

Vergaderjaar 1996–1997

23 580

Nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 19..)

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 1 april 1997

INHOUDSOPGAVE

I ALGEMEEN DEEL	2
Hoofdstuk 1 Inleiding	2
1.1 Algemeen	2
1.2 De uitgangspunten voor bescherming en beheer van natuur	2
1.3 Integratie Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet	3
1.4 Het Natuurbeleidsplan en de relatie met andere plannen	4
1.5 Toepassing van de Natuurbeschermingswet	7
Hoofdstuk 2 Verhouding met andere wetten	9
Hoofdstuk 3 De Habitatrichtlijn	9
3.1 Implementatie van de Habitatrichtlijn en het voorzorgsbeginsel	9
3.2 Stand van zaken aanwijzing speciale beschermingszones	12
Hoofdstuk 4 Uitgebrachte adviezen: zorgplicht	13
Hoofdstuk 5 Beschermdenatuurmonumenten	13
5.1 Limitatieve lijst van schadelijke handelingen	13
5.2 Beheer van beschermdenatuurmonumenten	14
5.3 Positie van eigenaren	15
5.4 Procedurele aspecten	15
Hoofdstuk 6 Beschermdelandschapsgezichten	16
Hoofdstuk 7 Natuur- en landschapsbeheer in landbouwgebieden	16
Hoofdstuk 8 Handhaving	17
Hoofdstuk 9 Overig	18
II ARTIKELEN	19

I ALGEMEEN DEEL

Hoofdstuk 1 Inleiding

Paragraaf 1.1 Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het eindverslag zoals dat door de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is vastgesteld. Het verheugt mij dat de commissie het voorstel voor een nieuwe Natuurbeschermingswet in grote lijnen ondersteunt.

Vaststaat dat de zorg voor de instandhouding van natuur- en landschap in Nederland breed wordt gedeeld. Hoewel bij de leden van de fracties op onderdelen nog vragen over de invulling van de wet bestaan, blijkt dat de Natuurbeschermingswet algemeen wordt ervaren als een belangrijk instrument voor deze zorg. Een zorg die de overheid zich niet alleen, maar zeker óók dient aan te trekken.

Bij de beantwoording van de vragen uit het eindverslag houd ik grotendeels de volgorde van het verslag aan. Daar waar verschillende vragen betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, heb ik er naar gestreefd de vragen zoveel mogelijk gezamenlijk te beantwoorden.

De in het eindverslag gestelde vragen zijn voor mij aanleiding bij nota van wijziging enkele wijzigingen van het wetsvoorstel voor te stellen. Deze zijn afzonderlijk toegelicht in het algemeen deel van deze nota. Waar nodig vindt een toelichting plaats bij de nota van wijziging.

Paragraaf 1.2 De uitgangspunten voor bescherming en beheer van natuur

In het eindverslag is een aantal opmerkingen van algemene aard gemaakt ten aanzien van de taken en verantwoordelijkheden inzake het natuurbeleid in Nederland. De leden van de fracties van CDA en VVD merken in dit kader op het eens te zijn met de stelling van de regering dat de bescherming en het beheer van de natuur niet alleen een taak van de overheid is. Ook particulieren kunnen hierbij een rol vervullen.

De opmerking van de leden van de fracties van CDA en VVD verheugt mij. In mijn nota «Dynamiek en Vernieuwing» heb ik ook aangegeven dat de inzet van particulieren van groot belang is bij het beheer van onze natuur. In vervolg op voornoemde nota bereid ik momenteel nieuwe instrumenten voor teneinde particulier beheer te stimuleren.

Hierover zal ik de Tweede Kamer op korte termijn informeren.

De Natuurbeschermingswet biedt sinds lang de mogelijkheid voor particulieren in waardevolle natuurgebieden actief beheer te voeren. Over het in een beschermd natuurmonument te voeren beheer kunnen tussen de overheid en de eigenaar of gebruiker via beheersplannen afspraken worden gemaakt. Bij de toepassing van de Natuurbeschermingswet is de inzet van particulieren derhalve reeds van belang.

Ik ben van mening dat in het kader van de natuurbescherming sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van burger en overheid. Het belang van particuliere deelname aan beheersactiviteiten neemt niet weg dat de overheid een specifieke verantwoordelijkheid draagt voor de bescherming van de natuur als collectief goed.

Ook gelet op deze verantwoordelijkheid is de Natuurbeschermingswet van belang. Met de aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument kan worden bereikt dat het gebied duurzaam wordt beschermd. Duurzame bescherming van bepaalde gebieden is noodzakelijk omdat natuurwaarden veelal het resultaat zijn van langdurige processen. Duinen,

veengebieden en andere waardevolle ecosystemen zijn niet op korte termijn te vervangen.

Met bovenstaand betoog meen ik ook de vraag van de leden van de RPF-fractie te hebben beantwoord in hoeverre de Natuurbeschermingswet een publiekrechtelijk instrument is voor de veiligstelling en het beheer van natuurgebieden en of de wet voldoende kan meewerken aan de verwezenlijking van de ecologische hoofdstructuur.

De Natuurbeschermingswet is hiervoor een wezenlijk instrument. Aanvullend op de hierboven reeds vermelde mogelijkheden voor de veiligstelling en het beheer van gebieden via de Natuurbeschermingswet kan nog artikel 40 van het wetsvoorstel worden genoemd. Op grond van dit artikel bestaat voor gedeputeerde staten de mogelijkheid beheersmaatregelen te treffen, wanneer actief beheer niet in het kader van een beheersplan kan worden gerealiseerd. Artikel 40 is bedoeld als uiterste middel om de instandhouding van natuurwaarden in een beschermd natuurmonument te waarborgen. Dit middel zal dan ook met de nodige terughoudendheid moeten worden toegepast.

