

Vergaderjaar 2001–2002

28 171

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Inhoudsopgave

Algemeen deel	2
Hoofdstuk 1. Aanleiding voor het wetsvoorstel	2
Hoofdstuk 2. De juridische bescherming thans	3
2.1 De vogel- en habitatrictlijn	3
2.2 De Nederlandse bescherming van speciale beschermingszones thans	4
Hoofdstuk 3. De vogel- en habitatrictlijngebieden	5
Hoofdstuk 4. Noodzaak tot aanpassing en voorgestelde stelsel	6
4.1 Noodzaak tot aanpassing	6
4.1.1 De aanwijzing van gebieden	6
4.1.2 De instandhouding en bescherming van gebieden	6
4.2 Het voorgestelde beschermingsregime	8
4.2.1 Algemeen	8
4.2.2 De aanwijzing van gebieden op grond van internationale verplichtingen	10
4.2.3 Het instandhoudingsbeheer	11
4.2.3.1 Algemeen	11
4.2.3.2 Beheersplannen	13
4.2.3.3 Verbod voor schadelijke handelingen	16
4.2.3.4 Zorgplicht	19
4.2.4 Het afwegingskader	19
4.3 Varianten	24
4.4 De verhouding met andere besluiten	26
4.4.1 De verhouding met beschermde natuurmonumenten	26
4.4.2 De verhouding met andere wetten	26
Hoofdstuk 5. Enkele bijzondere onderwerpen	27
5.1 Schade-aspecten	27
5.2 Toezicht en handhaving	28
5.2.1 Algemeen	28
5.2.2 Naleving vogel- en habitatrictlijn in Europees perspectief	28
5.3 Lasten voor de overheid, burgers en het bedrijfsleven	30
Artikelsgewijze toelichting	31
Bijlagen	
Bijlage 1: Transponeringstabel	44
Bijlage 2: Aangewezen vogelrichtlijngebieden in Nederland	45
Bijlage 3: Aangemelde habitatrictlijngebieden in Nederland	48

¹ De adviezen van de Rijksplanologische Commissie en Actal zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

HOOFDSTUK 1. AANLEIDING VOOR HET WETSVORSTEL

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot wijziging van de in 1998 tot stand gekomen Natuurbeschermingswet 1998. Deze wet is deels in werking getreden. Die inwerkingtreding betreft de natuurplanbureauafunctie van het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM) en hoofdstuk 5 dat handelt over internationale verplichtingen.

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt voorgesteld omdat voor de bescherming van natuurgebieden op grond van internationale verplichtingen nadere wettelijke voorzieningen noodzakelijk zijn. Dit betreft de wettelijke implementatie van richtlijn (EEG) nr. 79/409 van de Raad van Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake behoud van de vogelstand (pbEG L103) (hierna: de vogelrichtlijn) en richtlijn (EEG) nr. 92/43 van de Raad van Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (pbEG L206) (hierna: de habitatrichtlijn) op het punt van de bescherming van voor de natuur belangrijke gebieden.

De Europese Commissie heeft bij brief van 24 oktober 2000¹ geoordeeld dat deze implementatie in Nederland onvoldoende is. Dit wetsvoorstel bevat dan ook de nodige voorzieningen ter verbetering van de wettelijke doorwerking van genoemde richtlijnen. In bijlage 1 behorende bij deze memorie is een transponeringstabel opgenomen, waaruit kan worden opgemaakt in welke bepalingen van het wetsvoorstel de verplichtingen uit de vogel- en habitatrichtlijn zijn verwerkt. De evengenoemde brief van de Europese Commissie wordt in paragraaf 4.1.2 verder besproken.

De Natuurbeschermingswet 1998 betreft alleen de wettelijke bescherming voor natuurgebieden. De vogel- en habitatrichtlijn betreffen ook de soortenbescherming. Hierop heeft het onderhavige wetsvoorstel geen betrekking. De verplichtingen die voortvloeien uit genoemde richtlijnen inzake soortenbescherming, zijn geïmplementeerd bij of krachtens de Flora- en faunawet en, in afwachting van de inwerkingtreding van die wet, in de Vogelwet 1936, de Jachtwet en hoofdstuk V van de Natuurbeschermingswet.

In samenhang met de voorgestelde wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt ook een voorstel gedaan tot wijziging van de Flora- en faunawet op onder meer de afstemming van deze wet op de Natuurbeschermingswet 1998.

Deze memorie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 zal eerst nader worden ingegaan op de werking van de vogel- en habitatrichtlijn. Ook wordt in dat hoofdstuk beschreven hoe thans de doorwerking van beide richtlijnen in het Nederlandse rechtstelsel is geregeld. In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van de ingevolge de vogel- en habitatrichtlijn aangewezen dan wel bij de Europese Commissie aangemelde gebieden in Nederland. In hoofdstuk 4 wordt naast de noodzaak tot aanpassing van wetgeving, het voorgestelde stelsel toegelicht. Verder komt de verhouding met andere wettelijke stelsels aan de orde. In hoofdstuk 5 worden de handhaafbaarheid en de uitvoeringslasten en enige andere aspecten belicht.

Daarna wordt overgegaan tot een artikelsgewijze toelichting.

¹ Brief van de Europese Commissie van 24 oktober 2000, nr. SG(2000)D/107 813 met als bijlage een ingebrekestelling m.b.t. Richtlijn 92/43.

HOOFDSTUK 2. DE JURIDISCHE BESCHERMING THANS

2.1. De vogel- en habitatrichtlijn

Op grond van artikel 4, eerste lid, van de vogelrichtlijn en artikel 3, tweede lid, van de habitatrichtlijn zijn lidstaten gehouden gebieden als zogenoemde speciale beschermingszones aan te wijzen. Voor zowel de op grond van de vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones (hierna: vogelrichtlijngebieden) als voor de op grond van de habitatrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones (hierna: habitatrichtlijngebieden) geldt het beschermingsregime van artikel 6 van de habitatrichtlijn. In artikel 7 van de habitatrichtlijn is dit beschermingsregime voor de vogelrichtlijngebieden van overeenkomstige toepassing verklaard.

Op grond van artikel 3, eerste lid, van de vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn zijn lidstaten gehouden de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen voor de vogelen habitatrichtlijngebieden. Het tweede lid van artikel 6 van de habitatrichtlijn, dat voor vogelrichtlijngebieden in de plaats treedt van artikel 4, vierde lid, van de vogelrichtlijn, verplicht lidstaten passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszone niet verslechtert en er geen storende effecten optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voorzover die factoren, gelet op de doelstelling van de richtlijnen een significant effect zouden kunnen hebben.

Het derde en vierde lid van artikel 6 van de habitatrichtlijn voorzien in een gefaseerde procedure voor de beoordeling van plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone.

Deze procedure bestaat uit de volgende stappen:

1. voor ieder plan of project, dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen en projecten significante gevolgen kan hebben voor een speciale beschermingszone, moet een passende beoordeling gemaakt worden van de gevolgen voor het desbetreffende gebied. Daarbij moet rekening worden gehouden met de instandhoudingsdoelstelling voor dat gebied.
2. de toestemming voor dat plan of project wordt vervolgens slechts verleend nadat het bevoegd gezag, gelet op de conclusie van de passende beoordeling, de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten, en nadat de mogelijkheid tot inspraak is geboden, tenzij
3. het plan of project om dwingende redenen van groot openbaar belang, met in begrip van redenen van sociale of economische aard, ondanks negatieve conclusies van de passende beoordeling en bij het ontbreken van een alternatieve oplossingen toch moet worden gerealiseerd en in zodanig geval
4. alle nodige maatregelen worden getroffen om het verlies aan natuurwaarden te compenseren.

Wanneer het betrokken gebied een gebied is met een prioritair type natuurlijk habitat of een prioritaire soort als bedoeld in de habitatrichtlijn, kunnen echter alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang, de doorgang van een plan of project rechtvaardigen.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de hiervoor vermelde verplichtingen alsmede de verplichtingen inzake de aanwijzing van speciale beschermingszones, voortvloeiend uit de vogel- en habitatrichtlijn over te nemen in de Natuurbeschermingswet 1998.

De omvang en werking van deze verplichtingen in het Nederlandse rechtstelsel ingevolge dit wetsvoorstel zal worden uiteengezet in paragraaf 4.2.

2.2. De Nederlandse bescherming van speciale beschermingszones thans

Hoofdstuk V van de Natuurbeschermingswet 1998 bevat wettelijke voorzieningen in verband met internationale verplichtingen, waaronder de in artikel 27 neergelegde bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gebieden aan te wijzen. Dit hoofdstuk bevat echter geen bijzondere bepalingen omtrent de instandhouding van de gebieden die ter uitvoering van de vogel- en habitatrichtlijn zijn aangewezen en bevat ook niet het in artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn neergelegde afwegingskader. Reden hiervoor is geweest het bestendig beleid van de Nederlandse regering om de bescherming van gebieden die worden aangewezen op grond van internationale verplichtingen, te regelen met toepassing van het bestaande wettelijke instrumentarium. Zo is dit door de Nederlandse regering in 1994 ook medegedeeld aan de Europese Commissie bij de melding van de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen ter omzetting van de habitatrichtlijn in het Nederlandse rechtstelsel. Als belangrijkste wettelijke instrumenten zijn daarbij genoemd: de Natuurbeschermingswet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer (milieueffectrapportage). Daarnaast zijn genoemd het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Dit laatste is vooral voor de toepassingspraktijk van de ruimtelijke ordening richtinggevend. Het bevat voor de bescherming van de ecologische hoofdstructuur, waartoe de vogel- en habitatrichtlijngebieden behoren, de in de ruimtelijke ordening in acht te nemen beleidsuitgangspunten. Deze zijn mede aan artikel 6 van de habitatrichtlijn ontleend.

Het SGR bepaalt dienaangaande, samengevat, dat, uitgaande van de noodzaak dat de betreffende gebieden instandgehouden dienen te worden, ingrepen en ontwikkelingen in en in de onmiddellijke nabijheid van de ecologische hoofdstructuur niet zijn toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied aantasten. Alleen bij aanwezigheid van een zwaarwegend maatschappelijk belang kan hiervan worden afgeweken. Een en ander vergt voorafgaand onderzoek, veelal in de vorm van een milieu-effectrapport. Bij dit onderzoek dient tevens te worden nagegaan of zodanige ingrepen en ontwikkelingen niet redelijkerwijs elders of op andere wijze kunnen plaatsvinden. Indien dit niet het geval is en aantasting van de ecologische hoofdstructuur ter plekke onvermijdelijk is als gevolg van andere maatschappelijke belangen die voorrang behoeven, dienen de negatieve gevolgen van de ingrepen voor de wezenlijke waarden en kenmerken in elk geval te worden gemitigeerd en, indien dit onvoldoende is, dan dienen tevens compenserende maatregelen te worden getroffen.

Tegen deze achtergrond krijgt de bescherming van vogel- en habitatrichtlijngebieden thans als volgt gestalte.

In de eerste plaats zijn er vogel- en habitatrichtlijngebieden die tevens zijn aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument op grond van de Natuurbeschermingswet. Ten aanzien van deze gebieden geldt ingevolge de Natuurbeschermingswet een verbod zonder vergun-

ning of in afwijking van aan de vergunning verbonden voorschriften, handelingen te verrichten die schadelijk kunnen zijn voor de aanwezige natuurwaarden of het natuurschoon aldaar. In de Natuurbeschermingswet 1998 zijn de bepalingen inzake de instandhouding van beschermde natuurmonumenten ten opzichte van de Natuurbeschermingswet aangescherpt in het licht van artikel 6 van de habitatrichtlijn. In deze Natuurbeschermingswet 1998 is de vergunningverlening, geregeld in artikel 16 van die wet, voor het verrichten van activiteiten voorzien van een aan dat artikel van de habitatrichtlijn ontleend afwegingskader voorzover het gaat om het verrichten van handelingen met significante gevolgen voor de natuurwaarden in het beschermd natuurmonument.

Voor beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten kunnen voorts in overeenstemming met de eigenaar en gebruiker beheersplannen worden vastgesteld.

In de tweede plaats, voor de niet als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument aangewezen vogel- of habitatrichtlijngebieden, geldt dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening instrumenten biedt voor de instandhouding van die gebieden. Bestemmingsplannen bevatten burgers bindende regels op grond waarvan in beginsel een gebied gevrijwaard kan blijven van ingrepen die de bestemming daarvan beïnvloeden of wijzigen. Over het algemeen hebben de vogel- en habitatrichtlijngebieden in het kader van die bestemmingsplannen de bestemming natuurgebied of vergelijkbare bestemmingen die eveneens instandhouding en bescherming op het oog hebben.

In de derde plaats vindt in voorkomend geval de afweging als bedoeld in artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn plaats bij besluitvorming over activiteiten op grond van enig ander wettelijke voorschrift. Gedacht kan hierbij worden aan bijvoorbeeld de besluitvorming in het kader van de Tracéwet over grote infrastructurele projecten. Het bevoegde gezag past in dat geval overeenkomstig vaste jurisprudentie de in de habitatrichtlijn voorgeschreven afweging richtlijnconform dan wel rechtstreeks toe. Op een en ander zal nader worden ingegaan in hoofdstuk 4.

Tenslotte geldt dat het gebiedsgerichte natuurbeschermingsbeleid ook langs andere wegen wordt bevorderd. De aankoop van gronden door de staat ten behoeve van Staatsbosbeheer, de subsidieverlening aan particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties voor aankoop en beheer van terreinen en subsidies aan grondeigenaren en gebruikers voor instandhouding en beheer van voor de natuur waardevolle terreinen, dragen alle bij aan doelstellingen die mede door de habitatrichtlijn worden beoogd en daarmee aan de implementatie van artikel 6 van die richtlijn.

HOOFDSTUK 3. DE VOGEL- EN HABITATRICHTLIJNGEBIEDEN

Vanaf 1979 zijn 79 gebieden aangewezen als speciale beschermingszones overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van de vogelrichtlijn. Met dit aantal gebieden zijn vrijwel alle in aanmerking komende vogelrichtlijngebieden in Nederland aangewezen. De totale oppervlakte die onder de werking van de richtlijn valt bedraagt 1 miljoen hectare, waarvan 99% van de oppervlakte onderdeel uitmaakt van de Ecologische Hoofdstructuur zoals opgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte. Verder bestaan de vogelrichtlijngebieden voor 720 000 hectare uit grote wateren; het landoppervlak binnen de vogelrichtlijngebieden inclusief het binnenwater bedraagt 280 000 hectare. Het totaaloppervlak van Nederland, inclusief water is 5 miljoen hectare. Daarvan is dus 20% vogelrichtlijngebied. Als alleen het

totale landoppervlak van Nederland in aanmerking wordt genomen, is 8% daarvan vogelrichtlijngebied.

In bijlage 2 behorende bij deze memorie is een kaart opgenomen waarop alle in Nederland aangewezen vogelrichtlijngebieden zijn aangeduid.

Er zijn nog geen speciale beschermingszones als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de habitatrichtlijn aangewezen. Wel zijn 76 gebieden als speciale beschermingszone ingevolge artikel 4, eerste lid, van de habitatrichtlijn bij de Europese Commissie aangemeld. Indien deze gebieden op grond van artikel 4, tweede lid, van de habitatrichtlijn door de Europese Commissie tot gebieden van communautair belang zijn verklaard, dienen deze gebieden gelet op artikel 4, vierde lid, van de habitatrichtlijn eveneens door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangewezen te worden als speciale beschermingszone.

De totale oppervlakte van de aangemelde habitatrichtlijngebieden bedraagt circa 700 000 hectare, waarvan 450 000 hectare water.

In bijlage 3 behorende bij deze memorie is een kaart opgenomen waarop alle in Nederland aangemelde habitatrichtlijngebieden zijn gemarkeerd.

Uit de in de bijlagen opgenomen kaarten kan worden opgemaakt dat de vogel- en habitatrichtlijngebieden in Nederland elkaar grotendeels overlappen. In totaal beslaat deze samenloop circa 600 000 hectare grondgebied.

HOOFDSTUK 4. NOODZAAK TOT AANPASSING EN VOORGESTELDE STELSEL

4.1 Noodzaak tot aanpassing

De regeling voor speciale beschermingszones in de vogel- en habitatrichtlijn valt grofweg in twee onderdelen uiteen, te weten:

1. de aanwijzing van gebieden en
2. de instandhouding en bescherming daarvan.

4.1.1 De aanwijzing van gebieden

De aanwijzing van vogel- en habitatrichtlijngebieden geschiedt thans op grond van artikel 27 van de Natuurbeschermingswet 1998 door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Wijziging van deze aanwijzingsregeling wordt bij het onderhavige wetsvoorstel thans voorzien. De reden hiervan is dat ik wil voorkomen dat met de volledige inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 in eenzelfde gebied twee wettelijke natuurbeschermingsregimes gaan gelden, namelijk één die voortvloeit uit de aanwijzing van dat gebied als vogel- of habitatrichtlijngebied en één die voortvloeit uit de aanwijzing van dat gebied of delen daarvan als beschermd natuurmonument ingevolge artikel 10 van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit acht ik uit een oogpunt van deregulering bijzonder ongewenst. In dit licht bezien acht ik het daarom noodzakelijk te komen tot een wettelijk geregelde procedure voor de aanwijzing van richtlijngebieden gelijk aan die voor beschermde natuurmonumenten. Uitgangspunten daarbij zijn dat de wettelijke voorzieningen, die een stapeling van beschermingsregimes moeten voorkomen, niet mogen afdoen aan het bestaande beschermingsniveau.

4.1.2 De instandhouding en bescherming van gebieden

De noodzaak tot aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998 doet zich verder gevoelen ten aanzien van de instandhouding en bescherming van de aangewezen gebieden. Jurisprudentie van de Afdeling

bestuursrechtspraak leert dat betrokken bestuursorganen zich er steeds van dienen te vergewissen of hun besluitvorming de toets van de vogel- en habitatrichtlijn kan doorstaan, ook al is dit niet met zoveel woorden in de Nederlandse wetgeving neergelegd. In dit verband wordt gewezen op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 31 maart 2000 (bestemmingsplan Buitengebied Texel)¹, waarin de Afdeling zakelijk samengevat oordeelt dat aan artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn rechtstreekse werking toekomt nu deze bepaling niet in het Nederlandse recht is omgezet.

Over een rechtstreekse werking van artikel 6, derde en vierde lid, heeft de Afdeling zich tot nu toe niet uitgesproken. Wel heeft de Afdeling in de uitspraak van 11 januari 2000 (bestemmingsplan IJburg)² overwogen dat zelfs indien ervan wordt uitgegaan dat de toepasselijke bepalingen van de richtlijnen (lees: artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn) rechtstreekse werking voor het IJmeer hebben, niet kan worden geconcludeerd dat daaraan terzake van het bestemmingsplan IJburg niet is voldaan.

