een groot draagvlak bij het opstellen van de plannen. Tevens geeft meer dan de helft van de provincies aan het belangrijk te vinden om belanghebbenden te betrekken en zij adviseren het rijk om dit ook te doen. De provincie Overijssel stelt dat zij altijd belanghebbenden en vertegenwoordigers van belangorganisaties betreft bij het opstellen van de beheerplannen en adviseert om dit ook in de beantwoording van de zienswijzen aan te geven. De provincie Zeeland zegt, net als de provincie Drenthe, dat zij bij het opstellen van het beheerplan nadrukkelijk aandacht zal besteden aan de communicatie. Ze juichen het toe dat er voor de Deltawateren één geïntegreerd beheerplan komt. Ook de provincie Gelderland wijst op het belang van communicatie met de streek en het betrekken van belanghebbenden bij het beheerplan. Zij heeft hiervoor een aanpak bedacht waarover zij met de directie Regionale Zaken afspraken wil maken. De provincie Flevoland vindt het belangrijk extra inzet te plegen op de communicatie rond de aanwijzingsbesluiten en beheerplannen. Die communicatie moet vooral gericht zijn op het transparant maken van de ecologische onderbouwing en gegevens.

3. Selectie

Een aantal zienswijzen richt zich op de gevolgde procedure. Er wordt aangegeven dat in het voortraject geen rekening is gehouden met andere belangen dan natuurbelangen. Ook wordt genoemd dat de onderbouwing niet inzichtelijk is en daardoor niet te controleren. De provincie Gelderland heeft geen reden

om aan te nemen dat de selectie onzorgvuldig tot stand is gekomen en ook de provincie Limburg geeft aan dat de selectie zorgvuldig heeft plaatsgevonden. De provincie Noord-Holland is van mening dat de uitwerking van Natura 2000 in Nederland veel te fors is ingezet en met te veel onduidelijkheid wordt omringd. Er worden te veel gebieden aangewezen, waardoor weerstand wordt gecreëerd. De provincie vindt het noodzakelijk dat hiervoor door het IPO een principiële discussie gevoerd gaat worden met het ministerie van LNV.

4. Begrenzing

Veel insprekers hebben een verzoek tot aanpassen van de begrenzing van een specifiek (deel)gebied gedaan. Het gaat dan om zowel het vergroten als het verkleinen van een gebied. In algemene zin stemmen de provincies in met de begrenzingen en de begrenzingssystematiek. Een aantal provincies brengt in de beschouwingen enkele specifieke wensen ten aanzien van de begrenzing nogmaals onder de aandacht. De provincie Zeeland is, samen met een aantal insprekers, van mening dat recreatieve bedrijven niet in de begrenzing moeten worden opgenomen. Ze gaat ervan uit dat dit in zijn algemeenheid niet is gebeurd. Dit wil niet zeggen dat dagrecreatieterreinen niet binnen de begrenzing zouden liggen. Deze terreinen kunnen in de winterperiode een functie als foerageergebied voor overwinterende watervogels vervullen. De provincie biedt tevens haar geografische informatie aan om eventuele discussies over grenzen tot een goed einde te brengen. De provincie Fryslân geeft aan dat, wanneer LNV overweegt op basis van zienswijzen begrenzingen aan te passen, zij ervan uitgaat dat daarover met haar overleg wordt gevoerd.

De provincies Gelderland, Zeeland, Flevoland en Fryslân zijn, soms naar aanleiding van reacties uit de toeristisch-recreatieve hoek, van mening dat de exclaveringsformule nog eens bekeken en eventueel verbeterd of verduidelijkt kan worden. Volgens de provincie Gelderland is de exclaveringsformule evenwel over het algemeen goed gekozen. Ook de provincie Drenthe vindt het niet nodig de formule of begrenzing aan te passen. In de beschouwing van de provincie Noord-Brabant komt bovendien naar voren dat de aanwijzing van beken en beektrajecten door de externe werking gevolgen heeft voor de ontwikkelingsmogelijkheden van een groot aantal individuele (agrarische) bedrijven. Het aanpassen van de begrenzingen moet mogelijk zijn en geeft flexibiliteit aan de aanwijzingen die past bij de dynamiek van natuur, zo vinden de provincies Fryslân en Flevoland.

In de beschouwingen van de provincies Limburg en Zuid-Holland komt naar voren dat veel insprekers reageren op de bufferzones (3.000 m) die er zouden zijn of komen rondom de Natura 2000-gebieden. Zo'n bufferzone suggereert dat alle activiteiten die daarbinnen plaatsvinden ook werkelijk schadelijk of vergunningplichtig zijn, terwijl dit niet het geval is. De provincie Limburg is daarom van mening dat er geen standaard bufferzone nodig is rondom de gebieden, terwijl de provincie Zuid-Holland het vooral belangrijk vindt dat belanghebbenden hierover goed geïnformeerd zijn of worden.

Verder vindt de provincie Limburg dat de begrenzing van meer buffergebieden, ter bescherming van de natuurwaarden, een te

zwaar middel is, omdat de natuurwaarden al beschermd worden door de zogenaamde externe werking. De provincie Fryslân is dezelfde mening toegedaan.

Verschillende provincies hebben nog een aantal gebiedsspecifieke opmerkingen gemaakt over al dan niet aanpassen van de begrenzing. Meer hieronder onder punt 35.

5. Nieuwe natuur

De strekking van de meeste zienswijzen is dat nieuwe natuur niet mag worden meegenomen in de begrenzing en dat de vrijwilligheid van de EHS behouden moet blijven. Ook gaan zienswijzen in op het feit dat nieuwe natuur, gerealiseerd na 1 mei 1988, geen invloed zou hebben op het aangrenzende agrarische gebied. De ammoniakwetgeving zou hierop niet van toepassing zijn. In de beschouwingen van de provincies Limburg, Zeeland, Noord-Brabant, Fryslân, Overijssel en Zuid-Holland wordt expliciet ingegaan op de begrenzing van nieuwe natuur in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

6. Haalbaar en betaalbaar

Er bestaan onder insprekers veel zorgen over de haalbaarheid en betaalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen. De provincies stellen dat het van belang is dat deze haalbaar en betaalbaar zijn. De provincies Groningen, Fryslân, Drenthe en Overijssel geven expliciet aan dat instandhoudingsdoelstellingen die hieraan niet voldoen, geschrapt moeten worden en dat zij geen onnodige beperkingen mogen opleggen aan activiteiten in of rond het gebied. Uit de Zeeuwse beschouwing komt naar voren dat ook vanuit de Zeeuwse beroepsvisserij gepleit wordt voor haalbare en betaalbare doelstellingen. De provincie Fryslân wil dat hierover in de aanwijzingsbesluiten het volgende opgenomen wordt: 'De in dit aanwijzingsbesluit geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden aangepast wanneer bij de uitwerking in de beheerplannen blijkt dat ze niet haalbaar en betaalbaar zijn'. De provincie Limburg gaat ervan uit dat de huidige aanwijzingen passen binnen het bestaand beleid en dat de doelstellingen haalbaar en betaalbaar zijn. De provincie Overijssel verzoekt om bij de definitieve aanwijzing nadrukkelijk aandacht te besteden aan de motivering van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de gestelde doelen.

7. Belangenafweging

In veel reacties wordt aangedrongen op een integrale afweging van alle belangen bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen in de aanwijzingsbesluiten. Diverse insprekers vinden dat hiervan bij het aanwijzen van de Natura 2000-gebieden in veel gevallen geen sprake is. De provincies Groningen en Drenthe geven aan dat de procedure voor de aanwijzing is vastgelegd in de Nederlandse wetgeving. Ook in Limburg is de provincie het eens met de manier waarop de aanwijzing heeft plaatsgevonden: het meewegen van sociale en economische aspecten komt aan de orde bij de vergunningen en beheerplannen. De provincie Fryslân is van mening dat de doelen voldoende sturend moeten zijn. Maar daarnaast is het van belang dat er voldoende ruimte is voor een nadere uitwerking, waarbij een integrale afweging mogelijk is. Volgens de provincies Fryslân en Flevoland dient hierover de volgende zin uit de Contourennotitie te worden overgenomen: 'De in dit aanwijzingsbesluit geformuleerde

leerde instandhoudingsdoelstellingen bieden de nodige ruimte om ze in de beheerplannen nader uit te werken in omvang, ruimte en tijd. Daarbij is er ruimte om rekening te houden met economische, sociale en culturele belangen'. Tevens dringen onder meer de provincies Utrecht, Flevoland en Overijssel er uitdrukkelijk op aan om bij het opstellen van de beheerplannen zowel economische, maatschappelijke als ecologische belangen tegen elkaar af te wegen. Er moet ruimte zijn voor een integrale afweging. Mocht dat niet het geval zijn, dan moeten volgens de provincie Utrecht bij de inspraak zorgvuldig economische, maatschappelijk en ecologische belangen tegen elkaar afgewogen worden. De provincie Overijssel voegt hieraan toe dat de aanwijzing recht moet doen aan hun zorgvuldig afgewogen provinciaal beleid en dat het van groot belang is dat er voldoende draagvlak bestaat.