Naast het instrumentarium van de Natuurbeschermingswet kunnen ook andere middelen worden ingezet om actief natuurbeheer te kunnen realiseren. Daarbij kan worden gedacht aan de aankoop van gronden ten behoeve van Staatsbosbeheer en de particuliere natuurbeschermingsorganisaties, aan het relatie notabeleid en aan nieuwe vormen van particulier beheer.

Paragraaf 1.3 Integratie Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet

De leden van de CDA-fractie vinden het vreemd dat niet is gekozen voor één geïntegreerd wetsvoorstel voor zowel gebiedsbescherming als soorten bescherming.

Daarbij wijzen zij onder meer op de mogelijkheid in het wetsvoorstel Flora- en faunawet voor gedeputeerde staten tot het aanwijzen van een gebied als beschermde leefomgeving. Dit terwijl ook de Natuurbeschermingswet op gebiedsbescherming ziet.

Hoewel integratie denkbaar is, vind ik dat dat alleen moet gebeuren indien daaraan voordelen zijn verbonden die opwegen tegen de daaruit voortvloeiende nadelen.

Integratie is geen doel op zich.

Er bestaat een belangrijke samenhang tussen het beleid gericht op gebiedsbescherming en het beleid gericht op de bescherming van soorten. Deze samenhang wordt ook nagestreefd. Mijs inziens hoeft het bestaan van twee wettelijke stelsels daarvoor geen belemmering te vormen. Het wetsvoorstel Flora- en faunawet gaat ten behoeve van de soorten bescherming hoofdzakelijk uit van een stelsel van verbodsbepalingen. In de Natuurbeschermingswet nemen bepalingen ten aanzien van actief beheer, naast verbodsbepalingen gericht op passieve bescherming van gebieden, een belangrijke plaats in. Gebiedsbescherming vergt dan ook voor een groot deel een ander type regelgeving dan soorten bescherming. Het samenvoegen van deze twee verschillende regelgevingscomplexen lijkt mij niet zinvol.

Zoals de leden van de CDA-fractie opmerken, is in het voorstel voor een Flora- en faunawet inderdaad voorzien in de mogelijkheid voor gedeputeerde staten een beschermde leefomgeving aan te wijzen. Het verschil in benadering tussen zo'n aanwijzing en een aanwijzing op grond van het onderhavige wetsvoorstel is daarin gelegen dat een beschermde leefomgeving ziet op kleine elementen in het landschap die direct van belang zijn voor de wilde flora en fauna, veelal voor één specifieke soort.

De aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument heeft een veel bredere strekking. Deze aanwijzing heeft ten doel een gebied integraal te beschermen vanwege de in het gebied aanwezige hoge natuurwaarden. Het voorkomen van bepaalde soorten speelt natuurlijk ook een rol, maar het voorkomen van één specifieke soort zal in de regel niet zozeer de aanleiding zijn tot aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of het in sommige gevallen voor de bescherming van soorten niet noodzakelijk is naast passief ook actiefbeheer te voeren, kan ik bevestigend beantwoorden. Zoals ik in paragraaf 1.2 van deze nota aangeef, bieden de Natuurbeschermingswet en andere instrumenten hiervoor de nodige mogelijkheden.

Paragraaf 1.4 Het NBP, de doorwerking daarvan in het ruimtelijke-ordeningsbeleid en de relatie met andere plannen en decentralisatie

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het staat met de wettelijke regeling van centrale onderdelen van het DI-akkoord. In dat verband vragen de leden van de CDA-fractie waarom deze onderdelen niet in het onderhavige wetsvoorstel worden opgenomen.

Centrale onderdelen van de DI-afspraken, zoals door de leden van deze fracties bedoeld, zijn het zogenoemde Interprovinciale meerjaren-programma (IMP), een brede doeluitkering voor landinrichting, beheers-overeenkomsten en grondverwerving, overlegstructuren op landelijk en provinciaal niveau en een gemeenschappelijke uitvoeringsdienst. In mijn brief inzake decentralisatie van 8 september 1995 (kamerstukken II 1994/95, 22 236, nr. 32) heb ik inzicht gegeven in de met de provincies gemaakte afspraken dienaangaande. Deze centrale onderdelen betreffen niet alleen het natuurbeleid. Dit is de reden waarom regeling van die onderwerpen niet in de Natuurbeschermingswet wordt voorgesteld en waarom de voorkeur is uitgegaan naar het opstellen van een op zichzelf staand wetsvoorstel. Dat wetsvoorstel voorziet mede in wijziging van een aantal bijzondere wetten in verband met de DI-afspraken, onder andere de Landinrichtingswet en de Wet agrarisch grondverkeer.

Dat wetsvoorstel ligt om advies bij de Raad van State.

Onderdeel van de betreffende afspraken met de provincies zijn tevens afspraken over middelen voor personeel en materieel. De leden van de fractie van D66 vragen in dit verband of ik bereid ben hiervoor meer middelen uit te trekken om mogelijke vertraging bij de uitvoering van de wet tegen te gaan. Ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen of de provincies wel voldoende middelen krijgen om het beleid uit te voeren.

De DI-afspraken met de provincies behelzen mede afspraken over het beschikbaar stellen van personeel en materieel. Deze afspraken zijn gemaakt uitgaande van de bestaande budgetten daarvoor. Personeel en gelden voor materieel zijn inmiddels aan de provincies overgedragen. In dat verband doet het naar mijn oordeel onrecht aan de inzet van de provincies voor het onderhavige beleid door op voorhand te vrezan voor vertraging bij de uitvoering van de wet. Ik merk daarbij op dat wordt voorgesteld de provincies te belasten vooral met het vergunningenbeleid ten aanzien van als beschermd natuurmonument aangewezen gebieden. Dit vergunningenbeleid wordt beheerst door de Algemene wet bestuursrecht, welke wet mede noopt tot besluitvorming binnen redelijke termijnen.