De onduidelijkheid en onzekerheid in de bestuurspraktijk over doorwerking van de vogel- en habitatrichtlijn wordt verder geïllustreerd met de uitspraak van de Raad van State over een milieuvergunning voor een varkensstal in de gemeente Lichtenvoorde van 11 juli 2001³. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft daarin overwogen dat het beginsel van de gemeenschapstrouw (artikel 10 van het EG-verdrag) met zich mee brengt dat bestuursorganen terzake van een aangemeld habitatrichtlijngebied zich dienen te onthouden van activiteiten die het bereiken van het door de habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen. Aangezien het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lichtenvoorde dit beginsel bij hun besluitvorming over de milieuvergunning niet heeft betrokken, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de vergunning voor de varkensstal vernietigd.

Ook in de gevallen dat voor activiteiten geen toestemming is vereist van een bestuursorgaan bestaat er in de bestuurspraktijk onzekerheid en onduidelijkheid over de doorwerking van de vogel- en habitatrichtlijn. Gewezen wordt op de proefboringen in de nabijheid van het Nationaal Park de Biesbosch en met betrekking tot het in exploitatie nemen van de Flevoferries. Ten aanzien van de Biesbosch was onder meer aan de orde een toestemming tot exploratie zonder dat de definitieve boorlocatie daarbij aan de orde was en ook niet aan de orde hoefde te komen ingevolge de mijnwetgeving. De Flevoferries betrof de exploitatie van een vaarverbinding tussen Almere en Amsterdam. Voor het in exploitatie nemen daarvan en voor het varen met de veerboten is geen publiekrechtelijke toestemming vereist, waaraan de afweging bedoeld in artikel 6 van de habitatrichtlijn kan worden gekoppeld.

Zoals in de inleiding is opgemerkt heeft de Europese Commissie bij brief van 24 oktober 2000 de Nederlandse regering laten weten dat zij van mening is dat Nederland niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking heeft doen treden om te voldoen aan de bepalingen betreffende het beschermingsregime van de vogel- en habitatrichtlijn. Hiermee wordt de procedure ingeluid die uiteindelijk kan eindigen met een uitspraak door het Europese Hof van Justitie. Gelijke initiatieven zijn door de Europese Commissie ontplooid ten aanzien van Zweden, Frankrijk, België, Portugal en Luxemburg. Frankrijk is door het Hof reeds veroordeeld voor het niet goed omzetten van het beschermingsregime van de vogel- en habitatrichtlijn in Frans recht.

De belangrijkste kritiekpunten van de Europese Commissie op de Nederlandse omzetting van de vogelen habitatrichtlijn zijn de volgende.

a. De Natuurbeschermingswet is slechts van toepassing op een beperkt

¹ Gepubliceerd in Administratiefrechtelijke Beslissingen, jaargang 2000, nr. 302.

² Gepubliceerd in Administratiefrechtelijke Beslissingen, jaargang 2000, nr. 301.

³ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 200004042/1 van 11 juli 2001.

deel van de aangewezen of aangemelde vogel- of habitatrichtlijn-gebieden. Niet alle vogel- en habitatrichtlijngebieden zijn aangewezen als staats- of beschermd natuurmonument. Bovendien kent de Natuurbeschermingswet alleen verbodsbepalingen. Naast deze verbodsbepalingen zouden bovendien maatregelen getroffen moeten kunnen worden om door middel van daarop gericht beheer de instandhouding van de natuurwaarden te kunnen bewerkstelligen. Maatregelen daartoe, louter gebaseerd op vrijwillige medewerking van betrokken grondeigenaren of grondgebruikers, zoals dit is bepaald in de Natuurbeschermingswet 1998, zijn daartoe naar het oordeel van de Commissie niet toereikend. Dit moet ook afgedwongen kunnen worden.

- b. Het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is niet voldoende om de doorwerking van de habitatrichtlijn te kunnen verzekeren. In de eerste plaats acht de Europese Commissie het SGR ontoereikend omdat het geen wettelijke afdwingbare maatregelen bevat. In tweede plaats constateert de Europese Commissie dat het bestemmingsplan, gelijk de Natuurbeschermingswet, alleen de mogelijkheden heeft tot het stellen van verboden. Op basis van een bestemmingsplan kunnen beheershandelingen gericht op instandhouding van gebieden niet worden afgedwongen.
- c. De doorwerking van de artikelen 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn, welke artikelen de afwegformule bevatten die dient te worden gehanteerd bij besluitvorming over plannen en projecten met significante gevolgen voor de vogel- of habitatrichtlijngebieden, is zowel in de Natuurbeschermingswet als in het bestemmingsplan, onvoldoende. Zo zijn er, onder meer, geen wettelijk afdwingbare bepalingen ten aanzien van de voorgeschreven natuurcompensatie. Bestemmingsplannen die de afweging van artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn voor plannen en projecten ten volle omvatten, zijn er niet.

In antwoord op deze kritiepunten heeft de Nederlandse regering bij brief van 8 maart 2001 aan de Europese Commissie¹ erkend dat het bestaande instrumentarium van de Natuurbeschermingswet en de Wet op de ruimtelijke ordening niet geheel naar behoren voldoet aan die verplichtingen. De regering heeft daarbij de volgende contouren aangegeven van de voorgenomen wettelijke maatregelen.

1. Uitgaande van de aanwijzing van alle gebieden, die bescherming behoeven onder de vogel- en habitatrichtlijn is de regering voornemens het wettelijk regime van de Natuurbeschermingswet 1998 aan te vullen met bepalingen op grond waarvan dwingende maatregelen kunnen worden voorgeschreven als de instandhoudingsdoelstelling van de gebieden dit vereist. Het betreft de bevoegdheid voor het bevoegd gezag een beheersplan op te stellen voor zover ecologische redenen hiertoe nopen en een wettelijke voorziening, die het mogelijk maakt dat het bevoegd gezag zelf maatregelen treft ter verzekering van de bescherming en instandhouding van het gebied.
2. Ten aanzien van de voorgeschreven afweging in het derde en vierde lid van artikel 6 van de habitatrichtlijn heeft de regering de Europese Commissie meegedeeld deze onverkort en ten volle in de Natuurbeschermingswet 1998 op te nemen.

4.2 Het voorgestelde beschermingsregime

4.2.1 Algemeen

De verplichtingen in artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn zijn zodanig nauwkeurig geformuleerd dat deze vrijwel letterlijk in de

¹ Brief van de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden d.d. 8 maart 2001, kenmerk DIE-IN-154/01, inzake Art. 226 EGV zaak nr. 00/2059 m.b.t. Richtlijn 92/43.

voorgestelde artikelen 19f, 19g en 19h zijn opgenomen. Waar het gaat om de implementatie van artikel 6, eerste en tweede lid, van de habitatrichtlijn, welke artikelen de instandhoudingsverplichtingen geldend voor aangewezen vogel- en habitatrichtlijngebieden betreffen, ligt dit anders. Artikel 4, eerste en tweede lid, van de vogelrichtlijn en de artikelen 6, eerste en tweede lid, van de habitatrichtlijn in hun onderlinge samenhang, vereisen nadere omzetting en concretisering in juridische zin teneinde de bedoelingen, die met deze artikelen tot uitdrukking worden gebracht, voldoende in de Nederlandse rechtsorde te doen doorwerken. Dit geldt zowel de in het eerste lid van genoemd artikel 6 voorgeschreven beheersverplichtingen als de meer passieve verplichtingen gericht op de instandhouding van de richtlijngebieden, bedoeld in het tweede lid van dat artikel.

Wanneer dit voorstel tot wet verheven zal zijn, kent de Natuurbeschermingswet 1998 drie categorieën van natuurgebieden. In de eerste plaats zijn dat de beschermde natuurmonumenten, die op grond van artikel 10 zijn of worden aangewezen. In de tweede plaats betreffen dat de gebieden die ter uitvoering van de vogel- en habitatrichtlijn op grond van artikel 10a zijn of worden aangewezen. In de derde plaats blijft bestaan de regeling, opgenomen in hoofdstuk V van de Natuurbeschermingswet 1998. Deze biedt nog de mogelijkheid op grond van andere internationale verplichtingen gebieden aan te wijzen. In het bijzonder gaat het hierbij om de overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels.¹ Deze volkenrechtelijke overeenkomst bevat in beginsel louter verplichtingen, gericht tot de verdragspartijen. Zij zijn derhalve vrij in de keuze hoe dergelijke gebieden worden beschermd. Een dwingend wettelijk regime, zoals dat voortvloeit uit de habitatrichtlijn, kent deze overeenkomst niet.

De rechtsgevolgen van de besluiten tot aanwijzing van vogel- en habitatrichtlijngebieden zijn in dit voorstel onderscheiden van de rechtsgevolgen van besluiten waarbij gebieden zijn aangewezen als beschermd natuurmonument. Op enkele onderdelen, bijvoorbeeld de regeling van de toegankelijkheid van de aangewezen gebieden, zijn de rechtsgevolgen van beide categorieën van aanwijzingsbesluiten gelijklopend geregeld.

Tot slot van deze meer algemene overwegingen wordt er op gewezen dat ervan is afgezien de implementatie van artikel 6 van de habitatrichtlijn te regelen door aanpassing alleen van het regime, geldend voor beschermde natuurmonumenten. Belangrijkste reden hiervoor is dat dan voor alle beschermde natuurmonumenten, ook de gebieden die niet op grond van verplichtingen als bedoeld in de vogel- of habitatrichtlijn zijn aangewezen, het regime van de artikel 6 van de habitatrichtlijn ten volle zou gaan gelden. Hiervoor geldt dat dit een wetswijziging zou zijn waarvan de wenselijkheid niet dan na verder onderzoek, kan worden bepaald. Dit onderzoek is aangekondigd in de Nota natuur voor mensen, mensen voor natuur².

Inmiddels heeft hiertoe een studie plaatsgevonden onder leiding van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer naar de verschillende beschermingsformules in het landelijk gebied. Daaruit kan op dit punt worden afgeleid dat het habitatregime voor andere gebieden dan die welke ingevolge de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn aangewezen dienen te worden niet (in alle opzichten) verplichtend behoeft te worden toegepast maar handleiding dient te zijn voor de verwoording van het beleid voor andere beschermenswaardige gebieden. Aldus is in die andere gebieden een (veel) minder stringent beschermingsregime mogelijk. Het kabinet heeft in de regeringsbeslissing Vijfde Nota inzake de ruimtelijke ordening geoordeeld (PKB C.6b) dat het niet noodzakelijk is het habitatregime in alle gevallen onverkort van toepassing te

¹ Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels; Ramsar (Iran), Trb. 1975.

² Kamerstukken 2000/2001; 27 235, nr 1.

doen zijn op niet-richtlijngebieden. Dit heeft er mede toe geleid dat niet wordt voorgesteld het habitatbeschermingsregime onverkort van toepassing te doen zijn op andere gebieden dan richtlijngebieden, die om hun natuurwaarden bescherming behoeven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beschermde natuurmonumenten die om reden van nationaal beleid zijn aangewezen en ook voor alle overige delen van de Ecologische hoofdstructuur.

Hieronder wordt ten algemene per onderdeel inzicht gegeven in de hoofdlijnen van de voorgestelde implementatie van de habitatrichtlijn in de Natuurbeschermingswet 1998 onderscheiden in de eerste plaats naar de besluiten tot aanwijzing van gebieden en de rechtsgevolgen van die aanwijzingen. Bij de nadere toelichting op die rechtsgevolgen zal onderscheid worden gemaakt tussen het zogenoemde instandhoudingsbeheer, bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, van de habitatrichtlijn en het afwegingskader, bedoeld in het derde en vierde lid van dat artikel. Daarbij worden ook enkele varianten op de voorgestelde regeling overwogen.

4.2.2. De aanwijzing van gebieden op grond van internationale verplichtingen

Voorgesteld wordt de aanwijzing van gebieden op grond van de vogel- en habitatrichtlijn te regelen in een nieuw op te nemen artikel 10a, onder titel 1 van hoofdstuk drie van de Natuurbeschermingswet 1998, welk hoofdstuk thans handelt over de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten.

Bij de aanwijzing van elk vogel- of habitatrichtlijngebied afzonderlijk zal van geval tot geval worden beschreven welke de instandhoudingsdoelstellingen zijn die voor de aangewezen gebieden gelden. Deze instandhoudingsdoelstellingen bepalen de reikwijdte van de bescherming voor het desbetreffende gebied. Deze reikwijdte kan sterk verschillen per gebied en wordt primair bepaald door de aard van de te beschermen natuurwaarden. In ieder geval zullen dat zijn de natuurwaarden die krachtens de richtlijnen bescherming behoeven. Zo zijn voor vogelrichtlijngebieden uitsluitend ornithologische criteria, gerelateerd aan het betreffende gebied, bepalend.

De instandhoudingsdoelstellingen kunnen evenwel, gelet op het derde lid van artikel 10a, ook andere natuurwaarden of natuurschoon betreffen dan die welke voortvloeien uit eisen krachtens de vogel- of habitatrichtlijn. Deze mogelijkheid hangt samen met het voorstel dat het wettelijk regime voor beschermde natuurmonumenten terugtreedt voor dat voor gebieden die worden aangewezen op grond van artikel 10a. Dit om een stapeling van beschermingsregimes uit de Natuurbeschermingswet 1998 in vogel- of habitatrichtlijngebieden te voorkomen. Het derde lid voorziet erin dat natuurwaarden of natuurschoon die voorheen werden beschermd door het gebied aan te wijzen als beschermd natuurmonument, deze bescherming nu door verbreding van de instandhoudingsdoelstelling verkrijgen via de aanwijzing van het gebied als vogel- of habitatrichtlijngebied.

Met dit wetsvoorstel worden de rechtsgevolgen van aanwijzingen op grond van de vogel- en habitatrichtlijn in de wet verankerd. Daarnaast wordt voorzien in een regeling die het mogelijk maakt dat in een gebied, dat moet worden aangewezen als vogel- of habitatrichtlijngebied, ook andere natuurwaarden dan waarvoor het gebied als vogel- of habitatrichtlijngebied is aangewezen, kunnen worden beschermd.

4.2.3. Het instandhoudingsbeheer

4.2.3.1 Algemeen

Artikel 6, eerste en tweede lid, van de habitatrichtlijn bepaalt dat de lidstaten de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen voor gebieden die zijn aangewezen op grond van de vogel- of habitatrichtlijn. Dit betekent dat naast de regeling ingevolge het derde en vierde lid van dat artikel met het oog op de besluitvorming over plannen en projecten met significante gevolgen voor die gebieden, ook iedere andere aantasting van die gebieden die kan leiden tot verslechtering van de kwaliteit van het gebied of tot versterking van fauna of flora, dient te worden gereguleerd. Daarnaast zijn voorzieningen nodig die er toe kunnen leiden dat de noodzakelijke beheersdaden worden verricht. Op dit laatste onderdeel heeft vooral het eerste lid van artikel 6 van de habitatrichtlijn betrekking; op het eerste ziet het tweede lid van dat artikel.

In dit wetsvoorstel zijn in het licht hiervan zes bepalingen opgenomen (onderdeel M, de artikelen 19a, 19b, 19c en 19d, onderdeel N en onderdeel P) die in onderlinge samenhang, een sluitend systeem beogen te bieden waarmee de instandhouding van de aangewezen gebieden, overeenkomstig de instandhoudingsdoelstellingen, voldoende gewaarborgd kan worden. In hoofdlijn komen deze artikelen op het volgende neer.

De voorgestelde artikelen 19a en 19b bevatten een regeling voor het kunnen vaststellen van beheersplannen, vereist ingevolge het eerste lid van artikel 6 van de habitatrichtlijn. Deze plannen worden als hoofdregel vastgesteld door gedeputeerde staten. Als het gebieden betreft, die worden beheerd onder verantwoordelijkheid van één der Ministers, niet zijnde de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, wordt het beheersplan door de betrokken Minister in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vastgesteld. Zodanig beheersplan is leidend voor het beheer. Het beheersplan betreft het beheer en onderhoud en vereist inspanningen van eigenaren en gebruikers tot het verrichten en uitvoeren van beheersdaden. Het zal daarbij steeds gaan om beheershandelingen die de te beschermen natuurwaarden bevorderen. Verder kan het beheersplan aan het beheer van de gebieden gerelateerde plannen, projecten of handelingen reguleren. Dit betekent dat in het beheersplan geen plannen, projecten of handelingen kunnen worden ondergebracht waarvoor de afweging in artikel 6, derde en vierde lid, is voorgeschreven. Ook plannen, projecten of andere handelingen van derden kunnen niet in het beheersplan worden gereguleerd. Het beheersplan is immers tot de eigenaren en gebruikers gericht en niet tot alle justitiabelen.

Het verrichten en uitvoeren van beheersdaden overeenkomstig het beheersplan kan worden afgedwongen door middel van aanschrijvingen gericht tot eigenaren of gebruikers.

Naast het actieve beheer als voorzien in een beheersplan, is het van belang met het oog op de te beschermen natuurwaarden in een gebied de handelingen die schadelijk kunnen zijn voor die waarden te reguleren. Het tweede lid van artikel 6 van de habitatrichtlijn heeft vooral hierop betrekking. Het doet er hierbij niet toe of die handelingen binnen of buiten het aangewezen gebied zullen worden verricht. Het gaat om het effect die deze handelingen op de natuurwaarden kunnen hebben.

In het voorgestelde artikel 19d wordt de besluitvorming hierover gereguleerd op basis van een verbod tot het verrichten van handelingen die de kwaliteit van het gebied kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op aldaar voorkomende soorten. Het voorgestelde verbod dient niet alleen om uitvoering te kunnen geven aan artikel 6, tweede lid,

van de habitatrichtlijn, maar is ook de basis voor de afweging als bedoeld in het derde en vierde lid van dat artikel.

Voor beide gevallen is het uitgangspunt dat gedeputeerde staten of in gevallen als bedoeld in het derde lid van artikel 19d de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, vergunning kunnen onderscheidenlijk kan verlenen tot het verrichten van bedoelde handelingen. Met het oog op de praktische werking van de voorgestelde regeling wordt echter op grond van artikel 19d, tweede lid, vrijstelling gegeven van dat verbod indien de beoordeling van de activiteit of handeling plaatsvindt in het kader van andere wettelijke voorschriften dan de Natuurbeschermingswet 1998. In de praktijk betekent dit dat de toets of een handeling kan worden toegestaan in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied, veelal verricht zal worden door het bevoegd gezag dat op grond van onderscheiden andere van toepassing zijnde regels over het kunnen uitvoeren van zodanige handelingen beslist. Als bijvoorbeeld voor de uitbreiding van een recreatiepark in de directe nabijheid van een vogel- of habitatrichtlijngebied, ervan uitgaande dat deze uitbreiding significante gevolgen voor dat gebied kan hebben, een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk is, is de gemeenteraad van de desbetreffende gemeente, nadat dit wetsvoorstel tot wet is verheven, verplicht in het kader van de besluitvorming over de wijziging van het bestemmingsplan dit initiatief overeenkomstig de artikelen 19e tot en met 19h van dit wetsvoorstel af te wegen.