8. Relatie met Kaderrichtlijn Water

Aandacht voor de afstemming tussen de processen van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 komt in de zienswijzen regelmatig naar voren. Knelpunten die insprekers signaleren, hebben onder meer betrekking op de verschillende tijdsplanningen. Ook wordt erop gewezen dat de doelen elkaar moeten aanvullen. In de beschouwingen van de provincies Utrecht en Overijssel is er expliciet aandacht voor de afstemming tussen de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000: de doelen van beide richtlijnen dienen elkaar aan te vullen. De provincies Gelderland en Fryslân stellen dit ook kort aan de orde. De provincie Overijssel adviseert om in de beantwoording van de zienswijzen nadrukkelijk in te gaan op de afstemming van Natura 2000 en de KRW en de volgtijdelijkheid in deze. De provincie Utrecht vraagt bij het opstellen van het beheerplan Eemmeer & Gooimeer zuidoever aandacht voor de afstemming met KRW.

9. Bestaand gebruik

Er bestaan in de maatschappij veel zorgen over de vraag of het bestaande gebruik al dan niet voortgezet kan worden. De zienswijzen komen veelal uit de agrarische en recreatieve hoek. Uit de beschouwingen komt naar voren dat provincies het belangrijk vinden dat bestaand agrarisch of recreatief gebruik zoveel mogelijk doorgang kan vinden. Dit binnen de ruimte die de Natuurbeschermingswet 1998 biedt. Waar voor bestaande activiteiten geen toekomst is, moet het rijk een regeling treffen. Enkele provincies hebben hierover nog specifieke opmerkingen gemaakt. Zo vindt de provincie Gelderland het van belang dat, daar waar zich mogelijkheden voordoen, de bezorgdheid wordt weggenomen. Ook de provincie Groningen geeft dit aan. De provincie Zeeland merkt op dat bestaand gebruik zoveel mogelijk opgenomen moet worden in het beheerplan. Hierbij is het zaak duidelijk te maken dat gebruik dat in het geheel geen invloed heeft op het Natura 2000-gebied gewoon door kan gaan. De provincie Zuid-Holland geeft aan dat het begrip 'bestaand gebruik' zo snel mogelijk gedefinieerd moet worden, zodat hierover geen discussies ontstaan in de periode tot de vaststelling van de beheerplannen. Volgens de provincie Limburg kunnen veel bestaande activiteiten gewoon doorgang vinden. Maar het is niet uit te sluiten dat bestaande activiteiten wegens onverenigbaarheid met de Natura 2000-verplichtingen afgebouwd moeten worden. De provincie Noord-Holland geeft aan dat zij slechts in zeer specifieke situaties kan instemmen met

het afbouwen van bestaande activiteiten.

10. Omkering bewijslast

Een aantal zienswijzen gaat in op het feit dat de initiatiefnemer zelf moet aantonen dat zijn activiteiten geen schade toebrengen aan de instandhoudingsdoelstellingen. Deze omkering van de bewijslast vindt men niet acceptabel. Hierbij vindt de provincie Flevoland dat onderzoekskosten voor het aanvragen van een vergunning de economische ontwikkelingen van ondernemers niet mogen beperken.

11. Ontwikkelingsmogelijkheden en het begrip 'significant'

In alle beschouwingen komt naar voren dat er veel zienswijzen binnengekomen zijn, met name van de toeristische en landbouwsector, waarin zorgen doorklinken over de gevolgen van de aanwijzing en de mogelijke beperkingen voor hun bedrijfsvoering en toekomstige mogelijkheden. Men heeft zorg dat hele gebieden 'op slot' gaan. De gevolgen van de aanwijzing zijn nog niet duidelijk. Maar die moeten wel bekend zijn voor de definitieve aanwijzing.

In Limburg bijvoorbeeld is hierover een groot aantal standaard zienswijzen binnengekomen vanuit de agrarische sector. Hieruit blijkt dat er veel onrust is in de maatschappij. De provincie Limburg adviseert om bij het beantwoorden van deze zienswijzen te wijzen op de vergunningverlening en de beheerplannen. Dan moet ook het vertrouwen worden uitgesproken dat er in het buitengebied constructief gewerkt wordt aan een dynamisch platteland, waar plaats is voor natuurwaarden enerzijds en moderne landbouwbedrijven anderzijds. Om de gewenste duidelijkheid te bieden, wil de provincie Gelderland de beheerplannen snel gereed hebben. De provincies Zeeland en Flevoland vinden het belangrijk dat er in de beheerplannen ruimte geboden wordt voor (economische) ontwikkelingen. Verder is het volgens de provincie Zeeland wenselijk om zo snel mogelijk gezamenlijke kaders te ontwikkelen die inzicht geven in de ontwikkelingsruimte voor andere functies. Een goed voorbeeld hiervan is het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000; volgens de provincie biedt de bescherming en status van de Natura 2000-gebieden juist ook kansen voor (economische) ontwikkelingen. De provincie Noord-Holland meldt ervan uit te gaan, dat de aanwijzingen geen belemmering worden voor de ontwikkeling van een aantal concrete projecten in de provincie. Verder pleit zij voor het mogelijk maken van goed landschappelijk ingepaste, kleinschalige grondgebonden bedrijvigheid, met een historische binding met gebieden.

De invulling van het begrip 'significant' wordt niet expliciet aan de orde gesteld in de beschouwingen.

12. Administratieve lasten

In veel zienswijzen wordt grote zorg uitgesproken over de ingewikkeldheid van de regelgeving. Ook wordt naar voren gebracht dat men te maken krijgt met extra kosten in het kader van de vergunningverlening. De provincie Fryslân deelt de zorgen van insprekers over de opeenstapeling van regelgeving, maar realiseert zich daarbij ook dat de aanwijzing voortvloeit uit Europese richtlijnen. Zij adviseert om duidelijk te maken wat het verschil is tussen de eerdere regelgeving en de nieuwe. Uit de Zeeuwse

beschouwing blijkt dat men hoopt, door ontwikkelingsruimte in de beheerplannen op te nemen, dat niet voor elke nieuwe ontwikkeling of verandering van de bedrijfsvoering een vergunning aangevraagd moet worden. De provincie Flevoland vindt dat de onderzoekskosten die gemaakt moeten worden voor het aanvragen van een vergunning de economische ontwikkelingen niet in de weg mogen staan. Zij adviseert om in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf ervoor te zorgen, dat de beheerplannen duidelijkheid verschaffen over wat er wordt verstaan onder normale bedrijfsmatige ontwikkelingen.

13. Schadevergoeding

Alle provincies gaan in hun beschouwingen in op het punt van schadevergoeding. Dit punt komt ook in veel zienswijzen terug. Provincies geven aan dat wanneer als gevolg van de aanwijzing van een Natura 2000-gebied schade ontstaat, deze door het rijk vergoed moet worden. In het kader van schadevergoeding memoreren bijna alle provincies (in)direct aan de afspraak met minister Veerman: de minister heeft in het bestuurlijk overleg van 16 november 2006 (over ammoniak en Natura 2000) afgesproken dat 'schade die voortkomt uit de toepassing van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn voor rekening komt van het rijk'. Volgens onder meer de provincie Zuid-Holland kan het niet zo zijn dat provincies verantwoordelijk worden voor schades die pas blijken in een beheerplan- of vergunningprocedure, maar feitelijk direct volgen uit het eerdere aanwijzingsbesluit. In de beschouwing van de provincie Brabant staat dat een heldere schaderegeling ontbreekt. Ze geeft aan dat in de plannen voor de Brabantse natte natuurplek, waaronder de Natura 2000-gebieden, ook uitstralingseffecten buiten het natuurgebied mogen plaatsvinden, onder voorwaarde dat deze effecten technisch dan wel financieel gecompenseerd worden.

14. Flankerend beleid

Naast de zienswijzen over het (ontbreken van) financiële regelingen is de vraag naar degelijk flankerend beleid groot. Deze zienswijzen komen voornamelijk van agrarische en recreatieve bedrijven die meer willen weten over flankerend beleid. Ze geven aan dat er, omdat de gevolgen van de aanwijzing nog niet duidelijk zijn, ook geen inzicht is in de verschillende knelpunten die zullen ontstaan. De provincie Noord-Holland deelt de zorgen van diverse insprekers, dat veel instandhoudingsdoelstellingen leiden tot het treffen van maatregelen en een extra beheersinspanning. De provincie Drenthe verwacht dat LNV de ruimte biedt om in knelsituaties tot passende oplossingen te komen en voorzieningen treft voor tegemoetkomingen in de schade. Ook de provincie Noord-Holland geeft aan dat het rijk een regeling moet treffen voor compensatie van afbouw van bestaande economische activiteiten. Wat verder naar voren komt, is dat provincies het belangrijk vinden dat er vooraf duidelijkheid geboden wordt over eventuele compenserende financiële regelingen.