Op een nader te bepalen tijdstip na de overdracht van taken ter uitvoering van wet zal met de provincies een herijking plaatsvinden om te bepalen of de inzet van overgedragen formatie en gelden toereikend zijn

om de uitvoering in voldoende mate gestalte te geven. Ten aanzien van toekomstige aanwijzingen zullen voorts met de provincies nadere afspraken worden gemaakt over eventueel benodigde aanvullende financiering vanuit het Rijk.

De als gevolg van de DI-afspraken veranderende verantwoordelijkheden van de provincies brengen de leden van de fracties van de PvdA en D66 tot de vraag of niet dient te worden voorzien in een wettelijke basis voor provinciale natuurbeleidsplannen.

Volgens de leden van deze fracties zouden dergelijke natuurbeleidsplannen een grondslag moeten vormen voor de door de provincies op te stellen meerjarenprogramma's. Ook zou op basis van deze plannen kunnen worden getoetst of het nationaal natuurbeleid doorwerkt op provinciaal niveau. De leden van de GroenLinks-fractie vragen met name voor dit laatste aandacht.

Om de volgende redenen is er naar mijn mening geen noodzaak voor een wettelijke regeling van provinciale natuurbeleidsplannen.

Het Rijk formuleert enerzijds in ruimtelijke plannen, in het bijzonder in het Structuurschema Groene Ruimte, anderzijds in het Natuurbeleidsplan het gewenste beleid ten aanzien van natuur. In deze documenten wordt tevens ingegaan op de rol die de andere overheden op dit beleidsterrein hebben.

Het structuurschema werkt daarenboven door in het provinciaal ruimtelijk beleid.

Daarnaast zullen de provincies op basis van de DI-afspraken vooral nader worden betrokken bij de uitvoering van concrete onderdelen van rijksbeleid ten aanzien van het landelijk gebied, die deels ook het natuurbeleid betreffen. Die uitvoering betreft bijvoorbeeld een aantal bijzondere wetten. Voorstellen tot wijziging van de betreffende wetten zijn daartoe in voorbereiding genomen, deels met het onderhavige wetsvoorstel, deels met eerder genoemd algemeen wetsvoorstel dat voorziet in implementatie van de DI-afspraken en deels met het voorstel voor een Flora- en faunawet voorzover het gaat om de uitvoering van het beleid inzake beheer van soorten en schadebestrijding.

Naast deze taken voor de provincies voorzien de DI-afspraken met name in verdere betrokkenheid van de provincies bij de uitvoering van rijksbeleid voorzover dit gestalte krijgt door middel van subsidies. Het betreft dan onder meer onderdelen van de grondverwerving en het beheer, met name beheersovereenkomsten, alsmede de uitvoering van soorten beschermingsplannen. De DI-afspraken strekken ertoe dat de provincies de benodigde gelden ter beschikking worden gesteld voor de uitvoering van het beleid op die terreinen. De provincies dienen daartoe gezamenlijk het IMP op te stellen. Onder andere maken de provincies daartoe dan gebruik van provinciale meerjarenprogramma's.

Naar mijn oordeel biedt dit kader, naast de mogelijkheden in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening voorzover het de ruimtelijke aspecten van het beleid betreft, voldoende mogelijkheden voor het Rijk toe te zien op het beleid en de uitvoering ervan door de provincies. Ook de diverse in het geding zijnde wetten, bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet, bieden voorts mogelijkheden tot beleidsbeïnvloeding terzake van de uitvoering door de provincies.

Dit voorgenomen stelsel bevordert derhalve een planmatige en ook toetsbare beleidsvorming en -voorbereiding door de provincies. Extra planfiguren zouden dit stelsel alleen maar ingewikkeld maken. Daar komt

bij dat de provincies ten aanzien van beheer en instandhouding van natuur, voorzover dit niet wordt bestreken door de DI-afspraken of wordt bepaald in planologische kernbeslissingen, handelen vanuit hun autonome bevoegdheden en dus naar eigen inzicht kunnen handelen. Dit is reden te meer de provincies niet bij wet een stelsel van beleidsplanning op te leggen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom wijziging van het natuurbeleid geen doorvertaling zou behoeven in andere structuurschema's dan het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) en waarom, omgekeerd, bij de grondslag waarop de aanwijzing als beschermd natuurmonument plaatsvindt alleen het SGR met zoveel woorden wordt genoemd. Zij achten het van belang dat het Natuurbeleidsplan zelf mede grondslag vormt voor de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten.

Om te verzekeren dat het natuurbeleid zijn vertaling vindt in het ruimtelijk (facet)beleid, is in artikel 17 van het wetsvoorstel wettelijk verankerd dat er een structuurschema is dat in ieder geval betrekking heeft op natuur en landschap. Het SGR is het structuurschema voor het algemeen natuurbeleid. Het geeft inzicht in het ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied en biedt het planologische beleidskader op nationaal niveau voor de bescherming van gebieden die vanuit een oogpunt van natuur en landschap waardevol zijn. Om die reden is het SGR het structuurschema dat mede de basis vormt voor een aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument. Juist om de mogelijkheid open te houden voor de aanwijzing van natuurmonumenten op andere gronden, is in artikel ook ruimte gelaten voor bijvoorbeeld andere structuurschema's.

Het Natuurbeleidsplan heeft, voorzover relevant, zijn ruimtelijke vertaling gevonden in het SGR.

Om die reden is het niet noodzakelijk en zelfs overbodig het NBP afzonderlijk in artikel 18 van het wetsvoorstel te noemen als basis voor de aanwijzing.

De opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat de overdracht van bevoegdheden voor vergunningverlening met betrekking tot de Waddenzee niet spoort met de in 1993 gemaakte bestuurlijke afspraken, is terecht.

In 1993 is tussen het Rijk en de Waddenprovincies de afspraak gemaakt dat voor bepaalde vergunningplichtige handelingen in de Waddenzee geen overdracht van bevoegdheden zal plaatsvinden van Rijk naar provincies. Het gaat daarbij onder meer om visserijactiviteiten, boringen en militaire activiteiten.

Ik stel dan ook voor bij nota van wijziging, onderdeel B, terzake van de Waddenzee een uitzondering te maken op de regel dat gedeputeerde staten vergunningverlenend orgaan zijn. In voornoemd onderdeel B wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur, in daarbij aan te wijzen gebieden, handelingen kunnen worden vastgesteld waarvoor eventuele vergunningen worden verleend door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Van deze mogelijkheid zal gebruik worden gemaakt voor alle natuurmonumenten gelegen in het Waddenzeegebied, die in de PKB Waddenzee worden genoemd.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze wordt gewerkt aan de zogenaamde externe integratie van natuur in de beleidsvelden milieu en water.

Zoals de leden van de PvdA-fractie benadrukken, vereist de beoogde duurzaamheid van natuur- en landschapswaarden nauwkeurige afstemming met het milieu- en waterbeleid. Nationale beleidsplannen op het gebied van natuur, milieu en water worden dan ook op elkaar afgestemd. Het Natuurbeleidsplan (kamerstukken II 1989/90, 21 149, nrs. 2-3) vormt samen met het Nationaal Milieubeleidsplan (kamerstukken II 1988/89, 21 137, nrs. 1-2) en de Nota Waterhuishouding (kamerstukken II 1988/89, 21 250, nrs. 1-2) een drieluik. Op deze wijze komt integratie van het beleid inzake natuur, milieu en water tot stand.

Ter nadere uitvoering van bovengenoemde plannen is in 1995 het rapport Natuurgericht milieubeleid uitgebracht. Dit rapport heb ik, mede namens mijn ambtgenoten van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat, samen met het rapport Ecosystemen in Nederland op 22 juni 1995 ter kennisneming aan de Tweede Kamer aangeboden. Tevens is als uitvloeisel van het tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP2), actie N 59, een beleidsstandpunt inzake randvoorwaarden voor het behoud van biodiversiteit in voorbereiding. Dit beleidsstandpunt zal als bouwsteen dienen voor het NMP3. Het beleid terzake van de effecten van verdroging op de natuur en de intensivering van maatregelen tegen deze verdroging wordt voorbereid in het kader van de vierde Nota Waterhuishouding.

Teneinde het inzicht in de relatie tussen natuurwaarden en milieu-kwaliteit te vergroten heb ik op 27 augustus 1996 als bijlage bij de voortgangsrapportage Integrale notitie mest- en ammoniakbeleid, tevens een rapport aan de Tweede Kamer toegezonden over de effecten van de mest- en ammoniakbeleid op natuur en bos binnen de Ecologische Hoofdstructuur.

Ook de nieuwe natuurplanbureaufunctie van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) zal kunnen bijdragen aan verdere samenhang tussen het natuur- en landschapsbeleid en het milieu- en waterbeleid. Het RIVM zal vierjaarlijkse natuurverkenningen en jaarlijkse rapporten opstellen ten behoeve van strategische beleidsvorming op dit gebied. Het voornemen is in 1997 de eerste natuurverkenning uit te brengen.

De natuurplanbureaufunctie sluit nauw aan bij de milieuplanbureaufunctie van het RIVM. Onlangs is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel houdende regelen ter instelling van de natuurplanbureaufunctie ingediend (kamerstukken II 1996/97, 25 186, nrs. 1-2).

Paragraaf 1.5 Toepassing van de Natuurbeschermingswet

De leden van de CDA-fractie vragen naar de oorzaken voor vertraging bij het aanwijzen van beschermde natuurmonumenten.

Ook willen deze leden weten of het op grond van het onderhavige wetsvoorstel mogelijk is eenvoudige en heldere procedures te doorlopen en vragen zij of het Meerjarenprogramma Natuur en Landschap 1992-1996 zal worden aangepast en of extra middelen worden ingezet om de achterstand in aanwijzingen weg te werken.

De leden van de fractie van D66 spreken hun bezorgdheid uit over het tijdig realiseren van de natuurdoelstellingen neergelegd in het Natuurbeleidsplan en in het Meerjarenprogramma Natuur en Landschap 1992-1996.

De leden van de RPF-fractie vragen zich af of met de onderhavige wetswijziging kan worden voldaan aan de doelstellingen van voornoemd meerjarenprogramma. In dit kader vragen deze leden tevens of de procedures inzake het aanwijzen van beschermde natuurmonumenten

zouden kunnen worden vereenvoudigd en versneld en of voor de veiligstelling van natuurgebieden niet meer mensen en middelen beschikbaar moeten worden gesteld.

De leden van de PvdA-fractie pleiten voor het actief inzetten van het aanwijzingsinstrument en vragen eveneens wat de oorzaken van vertraging zijn. Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen naar oorzaken en mogelijke oplossingen voor deze vertragingen.

Ook ik hecht aan de realisering van de beleidsdoelen zoals vastgelegd in het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte. In het Meerjarenprogramma Natuur en Landschap 1992–1996, dat nog door het vorige kabinet is vastgesteld, is aangegeven dat in de periode van 1992 tot en met 1996 100 gebieden zouden worden aangewezen. Deze doelstelling is enigszins ambitieus gebleken. Thans zijn 28 van de bewuste gebieden aangewezen als beschermd natuurmonument.