In samenhang met de hiervoor genoemde mogelijkheid tot het doen uitgaan van aanschrijvingen tot het plegen van beheer voorzien in een beheersplan, wordt voorgesteld daarenboven de in artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen bevoegdheid van gedeputeerde staten in voorkomende gevallen zelf over te gaan tot het treffen van maatregelen en de plicht van de eigenaar en gebruiker deze maatregelen te gedogen, van overeenkomstige toepassing te verklaren ten aanzien van de vogel- en habitatrichtlijngebieden. In artikel 21, vierde lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat deze bevoegdheid voor gebieden, die worden beheerd door of onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan behorende tot de Staat, toekomt aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Deze bevoegdheid biedt de mogelijkheid maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het aangewezen gebied niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen voor zover die factoren een significant effect kunnen hebben.

Op basis van deze bevoegdheid en genoemde aanschrijving in onderlinge samenhang kunnen de betrokken gebruikers van het gebied worden gedwongen maatregelen met het oog op de instandhouding van het gebied te nemen of, zo zij daartoe zelf niet bereid zijn, te gedogen dat deze door het bevoegd gezag worden uitgevoerd. In gevallen waarin geen beheersplan is opgesteld en derhalve middels aanschrijvingen het beheer niet kan worden afgedwongen, biedt artikel 21, vierde lid, zelfstandig de mogelijkheid het gewenste beheer zo nodig te realiseren zonder instemming van eigenaren of gebruikers.

Uiteraard zal uitgangspunt van beleid zijn zoveel mogelijk de toepassing van deze bepalingen te vermijden door in goed overleg met eigenaren en gebruikers tot overeenstemming te komen over het beheer.

Als sluitstuk van de regeling voor het instandhoudingsbeheer en bij wijze van ondergrens ten behoeve van de bescherming van de natuurwaarden in de aangewezen gebieden, is in artikel 19l van het wetsvoorstel bepaald dat en een ieder gehouden is de nodige zorg te betrachten teneinde de instandhouding van het gebied te verzekeren.

Hieronder wordt nader ingegaan op de vier onderscheiden elementen van het instandhoudingsbeheer.

4.2.3.2. Beheersplannen

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn dienen de lidstaten voor de onderhavige gebieden zo nodig beheersplannen op te stellen. Dit artikel van de richtlijn laat derhalve open de mogelijkheid dat beheersplannen niet behoeven te worden vastgesteld. De Europese Commissie geeft in het document «Beheer van natura 2000-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)» (hierna: EU-handleiding)¹ aan dat als een lidstaat ervoor kiest, gebruik te maken van beheersplannen, deze als vertrekpunt kunnen dienen voor specifieke instandhoudingsmaatregelen. Daarmee zijn de beheersplannen vooral bedoeld om duidelijkheid te geven over het gewenste en noodzakelijke beheer van het gebied. De instandhoudingsdoelstellingen geldend voor het gebied zijn richtinggevend voor het opstellen van het beheersplan. Het beheersplan zal zowel inzicht geven in de te treffen concrete beheersmaatregelen als in de resultaten die door het nemen van die maatregelen worden beoogd. Voorzover dat noodzakelijk is, zullen die beheersmaatregelen ook kunnen bevorderen dat de aanwezige natuurwaarden die bescherming behoeven, verder tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. Een en ander is bepaald in het voorgestelde derde lid van artikel 19a.

Beheersplannen zijn gericht tot de eigenaren en gebruikers. Zij immers zijn in die hoedanigheid verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud. Zij zullen ingevolge het voorgestelde vierde lid van artikel 19a gehouden zijn zorg te dragen voor de uitvoering van het beheersplan.

Deze verplichting zie ik in samenhang met de beheersmaatregelen die worden getroffen in het kader van Programma Beheer. Dit programma dat bestaat uit de Subsidieregeling natuurbeheer 2000 en de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer, richt zich op de particuliere eigenaar en op de gebruikers van daarvoor in aanmerking komende gebieden door het verschaffen van subsidies met het oog op het realiseren van de gewenste natuurdoelen. Subsidieverlening vindt plaats door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op basis van aan die natuurdoelen gerelateerde en door deze Minister vooraf vastgestelde zogeheten beheerspakketten, dat zijn de beheersmaatregelen waarvoor een vaste geldelijke vergoeding wordt gegeven.

Mijn benadering in deze is dat in gevallen waarin het voor de vogel- en habitatrichtlijngebieden noodzakelijke beheer ondanks de mogelijkheden van Programma Beheer niet van de grond komt, dit langs bestuursrechtelijk weg via dit wetsvoorstel moet kunnen worden afgedwongen, in het bijzonder door middel van het geven van een aanschrijving als bedoeld in artikel 19c van dit wetsvoorstel. In dezelfde lijn is de reactie van de Nederlandse regering op de genoemde ingebrekestelling van de Europese Commissie. Ten aanzien van het onderhavige punt heeft de regering overwogen dat waar op grond van Programma Beheer een bijdrage kan worden geleverd aan de instandhoudingsdoelstelling van de richtlijngebieden kan worden afgezien van het afdwingen van beheersmaatregelen.

Deze benadering brengt met zich mee dat voor alle vogel- en habitatrichtlijngebieden (landlokaties) de middelen uit het Programma Beheer dan ook open moeten staan. In de praktijk valt 90% van de richtlijngebieden onder het regime van Programma Beheer. Op circa 30 000 hectare duingebied en circa 15 000 hectare landbouwgrond in particulier eigendom is Programma Beheer niet van toepassing.

¹ Europese Commissie, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen; 2000-69 blz.-21x29.7 cm; ISBN 92-828-9051-1.

Er wordt daarom gewerkt aan voorstellen om de reikwijdte van Programma Beheer uit te breiden naar deze gebieden.

De voorgestelde beheersplannen betreffen de natuurwaarden van het gebied die overeenkomstig de daarvoor bij de aanwijzing vastgestelde instandhoudingsdoelstelling bescherming behoeven. Voor staatseigendommen zal het veelal zo zijn dat de staatsorganen, verantwoordelijk voor het materieel beheer, voor die gebieden al plannen inzake beheer hebben vastgesteld, al dan niet gebaseerd op een wettelijk voorschrift. Over het algemeen hebben dergelijke plannen geen rechtstreeks de burgers bindende rechtskracht. Dit geldt bijvoorbeeld voor militaire oefenterreinen en rijkswateren. Voor de rijkswateren worden op grond van de Wet op de waterhuishouding beheersplannen voor de rijkswateren vastgesteld. Het bevoegd gezag voor het in het onderhavig voorstel voorgestelde beheersplan zal, voorzover de noodzaak daartoe bestaat, dit beheersplan vast kunnen stellen als onderdeel van zodanige andere plannen, waarvoor het uit hoofde van andere wetgeving bevoegd gezag is. Daarbij blijft onverlet het bijzondere karakter van dat beheersplan namelijk dat anders dan veelal het geval zal zijn met die andere plannen, de naleving daarvan middels een aanschrijving zal kunnen worden afgedwongen. Mede in verband met de eigen verantwoordelijkheden van de materieel beherende staatsorganen worden de beheersplannen door hen in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vastgesteld.

In het beheersplan zullen primair de beheersmaatregelen worden benoemd die noodzakelijk zijn om de waarden van het gebied in stand te houden. Welke dat zijn en hoe en wanneer die maatregelen dienen te worden verricht, zal steeds bepaald worden door de aard van het gebied. Over het algemeen zal het zo zijn dat de beheershandelingen overeenkomstig of nauw gerelateerd zijn aan het bestendig bestaand gebruik. Dat heeft er immers aan toe bijgedragen dat de bestaande te beschermen natuurwaarden van het gebied aanwezig zijn. In artikel 19a, derde lid, van het wetsvoorstel is daarom vastgelegd dat het beheersplan mede in samenhang met het bestaande gebruik in het gebied wordt opgesteld.

Voorts kunnen in beheersplannen activiteiten worden benoemd die niet in strikte zin tot dit bestendig gebruik kunnen worden gerekend, maar tegen het ondernemen waarvan geen bezwaar behoeft te bestaan in het licht van de instandhoudingsdoelstelling, geldend voor het gebied. De beschrijving van deze activiteiten draagt eraan bij dat duidelijk is wat wel en niet is toegestaan met het oog op de in het betreffende gebied te beschermen natuurwaarden. Dit is van belang voor eigenaren en gebruikers die activiteiten uitvoeren die samenhangen met andere functies van het gebied. Hierbij kan worden gedacht aan activiteiten die bijvoorbeeld samenhangen met de aanwezigheid van woningen en horeca- en recreatievoorzieningen.

In het voorgestelde artikel 19d dat het verrichten van voor de natuur schadelijke activiteiten verbiedt, is dan ook een vrijstelling opgenomen voor alle handelingen en activiteiten die worden verricht op basis van het beheersplan. Dit betekent dat in het beheersplan de afweging heeft plaatsgevonden dat de activiteit, ook al kan die schadelijke gevolgen hebben voor het gebied, kan worden toegestaan.

Zoals gesteld kan in de Nederlandse rechtsorde een justitiabele in beginsel niet tegen zijn wil gedwongen worden tot handelen. Bijzondere wettelijke voorzieningen zijn nodig om het daarheen te leiden. In het voorgestelde artikel 19c is een aan artikelen 14 tot 28 van de Woningwet ontleende voorziening opgenomen op basis waarvan het noodzakelijk beheer kan worden gerealiseerd. Het bevoegd gezag kan de betrokken eigenaar of gebruiker aanschrijven beheersmaatregelen te treffen. In het

beheersplan opgenomen maatregelen worden op deze wijze extra onder de aandacht van hen gebracht. Indien betrokkenen die aanschrijving naast zich neer wensen te leggen, dan kan hiertegen zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden opgetreden. Het niet voldoen aan de aanschrijving is een economisch delict als bedoeld in de Wet economische delicten, en biedt daarmee mogelijkheden voor een strafrechtelijke aanpak. Daarnaast kan het bevoegd gezag optreden op grond van artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit artikel regelt de plicht van eigenaren en gebruikers te gedogen dat vanwege het bevoegd gezag maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat bestaande natuurwaarden verdwijnen. Artikel 21 zal ingevolge onderdeel P van dit voorstel tevens toegepast kunnen worden ten aanzien van gebieden, aangewezen op grond van artikel 10a.

Op dit moment wordt beheer van voor de natuur belangrijke gebieden in veel gevallen gesubsidieerd. Dit geldt eigendommen van particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties, maar ook vele andere particuliere terreinen. Beheersplannen als bedoeld in artikel 19a zullen dan ook in de praktijk veelal eenvoudig kunnen aansluiten bij het beheer dat overeenkomstig die subsidies wordt verricht.

In samenhang hiermee geldt dat de redelijkheid met zich brengt dat kosten voor beheer die in redelijkheid niet ten laste kunnen komen van betrokken eigenaren of gebruikers, voor vergoeding in aanmerking komen. Het gaat hier om kosten voor individuele burgers die uitstijgen boven het normale en onafwendbare nadeel dat iedere burger in Nederland heeft.

Het wetsvoorstel verplicht daarom gedeputeerde staten, de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dan wel andere Ministers bij het opstellen van een beheersplan tevens te bepalen welke vergoedingen tegenover de voorgeschreven beheersmaatregelen staan. Hierbij wordt uiteraard mede acht geslagen op al verleende subsidies voor het beheer. Verder is in het wetsvoorstel bepaald dat gedeputeerde staten dan wel de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in geval van een aanschrijving als bedoeld in artikel 19c, tweede lid, tevens een besluit nemen onderscheidenlijk neemt over de vergoeding van de kosten en lasten die voor de eigenaar en de gebruiker aan de uitvoering van aanschrijving zijn verbonden en redelijkerwijs niet of niet geheel te hunnen laste behoren te komen. Voor het vaststellen van de hoogte van die schadeloosstelling biedt artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998 de grondslag.

In beheersplannen beschreven handelingen, noodzakelijk voor het instandhoudingsbeheer, vallen buiten het voorgeschreven afwegingskader van artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn. Het in die artikelen bedoelde afwegingskader geldt namelijk, gelet op artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, alleen voor plannen of projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het desbetreffende gebied.

Het vaststellen van een beheersplan zal altijd na overleg met de eigenaren en gebruikers van het betreffende gebied dienen te geschieden. De in artikel 19a, vijfde lid, van dit wetsvoorstel verplicht voorgeschreven openbare voorbereidingsprocedure uit Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht voor de totstandkoming van een beheersplan biedt hiervoor een goed handvat.

Anders dan bij het vaststellen van een beheersplan voor beschermde natuurmonumenten kan ingevolge het voorgestelde artikel 19a, eerste lid, een beheersplan voor een gebied, aangewezen op grond van artikel 10a, worden vastgesteld zonder dat er over de inhoud overeenstemming is

bereikt met de betreffende eigenaren en gebruikers. Dit vloeit voort uit artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn, welke de lidstaat dwingt tot de instandhouding van aangewezen gebieden.

4.2.3.3. Verbod voor schadelijke handelingen

De integrale bescherming die artikel 6 van de habitatrichtlijn vereist voor aangewezen vogel- en habitatrichtlijngebieden, leidt tot het voorstel, vervat in artikel 19d, dat in beginsel elke aantasting, die schadelijke gevolgen kan hebben voor het aangewezen vogel- of habitatrichtlijngebied dient te worden gereguleerd. In de EU-handleiding verwoordt de Europese Commissie het aldus: «Met name is het belangrijk zich te realiseren dat er hoe dan ook voor moet worden gezorgd dat alle initiatieven en activiteiten – ook die waarvan wordt vastgesteld dat zij niet binnen de werkingssfeer van artikel 6, derde lid, vallen – in overeenstemming zijn met de eerder genoemde bepalingen.» In het wetsvoorstel heeft dit geresulteerd in het in artikel 19d neergelegde verbod. Dit verbod dient om de bedoelde aantastingen te reguleren met het oog op het voorkomen van verslechtering in de kwaliteit van het gebied en van versturende effecten op aldaar voorkomende soorten.

Met betrekking tot artikel 19d kan onderscheid gemaakt worden tussen plannen, projecten en andere handelingen die significante gevolgen kunnen hebben voor het aangewezen vogel- of habitatrichtlijngebied en alle overige handelingen die schadelijk kunnen zijn. Voorzover het niet gaat om plannen of projecten met significante effecten voor de natuurwaarden van het aangewezen richtlijngebied zal bij de beoordeling van de schadelijkheid ervan in het bijzonder voor moeten worden gewaakt dat significante verstoring van soorten achterwege blijft en dat geen kwaliteitsverslechtering van het gebied optreedt. Volgens de EU-handleiding treedt de verslechtering van de kwaliteit van een habitat op wanneer in een bepaald gebied de door het habitat ingenomen oppervlakte afneemt of wanneer het met de specifieke structuur en functie die voor de instandhouding van het habitat op lange termijn noodzakelijk zijn dan wel met de staat van instandhouding van de met dit habitat geassocieerde typische soorten, in dalende lijn gaat in vergelijking met de begintoeestand.

Verstoring van een soort in een gebied treedt volgens die EU-handleiding op wanneer uit populatiedynamische gegevens betreffende die soort in dat gebied blijkt dat de soort het gevaar loopt, in vergelijking met de begintoeestand niet langer een levensvatbare component van het natuurlijke habitat te blijven. In beide gevallen geschiedt de beoordeling in het licht van de bijdrage van het aangewezen gebied tot een coherentie van het netwerk «Natura 2000».

Voor plannen, projecten of andere handelingen, die geen significante gevolgen hebben, verplicht de habitatrichtlijn niet de zware afwegingsprocedure in het derde en vierde lid van artikel 6 van de habitatrichtlijn te volgen. Plannen of projecten die wel significante gevolgen kunnen hebben, zullen de nauw in die artikelen gereguleerde beoordeling dienen te krijgen en slechts bij uitzondering kunnen worden toegestaan indien dwingende redenen van groot openbaar belang dit noodzakelijk maken. In de volgende paragraaf zal hierop nader worden ingegaan.

In de systematiek van het wetsvoorstel is het zo dat het primair aan het bestuursorgaan zoals bedoeld in artikel 19e, eerste lid, is te beoordelen of sprake is van een plan, project of handeling met significante gevolgen. Afhankelijk van dat oordeel zal datzelfde bestuursorgaan al dan niet de afwegingsprocedure van artikel 6, derde en vierde lid, moeten doorlopen alvorens te besluiten over het plan, project of de desbetreffende handeling.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is een verbod om zonder vergunning projecten, plannen of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een vogel- of habitatrichtlijngebied kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Mede vanuit de wens de bestuurspraktijk zo min mogelijk te belasten met extra verplichtingen, wordt voorgesteld dat de volgens de habitatrichtlijn voorgeschreven afweging van plannen, projecten of handelingen die mogelijk versturende effecten op soorten hebben of kunnen leiden tot verslechtering van de kwaliteit van het vogel- of habitatrichtlijngebied, wordt gekoppeld aan enig ander bestuursbesluit dat van toepassing is op het verrichten daarvan. Is de toepassing van zodanig ander wettelijk voorschrift aan de orde, zal ingevolge het voorgestelde tweede lid van artikel 19d een vrijstelling gelden van het in het eerste lid van dat artikel vervatte verbod.

Is er geen wettelijk voorschrift krachtens welk wordt beslist over de voorgenomen plan, project of handeling, dan zullen gedeputeerde staten het vergunningverlenend gezag zijn. Voorgesteld wordt hierop een uitzondering te maken voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen plannen, projecten of andere handelingen of categorieën gebieden, omtrent welke de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zal beslissen. In de Natuurbeschermingswet 1998 is in artikel 16, zesde lid, een vergelijkbare regeling opgenomen inzake de besluitvorming over vergunningen voor het verrichten van handelingen ten aanzien van beschermde natuurmonumenten. Voor wat betreft de mogelijkheid categorieën gebieden aan te wijzen wordt gedacht aan gebieden in rijks-eigendom.

Ter illustratie van het vorenstaande kan dienen een verzoek om een bouwwerk op te richten in een vogelrichtlijngebied. De afweging hieromtrent zal over het algemeen plaatsvinden bij een bestemmingsplan onderscheidenlijk een beslissing om een bouwvergunning. Afhankelijk van het gebied en de aard van het gebouw kan het oprichten ervan significante effecten hebben op het gebied of niet. De gemeente zal dit als eerste dienen te beoordelen. Afhankelijk van dat oordeel onderwerpt het gemeentebestuur het verzoek om te mogen bouwen aan de afweegformules als voorgesteld in de artikelen 19f en 19g. In beide gevallen beslist de gemeente bij het bestemmingsplan of de bouwvergunning. Van de situatie zal afhangen of de afweging plaatsvindt in het kader van het bestemmingsplan of bij de besluitvorming over de bouwvergunning. Bepalend hiervoor zal met name zijn de mate waarin de uitvoering reeds concrete vormen heeft aangenomen.