15. Relatie met bestaand beleid

Veel zienswijzen hebben betrekking op de relatie met het bestaand beleid. Er wordt vooral frictie tussen lopende processen en de aanwijzingsbesluiten geconstateerd. Het voornaamste bezwaar is dat eerder gemaakte afspraken in het geding komen. De provincie Overijssel geeft bijvoorbeeld aan dat veel insprekers uit Overijssel verontrust zijn over het vervallen van af-

spraken in het kader van de reconstructieplannen. Zij geven aan dat de invloedssfeer van de Natura 2000-gebieden zich op enkele plekken uitstrekt tot in de Landbouwwontwikkelingsgebieden. De provincie vindt het van groot belang dat de afspraken nagekomen kunnen worden en waar dit niet mogelijk is, verwacht zij dat er flankerend beleid ontwikkeld wordt. Elders in dit stuk wordt nog verder ingegaan op de relatie van Natura 2000 met ander bestaand beleid zoals de Kaderrichtlijn Water, de Wet ammoniak en veehouderij en de Ecologische Hoofdstructuur (nieuwe natuur). In het algemeen geeft de provincie Overijssel aan dat zij in haar beleid een balans gezocht heeft tussen de diverse functies in en rond de gebieden. Zij verwacht dat met dit zorgvuldig afgewogen beleid rekening gehouden wordt bij de definitieve aanwijzing. De provincie Fryslân vindt het van belang dat de te treffen maatregelen passen bij ontwikkelingen die al aan de gang zijn en bij bestaande beleidstrajecten. Voorbeelden hiervan zijn landinrichting, verdrogingsbestrijdingsprojecten, recreatieplannen, de uitwerking van de Kaderrichtlijn Water en het beleid van de Nationale Parken.

Gezien de gevolgen die de begrenzing kan hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden voor individuele bedrijven, gaat de provincie Noord-Brabant ervan uit dat de gewenste ecologische onderbouwing geleverd wordt, dan wel dat de begrenzing op basis van ecologische criteria aangepast wordt. De provincie Overijssel adviseert om zowel percelen 'nieuwe natuur' als landbouwgrond buiten de begrenzing te laten. Indien dit onmogelijk is, wordt aangeraden om deze keuze nadrukkelijk te motiveren in het aanwijzingsbesluit. De provincie Zeeland stelt voor om nieuwe natuur alleen binnen de begrenzing op te nemen voor zover de gronden al verworven zijn. Op deze wijze is de vrijwilligheid gegarandeerd. Een soortgelijk advies komt van de provincie Fryslân. Zij adviseert om een algemene exclaveringsformule in de besluiten op te nemen, waarmee deze gronden voorlopig uit de begrenzing worden gelaten. Worden de gronden later aangekocht, dan kunnen ze alsnog binnen de Natura 2000-begrenzing worden opgenomen. De provincie Limburg stelt dat de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur nog steeds vrijwillig is en dat de aanwijzing als Natura 2000-gebied niet strijdig is met de afspraken rond de Ecologische Hoofdstructuur.

16. Ammoniak

Vanuit de agrarische sector gaan veel zienswijzen in op het thema ammoniak. Hierbij komt onder meer de vrees naar voren voor strenge normen voor de depositie van ammoniak. Aan de ene kant zijn er positieve verwachtingen omdat het Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 hierover meer duidelijkheid kan geven. Aan de andere kant wordt gezegd dat het bestaand beleid voldoende is.

Volgens de provincie Zeeland biedt het nieuwe Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 goede duidelijkheid over bestaand gebruik en ontwikkelingsmogelijkheden voor individuele bedrijven. Volgens de provincie kan hiermee de ongerustheid bij de agrarisch ondernemers weggenomen worden. De provincie Drenthe gaat ervan uit dat het toetsingskader bepalend zal zijn voor het opstellen van de beheerplannen en ook de provincie Groningen geeft aan zich aan het toetsingskader te conformeren. In Overijssel is men minder positief en wordt aangegeven

dat veel insprekers de strenge normen voor de depositie van ammoniak vrezen. Ook is men bezorgd dat met het toetsingskader wel op de korte termijn duidelijkheid wordt geboden, maar dat in het beheerplan weer andere afwegingen zullen worden gemaakt. De provincie Overijssel geeft aan dat als blijkt dat er sprake is van beperkingen, het rijk hiervoor een oplossing moet vinden. Ze adviseert om in de beantwoording van de zienswijzen duidelijk te zijn over eventuele compenserende financiële regelingen. Tevens geeft zij aan veel waarde te hechten aan de aanwezigheid van melkveehouders rond Natura 2000-gebieden. De uitzonderingspositie die voor deze bedrijven is gemaakt in het toetsingskader biedt veel bedrijven geen oplossing, met name in Twente. Daarom wordt verzocht om de gevolgen van de aanwijzing voor de melkveehouderij op lange termijn in beeld te brengen en indien nodig maatregelen te nemen.

Andere relevante punten

17. Instandhoudingsdoelstellingen

Insprekers twijfelen vaak over de aanwezigheid van natuurwaarden in een gebied of geven aan dat gebieden niet van speciaal belang zijn voor habitattypen of –soorten. Ook komt regelmatig in de beschouwingen naar voren dat de instandhoudingsdoelstellingen ‘haalbaar en betaalbaar’ moeten zijn. In Limburg heeft de provincie het idee dat de instandhoudingsdoelstellingen met de nodige kennis en goed onderbouwd zijn gekozen en dit blijkt ook uit de Zeeuwse beschouwing. De provincie Zeeland heeft verder het verzoek om de opmerkingen die gemaakt zijn over de instandhoudingsdoelstellingen, die soms zeer gedetailleerd en wetenschappelijk van aard zijn, wetenschappelijk te toetsen en de instandhoudingsdoelstellingen indien nodig aan te passen aan de resultaten van deze toetsing. De provincie Fryslân geeft aan dat, wanneer LNV overweegt op basis van zienswijzen doelen aan te passen, zij ervan uitgaat dat daarover met haar overleg wordt gevoerd.

De provincies Noord-Holland en Utrecht vragen om nogmaals kritisch te bekijken of gebieden daadwerkelijk van speciaal belang zijn voor de betreffende soorten en habitattypen en of de instandhoudingsdoelstellingen realistisch zijn, in verband met draagvlak. De provincie Drenthe voegt hieraan toe dat tegenstrijdige instandhoudingsdoelstellingen in deze fase opgelost moeten worden. En de afweging welke instandhoudingsdoelstellingen prioriteit krijgen boven een andere moet niet pas in het beheerplan worden gemaakt. Het aanpassen van de instandhoudingsdoelstellingen moet mogelijk zijn en geeft flexibiliteit aan de aanwijzingen die past bij de dynamiek van natuur, zo vinden de provincies Fryslân en Flevoland. Voor de provincie Fryslân is dynamische natuurontwikkeling versus de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen een potentieel conflictpunt en geadviseerd wordt om in de aanwijzingsbesluiten een formulering op te nemen die ruimte biedt voor dynamische processen. De provincie Gelderland brengt verder naar voren dat bij de instandhoudingsdoelstellingen naar een eenduidige formulering gezocht moet worden, omdat deze nog steeds op meer manieren zijn te interpreteren. Voor het draagvlak is het volgens de provincie Zuid-Holland van belang dat voor iedereen inzichtelijk is wat de precieze landelijke doelen zijn en hoe

de doelen in de verschillende gebieden daaraan bijdragen. In verschillende zienswijzen wordt er namelijk op gewezen dat de optelsom van de doelen op gebiedsniveau niet altijd leidt tot het doel op landelijk niveau. Verder vindt zij het van belang dat de instandhoudingsdoelstellingen voor ganzen beschreven moeten worden op basis van wintergemiddelden en dat er expliciet vermeld moet worden dat het gaat om overwinterende en trekende ganzen.

De provincie Flevoland is van mening dat wanneer een gebied voor een bepaalde soort een herstelopgave heeft, de opgave primair binnen het Natura 2000-gebied gerealiseerd moet worden. Zij verzoekt met klem om in het beheerplan voor de Oostvaardersplassen de inrichting van een belangrijk deel van het foerageergebied voor blauwe en bruine kiekendieven uit te werken. Zo niet, dan heeft dit vergaande financiële gevolgen voor de ontwikkeling van de gemeenten Almere en Lelystad.

18. Recreatie

Veel recreatieondernemers geven in hun zienswijze aan bezorgd te zijn over de ontwikkelingsmogelijkheden van hun bedrijf en de toegankelijkheid van de Natura 2000-gebieden. De provincie Overijssel deelt deze zorg en vraagt om ervoor te zorgen dat de vele projecten kunnen doorgaan, die in de loop van de jaren zijn ontwikkeld. Ook vraagt zij om specifieke aandacht voor de toegankelijkheid van de gebieden. De provincie Drenthe vindt het naar aanleiding van zienswijzen van diverse recreatieondernemers niet noodzakelijk om de begrenzings aan te passen; de provincie Fryslân adviseert om hier nog eens naar te kijken. Ook de provincie Zeeland is, zoals al eerder aangegeven, van mening dat recreatiebedrijven niet in de begrenzing opgenomen moeten worden. Dit wil niet zeggen dat dagrecreatieterreinen niet binnen de begrenzing kunnen liggen. De provincie Zeeland constateert ook dat de aanwezigheid van recreatiebedrijven in of nabij een Natura 2000-gebied niet heeft verhinderd dat deze gebieden het waard zijn om aan te wijzen. Ze gaat er vanuit dat het bestaand gebruik dus niet conflicteert met de natuurfunctie(s).