Als belangrijkste reden voor vertraging kan worden genoemd dat de aanwijzing een bestuurlijk complexe aangelegenheid is, waarin met ieders belangen zorgvuldig moet worden omgegaan. De vertraging is niet zo zeer gelegen in de beschikbare financiële middelen.

Ook voor een aantal gebieden waarvoor thans nog aanwijzing is voorzien, is aanwijzing vaak een moeilijk proces. Het betreft vaak terreinen die zijn gelegen in gebieden waar behalve het natuurbelang ook andere belangen een grote rol spelen en waarde mogelijke aanwijzing als beschermd natuurmonument door de betrokkenen in het gebied verschillend wordt ervaren. Aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument heeft immers vergaande rechtsgevolgen. Zo zullen in het gebied zonder vergunning geen handelingen mogen worden verricht die mogelijk schadelijk zijn voor de aanwezige natuurwaarden. Een aanwijzing vereist derhalve nauwkeurige en zorgvuldige voorbereiding met alle betrokkenen.

Dit mede om voldoende draagvlak te creëren. De eis van zorgvuldige en gemotiveerde besluitvorming is wettelijk vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

Een en ander kan ertoe leiden dat de weg tot een aanwijzing langer duurt dan voorzien.

Daar komt bij dat de betrokkenheid bij de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten van met name de provincies nog groter is geworden vanwege het feit dat zij worden betrokken bij de uitvoering van de Natuurbeschermingswet. In de praktijk wordt getracht overeen voorgenomen aanwijzing reeds voor het starten van de aanwijzingsprocedure bestuurlijk tot overeenstemming te komen. Ik vind dit ook van het grootste belang.

Het hierboven beschreven bestuurlijke traject staat los van de formele wettelijke voorbereidingsprocedure. In het wetsvoorstel is gekozen voor de voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht.

Deze heeft ten opzichte van de voorbereidingsprocedure in de huidige Natuurbeschermingswet als voordeel dat tegen het besluit tot aanwijzing wel beroep kan worden ingesteld, maar geen bezwaar kan worden gemaakt. In het na traject zal dit derhalve tot procedurele tijdwinst leiden.

Een kortere aanwijzingsprocedure zal mijns inziens niet tot een snellere aanwijzing van gebieden leiden. Zoals ik hierboven al aangaf, is het voor de nog niet aangewezen gebieden niet steeds even gemakkelijk terzake van voorgenomen aanwijzingen bestuurlijk tot overeenstemming te komen. Dit is een gegeven dat zal blijven bestaan.

Overigens wil ik opmerken dat het aantal aanwijzingen niet geheel maatgevend is. Van groter belang is de totale oppervlakte en de kwaliteit van de aangewezen gebieden.

Hoofdstuk 2 Verhouding met andere wetten

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of coördinatiebepalingen, zoals deze bestaan tussen de Woningwet enerzijds en de Wet milieubeheer en Monumentenwet anderzijds, terzake van de Natuurbeschermingswet kunnen worden gemist.

In het onderhavige wetsvoorstel zijn coördinatiebepalingen met de Wet milieubeheer opgenomen. Voorgesteld is in de Wet milieubeheer een paragraaf 8.1.3.4 in te voegen waarin een koppeling wordt gelegd tussen de Natuurbeschermingswet en de Wet milieubeheer. Deze koppeling houdt in dat een milieuvergunning slechts kan worden afgegeven indien het gezag dat ingevolge artikel 36 van de Natuurbeschermingswet bevoegd is vergunning te verlenen voor mogelijk schadelijke handelingen in beschermde natuurmonumenten, hiertegen geen bedenkingen heeft.

De uitvoeringspraktijk van de Natuurbeschermingswet heeft tot dusver geen aanleiding gegeven coördinatiebepalingen te overwegen voor de Woningwet en de Monumentenwet. Deze zijn derhalve in het wetsvoorstel niet getroffen.

Hoofdstuk 3 De Habitatrictlijn

Paragraaf 3.1 Implementatie van de Habitatrictlijn en het verzorgsbeginsel

Door de leden van de PvdA-fractie wordt verzocht de criteria uit de Habitatrictlijn in het kader van de vergunningverlening expliciet op te nemen in de wet.

De leden van de fracties van PvdA en D66 vragen om een wettelijke verplichting tot het aanwijzen van speciale beschermingszones waarbij de leden van de laatste fractie vragen om aanwijzing als beschermd natuurmonument. De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de natuurwaarden in Habitatgebieden het best kunnen worden beschermd met het instrumentarium van de Natuurbeschermingswet.

De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks, RPF en GPV stellen voor het verzorgsbeginsel in de wet vast te leggen.

Daarbij wordt er op gewezen dat dit beginsel in de Habitatrictlijn en in verschillende internationale verdragen is opgenomen en ook in de PKB Waddenzee is neergelegd.

Het wetsvoorstel voorziet in artikel 18 in de bevoegdheid voor de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij tot aanwijzing van beschermde natuurmonumenten. In aangewezen natuurmonumenten bestaat ingevolge artikel 36 een verbod op het, zonder vergunning van gedeputeerde staten, verrichten van handelingen die schadelijk voor het beschermde natuurmonument kunnen zijn. Tevens is in artikel 46 van het wetsvoorstel een bepaling opgenomen voor het aanwijzen van gebieden op grond van internationale verplichtingen. Artikel 48 biedt de mogelijkheid tot het bij algemene maatregel van bestuur stellen van nadere regels ter uitvoering van internationale verplichtingen.

De Habitatrictlijn verplicht de lid-staten tot het voordragen van waardevolle natuurgebieden bij de Commissie van de EG. De Commissie stelt vervolgens aan de hand van de voordrachten een lijst op van gebieden van communautair belang.