In zodanig geval geldt een wettelijke vrijstelling van het verbod, bedoeld in artikel 19d, tweede lid.

Het bevoegd gezag zal zich bij toepassing van de desbetreffende sectorale regeling rekenschap dienen te geven van het belang van de bescherming van het gebied zoals bepaald door de instandhoudingsdoelstelling, ongeacht of de desbetreffende regeling hierin voorziet of hiertoe beperkingen kent. Dit is expliciet neergelegd in het voorgestelde artikel 19e, eerste lid.

Het voorgestelde verbod beoogt natuurwaarden in de aangewezen vogel- of habitatrichtlijngebieden te beschermen. Nu wordt voorgesteld de belangenafweging over de in het geding zijnde natuurwaarden in handen te leggen bij het bevoegd gezag dat beslist op grond van een andere sectorale regeling, is enige vorm van preventief toezicht noodzakelijk vanwege de voor het natuurbeleid primair verantwoordelijke bestuursorganen, te weten de colleges van gedeputeerde staten of de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Hiertoe voorzien de artikelen 19g en 19i in een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten onderscheidenlijk de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij terzake van besluitvorming door bestuursorganen die niet behoren tot de Staat.

Deze verklaring van geen bezwaar is vereist alvorens het bevoegd gezag besluiten kan nemen over de desbetreffende activiteit. Teneinde een voortvarende besluitvorming niet te belemmeren is bepaald dat de verklaring wordt geacht te zijn verleend als zes weken na een verzoek om de verklaring geen reactie van gedeputeerde staten dan wel van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is vernomen.

De specifieke verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor het natuurbeleid krijgt terzake van besluitvorming door andere ministers gestalte doordat deze besluiten in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij moeten worden genomen. Mochten zich in dit verband verschillen van inzicht voordoen dan is de Ministerraad aangewezen hieromtrent uitsluitsel te geven.

Vrijstelling van verbod, bedoeld in artikel 19d, eerste lid, zal ook gelden voor handelingen die zijn opgenomen in een beheersplan. Dit is welhaast vanzelfsprekend aangezien het beheersplan gericht is op de bescherming en instandhouding van het betreffende gebied.

In verband hiermee zal over het algemeen ook bestendig gebruik in principe kunnen worden voortgezet. Immers, juist dat gebruik heeft ertoe bijgedragen dat de natuurwaarden van het gebied tot hun actuele ontwikkeling zijn gekomen. Het bestendig gebruik zal derhalve over het algemeen goed samen gaan met de instandhoudingsdoelstelling die geldt voor het gebied. Deze instandhoudingsdoelstelling wordt bepaald bij de aanwijzing. Aan die doelstelling wordt de kwaliteit van de natuurwaarden afgewogen. Alle handelingen die deze niet aantasten of die worden verricht op tijdstippen waarop zij niet leiden tot aantastingen, kunnen derhalve zonder meer worden verricht.

Deze benadering van het bestendig gebruik in het wetsvoorstel is in lijn met mijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 1 februari 2000 inzake de aanwijzing van vogelrichtlijngebieden¹. Daarin heb ik uiteengezet dat het bestaand gebruik, dat is het bestendig gebruik op het moment van aanwijzing en gebaseerd op een van overheidswege genomen besluit of verkregen toestemming, in principe kan worden voortgezet. Een en ander komt anders te liggen indien op enig moment mocht blijken dat in een vogel- of habitatrictlijngebied toch een vorm van gebruik bestaat die significante gevolgen heeft voor de waarden, waarvoor dat gebied als vogel- of habitatrictlijngebied is aangewezen. In dat geval is het bestuursorgaan dat terzake van dat gebruik beslissingsbevoegd is, gehouden conform het gestelde in de artikel 6, eerste en tweede lid, van de habitatrictlijn passende maatregelen te nemen.

Tenslotte geldt ten aanzien van het instandhoudingsbeheer het volgende. Indien, gelet op de instandhoudingsdoelstelling geldend voor op grond van artikel 10a aangewezen gebieden, de kwaliteit van het gebied, ondanks het daarvoor eventueel geldend beheersplan, verslechtert of indien er voor de te beschermen natuurwaarden, storende factoren optreden is een lidstaat, gelet op artikel 6, tweede lid, van de habitatrictlijn gehouden passende maatregelen te treffen die dergelijke verslechteringeren keren. Een wettelijke voorziening op dit punt is dan ook nodig. Voorgesteld wordt artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1998 van overeenkomstige toepassing te verklaren ten aanzien van op grond van artikel 10a aangewezen gebieden. Artikel 21 biedt de mogelijkheid dat door of vanwege het bevoegd gezag maatregelen kunnen worden

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 XIV, nr. 86.

getroffen om de vermindering van de kwaliteit of een verstoring van de te beschermen natuurwaarden van het desbetreffende gebied tegen te kunnen gaan. De eigenaar en gebruiker zijn verplicht te gedogen dat van overheidswege terzake maatregelen worden getroffen als zij deze zelf achterwege zouden laten.

4.2.3.4. Zorgplicht

Het voorgestelde artikel 19l (onderdeel N) dient in directe samenhang met de artikelen 19a, 19b, 19c en 19d te worden gelezen. Deze mede aan artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, ontleende zorgplicht is te beschouwen als een sluitstuk van de onderhavige voorstellen tot regeling van het instandhoudingsbeheer welke erop is gericht te verzekeren dat de natuurkwaliteit van het desbetreffende gebied niet verslechtert. Het beheersplan, bedoeld in het voorgestelde in artikel 19a en de verbodsbepaling, bedoeld in het voorgestelde artikel 19d, eerste lid, beogen weliswaar zoveel mogelijk duidelijkheid te geven over de voorwaarden waaraan eigenaren en gebruikers zijn gehouden met het oog op de instandhouding van het gebied. De aangewezen vogel- en habitatrictlijngebieden behoren echter tot de belangrijkste natuurgebieden van ons land. Een extra vangnet om achteruitgang van de in het geding zijnde vogel- en habitatrictlijngebieden te voorkomen, is daarom wenselijk. Deze zorgplicht richt zich tot een ieder, dus ook tot derden die geen eigenaar of gebruiker van het gebied zijn. Met deze zorgplichtbepaling zal dus onder andere kunnen worden opgetreden tegen onzorgvuldig handelen van derden in de onderhavige gebieden voorzover dit handelen niet uit hoofde van andere wettelijke bepalingen verboden is. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan onzorgvuldig rookgedrag van wandelaars in een rictlijngebied, dat door een periode van droogte extra brandgevoelig is of andere vormen van indirecte aantasting van gebieden en vernielingen van de aangewezen gebieden. De voorgestelde zorgplicht onderstreept daarenboven mede de zogenoemde externe werking van de bescherming van de aangewezen gebieden. Ook indien justitiabelen activiteiten wensen te ondernemen buiten die gebieden, zullen zij zich van geval tot geval dienen te vergewissen van de gevolgen die deze kunnen hebben voor de instandhouding van het gebied. Uiteraard kan de zorgplicht niet anders dan betrekking hebben op de natuurwaarden die overeenkomstig de bij de aanwijzing vastgestelde instandhoudingsdoelstelling zijn geduid.

In de nota Met recht verantwoordelijk¹ heeft de regering met betrekking tot de toekomst van de milieuwetgeving een lans gebroken voor de introductie van zorgplichtbepalingen. Daarin is aangegeven dat zorgplichten ter bevordering van zelfregulering een belangrijke rol spelen. Verder wordt in die nota aangegeven dat in de praktijk zorgplichten een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering en handhaving van milieuwetgeving.

In lijn met die nota heeft de zorgplicht in het wetsvoorstel een belangrijke plaats gekregen en is het niet naleven van deze zorgplicht een economisch delict als bedoeld in de Wet op de economische delicten.

4.2.4. *Het afwegingskader*

In artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrictlijn zijn de regels vastgelegd die bij besluitvorming over plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor de vogel- of habitatrictlijngebieden, in acht genomen dienen te worden. Deze regels zijn in de voorgestelde artikelen 19e, 19f en 19g overgenomen. Het voorgestelde artikel 19h, handelend over de compensatie ingeval natuurwaarden verloren gaan, hangt rechtstreeks samen met de verplichting tot compensatie zoals bepaald in genoemde artikelen van de habitatrictlijn.

¹ Kamerstukken II 2000/2001, 27 664, nr. 2.

Het voorgestelde artikel 19e bepaalt dat bestuursorganen bij het nemen van besluiten over plannen, projecten of andere handelingen rekening moeten houden met de instandhoudingsdoelstelling van een richtlijngebied. Dit artikel staat daarmee aan de basis van het in de artikelen 19f, 19g en 19h uitgewerkte afwegingskader. Met de bewoordingen «ongeacht de beperkingen die terzake in het wettelijk voorschrift waarop het berust» wordt tot uitdrukking gebracht dat deze afweging ook is voorgeschreven voor de gevallen dat de bijzondere wet niet in deze afweging voorziet.

In het tweede lid van artikel 19e zijn de categorieën van besluiten aangewezen waarbij rekening moet worden gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van het betrokken richtlijngebied.

De belangrijkste categorie besluiten zijn de besluiten die ingevolge artikel 7.2 en 7.4 van de Wet milieubeheer in het Besluit milieu-effectrapportage 1994 zijn aangewezen en waarvoor een milieu-effectrapportage moet worden opgesteld. Deze aansluiting is mogelijk omdat de activiteiten waarop deze besluiten betrekking hebben mede zijn geselecteerd op hun schadelijkheid voor het biotische milieu.

In het kader van artikel 19e zal het bestuursorgaan bij de voorbereiding van het in het tweede lid aangewezen besluit moeten beoordelen of van het plan, project of de andere handeling significante gevolgen kunnen uitgaan voor de instandhoudingsdoelstelling van het richtlijngebied. Is dit niet het geval dan kan het bestuursorgaan bij het nemen van het besluit volstaan met het rekening houden met de instandhoudingsdoelstelling van het richtlijngebied. In andere gevallen zal op grond van artikel 19f een passende beoordeling moeten worden gemaakt en zo nodig het afwegingskader in artikel 19g verder moeten worden doorlopen.

Wat een passende beoordeling is, is niet, ook niet in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, gedefinieerd. Uit de EU-handleiding valt op te maken dat zodanige beoordeling in ieder geval toegespitst dient te zijn op de gevolgen en effecten van die projecten, plannen of handelingen voor het gebied in directe relatie met de instandhoudingsdoelstelling voor het gebied. Alternatieve oplossingen en verzachtende maatregelen behoeven ook geen onderdeel uit te maken van de passende beoordeling maar het heeft aanmerkelijke voordelen als daaraan ook reeds in dit vroege stadium aandacht aan wordt besteed. Dit zijn immers cruciale aspecten voor de verdere besluitvorming ingevolge artikel 19g. Een passende beoordeling zal mede in verband met dit laatste vervat behoren te zijn in een voldoende objectieve en toetsbare rapportage. De passende beoordeling zal namelijk ook een belangrijk houvast bieden voor een door gedeputeerde staten of de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te verlenen verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 19g, vijfde lid. Ook zal die een rol kunnen spelen bij de toetsing van de besluitvorming in gerechtelijke procedures.

Een passende beoordeling zoals bovenbeschreven vertoont veel overeenkomsten met een milieu-effectrapport, waarin de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en de mogelijke alternatieven beschreven moeten worden. In artikel 19f, tweede lid, is daarom bepaald dat voorzover een passende beoordeling wordt gemaakt terzake van besluiten waarvoor ook een milieu-effectrapportage is voorgeschreven, de passende beoordeling onderdeel uitmaakt van die rapportage. Niet uitgesloten is dat er in de praktijk toch activiteiten zijn, waarvoor ingevolge de Wet milieubeheer geen milieu-effectrapportage is voorgeschreven maar wel een passende beoordeling vanwege de significante gevolgen van die activiteit gemaakt moet worden. In deze gevallen zal het bestuursorgaan een passende beoordeling moeten maken terzake van de in de artikel 19e, tweede lid, onderdelen b en c, bedoelde besluiten.

Afgeleid van een gelijksoortige regeling in de Wet milieubeheer ten aanzien van de milieu-effectrapportage is in het voorgestelde artikel 19f, derde lid, bepaald in welke gevallen een passende beoordeling achterwege kan blijven. Het betreft gevallen waarin voor het project in een eerdere fase van de besluitvormingsketen reeds een passende beoordeling is gemaakt. Gedacht kan worden aan projecten waarvoor in de planfase bijvoorbeeld op het niveau van een planologische kernbeslissing of streekplan een passende beoordeling is uitgevoerd. Daarnaast heeft de regeling betrekking op gevallen waarin voor een project in dezelfde fase van besluitvorming meerdere besluiten zijn aangevraagd waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt. Dergelijke situaties doen zich veelal voor op het inrichtingenniveau. In samenhang met de coördinatieregeling in artikel 19j betekent dit dat in die gevallen met één passende beoordeling kan worden volstaan. In artikel 19f, het derde lid, is met de zinsnede «voorzover de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens of inzichten kan opleveren» tot uitdrukking gebracht dat als er nieuwe elementen zijn een (aanvullende) passende beoordeling wel degelijk gemaakt moet worden. Dit geldt bijvoorbeeld als er voor in een eerdere (plan)fase een passende beoordeling is gemaakt, maar ter uitvoering daarvan concrete activiteiten worden ondernomen die niet of niet volledig bij die eerdere beoordeling zijn betrokken.

Uitgaande van een passende beoordeling van de gevolgen van plannen, projecten of handelingen voor een aangewezen gebied, zal het bevoegd gezag in het kader van de van toepassing zijnde wettelijke voorschriften beoordelen of die kunnen worden gerealiseerd. Als er significante gevolgen worden verwacht, kunnen plannen of projecten niet worden gerealiseerd. Slechts om dwingende redenen van groot openbaar belang is afwijking van dit «nee-tenzij» beginsel geoorloofd. Alsdan zal in compensatie voor de verloren gegane natuurwaarden ingevolge artikel 19h dienen te worden voorzien door de initiatiefnemer van die plannen, projecten of handelingen. Deze verplichting tot compensatie is een voorschrift voor een besluit waarbij toestemming wordt verleend voor de uitvoering van plannen, projecten of andere handelingen met significante gevolgen voor de natuurwaarden van het desbetreffende gebied.

In het navolgende wordt nader ingegaan op enkele bijzondere aspecten van de voorgestelde regeling ter implementatie van artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrictlijn.

In artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn wordt niet gedefinieerd wat plannen of projecten zijn, waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt. Uit de EU-handleiding kan worden opgemaakt dat aan deze begrippen een ruime interpretatie moet worden gegeven. De cruciale bepalende factor is of die plannen of projecten al dan niet significante gevolgen kunnen hebben voor het aangewezen richtlijngebied. Voor het begrip project wordt vervolgens in de handleiding aangesloten bij het begrip project zoals dat omschreven is in de Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. In artikel 1, eerste lid, van deze richtlijn wordt een project omschreven als: «de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken dan wel andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.» Ook aan het begrip plan wordt in de EU-handleiding een ruime inhoud gegeven. Dit is onder meer gestoeld op de Conclusie van advocaat-generaal Fennelly in de zaak C-256/98, Commissie/Frankrijk van 16 september 1999. De advocaat-generaal overweegt daarin dat een enge uitleg op gespannen voet staat met de letterlijke tekst van het derde lid van artikel 6, waarin staat dat het *e/k* plan of project betreft, en dat een

enge uitleg eveneens indruist tegen het belang van de instandhouding van internationaal gezien belangrijke natuurgebieden. In het verlengde daarvan wordt in de EU-handleiding geoordeeld dat ruimtelijke-orderingsplannen, met directe of indirecte juridische gevolgen voor het bodemgebruik, onder artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn vallen. Ook sectorale plannen zoals voor vervoersnetwerken, plannen voor het beheer van afvalstoffen en plannen inzake waterbeheer kunnen binnen de werkingssfeer van voornoemd artikel vallen. Plannen die het karakter hebben van een beleidsverklaring worden daarentegen niet beschouwd als een plan bedoeld in artikel 6, derde lid.

De plannen, projecten of andere handelingen als bedoeld in het voorgestelde artikel 19f, behoeven niet in het betreffende vogel- of habitatrichtlijngebied zelve te worden gerealiseerd. Het kan ook gaan om plannen, projecten of handelingen die elders, buiten het aangewezen vogel- of habitatrichtlijngebied, worden voorzien. Leidend voor het van toepassing zijn van de voorgestelde bepalingen zijn de gevolgen van de uitvoering voor het gebied. Deze zogenoemde externe werking is tot uitdrukking gebracht in het verbod, bedoeld in artikel 19d van het wetsvoorstel. Externe werking geldt ook voor beschermde natuurmonumenten ingevolge artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998. Ingevolge artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, dient bij de beoordeling van de effecten van plannen, projecten of handelingen op aangewezen richtlijngebieden, rekening te worden gehouden met cumulatieve effecten welke door combinaties van plannen en projecten worden veroorzaakt. Een en ander zal over het algemeen in de praktijk bij de passende beoordeling kunnen blijken.

Concrete duiding van activiteiten die, verricht buiten de aangewezen vogel- of habitatrichtlijngebieden, negatieve gevolgen voor de natuurwaarden in die gebieden kunnen hebben, zijn niet ten algemene te geven. Dat zal steeds afhangen van zowel de aard van die activiteiten als die van de aard van het betreffende gebied.

Bij toekomstige besluiten tot aanwijzing van vogel- of habitatrichtlijngebieden op grond van artikel 10a zal niettemin getracht worden zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden over de externe werking door, voorzover in redelijkheid mogelijk, in de toelichting daarop plannen, projecten of handelingen te duiden die, elders verricht, gevolgen kunnen hebben voor de aangewezen gebieden, zoals dit thans ook geschiedt bij de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten. Het gaat dan om een niet-limitatieve opsomming van mogelijke handelingen met dergelijke gevolgen. Het is onvermijdelijk dat soms onzekerheid zal bestaan over de gevolgen van handelingen, verricht buiten aangewezen gebieden, voor die gebieden. Bij de Natuurbeschermingswet 1998 is teneinde die onzekerheid weg te nemen bepaald, dat lijsten van handelingen worden vastgesteld die de externe werking vastleggen. Een voorstel zodanige regeling ook te doen gelden voor de gebieden op grond van artikel 10a is echter niet in het wetsvoorstel opgenomen. De Europese Commissie heeft bij de ingebrekestelling, beschreven in hoofdstuk 4. expliciet te kennen gegeven dat de habitatrichtlijn een limitatieve lijst van dergelijke buiten het gebied te verrichten plannen, projecten en andere handelingen met significante gevolgen voor het gebied niet toelaat.