19. Communicatie

Zienswijzen gaan op verschillende manieren in op het thema communicatie. Uit de beschouwingen komt over dit thema het volgende beeld naar voren. Onder meer de provincies Limburg en Noord-Holland vragen het ministerie om vooral door te gaan met goede voorlichting over Natura 2000. Dan kunnen veel zorgen worden weggenomen, die nu geuit worden in de zienswijzen. In veel van de andere beschouwingen klinkt hetzelfde door; veel provincies geven bij specifieke onderdelen (bijvoorbeeld schadevergoeding, reconstructie, ammoniak) aan dat het van belang is om hier in de Nota van Antwoord dieper op in te gaan. De provincie Zeeland dringt erop aan om in de toekomst, door goede voorlichting te blijven geven en via de Nota van Antwoord, de ongerustheid die spreekt uit veel zienswijzen zoveel mogelijk weg te nemen. De provincie ziet nadrukkelijk ook kansen voor economische ontwikkeling in de bescherming en status van de Natura 2000-gebieden. Ook vinden de meeste provincies het van belang dat belanghebbenden in de streek goed geïnformeerd zijn en dat eventueel extra wordt ingezet op communicatie. In het algemeen geven de provincies aan dat zij

communicatie en het betrekken van belanghebbenden bij het opstellen van het beheerplan erg belangrijk vinden.

20. *Veiligheid*

In haar beschouwing geeft de provincie Zeeland aan, net als veel Zeeuwse gemeenten en waterschappen, dat de veiligheid van de binnendijkse gebieden bij de aanwijzing voorop dient te staan. Dit gaat dus boven het belang van ecologie en economie. Dynamisch kustbeheer dient hierbij een duidelijke plek te krijgen. Ook de provincie Zuid Holland gaat in op (kust-)veiligheid en vindt dat deze de hoogste prioriteit heeft. Zij is van mening dat uit de toelichting bij de instandhoudingsdoelstellingen voldoende moet blijken dat er geen sprake is van een beheerverplichting die een conflict oplevert met de kustveiligheid.

21. *Jacht, beheer en schadebestrijding*

De provincies Drenthe en Limburg gaan expliciet in op jacht, beheer en schadebestrijding. De provincie Drenthe geeft aan dat de jacht binnen Natura 2000-gebieden conform de voorgestane wetswijziging straks mogelijk is. Daar waar deze in strijd is met de instandhoudingsdoelstellingen moet dit in het beheerplan worden vastgelegd. Voor het overige is het aan de terreineigenaar om het beleid ten aanzien van jacht te ontwikkelen.

De provincie Limburg is blij met de positieve opmerking van de wildbeheereenheden dat zij Natura 2000 zien als een belangrijke bouwsteen voor de verbetering van de biodiversiteit. Zij vindt in eerste instantie dat jacht, beheer en schadebestrijding gereguleerd worden door de Flora- en faunawet. Over beheer en schadebestrijding zijn afspraken gemaakt in het Faunabeheerplan. Indien schadebestrijding negatieve effecten op de natuurwaarden heeft, is dit vergunningplichtig. De provincie treedt in dit geval met de opstellers van het, door de provincie goedgekeurde Faunabeheerplan (de Fauna beheer eenheden) in contact. Verder is zij van mening dat, in afwijking van de mening van de wildbeheereenheden, nut en noodzaak van de aanwijzing van de habitatgebieden voldoende is verwoord in diverse documenten.

22. *Verticale begrenzing van het luchtruim*

De provincies Flevoland en Limburg adviseren om ook aandacht te besteden aan het gebruik van het luchtruim boven de Natura 2000-gebieden, omdat hier onduidelijkheden over bestaan. De provincie Flevoland stelt voor om in de aanwijzingsbesluiten ook een verticale begrenzing op te nemen en te verwijzen naar de AIS-normen.

23. *Drinkwaterwinning*

De provincie Noord-Brabant vraagt aandacht voor de waterwinning op de Brabantse Wal. Ze geeft aan dat het nodig kan zijn om alternatieven voor een deel van de bestaande winningen te ontwikkelen, waarbij de openbare watervoorziening niet in gevaar mag komen. Hierover is ook contact met waterleidingbedrijven. Een ander punt met betrekking tot de drinkwaterwinning: de provincie Flevoland onderschrijft de zienswijze van Vitens om alle activiteiten rond de drinkwatervoorziening te beschouwen als een dwingende reden van groot openbaar belang. Dit kan in het beheerplan geregeld worden.

24. *Beschermde Natuurmonument*

De provincie Drenthe geeft aan dat, na aanwijzing van het Natura 2000-gebied Witterveld, de wezenlijke kenmerken van het Beschermde Natuurmonument Witterveld automatisch worden omgezet in instandhoudingsdoelstellingen (Natuurbeschermingswet 1998, art. 15a, lid b). Omdat deze 'oude doelen' vaag omschreven zijn, vormt dit een belemmering voor zowel het opstellen van een juridisch houdbaar beheerplan als voor het verlenen van vergunningen. Zij hecht daarom belang aan duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen, ook wat betreft de wezenlijke kenmerken. Verder wordt aangegeven dat in het gebied voor activiteiten geen zwaardere toets mag gelden ten aanzien van de aanwezige soorten, dan uit Europees recht voortvloeit. Doordat op grond van de wezenlijke kenmerken van het 'oude' Beschermde Natuurmonument het gebied van belang is voor 60 broedvogelsoorten, krijgt het gebied voor de aanwezige broedvogels ten onrechte dezelfde beschermingsstatus als een Vogelrichtlijngebied.

25. *Monitoring*

De provincie Zuid-Holland vindt het belangrijk dat er op korte termijn duidelijkheid komt over de monitor inspanning, waarmee ook extra kosten verbonden zijn.

26. *Realisatietermijn*

In enkele reacties wordt gevraagd een realisatietermijn op te nemen. Maar de provincie Fryslân adviseert om dit niet te doen, vooral omdat niet duidelijk is of er voldoende (rijks)middelen voor de uitvoering beschikbaar zijn. Bovendien biedt flexibiliteit in de ruimte ook de nodige voordelen. Ook de provincie Flevoland adviseert om geen realisatietermijn op te nemen.

27. *Kwantificering instandhoudingsdoelstellingen*

De provincies Fryslân en Gelderland adviseren om aan de instandhoudingsdoelstellingen geen soortenaantallen toe te kennen of hooguit een richtinggevende waarde en geen maatgevende, kaderstellende betekenis. Hiermee is het ook makkelijker om een dynamische natuurontwikkeling te krijgen. Ook de provincie Flevoland adviseert om de doelen niet verder aan te scherpen en vindt het begrip 'draagkracht' een goede manier om onzekerheid rond natuurlijke fluctuaties weg te nemen. Als er toch een systematiek wordt gebruikt, raadt de provincie Gelderland aan om te kiezen voor de systematiek die Vogelbescherming Nederland voorstaat.

28. *Kernopgaven*

De provincie Fryslân adviseert om de aanwijzingsbesluiten niet uit te breiden met kernopgaven, doelen- en profielendocument, omdat dit leidt tot een onacceptabele verzwaaring van de besluiten.

29. *Complementaire doelen*

De Friese beschouwing gaat in op de complementaire doelen. Zij adviseert om aan deze doelen een lager gewicht toe te kennen dan aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de kwalificerende soorten en habitattypen, zodat ze hooguit een richtinggevende betekenis hebben.

30. *Achtergronddocumenten*

De provincie Overijssel vindt de informatie in de ontwerpbe-

sluiten onduidelijk en minimaal. Belanghebbenden moeten kunnen beschikken over de volledige achtergrondinformatie, die op een toegankelijke wijze beschikbaar dient te zijn. Verder onderschrijft de provincie Gelderland de aanbeveling van Vogelbescherming Nederland en een aantal terreinbeherende organisaties om de achtergronddocumenten een officiële status te geven. Deze achtergronddocumenten gaan waarschijnlijk bij rechtszaken een belangrijke rol spelen.

31. Boswet

De provincie Gelderland wijst op mogelijke problemen met de Boswet. Het kan niet zo zijn dat de wettelijke compensatie volledig op terreineigenaren wordt afgewenteld.

32. Handhaving

De provincie Limburg vindt het belangrijk een goed handhaving-beleid te voeren om de gestelde natuurdoelen niet in gevaar te laten komen. Zij heeft een aantal instrumenten voor de handhaving en vindt dat er genoeg faciliteiten zijn om handhaving te waarborgen.

33. Broedgebieden voor de grutto

De provincie Fryslân is er geen voorstander van om de broedgebieden voor de grutto aan te wijzen als Natura 2000-gebied. Er ligt geen Europese verplichting aan ten grondslag. Dit zou de doodsteek voor de vrijwillige weidevogelbescherming betekenen.

Gebiedsspecifieke punten

Naast de reacties met een meer algemene strekking, zijn ook door de provincies, in meer of mindere mate, gebiedsspecifieke reacties gegeven. Deze punten uit de beschouwingen worden betrokken bij de specifieke gebiedskeuzes en krijgen hun doorwerking naar de definitieve besluiten. De sprekers worden schriftelijk op de hoogte gebracht van het antwoord op de gebiedsspecifieke punten uit hun inspraakreactie.