Daarna dient iedere lidstaat «zijn» gebieden op die lijst aan te wijzen als speciale beschermingszone. Ingevolge artikel 6 van de Habitatrichtlijn moeten de lidstaten in speciale beschermingszones, waartoe ook de in het kader van de Vogelrichtlijn aangewezen gebieden behoren, passende maatregelen treffen om deze gebieden te beschermen en in stand te houden. Elk plan dat significante gevolgen kan hebben voor een gebied, moet worden beoordeeld waarbij alleen toestemming kan worden gegeven voor de uitvoering van het plan, indien zeker is dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. In deze laatste formulering ligt het voorzorgsbeginsel besloten.

In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel heb ik aangegeven dat naast de mogelijkheid van aanwijzing als beschermd natuurmonument, ook andere instrumenten kunnen worden ingezet om de instandhouding van speciale beschermingszones te verzekeren. De Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten tot het nemen van «passende maatregelen» om de instandhouding van speciale beschermingszones, ofwel Habitatgebieden, te waarborgen. In hun keuze van die maatregelen zijn zij echter vrij. In de memorie van antwoord is gewezen op bescherming via streek- en bestemmingsplannen, het aankopen van gronden en het afsluiten van beheersovereenkomsten met boeren.

Ik ben van mening dat bovengenoemde instrumenten zeer wel kunnen bijdragen aan de uitvoering van de Habitatrichtlijn. Ik kan mij echter met de leden van de fracties van PvdA en D66 voorstellen dat met de inzet van genoemde andere instrumenten, afdoende bescherming niet altijd volledig zal zijn gegarandeerd.

Veelal zal de aanwijzing als beschermd natuurmonument dan ook de meeste waarborgen bieden voor de bescherming van Habitatgebieden. Via de vergunningplicht kan worden getoetst aan de criteria van de Habitatrichtlijn en zo of een bepaalde handeling in een Habitatgebied uit natuurbeschermings oogpunt al dan niet toelaatbaar is. Waar nodig zal ik er naar streven Habitatgebieden aan te wijzen als beschermde natuurmonumenten.

Het wetsvoorstel biedt reeds de bevoegdheid om de betreffende gebieden als beschermd natuurmonument aan te wijzen. Aangezien de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is gehouden communautaire verplichtingen uit te voeren, zal hij van deze bevoegdheid gebruik moeten maken als dit ter uitvoering van EG-regelgeving inzake de aanwijzing van gebieden en de daarbij benodigde bescherming noodzakelijk is.

Een verplichting tot aanwijzing als beschermd natuurmonument vind ik gelet op de starheid van zo'n verplichting niet in de rede liggen.

Door de leden van de PvdA-fractie wordt voorgesteld de criteria uit de Habitatrichtlijn uitdrukkelijk op te nemen in de wet.

Indien Habitatgebieden worden aangewezen als beschermde natuurmonumenten, zal in die gebieden een vergunningplicht gelden voor handelingen die schadelijk voor de natuur kunnen zijn. Aan de criteria van de Habitatrichtlijn zal in de praktijk bij het verlenen van vergunningen moeten worden getoetst door gedeputeerde staten. Zo zullen gedeputeerde staten vergunningen voor handelingen die significante gevolgen kunnen hebben voor het gebied in principe moeten weigeren, ook indien de nadelige gevolgen van die handelingen (nog) niet met zekerheid vaststaan.

Uit het bovenstaande volgt dat de criteria uit de richtlijn mede criteria voor het al dan niet verlenen van een vergunning zullen moeten zijn.

Dit zo zijnde heb ik het wetsvoorstel op dit punt nog eens overwogen. Ik stel voor de criteria uit de richtlijn bij nota van wijziging, onderdeel B, alsnog wettelijk vast te leggen en ze op te nemen als criteria voor de vergunningverlening. Een en ander schept ook bij belanghebbenden meer duidelijkheid. Op deze wijze wordt het voorzorgsbeginsel uit de richtlijn in de wet duidelijk tot uitdrukking gebracht als toetsingskader voor vergunningverlening in beschermde natuurmonumenten. De werking van het beginsel is zo in een afgebakend kader geplaatst.

Het voorzorgsbeginsel is in de Habitatrichtlijn niet absoluut geformuleerd: wanneer een voor de natuur mogelijk nadelig plan met significante gevolgen om «dwingende redenen van openbaar belang» toch moet worden gerealiseerd, is dat, indien voldoende compenserende maatregelen worden getroffen, bij uitzondering mogelijk. Een belangenafweging blijft dus mogelijk.

Voor een nadere toelichting op het voorstel de criteria uit de Habitatrichtlijn in de wet op te nemen, verwijs ik naar de toelichting bij onderdeel B van de nota van wijziging.

Door het voorzorgsbeginsel uit de richtlijn te betrekken bij de belangenafweging krijgt het naar mijn mening de meest zinvolle invulling. Een en ander komt tevens tegemoet aan de aanbevelingen in het rapport «Het voorzorgsbeginsel in het natuurbeschermingsrecht» dat in opdracht van de Raad voor het natuurbeheer is opgesteld.

Door de leden van de GPV-fractie wordt gewezen op artikel 15 van de Verklaring van Rio waarin een algemeen voorzorgsbeginsel is geformuleerd.

De opmerking van de leden van de GPV-fractie is terecht. De desbetreffende bepaling is echter niet geconcretiseerd en de nadere invulling van een en ander wordt overgelaten aan de verdragspartijen. De Habitatrichtlijn biedt, op Europees niveau, een voorbeeld van zo'n nadere invulling. Ten behoeve van een praktisch uitvoerbare en handhaafbare natuurbeschermingswetgeving verdient mijns inziens een afgebakende en concrete «voorzorg», zoals geformuleerd in deze richtlijn, de voorkeur. Duidelijke normstelling komt de toepasbaarheid van de wetgeving ten goede.