Wat significante effecten zijn, zal allereerst bepaald worden door de instandhoudingsdoelstellingen die voor het betreffende gebied gelden. Zij kunnen dus per gebied verschillen en ook afhankelijk zijn van locaties in de betreffende gebieden waar deze effecten zich zullen manifesteren. In de EU-handleiding wordt als voorbeeld genoemd het verlies van 100 vierkante meter habitat voor zeldzame orchideeën. Het verlies kan significant zijn als het slechts een klein gebied is, maar onbeduidend in het

geval van een uitgestrekte steppe. De passende beoordeling van plannen, projecten en handelingen zal hierover veelal duidelijkheid kunnen geven. Beschrijvingen van de te beschermen natuurwaarden bij de aanwijzingsbesluiten en in voorkomende gevallen in beheersplannen, kunnen daarenboven belangrijke gegevens bevatten, nodig voor het bepalen van de bedoelde significante effecten.

In ieder geval zal zo objectief mogelijk inhoud gegeven dienen te worden aan de beoordeling, toegespitst op de geldende instandhoudingsdoelstellingen. De beoordeling in het kader van de milieueffectrapporten zal dus in het bijzonder aandacht dienen te geven aan die effecten. Waar geen milieu-effectrapport is voorgeschreven maar toch significante effecten kunnen optreden, zal een eigenstandige passende beoordeling dienen te worden gegeven in het kader van artikel 19f.

Het gaat bij de onderhavige gebieden, aangewezen op grond van artikel 10a, om vanuit het oogpunt van natuurbescherming, belangrijke internationale gebieden, deel uitmakend van het samenhangend coherente stelsel van natuurgebieden in Europa zoals, aangeduid als Natura 2000 is voorzien in de habitatrichtlijn. Bij maatschappelijke noodzaak van realisatie van plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben, zal daarom steeds ook gezocht dienen te worden naar alternatieven die inbreuken of aantastingen van de aangewezen gebieden niet nodig maken.

In de gevallen dat dergelijke alternatieven ontbreken en de plannen en projecten om dwingende redenen van groot openbaar belang toch doorgang behoeven, zal dienen te worden voorzien in compensatie. Compensatie voor verloren gegane natuurwaarden is een uitgangspunt dat ten aanzien van de hele EHS is verwoord in het Structuurschema Groene Ruimte. De op grond van artikel 10a aangewezen gebieden maken grotendeels deel uit van die EHS.

Met betrekking tot deze compensatie wordt in het onderhavige voorstel niet meer bepaald dan dat bij besluitvorming over die plannen, projecten of handelingen tevens beslist dient te zijn over de compensatie. Deze summiere benadering wordt voorgesteld omdat de uitwerking van het compensatiebeginsel nog volop in ontwikkeling is. In dit licht is het niet wenselijk op voorhand al te veel te sturen met formeel wettelijke bepalingen. Wel is het van belang geoordeeld een mogelijkheid te hebben voor zodanige sturing indien mocht blijken dat hieraan in de praktijk behoefte bestaat. Het voorgestelde artikel 19h bevat hiertoe de voorziening dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld.

In de praktijk zijn voor de besluitvorming over compensatie de volgende beleidsuitgangspunten geformuleerd, welke zijn verwoord in het Structuurschema Groene Ruimte en de Nota natuur voor mensen, mensen voor natuur. Er mag geen netto-verlies van natuurwaarden optreden. De compensatie dient in beginsel in de directe nabijheid van het gebied plaats te vinden. Indien fysieke compensatie onmogelijk is, dan dient compensatie met gelijkwaardige waarden te worden nagestreefd. Indien ook dit onmogelijk is, dan zal financiële compensatie ten goede komend aan natuur, zijn toegestaan. Bij de besluitvorming zal ingevolge het voorgestelde artikel 19h, eerste lid, helderheid gegeven dienen te worden over de compenserende maatregelen. Ingevolge artikel 19h, vierde lid, zal het tijdstip van de daadwerkelijke compensatie gerelateerd dienen te zijn aan het tijdstip van de ingreep. Deze beleidsuitgangspunten zijn een verwoording van het vigerend nationaal rijksbeleid.

Voor de toepassing van het compensatiebeginsel in de vogel- en habitatrichtlijn geldt daarnaast dat uitgangspunt van de habitatrichtlijn is dat voor deze gebieden, deel uitmakend van het Europees stelsel van natuur-

gebieden Natura 2000, compensatie een laatste redmiddel is. Indien gelijkwaardige compensatie niet mogelijk is, zal daarom bij de besluitvorming belangrijk punt van overweging behoren te zijn of de plannen, projecten of handelingen dan wel doorgang zouden moeten vinden. Anders dan in het Structuurschema Groene Ruimte geformuleerd voor de kerngebieden in de Ecologische Hoofdstructuur mag verwacht worden dat voor de habitat- en vogelrichtlijngebieden de Europese Commissie geen genoegen zal nemen met louter financiële compensatie. De compensatie voor het verlies aan natuurwaarden zal dienen te bestaan uit gelijkwaardige natuurwaarden elders en dan liefst in de nabijheid van de plaatsen waar die eerdere natuurwaarden verloren zijn gegaan. Het is dan ook belangrijk dat compenserende maatregelen worden getroffen voordat de effecten van de plannen, projecten of handelingen zich in het betreffende vogel- of habitatrichtlijngebied voordoen. Dit is als uitgangspunt van beleid bepaald in het voorgestelde artikel 19h, vierde lid. Als dit immers anders zou zijn, dan bestaat een risico dat er een feitelijk, wellicht tijdelijk, verlies aan waarden optreedt. Als het daarbij bijvoorbeeld zou gaan om aantasting van fourageergebieden van vogels, zou dit ernstige effecten op de stand van vogelsoorten kunnen hebben.

4.3 Varianten

De vogel- en habitatrichtlijn verplichten de lidstaten tot het in werking doen treden van de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. De richtlijnen zijn bindend ten aanzien van het bereik van het resultaat maar laten de lidstaten de vrijheid hoe dit te bewerkstelligen.

In het kader van de totstandkoming van het onderhavige voorstel zijn enkele varianten van regeling overwogen.

Dit betreft in hoofdzaak de volgende varianten:

- a. gebruik van artikel 29 van de Natuurbeschermingswet 1998;
- b. verbeteren van de regeling geldend voor beschermde natuurmonumenten, opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998;
- c. een wettelijk beschermingsregime waarbij niet wordt aangesloten bij de besluitvorming op grond van andere wettelijke regels zoals bepaald in het onderhavige voorstel, maar waarbij besluitvorming over mogelijke aantastingen van de in het geding zijnde gebieden zou berusten bij gedeputeerde staten of de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en
- d. een wettelijk stelsel waarbij voor alle aangewezen vogel- en habitatrichtlijngebieden beheersplannen zouden worden opgesteld die het wettelijk beschermingsregime in de aangewezen gebieden zouden bepalen jegens alle justitiabelen. Over deze varianten wordt het volgende overwogen.

Ad a

Artikel 29 van de Natuurbeschermingswet 1998 betreft een algemene maatregel van bestuur op basis waarvan ter uitvoering van verdragen of andere internationale verplichtingen nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de in die wet geregelde onderwerpen. Overwogen is deze mogelijkheid aan te wenden en bij algemene maatregel van bestuur het afwegingskader van artikel 6 vast te stellen welk afwegingskader dan vervolgens richtinggevend zou zijn voor de besluitvorming door de verschillende bestuursorganen op grond van de onderscheiden sectorale wetten.

Hiervan is afgezien omdat hiermede slechts een deel van de implementatie verplichtingen geregeld zou kunnen worden, namelijk alleen het afwegingskader. Afdwingbare de burgers bindende bepalingen kunnen echter niet bij bedoelde algemene maatregel van bestuur worden gesteld.

Met name zou daarbij niet kunnen worden voorzien in de noodzakelijke verplichtingen voor het instandhoudingsbeheer. Daarenboven doet zich bij deze algemene maatregel van bestuur eens te meer voelen het spanningsveld tussen de verhouding van die algemene maatregel van bestuur met de onderscheiden sectorale wetten, een en ander mede in verband met het specialiteitsbeginsel waarop in paragraaf 4.4.2 nader wordt ingegaan. Hieraan doet niet af dat de habitatrichtlijn als rechtstreeks bindend hoger wettelijk kader kan worden aangemerkt.

Ad b en c

Het in de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten kan mede dienen voor de bescherming van gebieden die aangewezen dienen te worden ter uitvoering van de vogel- en habitatrichtlijn. Inmiddels is echter gebleken dat dit op een aantal punten, ook naar het oordeel van de Europese Commissie te kort schiet. Onder andere is dat het geval ten aanzien van de gekozen terminologie in het derde lid van artikel 16, welke afwijkt van artikel 6 van de habitatrichtlijn. De beheersplannen voor beschermde natuurmonumenten kunnen ingevolge artikel 17 van de Natuurbeschermingswet 1998 niet worden vastgesteld dan in overeenstemming met de eigenaar of gebruiker. Een eenzijdige vaststelling van beheersplannen door het daartoe bevoegd gezag, als overeenstemming niet kan worden bereikt, is dus niet voorzien.

Overwogen is of door middel van wijziging van het regime, geldend voor beschermde natuurmonumenten aan de habitatverplichtingen zou kunnen worden voldaan. Hoewel deze vraag bevestigend beantwoord kan worden, is hiervan toch afgezien. Het gevolg ervan zou immers zijn dat voor alle beschermde natuurmonumenten het regime van artikel 6 van de habitatrichtlijn ten volle zou gelden.

Variant c ligt in het verlengde van variant b en gaat voorbij aan de bezwaren die tegen die variant bestaan. Een eigenstandige besluitvorming in alle gevallen op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 ten aanzien van mogelijke aantastingen van vogel- of habitatrichtlijngebieden bevordert een eenduidige afweging van belangen van natuur. Daartegenover staat echter dat het de besluitvormingsproces zeer verzwaard met een extra afwegingsinstrument. Het wordt daarenboven van belang geoordeeld juist met het oog op de belangen van de natuurbescherming dat elk bestuursorgaan in voorkomend geval dit belang in zijn afwegingen betreft. Om deze reden heeft deze variant niet de voorkeur.

Ad d

Deze variant is sterk gerelateerd aan het onderhavig voorstel en meer te beschouwen als een variant daarop. In het onderhavige voorstel geldt als uitgangspunt dat een beheersplan alleen wordt vastgesteld als daartoe de, ecologische, noodzaak bestaat.

Variant d gaat ervan uit dat in alle gevallen dus voor alle vogel- en habitatrichtlijngebieden een beheersplan wordt vastgesteld. Met name voor het zogenoemde instandhoudingsbeheer zou dit een belangrijk sturend instrument kunnen worden. Het zou naast de besluiten waarbij de gebieden op grond van artikel 10a worden aangewezen, extra duidelijkheid kunnen geven omtrent hetgeen wel en niet mogelijk is in de aangewezen gebieden. Niettemin is hiervan afgezien. Verplichte beheersplannen voor alle aangewezen gebieden zouden tot een zware bestuurslast voor gedeputeerde staten onderscheidenlijk rijksorganen leiden. Een zodanige regeling noopt er toe dat dergelijke plannen in beginsel op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, voor vaststelling gereed zouden behoren te zijn. Om deze reden heeft deze variant geen voorkeur gekregen.

4.4. De verhouding met andere besluiten

4.4.1. De verhouding met beschermde natuurmonumenten

Op dit moment is een aantal vogelrichtlijngebieden en gebieden die zijn aangemeld bij de Europese Commissie om te worden aangewezen als habitatrictlijngebied ook aangewezen als beschermd of staatsnatuurmonument. In het licht van het voorgestelde regime waarbij voor gebieden aangewezen op grond van internationale verplichtingen, een wettelijke geregeld regime zal ontstaan voor instandhouding en bescherming, is het ongewenst dat er in voorkomend geval een dubbel beschermingsregime zou gelden.

Voorgesteld wordt een stelsel waarbij het beschermingsregime, geldend voor beschermde of staatsnatuurmonumenten terugtreedt vanaf het tijdstip waarop de betreffende gebieden worden aangewezen op grond van het voorgestelde artikel 10a. Dit is geregeld in artikel 15a van het wetsvoorstel. Deze regeling zal slechts gelden voor die delen die daadwerkelijk onderdeel uitmaken van het aangewezen vogel- of habitatrictlijngebied. Bij de besluiten tot aanwijzing van de vogel- of habitatrictlijngebieden zal in zodanige gevallen de instandhoudingsdoelstelling mede betrekking hebben op de natuurwaarden en het natuurschoon zoals beschermd krachtens de aanwijzing tot beschermd of staatsnatuurmonument. Dit is in het derde lid van het voorgestelde artikel 15a bepaald. De wenselijkheid hiertoe bestaat omdat in beschermde of staatsnatuurmonumenten alle natuurwetenschappelijke aspecten, al dan niet in combinatie met natuurschoon, integraal beschermd zijn. Voor vogel- of habitatrictlijngebieden kan dit anders liggen. De instandhoudingsdoelstelling voor die gebieden kan al naar gelang de omstandigheden, beperkt zijn tot enkele, voor één of enkele soorten belangrijke levensvoorwaarden. In ieder geval het aspect van natuurschoon wordt bij vogel- of habitatrictlijngebieden, anders dan bij beschermde of staatsnatuurmonumenten, niet betrokken. Onverminderd artikel 15a, derde lid, wordt daarom voorgesteld dat ten behoeve van de bescherming van gebieden die zijn of worden aangewezen op grond van artikel 10a ook andere aspecten kunnen worden betrokken dan die welke strikt genomen uit de betreffende verplichtingen op grond van de vogel- of habitatrictlijn zouden kunnen voortvloeien. Toepassing hiervan zal in ieder geval dienen plaats te vinden ten aanzien waarvan de status beschermd of staatsnatuurmonument ontvalt. Onder omstandigheden kan om redenen van nationaal natuurbeschermingsbeleid echter deze meer ruime bescherming ook gelden voor nieuw aan te wijzen gebieden op grond van artikel 10a.

4.4.2. De verhouding met andere wetten

Zoals in paragraaf 4.2.4 is vermeld, wordt voorgesteld dat de afweging, voorgeschreven bij de artikelen 19f en 19g geschiedt in het kader van de onderscheiden sectorwetten. Hieronder worden dan alle wetten begrepen die van toepassing zijn bij voorgenomen realisatie van plannen of projecten. Voorbeelden zijn de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Woningwet en de Ontgrondingenwet. De afweging bij opsporings- en winningsactiviteiten in de mijnbouw kan het beste plaatsvinden in het kader van de (mijnbouw)milieuvergunning. De opsporings- of winningsvergunning (op grond van mijnbouwwet) is vanwege het abstracte karakter van de vergunning niet geschikt voor het maken van de bedoelde afweging.

Hiermee ontstaat een wettelijk stelsel waarbij de Natuurbeschermingswet 1998 dus rechtstreeks de besluitvorming in die andere kaders beïnvloedt, althans voor zover de betreffende activiteiten gevolgen kunnen hebben voor de aangewezen vogel- of habitatrictlijngebieden. Het betekent dat

het betrokken bevoegde gezag op grond van die andere wetten tevens ten volle verantwoordelijk wordt voor de afweging van natuurbelangen die in het geding zijn. Dit bevordert een integrale, efficiënte afweging. De voorgestelde afweging doorkruist hiermee bijvoorbeeld de limitatief-imperatieve stelsels van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet.

Teneinde deze inbreuk op het specialiteitsbeginsel te legitimeren is in het voorgestelde artikel 19e als voorziening bepaald dat eventuele wettelijke beperkingen tot het uitvoeren van de habitattoets ingevolge de bedoelde andere wettelijke kaders, terzijde zijn gesteld. In het voorgestelde derde lid van dat artikel wordt daarenboven bepaald dat beperkende voorschriften ook kunnen worden ingegeven door het belang van de bescherming van de onderhavige vogel- of habitatrichtlijngebieden.

HOOFDSTUK 5. ENKELE BIJZONDERE ONDERWERPEN

5.1 Schade-aspecten

De aanwijzing van gebieden op grond van artikel 10a zal zich niet van de aanwijzing van een gebied tot beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument onderscheiden op het punt van de rechtsgevolgen voorzover deze samenhangen met eventuele schade die betrokken grondeigenaren en gebruikers hiervan kunnen ondervinden.

Over het algemeen kan gesteld worden dat zich eventuele schade eerst voordoet wanneer voornemens bestaan het bestaande gebruik of beheer te wijzigen.

Niettemin kan niet voorbij worden gegaan aan de situatie dat schade ontstaat louter als gevolg van de aanwijzing van een gebied op grond van artikel 10a als zodanig.

Hiervoor is van toepassing het bestaande wettelijk regime van artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998, dat geldt voor gebieden die zijn aangewezen als beschermd natuurmonument. Omdat de onderhavige voorstellen tot aanpassing van die wet onderdeel uitmaken van hoofdstuk 3 van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn geen bijzondere wettelijke voorzieningen nodig in het kader van dit wetsvoorstel. Artikel 31 geldt derhalve ook bij de aanwijzing van vogel- en habitatrichtlijngebieden.

In gevallen dat schade ontstaat als gevolg van besluiten over verzoeken om toestemming tot wijzingen in het bestaande gebruik of tot het verrichten van schadelijke activiteiten, ligt dit anders.

Over verzoeken om schadevergoeding zal als gevolg van het voorgestelde stelsel van besluitvorming in beginsel worden beslist door het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is geweest voor het schadeveroorzakend besluit. Over de schadevergoedingen zal dan ook steeds worden beslist overeenkomstig de regels op basis waarvan het betreffende besluit is genomen.

In het geval dat tot schadevergoeding wordt besloten, kan dit voor betrokken bestuursorganen onredelijk uitvallen, bijvoorbeeld indien zij alleen om overwegingen van natuurbescherming toestemming hebben onthouden. Zij zien zich dan geconfronteerd met financiële lasten als gevolg van rijksbeleid op basis waarvan de onderhavige gebieden op grond van artikel 10a zijn aangewezen.

Daarom wordt voorgesteld daartoe een aan de Wet op de Ruimtelijke Ordening ontleende bepaling in de Natuurbeschermingswet 1998 op te nemen. Artikel 31a uit het wetsvoorstel behelst dat financiële tegemoetkomingen aan die bestuursorganen kunnen worden verstrekt indien zij gehouden zijn aan betrokkenen schadevergoedingen uit te betalen louter

en alleen als gevolg van verplichtingen die voortvloeien uit het voorgestelde afwegingskader.