Onderstaand een niet-limitatieve lijst van gebiedsspecifieke punten uit de beschouwingen van de provincies.

- De provincie Limburg heeft, naast een algemene beschouwing, op elke zienswijze die betrekking heeft op een Limburgse gebied een aparte beschouwing gegeven. Al deze punten worden meegenomen bij de doorwerking van de Nota van Antwoord naar de definitieve aanwijzingsbesluiten.
- De provincie Noord-Brabant gaat in op de functie van het gebied rondom de Moerputten als berging bij hoogwater. Zij merkt op dat op dit moment een passende beoordeling wordt voorbereid in het kader van de MER-procedure om de kans voor waterberging in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen verder uit te werken. Ze verzoekt met dit initiatief van waterberging rekening te houden.
- In Zeeland legt een aantal sprekers vanuit de agrarische hoek en een aantal gemeenten een relatie tussen de instandhoudingsdoelstellingen en de ontpolderingsdiscussie rond de Westerschelde. De provincie verzoekt om hier de nodige aandacht aan te besteden.
- De provincie Zeeland vraagt om de instandhoudingsdoelstellingen voor het Markiezaat te bezien in relatie tot de zoetzoutdiscussie voor Krammer-Volkerak Zoommeer. De uitkomst van deze discussie kan ontwikkelingsmogelijkheden bieden voor het Markiezaat, die zich nu niet goed verhouden met de doelstellingen.
- De provincie Zuid-Holland heeft opmerkingen over de begrenzing van de gebieden Meijndel en Berkheide en het Haringvliet.
- In Zuid-Holland zijn vier nog niet uitgevoerde Deltanatuurprojecten begrensd als Habitatrictlijngebied. Hierover zijn verschillende zienswijzen binnengekomen. De provincie geeft aan dat ze deze gebieden belangrijk vindt voor het realiseren van de doelstellingen van Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water voor de gebieden Haringvliet en Hollands Diep. Door het meebegrenzen wordt bovendien Europese cofinanciering mogelijk en is de wettelijke bescherming van de natuurgebieden op termijn gegarandeerd. De provincie gaat ervan uit dat de aanwijzing geen verplichting inhoudt tot natuurontwikkeling en dat het huidige agrarische grondgebruik kan worden voortgezet totdat de projecten daadwerkelijk worden uitgevoerd.
- De provincie Noord-Holland heeft een aantal specifieke verzoeken met betrekking tot concrete begrenzingskwesies.
- De provincie Noord-Holland gaat ervan uit dat de aanwijzingen geen belemmeringen worden voor de ontwikkeling van Den Helder voor offshore windindustrie, nieuwbouw bij Heliomare-Wijk aan Zee en plannen voor een jaarrond opening van strandpaviljoens.
- De provincie Flevoland verzoekt de begrenzing van de Lepe-laarplassen niet aan te passen.
- De provincie Flevoland verzoekt met klem om in het beheerplan voor de Oostvaardersplassen de inrichting van een belangrijk deel van het foerageergebied voor blauwe en bruine kiekendieven uit te werken (zie ook punt 17, instandhoudingsdoelstellingen).
- De provincie Gelderland constateert dat er voor de Veluwe veel begrenzingsvoorstellen binnengekomen zijn. De provincie kan er nu niet op reageren en komt bij het opstellen van het beheerplan met een gedegen voorstel tot herbegrenzing.
- De provincie Drenthe gaat in haar beschouwing in op de zienswijzen over het Leekstermeergebied, waarin zij onder meer de schijnbare tegenstrijdigheid tussen doelen en complementaire doelen beschrijft. Ook gaat zij in op de functiecombinatie waterberging/natuur, die uit veiligheidsoogpunt van wezenlijk belang is.
- In Groningen zijn zienswijzen ingebracht die betrekking hebben op Lieftingsbroek. Gesteld wordt dat de begrenzing van

een relatief klein gebied grote gevolgen heeft voor een veel groter omliggend gebied. Ten aanzien van de waterhuishoudkundige situatie merkt de provincie op dat met de landbouw afspraken zijn gemaakt, dat voorraadvorming van water voor natuurgebieden uitsluitend binnen die gebieden zelf plaatsvindt.

- De provincie Fryslân ziet geen mogelijkheid om op regionale schaal een natuurlijk peilbeheer mogelijk te maken. Wel zal bij het opstellen van de beheerplannen worden bezien wat op lokaal niveau mogelijk is. Bij onvoldoende mogelijkheden kan er niet anders dan worden gekozen voor de soortenarme versies van de instandhoudingsdoelstellingen en – in het uiterste geval – doelverlaging.
- De provincie Fryslân vraagt om een (her)bevestiging dat het voor een aantal doelen bij de gebieden Alde Feanen, Grootte Wielen en Oudegaasterbrekken, Fluessen e.o. gaat om soortenarme, zuurdere varianten (H6410, H3150, H7140, H6430)
- De provincie Fryslân geeft haar beschouwing op de begrenzingvoorstellen uit een aantal zienswijzen.

Bijlage 2: Begrippen en definities

A

Aanmelding

In overeenstemming met de Europese Habitatrichtlijn, stelt iedere lidstaat een nationale lijst op van potentiële Habitatrichtlijngebieden, gebaseerd op de criteria uit bijlage III van de Habitatrichtlijn. Deze gebiedenlijst wordt vervolgens bij de Europese Commissie ingediend ('aangemeld'). Na beoordeling door de Europese Commissie in samenspraak met de lidstaten wordt de lijst zo nodig aangevuld en gepubliceerd. Nederland heeft de Habitatrichtlijngebieden in 2003 bij de Europese Commissie aangemeld, waarna de Europese Commissie in 2004 de 'communautaire lijst' heeft gepubliceerd.

B

Beschermde natuurmonument

Gebieden met een beschermde status op grond van de natuurwetenschappelijke betekenis of het natuurschoon. Beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten zijn tot 1999 aangewezen op grond van de artikelen 7 en 21 van de (oude) Natuurbeschermingswet (Stb. 1967, nr. 572).

Bijlage I (van de Vogelrichtlijn)

De officiële Lijst van vogelsoorten waarvoor ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Vogelrichtlijn 'speciale beschermingsmaatregelen worden getroffen'. Op grond van het tweede lid van artikel 4 dienen soortgelijke maatregelen te worden getroffen voor andere, niet in de bijlage opgenomen, trekvogels met een beschermingsbehoefte (zoals vele soorten watervogels). De meest recente versie van Bijlage I dateert van november 2006.

Bijlage I en II (van de Habitatrichtlijn)

Lijsten van habitattypen en soorten waarvoor ingevolge artikel 3 van de Habitatrichtlijn beschermde gebieden moeten aangewezen. De laatste versie dateert van november 2006.

Biotoop

De leefomgeving van een soort.

Bufferzone/buffergebied

Zone rond een gebied van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) om te voorkomen dat vanuit deze zone beschermde natuurwaarden in het natuurgebied worden beïnvloed (bijvoorbeeld door verstoring of ontwatering).

C

Communautaire lijst

Communautair betekent 'de gemeenschap betreffend', waarbij in dit geval de Europese Unie wordt bedoeld. In deze Nota van Antwoord verwijst de term 'Communautaire lijst' naar de lijst van Habitatrichtlijngebieden die in 2004 door Europese Commissie is vastgesteld. De gebieden op deze lijst moeten vervolgens binnen zes jaar door de lidstaten worden aangewezen.

Complementaire doelen

Deze term voor aanvullend doel wordt gebruikt wanneer een habitattype of soort in een gebied een dusdanige bijdrage levert of kan gaan leveren dat de landelijke doelstelling van het type of de soort kan worden gerealiseerd. Het betreffende gebied is echter niet aangemeld op basis van dit habitattype of deze soort.

Cumulatieve effecten

Als in of rond een Natura 2000-gebied projecten, handelingen en plannen plaatsvinden en/of nieuwe worden geïnitieerd die in combinatie mogelijk schadelijk zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen wordt er gesproken over cumulatieve effecten. Het gaat dus om de opeenhoping van los van elkaar staande effecten. Bij het bepalen of een activiteit significante gevolgen kan hebben moet rekening worden gehouden met deze cumulatieve effecten.

D

Depositie

In deze Nota van antwoord wordt deze term gebruikt voor de hoeveelheid ammoniak en ammonium, afkomstig van de veehouderij (stallen en bemeste grond), die op het aardoppervlak of op de vegetatie terecht kan komen (kan worden gedeponeed). Dit wordt uitgedrukt in mol potentieel zuur per hectare per jaar. Een mol van een bepaalde stof heeft een massa (in gram) die gelijk is aan de massa van het molecuul of het atoom van die stof. Ofwel: 1 mol ammoniak heeft een massa van 17,034 gram.

Draagkracht van het leefgebied

De draagkracht van het gebied geeft het aantal individuen van een soort weer dat zich in het gebied kan handhaven. De draagkracht is gebaseerd op de grootte en kwaliteit van het gebied.

E

Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is een netwerk van bos- en natuurgebieden. Doel van de EHS is het realiseren van grotere natuurgebieden en het aanbrengen van verbindingen tussen natuurgebieden. In grotere natuurgebieden is een meer diverse natuur mogelijk. Door verbindingen kunnen soorten zich over meer gebieden verspreiden.