Overigens speelt het voorzorgsbeginsel ook een rol in het kader van de milieuwetgeving. Daarover zal de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een standpunt innemen in het later dit jaar te verwachten derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-3). Ik acht het niet uitgesloten dat verdere gedachtevorming in dit kader ook invloed kan hebben op de positie van het voorzorgsbeginsel in het natuurbeschermingsrecht.

Ik ben van mening dat, indien de criteria uit de richtlijn wettelijk worden vastgelegd, deze criteria ook in «gewone» beschermde natuurmonumenten, niet tevens Habitatgebied, zouden moeten gelden. Op deze wijze zal het natuurbelang steeds aan dezelfde criteria worden getoetst, of een gebied nu enkel nationaal of ook ingevolge de Habitatrichtlijn bescherming geniet. Hoewel hiertoe geen internationale verplichting bestaat, zal dit de rechtsgelijkheid ten goede komen.

Eerder genoemd onderdeel B van de nota van wijziging is derhalve zo geformuleerd dat de criteria uit de Habitatrichtlijn voor de vergunningverlening in alle beschermde natuurmonumenten gelden.

Paragraaf 3.2 Stand van zaken aanwijzing speciale beschermingszones

De leden van de D66-fractie vragen hoe het feit dat Nederland nog niet heeft voldaan aan de verplichting om per 6 juni 1995 een lijst met de meest belangrijke Habitatgebieden aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen te zenden, zich verhoudt met het antwoord van de regering op vragen van dezelfde leden inzake het Natura 2000 netwerk. In dit antwoord was aangegeven dat ook Nederland problemen ondervond met de opstelling van complete nationale overzichten van potentiële Habitatgebieden. Tevens wordt gevraagd of de opstelling van een overzicht van Habitatgebieden reeds vordert en welke problemen Nederland met deze opstelling ondervindt in vergelijking met andere lid-staten. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening van deze leden deelt dat de komende jaren aanzienlijk meer gebieden moeten worden aangewezen om aan internationale verplichtingen te kunnen voldoen.

Inderdaad heeft het opstellen van een lijst van Habitatgebieden meer tijd in beslag genomen dan aanvankelijk was voorzien. Dit houdt verband met het feit dat de opstelling van een dergelijke lijst met de nodige zorgvuldigheid dient te geschieden. In paragraaf 1.5 schetste ik reeds dat het bereiken van bestuurlijke overeenstemming ten aanzien van het aanwijzen van gebieden als beschermd natuurmonument de nodige tijd kost. Ook bij het komen tot een lijst van gebieden van internationaal belang is bestuurlijk overleg noodzakelijk.

Om niet al te veel vertraging op te lopen, is gekozen voor een gefaseerde aanmelding van gebieden. Eind 1996 heb ik een eerste lijst met daarop 27 gebieden met een totale oppervlakte van ca. 280 000 hectare verzonden aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Al deze gebieden waren reeds aangewezen als beschermd natuurmonument.

Thans wordt gewerkt aan een lijst met daarop, gefaseerd, een tweede tranche van gebieden.

De leden van de D66-fractie vragen tevens of de regering bereid is om in het kader van de herziening van de in 1997 vast te stellen Meerjaren-programmering voor internationale aanwijzingen, een nieuwe prioriteitstelling te formuleren voor de aanwijzing van gebieden als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn.

Door de fractieleden van zowel D66 als GroenLinks wordt gewezen op het rapport «Belangrijke vogelgebieden in Nederland». De betreffende leden vragen in dit kader of het mogelijk is de aanwijzingsprocedure in de Natuurbeschermingswet te wijzigen en te bekorten en dringen aan op een hoger tempo van aanwijzingen van internationaal belang.

Als speciale beschermingszone in de zin van Richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103), de zogenaamde Vogelrichtlijn, zijn in de afgelopen jaren 29 gebieden aangewezen, waarvan 5 in 1996.

Ik zal de lijst van gebieden die naar mijn oordeel in Nederland in het kader van de Vogelrichtlijn dienen te worden aangewezen actualiseren.

Zoals ik reeds in paragraaf 1.5 van deze nota heb aangegeven, is de aanwijzing van gebieden als beschermd natuurmonument een zaak die zorgvuldig bestuurlijk overleg vergt. Dit geldt ook indien het gaat om speciale beschermingszones in de zin van de Vogelrichtlijn. Wijziging of bekorting van de in het wetsvoorstel neergelegde voorbereidingsprocedure biedt in dit verband daarom evenmin soelaas.

Indien internationale verplichtingen onverhoopt zouden nopen tot aanwijzing van een gebied terwijl de aanwijzingsprocedure nog niet (volledig) is doorlopen, biedt de wet ook de mogelijkheid een gebied op grond van artikel 46 aan te wijzen.

Het volgen van een zorgvuldige procedure bij de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten neemt niet weg dat alle zeilen zullen worden bijgezet om gebieden die van belang zijn in het kader van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn zo spoedig mogelijk de vereiste bescherming te bieden.

Hoofdstuk 4 Uitgebrachte adviezen: zorgplicht

De leden van de CDA-fractie pleiten voor opname van een zorgplichtbepaling in het wetsvoorstel. De leden van de GPV-fractie vragen zich af in hoeverre een zorgplichtbepaling in de Natuurbeschermingswet zou verschillen van een soortgelijke bepaling in de Wet milieubeheer.