Ook de kosten voor de uitvoering van beheersplannen, bedoeld in artikel 19a, die in redelijkheid niet ten laste kunnen komen van de betrokkenen, zullen op basis van dit artikel 31 kunnen worden vergoed in de gevallen dat de financiële tegemoetkomingen bepaald bij die beheersplannen overeenkomstig artikel 19a, derde lid, onderdeel c, niet toereikend zouden zijn. Over het algemeen zullen de tegemoetkomingen, bedoeld in dat artikel, echter kostendekkend zijn, zodat schadevergoedingen die die schadeloosstellingen te boven gaan, niet aan de orde zullen zijn.

5.2 Toezicht en handhaving

5.2.1. Algemeen

In Hoofdstuk X van de Natuurbeschermingswet 1998 is het toezicht geregeld op het bij of krachtens deze wet bepaalde. Dit hoofdstuk is ook van toepassing op het bepaalde in het onderhavige wetsvoorstel.

Voor het toezicht op en de handhaving van besluiten, genomen mede met inachtneming van de artikelen 19e, 19g en 19i, zullen voorts gelden de toezichtsbepalingen die in voorkomend geval zijn opgenomen in de onderscheiden sectorwetten op grond waarvan die besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Het feitelijk toezicht en de bevoegdheden van toezichthouders wordt in beide gevallen beheerst door de Algemene wet bestuursrecht.

5.2.2. Naleving vogel- en habitatrichtlijn in Europees perspectief

Teneinde te waarborgen dat Nederland zijn internationale verplichtingen in het kader van de vogel- en habitatrichtlijn kan nakomen, wordt in het wetsvoorstel voorzien in een afgewogen stelsel van preventief en repressief toezicht terzake van besluitvorming door bestuursorganen, die niet behoren tot de Staat. Zoals in paragraaf 4.2.3.3. is aangegeven is ten aanzien van besluiten door andere ministers over plannen, projecten en andere handelingen met mogelijke gevolgen voor de vogel- en habitatrichtlijngebieden de specifieke verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gestalte gegeven door te bepalen dat deze besluiten in overeenstemming met deze minister wordt genomen.

Aan het stelsel van preventief en repressief toezicht liggen de volgende vertrekpunten ten grondslag.

De huidige praktijk, waarin de Europese Commissie over de meest uitlopende zaken activiteiten nadere informatie verlangd en de lidstaten in gebreke stelt indien naar het oordeel van de Europese Commissie de vogel- en habitatrichtlijn niet correct wordt nageleefd, betekent dat Nederland in beginsel over alle gevallen ten volle verantwoordelijkheid moet kunnen afleggen. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is hiervoor binnen de Nederlandse regering het aanspreekpunt. Daarnaast kan het in het wetsvoorstel geregelde toezicht niet los worden gezien van de systematiek van het wetsvoorstel waarbij de in artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn voorgeschreven habitattoets is ondergebracht bij besluitvorming in andere wettelijke kaders. Deze systematiek brengt met zich dat met de naleving van de verplichtingen uit de vogel- en habitatrichtlijn tal van bestuursorganen zijn belast. In gevallen dat Nederland door de Europese Commissie hierop wordt aangesproken zal dit de nodige binnenlandse regie vergen. Ik ben van oordeel dat naast de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ook de provincies na de decentralisatie van rijkstaken en -bevoegdheden op het gebied van de

natuurbescherming in staat moeten worden geacht daarin een belangrijke rol te kunnen spelen.

Tenslotte zal het gekozen toezicht proportioneel moeten zijn in relatie tot de daarmee gemoeide bestuurslasten.

Met het oog hierop is in het wetsvoorstel het toezicht zakelijk samengevat als volgt geregeld. Als vorm van preventief toezicht is in de artikelen 19g en 19i de verklaring van geen bezwaar geïntroduceerd voor besluiten door bestuursorganen, die niet behoren tot de Staat, over plannen, projecten of andere handelingen met mogelijke gevolgen voor de vogel- en habitatrichtlijngebieden in andere wettelijke kaders. Deze verklaring van geen bezwaar wordt in beginsel gegeven door het betrokken college van gedeputeerde staten. Met het oog op zijn specifieke verantwoordelijkheid terzake van de naleving van de vogel- en habitatrichtlijn beschikt de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over de mogelijkheid ingevolge artikel 45, eerste lid, in voorkomende gevallen hieromtrent een aanwijzing te geven.

Deze minister geeft de verklaring van geen bezwaar af in gevallen aangegeven bij algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 19d, derde lid. Hierbij denk ik in ieder geval aan de gevallen dat sprake is van prioritaire soorten en habitats. De reden hiervan is dat in deze gevallen mogelijk-kerwijs nader advies van de Europese Commissie vereist is voordat een besluit over de ingreep kan worden genomen.

De positionering van de verklaring van geen bezwaar als een vorm van preventief toezicht brengt verder met zich mee dat de afweging die ten grondslag ligt aan het besluit, waarvoor de verklaring wordt gegeven, niet in z'n geheel wordt overgedaan in het kader van die verklaring. Veeleer zal sprake zijn van een marginale toets van de toepassing van de verplichtingen uit dit wetsvoorstel door het bevoegd gezag bij de voorbereiding van het betrokken besluit.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in repressief toezicht terzake van genomen besluiten over plannen, projecten en andere handelingen met gevolgen voor de vogel- of habitatrichtlijngebieden. Op grond van artikel 45a kan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het bevoegde gezag hiertoe in het algemeen belang aanwijzingen geven. Om redenen van proportionaliteit geldt dit toezicht alleen terzake van besluiten waarvoor geen verklaring van geen bezwaar vereist is van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Het sluitstuk van de regeling is de in artikel 57, derde lid, neergelegde bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het bestuursorgaan, dat een besluit met toepassing van de verplichtingen uit dit wetsvoorstel heeft genomen, te verzoeken bestuursdwang toe te passen voor het handelen in strijd met dat besluit. Hiermee kan in een uiterste geval, bijvoorbeeld naar aanleiding van een ingebrekestelling van de Europese Commissie of een veroordeling door het Europese Hof van Justitie op initiatief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij corrigerende maatregelen worden getroffen. Deze bepaling is afgeleid van een analoge bepaling in de Wet milieubeheer (artikel 18.14) ten behoeve van de handhaving van de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen.

Tenslotte mag in dit verband niet onvermeld blijven de mogelijkheid die de Provinciewet (artikel 261), de Gemeentewet (artikel 268) en de Waterschapswet (artikel 156) biedt besluiten van bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen wegens strijd met het recht of het algemeen belang voor vernietiging voor te dragen.

5.3 Lasten voor de overheid, burgers en het bedrijfsleven

In het onderhavige wetsvoorstel is er voor gekozen, mede afwegende varianten als vermeld in paragraaf 4.3, de afweging over plannen, projecten en andere handelingen primair in handen te leggen van het bestuursorgaan dat krachtens enig wettelijk voorschrift tot besluitvorming wordt geroepen. Deze keuze is mede bepaald door het kabinetsbeleid, gericht op deregulering.

Het onderhavig voorstel leidt er toe dat bestuursorganen gehouden zullen zijn tot toepassing van het voorgestelde afwegingskader voorzover zij dienen te besluiten over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor natuurwaarden in vogel- of habitatrichtlijngebieden.

Zij nopen de betrokken bestuursorgaan tot een afweging waarbij ten volle met het belang van de natuurbescherming rekening wordt gehouden, onder andere op basis van een passende beoordeling van die handelingen.

Tot deze afweging zijn zij echter ook thans reeds gehouden. De vogel- en habitatrichtlijngebieden maken immers grotendeels onderdeel uit van de EHS. Voor gebieden binnen de EHS gelden op grond van het Structuurschema Groene ruimte overeenkomstige procedurele voorschriften als in dit voorstel vervat.

Met het onderhavige wetsvoorstel worden ook voor de bescherming van vogel- en habitatrichtlijngebieden taken toegekend aan gedeputeerde staten en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Ten dele betreft dit het instandhoudingsbeheer en ten dele ook de betrokkenheid bij de toepassing van het voorgestelde afwegingskader door andere bestuursorganen in het kader van sectorale wetgeving, door het vereiste dat een verklaring van geen bezwaar is vereist alvorens besluiten kunnen worden genomen.

Gedeputeerde staten zijn ingevolge dit voorstel tevens, in gevallen dat wettelijke voorschriften voor besluitvorming in het kader van sectorale wetgeving of autonome verordening ontbreken, belast met de vergunningverlening, bedoeld in artikel 19d. Voorts zijn zij verantwoordelijkheid voor het opstellen, indien nodig, van beheersplannen.

De taken en bevoegdheden voor gedeputeerde staten liggen in het verlengde van de reeds tot stand gebrachte decentralisatie van het vergunningenregime voor beschermde natuurmonumenten. Daar deze vergunningenregimes voor de gebieden, aangewezen op grond van artikel 10a, komen te vervallen, zullen de nieuwe bestuurslasten die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, voor de colleges van gedeputeerde staten beperkt zijn. Zij kunnen worden opgevangen met de in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 overgedragen formatie en middelen.

De extra bestuurslasten voor de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zullen ook beperkt zijn omdat geldt dat op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 voor een aantal aangelegenheden en gebieden beheerstaken bij die minister zouden blijven berusten krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 16, zesde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

Van extra lasten voor burgers en het bedrijfsleven is geen sprake, nu wordt voorgesteld aan te sluiten bij de bestaande wettelijke afwegingskaders. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL), waaraan het wetsvoorstel is voorgelegd, heeft geoordeeld dat het wetsvoorstel een structurele verlichting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven kan betekenen¹.

¹ Brief ACTAL d.d. 23-05-2001, kenmerk RL/MS/2001/160 inzake voorstel van wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998.

Handelingen verricht ten behoeve van bestendig beheer en onderhoud zullen in beginsel kunnen worden gecontinueerd. Ook voor de justitiebelen geldt dat zij in casu in samenhang met beleid zoals vastgesteld in het SGR niet worden geconfronteerd met nieuw beleid.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (artikel 1)

Prioritaire typen natuurlijke habitats en prioritaire soorten zijn gedefinieerd in artikel 1 van de habitatrichtlijn. In de voorgestelde begripsomschrijving wordt daarnaar verwezen.

Prioritaire typen habitats zijn typen habitats die gevaar lopen te verdwijnen en waarvoor de Europese Gemeenschap bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van het verspreidingsgebied is gelegen op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. Voor soorten geldt dit in overeenkomstige zin.

Een initiatiefnemer is iedere natuurlijke of rechtspersoon die het initiatief neemt tot het realiseren of uitvoeren van plannen, projecten of handelingen als bedoeld in artikel 19d. De initiatiefnemer zal hiervoor ook verantwoordelijk zijn. Die verantwoordelijkheid betreft ook het in voorkomend geval realiseren van compensatiemaatregelen.

De instandhoudingsdoelstelling bepaalt de reikwijdte van de bescherming als gevolg van de aanwijzing van een vogel- of habitatrichtlijngebied. De instandhoudingsdoelstelling kan beperkt zijn tot enkele natuurwaarden of een beschermingsregime inhouden gedurende slechts beperkte perioden van het jaar, een en ander gerelateerd aan de habitats of soorten die ingevolge één van de richtlijnen bescherming behoeven. In het voorgestelde artikel 10a wordt bepaald dat de instandhoudingsdoelstelling ook andere natuurwaarden kan betreffen dan die welke strikt genomen alleen uit de verplichtingen bedoeld in die richtlijnen, voortvloeien.

Artikel I, onderdeel B (artikel 2)

Dit artikel bevat enige procedurele bepalingen ingeval een aangewezen vogel- of habitatrichtlijngebied is gelegen in meer provincies. Uitgangspunt van artikel 2 is dat gedeputeerde staten van de provincie in wier grondgebied het grootste deel van het gebied is gelegen, bevoegd bestuursorgaan zijn. Voorzover het echter om concrete uitvoeringsbeschikkingen gaat ten aanzien van delen van die gebieden die zijn gelegen op het grondgebied van een andere provincie kunnen besluiten slechts worden genomen in overeenstemming met gedeputeerde staten van die andere provincie. Deze voorstellen sluiten aan bij de regels terzake die thans reeds in de Natuurbeschermingswet 1998 zijn opgenomen.

Artikel I, onderdeel E (artikel 10a)

Het eerste lid van dit artikel geeft de wettelijke basis voor de aanwijzing van gebieden ter uitvoering van de vogel- en habitatrichtlijn.

De instandhoudingsdoelstelling van een gebied, die wordt vastgesteld bij het aanwijzingsbesluit, bepaalt de reikwijdte van het beschermingsregime. Deze instandhoudingsdoelstelling is van belang voor de verdere besluitvorming. Voorgenomen activiteiten worden getoetst aan de instandhoudingsdoelstelling.

Het derde lid moet in samenhang worden gezien met de regeling in artikel 15a eerste lid, die een stapeling van beschermingsregimes in één gebied

beoogd te voorkomen. In artikel 15a, eerste lid, is bepaald dat een op grond van artikel 10a aangewezen gebied niet kan worden aangewezen als beschermd natuurmonument. Door de bepaling in het derde lid dat de instandhoudingsdoelstelling voor een op grond van artikel 10a aangewezen gebied ook betrekking kan hebben op het natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied, is in dat geval het beschermingsregime voor artikel 10a gebieden ook van toepassing op evengenoemde waarden. Voor de bescherming van deze waarden is de aanwijzing van het gebied als beschermd natuurmonument dan niet langer noodzakelijk.

De begrenzing van de gebieden zal bij de aanwijzing nauwkeurig op kaart worden bepaald. In de toelichting op de beschikking zal ingegaan worden op in ieder geval de rechtsgevolgen, waaronder het gewenste en noodzakelijke beheer en het bestaande gebruik.

Artikel I, onderdeel F (artikel 11)

In artikel 11 is de aanwijzingsprocedure opgenomen voor beschermde natuurmonumenten. Voorgesteld wordt deze eveneens aan te wenden voor nieuwe aanwijzingen van gebieden ter uitvoering van de verplichtingen op grond van de vogel- en habitatrichtlijn.

In afwijking van de procedure worden de bedenkingen tegen ontwerpbesluiten niet bij gedeputeerde staten maar bij de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ingediend. Als gevolg hiervan blijft voor aanwijzingsbesluiten als hier bedoeld het vierde lid eveneens buiten toepassing.

Artikel I, onderdeel G (artikel 12)

Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 12 ten aanzien van gebieden als bedoeld in artikel 10a, kunnen deze gebieden ook voorlopig, voordat de procedure van artikel 11 is doorlopen, aangewezen worden als een gebied in de zin van artikel 10a. Een voorlopige aanwijzing kent dezelfde rechtsgevolgen als een definitieve aanwijzing. Ten aanzien van een op grond van artikel 12 voorlopig aangewezen gebied geldt derhalve het afwegingskader van de artikelen 19e, 19f, 19g en 19h en kunnen beheersmaatregelen als bedoeld in de artikelen 19a, 19b, 19c en 21 getroffen worden.

Aan een voorlopige aanwijzing zal, met name, bij de aanwijzing van gebieden op grond van de habitatrichtlijn behoefte bestaan. Deze aanwijzing dient immers direct na het vaststellen van de communautaire lijst als bedoeld in artikel 4, vierde lid, van de habitatrichtlijn zijn beslag te krijgen. Dat wil zeggen dat voor de gebieden die op de communautaire lijst staan direct het volledige beschermingsregime moet gelden. De procedure als bedoeld in artikel 11 kan hier niet worden afgewacht. Voorts houdt dit artikel ook de mogelijkheid open ook al vanaf een eerder tijdstip bescherming te bieden aan gebieden die in aanmerking zullen komen als te beschermen krachtens artikel 10a gelet op de verplichtingen van vogel- of habitatrichtlijn. De gemeenschapstrouw brengt met zich mee dat te beschermen gebieden ook daadwerkelijk worden veiliggesteld. In beginsel zal dit dienen te geschieden vanaf het moment dat duidelijk is dat die gebieden beschermenswaardig zijn. Zou dit anders zijn, dan zou de uitvoering van de beide richtlijnen niet overeenkomstig de doelstellingen van de gemeenschapswetgever zijn.

In samenhang hiermee is het wenselijk geoordeeld de termijnen vervat in het tweede lid niet te doen gelden voor de onderhavige aanwijzingen.

Artikel I, onderdeel H (artikel 14)

Artikel 14 regelt de bekendmaking van besluiten op grond van de artikelen 10a en 12.

Artikel I, onderdeel I (artikel 15)

Het behoeft niet te worden uitgesloten dat de aanwijzing van vogel- of habitatrictlijngebieden ongedaan gemaakt kan worden. Gelet op hetgeen met de aanwijzing van deze gebieden wordt beoogd en het belang, ook internationaal van de aanwijzing, zal dit evenwel niet dan bij hoge uitzondering aan de orde kunnen zijn.

Artikel I, onderdeel J (artikel 15a)

Dit artikel beoogt de stapeling van het regime geldend voor beschermde natuurmonumenten en het regime geldend voor gebieden als bedoeld in artikel 10a, in één gebied te voorkomen. Hiertoe is in het eerste lid bepaald dat een op grond van artikel 10a aangewezen gebied niet kan worden aangewezen als beschermd natuurmonument. Dit betekent niet dat hierdoor andere natuurwaarden dan bedoeld in de vogel- en habitatrictlijn in dat gebied niet meer beschermd kunnen worden onder het regime van de Natuurbeschermingswet 1998. In dit verband wordt gewezen op artikel 10a, derde lid, waarin is bepaald dat onder de instandhoudingsdoelstelling van een op grond van artikel 10a aangewezen gebied ook andere dan in de vogel- en habitatrictlijn bedoelde doelstellingen ten aanzien van het natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied, kunnen worden begrepen. De bescherming van die waarden vindt dan plaats door middel van de aanwijzing van het gebied ingevolge artikel 10a.

Het tweede lid bepaalt dat een besluit houdende aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument vervalt als dat gebied wordt aangewezen als gebied bedoeld in artikel 10a. Teneinde de bescherming van andere natuurwaarden dan bedoeld in de vogel- en habitatrictlijn te continueren, is in het derde lid bepaald dat de instandhoudingsdoelstelling voor het artikel 10a gebied mede betrekking heeft op die andere natuurwaarden. Dat wordt dan verder uitgewerkt bij het besluit tot aanwijzing van het gebied als bedoeld in artikel 10a. Op deze wijze blijft voor de justitiabelen ook duidelijk welke de rechtsgevolgen van de aanwijzing op grond van artikel 10a zijn. De bescherming die het gebied voor het tijdstip van die aanwijzing genoot als beschermd natuurmonument, gaat derhalve dan naadloos over op die volgend uit de aanwijzing ingevolge artikel 10a van de wet.