Ecologische vereisten

De beschrijving van de ecologische omstandigheden waaronder de habitattypen, planten- en diersoorten zich optimaal kunnen ontwikkelen. De uitwerking van ecologische vereisten vormt een onderdeel van de Natura 2000-profielen. De ecologische vereisten zijn niet normstellend, maar richtinggevend voor de conditie van het abiotische milieu waarbij de verschillende soorten en habitattypen het best gedijen.

Emissie

Uitstoot van (schadelijke) stoffen, zoals van ammoniak.

Exclaveringsformule

Algemene tekst voor het uitzonderen van bepaalde terreindelen in Natura 2000-gebieden. De algemene exclaveringsformule is opgenomen in de nota van toelichting van de aanwijzingsbesluiten.

Externe werking

Het gegeven dat de bescherming van een Natura 2000-gebied zich ook uitstrekt tot buiten dat gebied. Van belang als een activiteit buiten het Natura 2000-gebied de instandhoudingsdoelstellingen in dat gebied kan schaden.

F

Foerageergebied

Deel van het leefgebied dat een soort gebruikt om voedsel te zoeken.

G

Gebiedendocument (2004)

Dit document behandelt de begrenzingsmethodiek, omvat de kaarten met begrenzing van de in 2003 aangemelde Habitatrichtlijngebieden en geeft een opsomming van habitattypen en soorten waarvoor elk gebied is aangemeld.

Geografische spreiding

Er wordt gestreefd naar een voldoende spreiding over Nederland van gebieden voor elk habitatype en elke soort. Een goede geografische spreiding houdt in dat voor elk habitatype en voor elke soort ten minste één gebied is geselecteerd in elk van de volgende vijf regio's: noorden (Groningen, Friesland, Drenthe), oosten (Twente, Achterhoek), midden (West-Overijssel, Veluwe, Betuwe, rivierengebied), westen (Noord- en Zuid-Holland, Zeeland) en zuiden (Noord-Brabant, Limburg). Vrijwel geen enkel

habitatype of soort komt in alle vijf regio's voor.

GGOR

Ten behoeve van het bereiken van goede watercondities voor onder meer het behoud en de ontwikkeling van natuurwaarden is het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) ontwikkeld. De te nemen maatregelen voor grondwater worden gebiedsspecifiek vastgesteld via het GGOR in het Stroomgebied-beheerplan dat opgesteld wordt naar aanleiding van de Kader-richtlijn Water (EU-richtlijn voor waterkwaliteit).

H

Habitatrichtlijn

Richtlijn van de Europese Unie die ten doel heeft de instandhouding van de habitattypen en van de wilde flora en fauna. Deze richtlijn is in 1992 door de lidstaten aangenomen. Vervolgens moesten de lidstaten in 1994 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om aan de richtlijn te voldoen.

Habitatype

Ecosysteem op het land of in het water met karakteristieke geografische, abiotische en biotische kenmerken. In het Natura 2000 profielendocument wordt expliciet aangegeven welke vegetatietypen en begroeiingen wel of niet onderdeel uitmaken van een habitatype.

I

Inspraakwijzer

Toelichting bij de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten voor de Natura 2000-gebieden. Uitgave van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Instandhoudingsdoelstellingen (Natura 2000-doelen)

Doelstellingen als bedoeld in artikel 10a, tweede lid van de Natuurbeschermingswet 1998. Tot de instandhoudingsdoelstelling behoren in ieder geval: (a) de doelstellingen ten aanzien van de instandhouding van de leefgebieden, voorzover vereist door de Vogelrichtlijn en (b) de doelstellingen ten aanzien van de instandhouding van de habitattypen of populaties van in het wild levende dier- en plantensoorten voorzover vereist door de Habitatrichtlijn.

Instandhoudingsmaatregelen

Maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van habitattypen en populaties van wilde dier- en plantensoorten.

J

Jurisprudentie

Rechtsopvatting van de rechterlijke macht, zoals die blijkt uit genomen beslissingen (bijvoorbeeld uitspraken en arresten).

K

Kritische depositiewaarde

Maximale hoeveelheid van bijvoorbeeld ammoniak die per jaar neerslaat waarbij nog geen aantoonbare schade voor een natuurgebied optreedt.

Kwalificerende soort

Vogelsoorten, ook wel aangeduid als 'selectiesoorten', waarvoor een gebied voldoet aan de selectiecriteria om als Vogelrichtlijngebied te worden aangewezen.

L

Landbouwontwikkelingsgebied (LOG)

Gedeelte van een reconstructiegebied dat geheel of gedeeltematig voorziet in de mogelijkheid tot uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van intensieve veehouderij.

N

Natura 2000-beheerplan

In de op te stellen Natura 2000-beheerplannen moet bepaald worden wanneer de instandhoudingsdoelstellingen van habitattypen en soorten gerealiseerd moeten zijn en welke maatregelen daarvoor worden genomen. Het Natura 2000-beheerplan is een plan op grond van artikel 19a of artikel 19b van de Natuurbeschermingswet 1998.

Natura 2000 contourennotitie (2005)

Dit beleidsdocument geeft de kaders voor Natura 2000-doelen, besluiten en beheerplannen. Zo zijn in dit document de hoofdlijnen en de te hanteren principes voor de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen opgenomen.

Natura 2000-database

Database met per gebied een opsomming van habitattypen en soorten waarvoor de gebieden zijn aangemeld of aangewezen. De database, officieel aangeduid als standaardgegevensformulier, is het middel waarmee de Europese Commissie wordt geïnformeerd over de aanmelding en aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden en Vogelrichtlijngebieden.

Natura 2000-gebied

Vogelrichtlijngebied of Habitatrichtlijngebied of combinatie van beide gebieden.

Natura 2000-gebiedendocumenten (2006)

De gebiedendocumenten bevatten voor elk Natura 2000-gebied de volgende onderdelen: kenschets, gebiedsbeschrijving, wijziging begrenzing, habitattypen/soorten, kernopgaven, instandhoudingsdoelen, wijzigingen in database (plus motivering) en synopsis (samenvatting doelen met informatie over relatieve bijdrage en staat van instandhouding op landelijk niveau)

Natura 2000-landschap

Om de toekenning van de instandhoudingsdoelstellingen op

gebiedsniveau hanteerbaar te maken is het Natura 2000-netwerk opgedeeld in acht zogenoemde Natura 2000-landschappen. De acht landschappen onderscheiden zich duidelijk ten opzichte van elkaar wat betreft aard van de bijdrage aan het Natura 2000-netwerk. De volgende landschappen zijn onderscheiden:

- Noordzee, Waddenzee en delta
- Duinen
- Rivierengebied
- Meren en Moerassen
- Beekdalen
- Hogere zandgronden
- Hoogvenen
- Heuvelland

Een overzicht van de indeling van de Natura 2000-gebieden in de Natura 2000-landschappen is te vinden in het Natura 2000 doelendocument (bijlage 9.4). In deze bijlage wordt tevens per Natura 2000-landschap de belangrijkste habitattypen en soorten weergegeven.

Natura 2000 profielendocument (2006)

Het profielendocument geeft een gedetailleerde beschrijving van alle habitattypen en soorten waarvoor gebieden zijn of worden aangewezen (onder andere verspreiding, bijdrage gebieden, relatief belang, staat van instandhouding, bronnen). Dit document geeft onder meer een toelichting op de beoordeling van het relatief belang en de staat van instandhouding.

Natuurontwikkelingsgebieden

Gebieden die zijn aangewezen voor de ontwikkeling van nieuwe natuur. Samen met de bestaande natuurterreinen, de reservaten, de beheersgebieden en de robuuste verbindingen vormen zij de Ecologische Hoofdstructuur.

Nieuwe natuur

De door een provincie, in het kader van de Relatienota (1975) en natuurgebiedsplannen, begrensde (landbouw)gronden die in de toekomst een natuurfunctie zullen krijgen. Daadwerkelijke realisatie van natuur vindt plaats na verwerving door een terreinbeherende organisatie of door particulier natuurbeheer (na functiewijziging). De gronden vallen in de regel binnen de in de streekplannen vastgelegde Ecologische Hoofdstructuur.

P

Particulier natuurbeheer

Het beheren van de natuur door particulieren. Onder voorwaarden is het mogelijk hiervoor subsidie te ontvangen op grond van de Provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer. Deze regeling maakt het ook mogelijk om landbouwgrond blijvend om te zetten in natuurgrond.

Passende beoordeling

Beoordeling op grond van artikel 19f van de Natuurbeschermingswet 1998. De beoordeling is noodzakelijk als er een kans is op een significant nadelig effect op het Natura 2000-gebied. Het doel is het inzichtelijk maken van de gevolgen van een bepaald plan of project voor de Natura 2000-gebieden.

Prioritaire habitattypen en prioritaire soorten

Soorten of habitattypen die gevaar lopen te verdwijnen en waarvoor de Europese Unie een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun totale verspreidingsgebied binnen de Europese Unie ligt. In de bijlagen van de Habitatrichtlijn en in de aanwijzingsbesluiten zijn prioritaire habitattypen en soorten aangeduid met een sterretje (*).

R

Reactiedocument (2004)

Het Reactiedocument bevat de nota van antwoord met betrekking tot de openbare voorbereidingsprocedure voor de aanmelding van Habitatrichtlijngebieden. Deze procedure heeft die begin 2003 plaatsgevonden.

S

Sense of urgency

Een 'sense of urgency' is toegekend aan een gebied als binnen tien jaar (na 2005) mogelijk een onherstelbare situatie ontstaat. In die urgente gevallen is ingeschat dat een kernopgave (en de daaronder liggende verplichting om minimaal de huidige waarden in stand te houden) dan niet meer realiseerbaar is. Kernopgaven met een 'sense of urgency' moeten middels (beheer)maatregelen voor het jaar 2015 op orde zijn gebracht.

Staat van instandhouding

De beoordeling van de staat van instandhouding (volgens artikel 1 van de Habitatrichtlijn) van een habitatype of soort in ons land, vindt plaats op basis van aspecten als: geografische verspreiding; hoeveelheid (aantallen of oppervlakte); kwaliteit van een habitatype of leefgebied van een soort; en de vooruitzichten voor duurzaam voortbestaan van een soort of habitatype. De methode voor bepaling van de staat van instandhouding van habitattypen en soorten staat beschreven in het Natura 2000 profielendocument. De huidige staat van instandhouding van een soort of habitatype is mede bepalend voor de inhoud van de instandhoudingsdoelstelling.

Staatsnatuurmonument

Een gebied dat in eigendom is van het rijk en op grond van artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1967 is aangewezen. Onder de huidige wet heeft deze term geen betekenis meer en de gebieden die destijds als staatsnatuurmonument zijn aangewezen, worden nu aangeduid als beschermd natuurmonument (zie ook 'Beschermd natuurmonument').

T

TOP-lijst gebieden

De door de provincies opgestelde lijsten met gebieden die in het kader van het verdrogingsbeleid met voorrang worden aangepakt.

V

Verantwoordingsdocument (2003)

Dit document behandelt de selectiemethodiek die is toegepast voor de aanmelding van de Habitatrichtlijngebieden in 2003.

Verstorings- en verslechteringstoets

De toets die moet worden uitgevoerd om het effect van een ingreep of activiteit op de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen te bepalen.

Verzuringgevoelig

Het gegeven dat een grondsoort door de neerslag van verzurende stoffen (zoals stikstofoxiden, zwaveloxiden en ammoniak) sterk gaat verzuren dan wel dat er door de neerslag van deze zuren giftige stoffen uit de bodem vrijkomen. Daarnaast zijn er vegetaties die gevoelig zijn voor de bemesting met stikstof vanuit de lucht.

VHR-beschermingsregime

De vereisten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn met betrekking tot gebieden en soorten die nationaal zijn vastgelegd in de Natuurbeschermingswet 1998 (voor gebieden) en in de Flora- en faunawet (voor soorten).

Vogelrichtlijn

Richtlijn van de Europese Unie die ten doel heeft alle in Europa in het wild levende vogelsoorten te behouden. Deze richtlijn is in 1979 door de lidstaten aangenomen. Vervolgens moesten de lidstaten in 1981 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om aan deze richtlijn te voldoen.

Bijlage 3: Literatuur en bronnen

Rapporten, beleidsdocumenten, brochures en artikelen

Bade en Van der Schroeff (2007): Geld als Water, over Europese richtlijnen, water en regionale economie. Kenniscentrum Triple E, Arnhem.

BirdLife International (2004): Birds in the European Union: a status assessment. BirdLife International, Wageningen.

Bobbink en Achermann (2002): Empirical critical loads for nitrogen. Proceedings of an expert workshop. 11-13 november 2002 in Bern, Zwitserland. Environmental documentation no 164.

Bobbink en Lamers (1999): Effecten van stikstofhoudende luchtverontreiniging op vegetaties: een overzicht. Technische commissie bodembescherming, Den Haag.

Boillot et al. (1997): Process for assessing national lists of proposed sites of community interest (pSCI) at the biogeographical level. Natur und Landschaft 72 (11): p. 474-476.

Braaksma en Bos (2007): Investeren in het Nederlandse landschap. Opbrengrst: geluk en euro's. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Broekmeyer et al. (2005): Effectenindicator Natura 2000-gebieden. Achtergronden en verantwoording ecologische randvoorwaarden en storende factoren. Alterra-rapport 1375, Alterra, Wageningen.

Coalitie baten schoon water (2006): De baten boven water. De andere kant van de Kaderrichtlijn Water. Stichting Natuur en Milieu, Utrecht.

Dobben, van et al. (2004): Simulation of critical loads for nitrogen for terrestrial plant communities in The Netherlands. Alterra-rapport 953, Alterra, Wageningen.

European Commission (2002): Atlantic Region. Conclusions on representativity within pSCI of habitat types and species. Seminar held at Den Haag, The Netherlands. June 2002. Doc. Atl./C/ rev.2, July 2002.

European Commission (2002): Atlantic Region. Reference List of habitat types and species present in the region. Doc. Atl./B/fin. 5, July 2002.

Europese Commissie (2000): Beheer van "Natura 2000"-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG). Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg.

Gies en Bleeker (2007): Onderzoek naar de ammoniakdepositie op 5 habitatgebieden ten behoeve van het interim toetsingskader Natura 2000 en Ammoniak. Alterra-rapport 1491, Alterra, Wageningen.

KIWA & EGG (2006): Knelpunten- en kansanalyse Natura 2000-gebieden. Versie juli 2006. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Kuik, Brander en Schaafsma (2006): Globale batenraming van Natura 2000-gebieden. Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit, Amsterdam.

Lammers et al. (2003): Kerncijfers voor de IBO studie Vogel- en Habitatrichtlijn. MNP-publicatie 408768001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Lammers et al. (2005): Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur. MNP-publicatie 408768003, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Milieu- en Natuurplanbureau (2005): Natuurbalans 2005. MNP-publicatie 408763002, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Milieu- en Natuurplanbureau (2006): Natuurbalans 2006. MNP-publicatie 500402001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Ministerie van CRM (1975): Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud 1974-1975 (Relatienota). Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Den Haag.

Ministerie van LNV (2000): Nota van Antwoord Vogelrichtlijn. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

Ministerie van LNV (2002): Beslissing op bezwaarschriften Ketelmeer en Vossemeer (12 juli 2002). Document TRCJZ/2002/7476 II. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

Ministerie van LNV (2003): 'Verantwoordingsdocument'. Selectiemethodiek voor aangemelde Habitatrichtlijngebieden. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

Ministerie van LNV (2004): 'Gebiedendocument'. Overzicht van habitattypen en soorten waarvoor gebieden zijn aangemeld en begrenzing van gebieden. Versie februari 2004. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Ministerie van LNV (2004): 'Lijstdocument'. Overzicht van gebiedsselectie voor de Habitatrichtlijn. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Ministerie van LNV (2004): Reactiedocument Aanmelding Habitatrichtlijngebieden. Resultaten van de ontvangen reacties bij de openbare procedure voor de aanmelding van Habitatrichtlijngebieden in het kader van Natura 2000. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Ministerie van LNV (2005): Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Ministerie van LNV (2005): Buiten aan het werk? Houd tijdig rekening met beschermde dieren en planten! Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Ministerie van LNV (2005): Handreiking Beheerplannen Natura 2000-gebieden. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Ministerie van LNV (2005): Handreiking Bestemmingsplan en Natuurwetgeving. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Ministerie van LNV (2005): Natura 2000 Contourennotitie. Kaders voor Natura 2000-doelen, besluiten en beheersplannen. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Ministerie van LNV (2006): Inspraakwijzer. Meepraten over de aanwijzing van de Natura2000-gebieden. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Ministerie van LNV (2006): Natura 2000 doelendocument. Duidelijkheid bieden, richting geven en ruimte laten. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Ministerie van LNV (2006): Natura 2000-gebiedendocumenten. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Ministerie van LNV (2006): Natura 2000-gebiedendocumenten - leeswijzer. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Ministerie van LNV (2006): Natura 2000 profielendocument. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Ministerie van LNV (2006): Openbare kennisgeving aanwijzing Natura2000-gebieden (1e tranche). Staatscourant 27 november 2006, nr. 231: p. 15.

Ministerie van LNV (2007): Toetsingskader Ammoniak rondom Natura 2000-gebieden. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2007): Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier. Vastgesteld besluit 19 december 2006.

Reinhard et al. (2006): Additionele kosten en sociaal-economische gevolgen van Natura 2000; een quick scan. LEI-rapport 4.06.04, Landbouw Economisch Instituut, Den Haag.

SOVON & CBS (2005): Trends van vogels in het Nederlandse Natura 2000 netwerk. SOVON-informatierapport 2005/09. SOVON Vogelonderzoek Nederland, Beek-Ubbergen.

Stichting Natuur en Milieu (2004): Te veel van het goede. Stikstofneerslag op Habitatrichtlijngebieden. Conclusies uit onderzoek van Alterra en TNO, en aanbevelingen van Stichting Natuur en Milieu en de 12 provinciale Milieufederaties. Stichting Natuur en Milieu, Utrecht.