De begrenzing van een beschermd natuurmonument komt niet altijd overeen met de begrenzing van een ingevolge artikel 10a aangewezen gebied. Het bepaalde in het tweede lid leidt er tevens toe dat het aanwijzingsbesluit tot beschermd natuurmonument in stand blijft voor delen van het beschermd natuurmonument, die buiten het op grond van artikel 10a aangewezen gebied liggen.

Artikel I, onderdeel K

Met deze aanpassing wordt artikel 16 in overeenstemming gebracht met de in de habitatrictlijn gehanteerde terminologie. De aanpassing is redactioneel omdat het criterium «zwaarwegende openbare belangen» inhoudelijk niet afwijkt van het in de habitatrictlijn gehanteerde «dwingende redenen van groot openbaar belang».

Artikel I, onderdeel M

Artikel 19a

Op dit artikel is in het algemeen deel van deze memorie ingegaan. Artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn en artikel 3, tweede lid, van de vogelrichtlijn noopt tot deze bepaling. De wettelijke mogelijkheid tot het kunnen vaststellen van beheersplannen is daarnaast noodzakelijk tegen de achtergrond van artikel 2, eerste lid, van de habitatrichtlijn en artikelen 2 en 3, eerste lid, in de vogelrichtlijn.

In artikel 2, eerste lid, van de habitatrichtlijn is bepaald dat het doel van de habitatrichtlijn is bij te dragen aan de biologische diversiteit door het instandhouden van natuurlijke habitats en wilde flora en fauna op het Europees grondgebied van de lidstaten. Het beoogde resultaat is ten algemene de gunstige staat van instandhouding van de habitats of de soorten te behouden of te herstellen. Bij het treffen van maatregelen wordt ingevolge artikel 2, derde lid, van de habitatrichtlijn rekening worden gehouden met economische, sociale en culturele eisen en regionale en lokale bijzonderheden. Van gelijke strekking zijn de artikelen 2 en 3, eerste lid, van de vogelrichtlijn met dien verstande dat het doel gericht is op het beschermen, instandhouden of herstellen van voldoende gevarieerdheid van leefgebieden voor de in de richtlijn aangewezen vogelsoorten.

Wat de gunstige staat van instandhouding is, is bepaald in artikel 1, onder e en i, van de habitatrichtlijn.

Voor habitats wordt in dat artikel de staat van instandhouding als gunstig beoordeeld als:

- a. het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en
- b. de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en
- c. de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is.

De staat van instandhouding van een soort wordt als gunstig beschouwd als:

- a. uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en
- b. het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

Het beheersplan wordt vastgesteld voor een periode van zes jaar. Dit komt overeen met de duur van subsidieverlening op grond van de Subsidieregeling natuurbeheer 2000 en de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer.

In het vierde lid is de verplichting voor eigenaren en gebruikers neergelegd, die erin voorziet dat de in het beheersplan beschreven maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Het overtreden van deze plicht zelf is niet strafbaar gesteld. Deze plicht kan in dit verband worden gezien als een inspanningsverplichting van de eigenaar en gebruiker. Pas als de kwaliteit van het gebied in het geding is of versturende effecten optreden voor de soorten kan het treffen van maatregelen worden afgedwongen. Hierin voorziet artikel 19c in de mogelijkheid eigenaren en gebruikers aan

te schrijven op het nakomen van verplichtingen. Bedoelde criteria zijn ontleend aan artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn.

Bij de voorbereiding van het beheersplan zullen de eigenaar en de gebruiker betrokken worden. Voor relatief grote gebieden kan dit betekenen dat het bestuursorgaan moet overleggen met een groot aantal personen.

Mede hierom wordt voorgesteld afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren op de totstandkoming van het beheersplan. Het bestuursorgaan voldoet daarmee aan de in het eerste lid van dit artikel neergelegde overlegverplichting.

In het voorgestelde zesde lid van dit artikel is bepaald dat alvorens een beheersplan wordt vastgesteld ook overleg wordt gepleegd met de betrokken gemeentebesturen.

Artikel 19b

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet, is het voorstel dat voor aangewezen vogel- en habitatrichtlijngebieden de voor het beheer van die gebieden primair verantwoordelijke minister verantwoordelijk is voor het vaststellen van beheersplannen als bedoeld in dit artikel, vooral gerelateerd aan het gegeven dat die ministers ingevolge die verantwoordelijkheid veelal voor het beheer van die gebieden integrale plannen voor die gebieden opstellen. Het ligt om die reden niet voor de hand dat gedeputeerde staten dan belast zouden dienen te worden met het opstellen van dergelijke plannen.

Die integrale plannen voor het beheer kunnen plannen krachtens wettelijk voorschrift zijn, maar dit is geen formeel vereiste. Voorzover die plannen tevens worden aangewend voor het beheer van de natuurwaarden van het gebied, kunnen de plannen bedoeld in dit artikel onderdeel vormen van die plannen. Die onderdelen zullen dan uiteraard wel de procedure, bepaald in dit artikel voor het vaststellen van die plannen dienen te hebben doorlopen.

Artikel 19c

Dit artikel hangt samen met de naleving van het beheersplan door eigenaren en gebruikers. Het naleven van het beheersplan dient te kunnen worden gewaarborgd gelet op instandhoudingsverplichtingen voor vogel- en habitatrichtlijngebieden.

Indien eigenaren en gebruikers het voorgestane noodzakelijke beheer niet uitvoeren, kunnen zij daartoe worden aangeschreven. Aan die aanschrijving zullen zij dienen te voldoen. Omdat het naleven van de beheersverplichtingen voor hen naar mag worden verwacht over het algemeen een kostenpost zal zijn, wordt bij die aanschrijving mede bepaald wat de hoogte van de schadeloosstelling zal zijn.

Omdat een aanschrijving een ingrijpende maatregel is, ook tegen de achtergrond van het eigendomsrecht, wordt op deze manier mede gewaarborgd dat de rechter die in voorkomend geval wordt benaderd, gelijktijdig kan oordelen over de redelijkheid van de aanschrijving en de schadeloosstelling.

Artikel 19d

Artikel 19d kan worden beschouwd als de tegenhanger van artikel 19a. Waar in artikel 19a de positieve bescherming van de kwaliteit van de natuurlijke leefgebieden en soorten is geregeld, biedt artikel 19d basis voor bescherming erop gericht aantasting van de kwaliteit van de natuur-

lijke leefgebieden en versturende effecten voor de soorten, waarvoor de gebieden zijn aangewezen, te voorkomen.

Dit artikel bevat een algemeen verbod om zonder vergunning plannen, projecten of andere handelingen te verrichten die evengenoemde effecten kunnen hebben.

Het artikel heeft dus betrekking op alle activiteiten, onder welke benaming ook, die deze effecten hebben. Gelet op artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn wordt daarom voorgesteld te kiezen voor de duiding van deze activiteiten als plannen of projecten. Indien hiermee echter zou worden volstaan zou het licht kunnen voorkomen dat er een gat in de bescherming valt doordat niet alle activiteiten zich in die duiding laten begrijpen. Daarom wordt voorgesteld te bepalen dat ook het verrichten van andere handelingen onder het verbod valt.

Het artikel maakt geen onderscheid tussen de effecten van de projecten, plannen en andere handelingen. Het artikel verzekert dus de bescherming tegen kleine aantastingen en tegen aantastingen met significante gevolgen. Voor kleine aantastingen vloeit dit verbod voort uit het tweede lid van artikel 6 van de habitatrichtlijn. Op aantastingen met significante gevolgen ziet het derde lid van dat artikel.

Het tweede lid van dit artikel vormt de basis voor het voorstel dat de toets die de habitatrichtlijn eist, plaatsvindt in het kader van sectorale wetgeving door het betrokken bevoegd gezag. Voor besluiten die op grond van die andere wetgeving wordt genomen, geldt ingevolge het tweede lid, onderdeel b, een wettelijke vrijstelling. Uitgezonderd van deze besluiten zijn de algemeen verbindende voorschriften zoals bijvoorbeeld de bij of krachtens gemeentelijke verordening vastgestelde vrijstellingsregelingen voor het verrichten van in die regeling aangeduide activiteiten. Dit betekent dat in het geval waarin een project, plan of handeling is vrijgesteld van een bij verordening vastgesteld verbod voor het verrichten van dat plan, project of die handeling zijn vereist, moet worden teruggevallen op het vergunningstelsel van het eerste lid van artikel 19d. Dit wordt niet anders als het bevoegd gezag nadere eisen kan stellen zoals bijvoorbeeld in de algemene maatregelen van bestuur op grond van de artikelen 8.40 en 8.44 van de Wet milieubeheer, wordt op dit vergunningstelsel teruggevallen. De reden daarvan is dat de ingevolge de habitatrichtlijn voorgeschreven afweging moet worden gemaakt voordat een besluit wordt genomen dat strekt tot het uitvoeren van de betrokken activiteit. De habitatafweging kan daarom niet worden gekoppeld aan de nadere eisen die het bevoegd gezag kan stellen aan activiteiten die reeds bij algemene regels zijn toegestaan.

Met het begrip «vereist» in artikel 19d, tweede lid, onderdeel b, wordt tot uitdrukking gebracht dat geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 noodzakelijk zal zijn als in andere wettelijke kaders een besluit voorzien is. Dit betekent dat ook in de gevallen dat een dergelijk besluit niet of niet geheel overeenkomstig de habitatrichtlijn genomen is, geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig is. Voor deze opzet is gekozen om te voorkomen dat een initiatiefnemer door een niet correcte afweging in een ander wettelijk kader plots geconfronteerd wordt met het herleven van het in het eerste lid van artikel 19d neergelegde verbod. Overigens voorziet het wetsvoorstel in een uitgebreid toezichtarrangement om de correcte toepassing van de habitattoets in andere wettelijke kaders te bevorderen.

De bewoordingen van voorgestelde artikel 19d, tweede lid, leiden er verder toe dat naast een bestemmingsplan eveneens geen vergunning op grond van het eerste lid noodzakelijk is. Het voorgestelde artikel 19e,

eerste en tweede lid, voorziet erin dat in voorkomende gevallen de habitatafweging bij de voorbereiding van dat plan plaatsvindt.

In het derde lid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld wanneer de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de plaats inneemt van gedeputeerde staten. Aansluiting zal hierbij worden gezocht bij algemene maatregel van bestuur die thans in voorbereiding is ingevolge artikel 16, zesde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Op van basis van deze bepaling worden handelingen aangewezen waarvoor een vergunning wordt verleend door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Dit vierde lid is overeenkomstig artikel 16, zesde lid, geldend voor beschermde natuurmonumenten.

Artikel 19d vervult tevens een functie als vangnet voor de regulering van activiteiten die niet door enig wettelijk voorschrift worden beheerst.

Artikel 19e

Dit artikel bevat de noodzakelijke wettelijke voorziening die het de onderscheiden bestuursorganen mogelijk maakt besluiten ten aanzien van activiteiten op grond van sectorale wetgeving te nemen met inachtneming van het afwegingskader zoals de habitatrichtlijn dat voorschrijft. Het artikel stelt voorschriften in die andere wetten terzijde die zouden belemmeren deze toetst volledig uit te voeren. Het geeft daarenboven de mogelijkheid noodzakelijke voorschriften of beperkingen aan die besluiten te verbinden teneinde te waarborgen dat de staat van instandhouding niet wordt geschaad.

Ingevolge dit artikel dient het betrokken bestuursorgaan bij besluiten rekening te houden met de instandhoudingsdoelstelling van het gebied. In tegenstelling tot plannen en projecten met significante gevolgen waar gedetailleerd wordt aangegeven welke gevolgen moeten worden verbonden aan deze toets, geeft artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn aan dat de bescherming passend moet zijn. Dit betekent dat rekening dient te worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dit impliceert dat het bestuursorgaan met het oog op de instandhoudingsdoelstelling van het gebied in staat wordt gesteld een brede belangenafweging terzake van die handeling te maken.

Het voorgestelde tweede lid geeft aan bij welke besluiten het bestuursorgaan rekening moet houden met de instandhoudingsdoelstelling van het richtlijngebied. In het voorgestelde onderdeel a zijn de besluiten aangewezen waarvoor ook op grond van de Wet milieubeheer een milieu-effectrapport moet worden opgesteld.

Tot de in onderdeel b bedoelde besluiten behoren de besluiten tot het vaststellen van plannen. Hieronder vallen in beginsel alle plannen met uitzondering van plannen die het karakter hebben van een beleidsverklaring. Tenslotte behoren tot de in onderdeel c bedoelde besluiten alle andere dan in onderdelen a en b bedoelde besluiten waarbij het bestuursorgaan rekening moet houden met de instandhoudingsdoelstelling van het betrokken richtlijngebied. Van deze categorie besluiten zijn echter de algemeen verbindende voorschriften uitgesloten. Voorzover daarin plannen, projecten of andere handelingen worden toegestaan zal in voorkomende gevallen de habitatafweging moeten plaatsvinden bij een voor dat plan, project of andere handeling vereist besluit dan wel bij afwezigheid daarvan bij het nemen van de vergunning op grond van het voorgestelde artikel 19d.

Artikel 19f

Op de ingevolge dit artikel voorgeschreven passende beoordeling is ingegaan in paragraaf 4.2.4 van de memorie onder afwegingskader.

Artikel 19g

Dit artikel bevat de materiële inhoud van artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn. In verband met de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor de uitvoering van de richtlijn in Nederland, bevatten het derde, vierde en vijfde lid, een aantal bijzondere voorzieningen.

Ten aanzien van prioritaire habitats en soorten dient alvorens een toestemming kan worden gegeven tot het in uitvoering nemen van projecten, plannen of handelingen advies van de Europese Commissie te worden ingewonnen.

In het vierde lid is tot uitdrukking gebracht dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in beginsel verantwoordelijk is voor de adviesaanvraag. In voorkomende gevallen wordt de mogelijkheid geboden dat het advies gevraagd wordt door een andere minister. In dat geval wordt de adviesaanvraag gedaan in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Daarnaast is het wenselijk geoordeeld dat gedeputeerde staten onderscheidenlijk de genoemde minister in de gelegenheid worden gesteld voorgenomen besluiten te beoordelen in het licht van de vereisten van de habitatrichtlijn. Voorzover het bestuursorganen betreft die niet behoren tot de Staat geschiedt dit op basis van de mogelijkheid dat gedeputeerde staten of die minister een verklaring van geen bezwaar kunnen weigeren. Als een verklaring van geen bezwaar niet binnen zes weken is verleend wordt die verklaring geacht te zijn gegeven. Deze voorziening heeft de voorkeur gekregen op basis van het oordeel dat hiermee de bestuurspraktijk niet te zeer wordt belast.

Verwezen wordt voorts naar het gestelde omtrent een en ander in het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 19h

Ook voor de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie.

In samenhang met het bepaalde in artikel 19g, vierde lid, kan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in kennis komen met de voorgenomen compenserende maatregelen alvorens besluiten daarover worden genomen. Dit hangt samen met de op de lidstaat rustende verplichting om aan de Europese Commissie de genomen compenserende maatregelen te melden. Ingevolge artikel 19k stelt de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de Europese Commissie op de hoogte van deze maatregelen.

Artikel 19i

Voorzover het bestuursorganen betreft die niet behoren tot de Staat bevat dit artikel de voorziening voor toezicht door gedeputeerde staten onderscheidenlijk de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in de vorm van de verklaring van geen bezwaar voor besluiten als bedoeld in artikel 19d, derde lid, doch voor plannen, projecten en andere handelingen die geen significante gevolgen hebben.

Artikel 19j

Het zal in de praktijk veel voorkomen dat ten aanzien van een plan, project of handeling verschillende bestuursorganen een besluit als bedoeld in de artikel 19e, eerste lid nemen. Coördinatie van de besluitvorming is dan wenselijk. Dit is anders voor plannen, projecten of handelingen waarvoor reeds specifieke coördinatieregelingen in bijzondere wetten gelden. In die gevallen is coördinatie op grond van dit wetsvoorstel niet vereist.

Het bestuursorgaan dat weet dat er nog andere bestuursorganen zijn die dergelijke besluiten moeten nemen, stelt de initiatiefnemer hiervan ingevolge het eerste lid in kennis. Het ligt voor de hand dat het betreffende bestuursorgaan dit doet bij bevestiging van de aanvraag.

In dit wetsvoorstel is, vooruitlopend op de coördinatie bepalingen die mogelijk in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen zullen worden, het aan de initiatiefnemer om schriftelijk om coördinatie te verzoeken. De coördinatie is immers in belang van de initiatiefnemer. Indien deze er voor kiest om geen schriftelijk verzoek om coördinatie in te dienen dan loopt hij het risico geconfronteerd te worden met tegenstrijdige besluitvorming.

Bestuursorganen hebben echter ook een eigen verantwoordelijkheid om voor coördinatie van besluitvorming te zorgen. Zij kunnen dan ook vanuit die eigen verantwoordelijkheid ambtshalve tot coördinatie besluiten. Ingevolge het vierde lid van dit artikel kunnen zij dan in beginsel zelf een keuze maken wie als coördinerend orgaan zal optreden. Ingeval een expliciete beslissing op dit punt niet wordt genomen, dan geldt ingevolge datzelfde vierde lid dat dan het hogere bestuursorgaan optreedt als coördinerend bestuursorgaan.

Coördinatie is vooral van belang bij het opstellen van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19f en in voorkomende gevallen bij het vaststellen van compenserende maatregelen als bedoeld in artikel 19h; dit dient in het kader van de coördinatie dan ook door de bestuursorganen gezamenlijk ter hand worden genomen. In de afzonderlijke besluiten van de betrokken bestuursorganen kan hier dan naar verwezen worden.

Artikel 19k

Dit artikel hangt samen met de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor de uitvoering van de habitatrichtlijn. Deze brengt met zich dat deze minister volledig geïnformeerd dient te zijn over de wijze waarop andere bestuursorganen uitvoering hebben gegeven aan de toets overeenkomstig de eisen van artikel 6 van de habitatrichtlijn.

Artikel I, onderdeel N (artikel 19l)

In artikel 19l is meer in het algemeen bepaald dat een ieder voldoende zorg voor een op grond van artikel 10a aangewezen gebied in acht neemt. Dit artikel is een vangnet voor die gevallen waarin sprake is van kennelijk onzorgvuldig handelen waardoor de natuurwaarden, waarvoor het gebied is aangewezen, worden aangetast zonder dat een specifiek wettelijk voorschrift wordt overtreden.

Het overtreden van deze zorgplicht is strafbaar gesteld in de Wet economische delicten.

Artikel I, onderdeel O (artikel 20)

Artikel 20

In het eerste en tweede lid van dit artikel is de bevoegdheid van gedeputeerde staten onderscheidenlijk de Minister neergelegd de toegang tot een beschermd natuurmonument of een op grond van artikel 10a aangewezen gebied te beperken.