STOWA (2004): Waterberging en natuur. Kennisoverzicht ten behoeve van regionale waterbeheerders. Rapport 2004-16. Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, Utrecht.

Veen, van en Bouwma (2007): Perspectieven voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen in Nederland. MNP-publicatie 500409001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Correspondentie Tweede Kamer

Ministerie van LNV (2005): Uitvoering Natuurbeschermingswet 1998; brief minister over onder meer de voorgenomen inwerkingtredingsdatum van de Natuurbeschermingswet 1998. Kamerstuk 2004-2005, 30192, nr. 1, Tweede Kamer, vastgesteld 8 juni 2005. 1 bijlage.

Ministerie van LNV (2005): Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2005; brief minister ter aanbieding van de 'Natura 2000 Contourennotitie'. Kamerstuk 2004-2005, 29800 XIV, nr. 104, Tweede Kamer, vastgesteld 7 juli 2005. 1 bijlage.

Ministerie van LNV (2006): Uitvoering Natuurbeschermingswet 1998; brief minister over gevolgen nieuwe Natuurbeschermingswet. Kamerstuk 2005-2006, 30192, nr. 2, Tweede Kamer, vastgesteld 1 september 2006. 4 bijlagen.

Ministerie van LNV (2006): Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2006; motie ter aanbieding Natura 2000 doelendocument. Kamerstuk 2005-2006, 30300 XIV, nr. 94, Tweede Kamer, vastgesteld 16 juni 2006. 5 bijlagen.

Ministerie van LNV (2006): Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2007; brief minister over het proces tot aanwijzing van Natura 2000-gebieden. Kamerstuk 2006-2007, 30800 XIV, nr. 15, Tweede Kamer, vastgesteld 24 november 2006. 1 bijlage.

Ministerie van LNV (2007): Ecologische Hoofdstructuur; brief minister ter aanbieding beleidskader 'Spelregels EHS'. Kamerstuk 2006-2007, 30825, nr. 6, Tweede Kamer, vastgesteld 5 juni 2007. 1 bijlage.

Staten-Generaal (2006): Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Vogel- en Habitatrichtlijn; verslag algemeen overleg op 14 september 2006 over onder meer Natura 2000-doelen. Kamerstuk 2006-2007, 29043, nr. 7, Tweede Kamer, vastgesteld 18 oktober 2006.

Staten-Generaal (2007): Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken; verslag. Kamerstuk 2006-2007, 31038, nr. 5, Tweede Kamer, vastgesteld 15 juni 2007.

Staten-Generaal (2007): Wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij; verslag AO gehouden op 31 - 1 - 2007. Kamerstuk 2006-2007, 30654, nr. 41, Tweede Kamer, vastgesteld 5 maart 2007.

Nationale wetten, besluiten en regelingen

Besluit van 4 juli 1994, houdende uitvoering van het hoofdstuk Milieu-effectrapportage van de Wet milieubeheer (Besluit milieueffectrapportage 1994). Staatsblad 1994, nr. 540.

Besluit van 1 december 1997, houdende regels betreffende het op of in de bodem brengen van dierlijke meststoffen (Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998). Staatsblad 1997, nr. 601.

Besluit van 8 december 2005, houdende regels ter beperking van de ammoniakemissie uit huisvestingssystemen van veehouderijen (Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij; ook bekend als AMvB Huisvesting). Staatsblad 2005, nr. 675.

Regeling van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 21 december 2006, nr. SB2006341126, houdende regels inzake aanwijzing van investeringen die in het belang zijn van het Nederlandse milieu (Aanwijzingsregeling willekeurige afschrijving en investeringsaftrek milieu-investeringen 2007; ook bekend als Stimuleringsregeling Luchtwassers). Staatscourant van 28 december 2006, nr. 252: p. 71.

Wet van 20 juli 1961, houdende nieuwe bepalingen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden (Boswet). Stb. 1961, nr. 256.

Wet van 15 november 1967, houdende voorzieningen in het belang van de natuurbescherming (Natuurbeschermingswet 1967). Staatsblad 1967, nr. 572.

Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht). Staatsblad 1994, nr. 1.

Wet van 25 mei 1998, houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 1998). Staatsblad 1998, nr. 403.

Wet van 25 mei 1998, houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten (Flora- en faunawet). Staatsblad 1998, nr. 402.

Wet van 31 januari 2002, houdende regels inzake ammoniakemissie uit tot veehouderijen behorende dierenverblijven (Wet ammoniak en veehouderij). Staatsblad 2002, nr. 93.

Wet van 31 januari 2002, houdende regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden). Staatsblad 2002, nr. 115.

Europese richtlijnen, beschikkingen en verdragen

Beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio (2004/813/EG). Publicatieblad van de Europese Unie L 387/1 (29 december 2004): p. 1-96.

Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat. Ramsar, Iran, 1971. (Verdrag van Ramsar).

Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (Vogelrichtlijn). Publicatieblad van de Europese Unie L 103 (25 april 1979): p. 1-18.

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 (Habitatrichtlijn). Publicatieblad van de Europese Unie L 206 (22 juli 1992): p. 7-50.

Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Kaderrichtlijn Water). Publicatieblad van de Europese Unie L 327 (22 december 2000): p. 1-73.

Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (NEC Richtlijn). Publicatieblad van de Europese Unie L 309 (27 november 2001): p. 22-30.

Verdrag betreffende de Europese Unie (Maastricht); betreffende onder andere de oprichting van de Europese Unie. Publicatieblad van de Europese Unie C 191 (29 juli 1992): p. 1-110.

Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten. Bonn, Duitsland, 23 juni 1979. Publicatieblad van de Europese Unie L 210 (19 juli 1982): p. 11-22.

Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa. Bern, Duitsland, 19 september 1979. Publicatieblad van de Europese Unie L 38 (10 februari 1982): p. 3-32.

Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Rome, Italië, 4 november 1950. Tractatenblad 1951, nr. 154.

Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Amsterdam); betreffende onder andere de uitwerking gemeenschappelijk buitenlands- en Veiligheidsbeleid. Publicatieblad van de Europese Unie C 340 (10 november 1997): p. 173–306.

Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) (Parijs). Niet gepubliceerd (18 april 1951).

Jurisprudentie

Arrest van het Europese Hof van Justitie van 2 augustus 1993. Zaak C-355/90 (Santona). Jurisprudentie 1993, p. I-04221.

Arrest van het Europese Hof van Justitie van 11 juli 1996. Zaak C-44/95 (RSPB Lappel Bank). Jurisprudentie 1996, p. I-03805.

Arrest van het Europese Hof van Justitie (Vijfde kamer) van 25 november 1999. Zaak C-96/98 (Franse Republiek). Jurisprudentie 1999, p. I-08531.

Arrest van het Europese Hof van Justitie van 7 november 2000. Zaak C-371/98 (First Corporate Shipping). Jurisprudentie 2000, p. I-09235.

Arrest van het Europese Hof van Justitie (Tweede Kamer) van 10 januari 2006. Zaak C-98/03 (Bondsrepubliek Duitsland). Jurisprudentie 2006, p. I-53.

Arrest van het Europese Hof van Justitie (Tweede Kamer) van 13 juli 2006. Zaak C-191/05 (Portugese Republiek). Jurisprudentie 2006, p. I-6853.

Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 maart 2003. Zaaknr. 200004502/1 (Bestemmingsplan 'De Pieterman/ Slobbeland').

Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 januari 2004. Zaaknr. 200304649/1 (windturbinepark Delfzijl).

Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 juli 2006. Zaaknr. 200507969/1.

Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 april 2007. Zaaknr. 200506283/1 (Reconstructieplan Beerze-Reusel).

Websites

www.minlnv.nl/natura2000

Informatie over Natura 2000-gebieden (inclusief begrenzings-, beschermde soorten en habitattypen).

www.curia.europa.eu

Juridische uitspraken van het Europese Hof van Justitie en teksten van Europese wet- en regelgeving.

www.denatuurbeschermingswet.nl

Jurisprudentie over de Natuurbeschermingswet.

www.duurzaamheid.kennisnet.nl

Themasite over duurzaamheid voor het onderwijs.

eunis.eea.europa.eu

Europese database over biodiversiteit.

www.minlnv.nl/natuurwetgeving

Informatie over nationale natuurwetgeving.

www.natuurgegevens.nl

Informatie over rapportages en monitoring.

www.natuurlijk.kennisnet.nl

Themasite over natuur voor het onderwijs.

www.natuurloket.nl

Informatie over de aanwezigheid van beschermde dieren en planten in Nederland.

www.synbiosys.alterra.nl

Landelijke vegetatiedatabank.

Colofon

Titel

Nota van Antwoord
Inspraakprocedure aanwijzing Natura 2000-gebieden
November 2007

Uitgave

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Exemplaren aanvragen

U kunt een PDF downloaden via www.minlnv.nl/natura2000

Redactioneel advies, design en realisatie

Veerkracht.nl, Den Haag

Illustraties

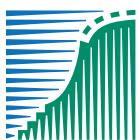
Veerkracht.nl, Den Haag

Oplage

100 exemplaren

Druk

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



**landbouw, natuur en
voedselkwaliteit**