Aan het vierde lid ligt de gedachte ten grondslag dat het betreden van het gebied door de eigenaar, de gebruiker of hun huisgenoten in het algemeen niet als schadelijke handeling kan worden beschouwd. Indien de natuurwaarden zo kwetsbaar zijn dat zelfs het betreden door even genoemde personen tot schade leidt, ligt het meer voor de hand tot aankoop van het betreffende gebied over te gaan dan deze personen de toegang te ontzeggen.

Teneinde de bevoegdheden van gedeputeerde staten en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te kunnen sanctioneren is in het derde lid een verbod neergelegd zich te bevinden in een beschermd natuurmonument of een ingevolge artikel 10a aangewezen gebied waarvan de toegang is beperkt. Overtreding van dit verbod is strafbaar gesteld via de Wet economische delicten.

Dit voorstel voor een nieuw artikel 20 is mede gebaseerd op heroverweging van het thans in de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen regeling met betrekking tot de toegang tot beschermde natuurmonumenten. Dit voorstel is mede aan te merken als een verbetering van die regeling, ook voor beschermde natuurmonumenten.

Artikel I, onderdeel P (artikel 21)

Het kan zijn dat in op grond artikel 10a aangewezen gebieden, ondanks de maatregelen die in het kader van de artikel 19a en 19b zijn getroffen, de kwaliteit van de te beschermen natuurwaarden verdwijnen of voor die waarden versturende effecten optreden. Mede gelet op artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn is het in dergelijke gevallen gewenst dat er eventueel tegen de wil van de eigenaar en gebruiker de benodigde maatregelen door de overheid worden getroffen. Dit artikel voorziet in die mogelijkheid.

Het moge duidelijk zijn dat een dergelijk ingrijpen van de overheid in particuliere eigendommen met de nodige terughoudendheid moet worden betracht. Niet iedere aantasting, hoe klein ook wettigt overheidsingrijpen. Het moet gaan om betekenende inbreuken op de instandhoudingsdoelstellingen die in de betreffende gebieden gelden.

Het artikel kan mede dienen om de naleving van het beheersplan te realiseren als de aanschrijving, bedoeld in artikel 19c.

Artikel I, onderdeel T (artikel 31a)

Het in het wetsvoorstel voorziene systeem van implementatie van de afweegformule uit artikel 6 van de habitatrichtlijn via de onderscheiden sectorale wetten gaat er vanuit dat eventuele aanspraken op schadevergoeding eveneens worden afgehandeld volgens het schadevergoedingsregime van die wetten. Nu de aanwijzing van gebieden ingevolge artikel 10a geschiedt door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, worden andere bestuursorganen bij de uitoefening van hun bevoegdheden aan een bepaald afwegingskader gebonden. De hogere kosten die hiermee samenhangen en redelijkerwijs niet geheel ten laste van dat

bestuursorgaan behoren te blijven, kunnen voor vergoeding door genoemde Minister in aanmerking komen.

Artikel I, onderdelen W tot en met Z

Deze artikelen betreffen wijziging van enkele meer procedurele aard die gelden voor beschermde natuurmonumenten, maar die ook van toepassing zijn ten aangewezen gebieden als bedoeld in artikel 10a.

Artikel I, onderdeel BB (artikel 45a)

Op grond van dit artikel kan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aanwijzingen geven betreffende de te nemen besluiten. Dit wetsvoorstel voorziet in deze mogelijkheid omdat het voor de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij – die verantwoordelijk is voor de juiste implementatie van de vogel- en habitatrichtlijn – mogelijk moet zijn om te kunnen ingrijpen indien er een schending van de richtlijnen dreigt.

Artikel I, onderdeel DD (artikel 57)

Het eerste en tweede lid van dit artikel voorzien in een aanvullende grondslag voor het toepassen van bestuursdwang terzake van besluiten genomen op grond van de artikelen 19c, eerste en derde lid, en 19d, eerste lid, van het voorstel. Voor besluitvorming in andere kaders leidt de systematiek van het wetsvoorstel ertoe dat ook de handhaving volgens de regels van die andere wettelijke kaders dient te geschieden.

Artikel II

Overtredingen van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn strafbaar gesteld bij de Wet op de economische delicten. Deze wijziging van die wet geldt de verboden voorgesteld bij dit wetsvoorstel.

Artikel III, onderdeel A

In artikel 19 van de Flora- en faunawet is de mogelijkheid geopend om een bepaalde plaats als beschermde leefomgeving aan te wijzen voor een beschermde inheemse planten- of diersoort. Het voorgestelde derde lid voor dit artikel beoogt te voorkomen dat plaatsen als beschermde leefomgeving worden aangewezen voorzover die plaatsen gelegen zouden zijn in gebieden die zijn aangewezen op grond van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit is overeenkomstig als bij dit wetsvoorstel is voorgesteld voor de samenloop tussen beschermde natuurmonumenten en richtlijngebieden, aangewezen op grond van dat artikel. Uiteraard is deze voorziening beperkt tot die gevallen waarin het dezelfde planten- of diersoort betreft als die waarop de bescherming van het aangewezen (richtlijn-)gebied betrekking heeft.

Artikel III, onderdeel C

Op grond van artikel 75 van de Flora- en faunawet kunnen vrijstellingen en ontheffingen worden verleend van de verboden genoemd in de artikelen 8 tot en met 18 van de wet. In het vierde lid van dit artikel zijn voorwaarden opgenomen waaraan moet zijn voldaan alvorens een vrijstelling of een ontheffing kan worden verleend. Deze voorwaarden zijn ontleend aan artikel 9, eerste lid, van de vogelrichtlijn en artikel 16, eerste lid, van de habitatrichtlijn. Deze voorwaarden komen er kort samengevat op neer dat:

- a. er geen andere bevredigende oplossing mag bestaan voor de ingreep,
- b. door de ingreep geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de popu-

- laties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voorbestaan en
- c. er met de ingreep een bij of krachtens de wet aangewezen belang gemoeid is.

Uit recente jurisprudentie, waarbij met name de genoemde bepaling van de habitatrichtlijn een rol speelt, blijkt dat deze voorwaarden zeer strikt geïnterpreteerd dienen te worden. Zo heeft de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State in haar uitspraak betreffende de wilde hamster van 24 april 2000 bepaald dat om na te gaan of er geen andere bevredigende oplossing is niet kan worden volstaan met een verwijzing naar het alternatievenonderzoek in het kader van de ruimtelijke ordening. Het hanteren van deze voorwaarden moet dan ook worden gezien als een zware toets bij de verlening van een vrijstelling of een ontheffing. De vogel- en habitatrichtlijn schrijven deze zware toets alleen voor, voor de vogels waarop de vogelrichtlijn van toepassing is en de dier- en plantensoorten die genoemd zijn op bijlage IV van de habitatrichtlijn.

Ingevolge het thans luidende artikel 75, vierde lid, van de Flora- en faunawet geldt deze toets echter voor alle beschermde inheemse dier- en plantensoorten, waartoe ook de veel voorkomende dieren als de veldmuis en de mol behoren. Voor de bestuurspraktijk is het ongewenst als ook voor zeer veel voorkomende en dus niet bedreigde dier- en plantensoorten alleen een vrijstelling of een ontheffing kan worden verleend na het doorlopen van een zware toets. De bestuurslasten staan dan immers niet meer in verhouding tot het te dienen belang.

Voorgesteld wordt daarom 75, vierde lid, van de Flora- en faunawet te wijzigen. In een nieuw vierde lid wordt als voorwaarde om vrijstelling of ontheffing te kunnen verlenen opgenomen dat deze niet mag leiden tot het doen van afbreuk aan een gunstige staat van instandhouding van de soort. In een nieuw vijfde lid worden de overige voorwaarden opgenomen die thans in het vierde lid staan vermeld. Bepaald wordt dat deze alleen zullen gelden ten aanzien van de soorten als bedoeld in de vogelrichtlijn of dieren plantensoorten die op bijlage IV van de habitatrichtlijn staan of bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen beschermde soorten betreft. Dit laatste biedt de mogelijkheid om ook om redenen van nationaal belang zeldzame beschermde inheemse dierof plantensoorten aan te wijzen die niet op bijlage IV staan vermeld.

De voorgestelde splitsing van het huidige vierde lid van artikel 75 in een vierde en vijfde lid, maakt het bijvoorbeeld mogelijk vrijstelling te verlenen van de verboden van artikel 8 tot en met 18 van die wet ten aanzien van veel voorkomende soorten indien bepaalde openbare belangen hiertoe nopen.

Een zodanige vrijstelling ligt voorts in de reden waar het gaat om soorten die staan vermeld in bijlage 2 van de habitatrichtlijn. Voor deze soorten dienen gebieden als bedoeld in artikel 4 van de habitatrichtlijn te worden aangewezen. Voor deze soorten dient in voorkomend geval het afwegingskader van artikel 6, zoals omgezet in dit wetsvoorstel, te worden doorlopen. Het is ongewenst uit het oogpunt van eenduidige besluitvorming, indien in zodanig geval afzonderlijk nog eens een overeenkomstige toets zou moeten toegepast in het kader van artikel 75 van de Flora- en faunawet. Dit leidt slechts tot dubbele dubbele besluitvormingsprocedures en onnodige extra bestuurslasten.

Artikel III, onderdeel D

Artikel 75a voorziet erin dat in de gevallen dat voor een grootschalig infrastructuurwerk een ontheffing op grond van artikel 75, derde lid, van de wet vereist is, deze gelijktijdig met het tracébesluit op grond van artikel 15 van de Tracéwet wordt genomen. Hierdoor is het mogelijk de voorbereiding van beide besluiten op elkaar af te stemmen met het oog op het voorkomen van innerlijk tegenstrijdige besluitvorming. Het voorgestelde derde lid voorziet in een bundeling van de rechtsbescherming.

Artikel IV

Dit artikel betreft een voorziening die geldt voor reeds aangewezen gebieden ingevolge de verplichtingen van de vogelrichtlijn. De rechtsgevolgen die uit dit wetsvoorstel, eenmaal wet, zullen voortvloeien, zullen ook dienen te gelden voor die gebieden. Materieel worden justitiabelen hierdoor niet getroffen omdat thans ten aanzien van aangewezen gebieden de habitattoets uitgevoerd dient te worden op basis van sectorale wetten.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber

Transponeringstabel

Wetsvoorstel	Vogelrichtlijn	Habitatrichtlijn
artikel 10a	artikel 4, eerste lid	artikel 3, tweede lid
artikel 19a	artikel 3, tweede lid	artikel 6, eerste lid
artikel 19b	artikel 3, tweede lid	artikel 6, eerste lid
artikel 19c	artikel 3, tweede lid	artikel 6, eerste lid
artikel 19d		artikel 6, tweede lid
artikel 19e		artikel 6, derde lid
artikel 19g, eerste lid		artikel 6, derde lid
artikel 19g, tweede lid		artikel 6, vierde lid
artikel 19g, derde lid		artikel 6, vierde lid
artikel 19h, eerste lid		artikel 6, vierde lid
artikel 19k		artikel 6, vierde lid
artikel 19l		artikel 6, eerste lid
artikel 20		artikel 6, tweede lid

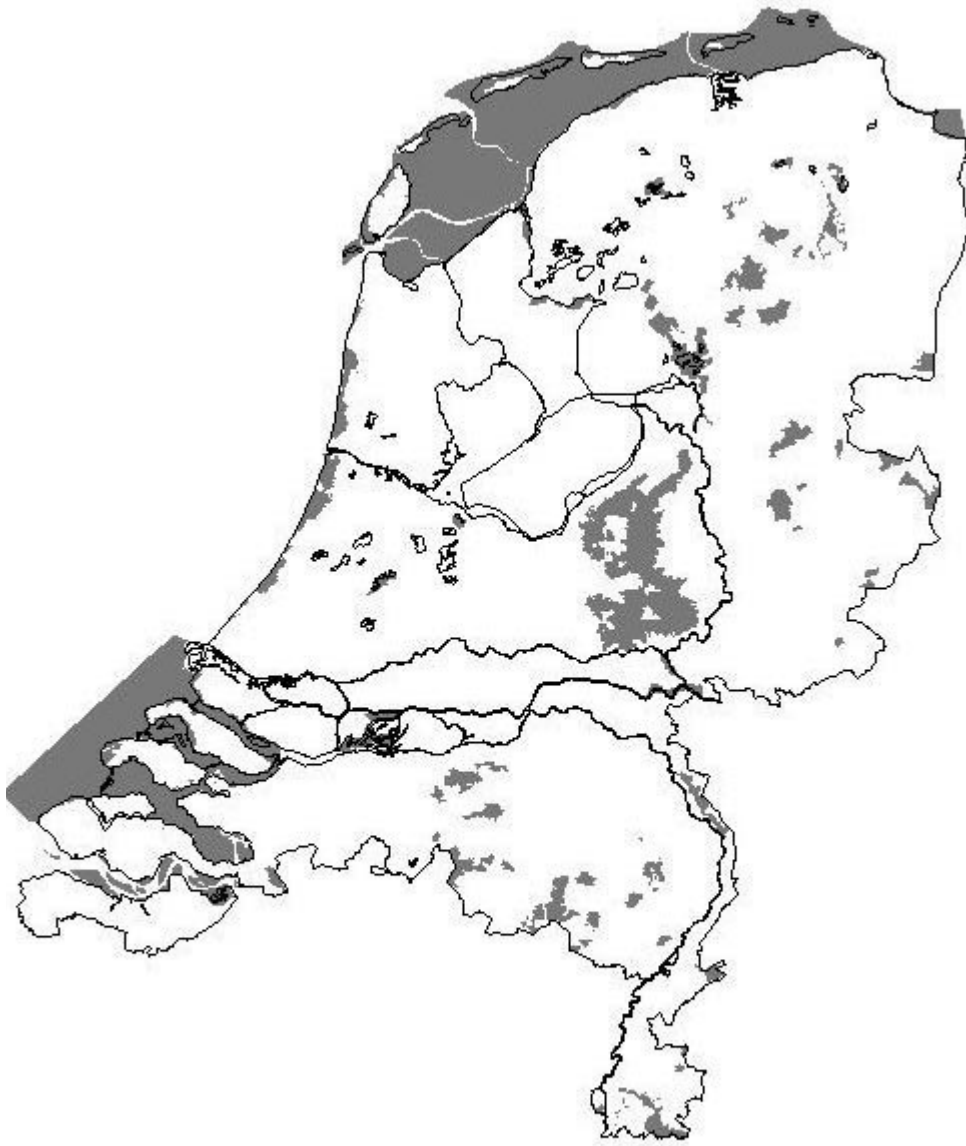


Overzicht aangewezen Vogelrichtlijngebieden

Gebied

Alde Feanen
Arkemheen
Bargerveen
Biesbosch
Boezems Kinderdijk
Brabantse Wal
Broekvelden/Vettenbroek
De Wieden
De Wilck
Deelen
Deurnese Peel
Donkse Laagten
Drents-Friese Woud
Drontermeer
Dwingelderveld
Eemmeer, Gooimeer, IJmeer
Eilandspolder
Engbertsdijksvenen
Fluessen/Vogelhoek/Morra
Fochteloërveen
Friese IJsselmeerkust
Gelderse Poort
Grevelingen
Groote Peel
Groote Wielen
Hamert
Haringvliet
Hollands Diep
IJmeer
IJssel
IJsselmeer
Ijperveld, Varkensland en Twiske
Kampina
Ketelmeer en Vossemeer
Kil van Hurwenen
Kwade Hoek
Lauwersmeer
Leekstermeergebied
Leenderbos en Groote Heide
Lepelaarplassen
Maasduinen
Mariapeel
Markermeer
Meinweggebied
Naardermeer
Neder-Rijn
Nieuwkoopse Plassen
Oostelijke Vechtplassen
Oosterschelde/Markiezaatsmeer
Oostvaardersplassen
Oudegaasterbrekken e.o.
Oudeland van Strijen
Sallandse Heuvelrug
Sneekmeer, Goëngarijster poelen, Terkaplesterpoelen en Akmarijp
Van Oordt's Mersken e.o.
Veerse Meer
Veluwe

Veluwemeer
Verdronken Land van Saeftinge
Volkerakmeer
Voordelta
Voornes Duin
Waal
Waddenzee-eilanden, Noordzeekustzone, Breebaart
Waddenzee
Weerribben
Weerter- en Budelerbergen
Westerschelde
Witte en Zwarte Brekken en Oudhof
Wolderwijd en Nuldernauw
Wormer- en Jisperveld
Yerseke & Kapelse Moer
Zoommeer
Zouweboezem
Zuidlaardermeergebied
Zwanenwater
Zwarte Meer
Zwarte Water en Overijsselse Vecht gedeeltelijk
Zwin



Overzicht aangemelde habitatrichtlijngebieden

Gebied

Alde Feanen
Bakkeveen
Bargerveen
Bemelerberg e.o.
Biesbosch
Borkeld
Botshol
Brunssummerheide
Buitendijkse terreinen Haringvliet
Buurserzand en Haaksbergerveen
Coepelduin
Deurnese Peel
Dinkelland
Drentse Aa
Drents-Friese Wold
Duinen Den Helder – Callantsoog
Duinen van Schoorl en Bergen
Duinen Zwanenwater
Dwingelderveld
Engbertsdijksvenen
Fochteloërveen en Esmeer
Friese IJsselmeerkust
Gelderse Poort
Geuldal (incl. Gulpdal
Grensmaas
Grevelingen
Groote Heide en De Plateaux
Groote Peel
Havelte
Huis ter Heide, Plakkeven en Leikeven
Kampina & Oisterwijkse Bossen en Vennen
Kempenland
Kennemerduinen en Amsterdamse Waterleidingduinen
Kop van Goeree
Kop van Schouwen
Korenburgerveen
Kwade Hoek
Leekstermeer
Leudal
Loonse en Drunense Duinen en De Brand
Maasduinen
Manteling van Walcheren
Mariapeel
Meijendel en Berkheide
Meinweggebied
Naardermeer
Nieuwkoopse Plassen en De Haeck
Noordhollands Duinreservaat
Oosterschelde
Ossendrecht
Regte Heide en Riels Laag
Rottighe Meente en Oldelamer
Sallandse Heuvelrug
Savelsbos
Solleveld
Springendal en Dal van de Mosbeek
St. Pietersberg en Jekerdal

Strabrechtse Heide en Beuven
Vecht en Beneden Regge
Veluwe
Verdronken Land van Saeftinge
Vlijmens Ven, Moerputten, Gement en Bossche Broek
Volkerakmeer
Voordelta
Voornes Duin
Vosbroek en Schinveldse Bossen
Waddenzee
Weerribben, Wieden en Olde Maten
Weerter- en Budelerbergen
Westduinpark
Westerschelde
Wierdense Veld
Witterveld
Zuidlaardermeer
Zwarte Water
Zwin