Om opname van een zorgplichtbepaling is ook ten aanzien van het wetsvoorstel Flora- en faunawet door de fracties van verschillende partijen verzocht. In de nota naar aanleiding van het eindverslag bij dat wetsvoorstel heb ik aangegeven van opname van een dergelijke bepaling af te zien. Mijn redenen daarvoor waren de volgende.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid verdienen voor een ieder kenbare, voldoende objectieve, normen de voorkeur. Het beginsel van rechtszekerheid verlangt daarom terughoudendheid bij het opnemen van zorgplichtbepalingen in de wet. De rechtsgevolgen van een algemeen geformuleerde zorgplichtbepaling zijn op voorhand hoogst onzeker.

Daarbij komt dat een zorgplichtbepaling, die naar haar aard zeer algemeen en ruim geformuleerd zal zijn, strafrechtelijk moeilijk handhaafbaar is. De Commissie Groen van het Openbaar Ministerie heeft het opnemen van een dergelijke bepaling onlangs afgeraden, vooral omdat op voorhand niet duidelijk is op welk type gedragingen deze zou zien.

De hierboven geschetste nadelen gelden mijns inziens evenzeer voor de opname van een zorgplichtbepaling in de Natuurbeschermingswet. Overigens ben ik van mening dat de Natuurbeschermingswet door het verbod op het verrichten van mogelijk schadelijke handelingen, zowel binnen als buiten een beschermd natuurmonument, zonder vergunning, reeds de verantwoordelijkheid van een ieder aangeeft om de in een natuurmonument aanwezige natuurwaarden niet te schaden.

Hoofdstuk 5 Beschermde natuurmonumenten

Paragraaf 5.1 Limitatieve lijst van schadelijke handelingen

De leden van de VVD-fractie delen de bezwaren van de regering met betrekking tot het opstellen van een limitatieve lijst van schadelijke handelingen binnen beschermde natuurmonumenten. Zij hebben hun twijfels over het voornemen een dergelijke lijst wel op te stellen voor handelingen verricht buiten aangewezen gebieden.

Zij vragen aan welke handelingen wordt gedacht in het kader van de opstelling van die lijst. Tevens zijn genoemde leden benieuwd naar de objectieve criteria die bij het opstellen van zo'n lijst worden gehanteerd en hoe schade aan een natuurmonument, veroorzaakt door handelingen uitgevoerd daarbuiten, kan worden gemeten.

De situatie met betrekking tot een limitatieve lijst van handelingen die worden uitgevoerd buiten aangewezen gebieden ligt anders dan voor handelingen verricht binnen beschermde natuurmonumenten.

Het verband tussen een handeling verricht buiten een beschermd natuurmonument en de mogelijke schade die deze kan veroorzaken binnen dat natuurmonument, is voor burgers veelal minder duidelijk dan bij het verrichten van handelingen in een beschermd natuurmonument zelf. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid lijkt het mij derhalve opportuun voor deze handelingen wel een limitatieve lijst op te stellen.

Bij de voorbereiding van de aanwijzing als beschermd natuurmonument wordt in de eerste plaats onderzocht welke natuur- en landschappelijke waarden in het gebied aanwezig zijn. In de toelichting bij het aanwijzingsbesluit wordt aangegeven wat de kwaliteiten en wezenlijke kenmerken van een gebied, ingedeeld naar natuurdoeltypen, zijn. Op basis van de aanwezige wetenschappelijke kennis wordt vervolgens bepaald hoe de bescherming en het beheer in het bewuste gebied kan worden ingevuld. Er wordt een indicatieve lijst van mogelijk schadelijke en daarmee vergunningplichtige handelingen, verricht binnen het natuurmonument, opgenomen. Met behulp van deze gegevens zal tevens een limitatieve lijst van vergunningplichtige handelingen buiten het natuurmonument worden opgesteld.

Handelingen verricht buiten beschermde natuurmonumenten zullen hun schadelijke invloed in een gebied voornamelijk via bodem, lucht, water of geluid doen gelden. De aard van de handeling, de kwetsbaarheid van de natuurwaarden in het natuurmonument en de aard en ligging van het natuurmonument zullen bepalend zijn voor de inhoud van de lijst. Deze zal per geval op maat moeten worden opgesteld. Indien aanpassing van de lijst later toch nodig blijkt, zal het aanwijzingsbesluit moeten worden gewijzigd. De voorbereidingsprocedure dient dan opnieuw te worden doorlopen.

Paragraaf 5.2 Beheer van beschermde natuurmonumenten

Door de leden van de CDA-fractie wordt gevraagd of een langere looptijd voor beheersplannen tot de mogelijkheden behoort. Daarbij denken deze leden aan een looptijd van tien of twintig jaar.

Op grond van de huidige Natuurbeschermingswet is de looptijd van een beheersplan drie jaar. In het onderhavige wetsvoorstel is deze termijn verdubbeld tot ten hoogste zes jaar. Tevens is in het voorstel vastgelegd dat het beheersplan van rechtswege wordt verlengd voor eenzelfde periode als waarvoor het is vastgesteld, tenzij uitdrukkelijke opzegging plaatsvindt. In het geval over de voortzetting van het beheer na de zesjarige periode overeenstemming bestaat tussen gedeputeerde staten en de eigenaar en gebruiker, bestaat geen enkele belemmering het beheersplan voort te zetten. Langdurige voortzetting van het beheer in een beschermd natuurmonument is derhalve mogelijk en ook wenselijk.

De leden van de CDA-fractie vragen wat precies wordt verstaan onder de externe werking van handelen met het oog op schadevergoeding.

De artikelen 49 tot en met 57 van het wetsvoorstel hebben betrekking op de vergoeding van schade die het gevolg is van de aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument of van een beslissing over een vergunning.

Een aanwijzing kan tot gevolg hebben dat bepaalde handelingen niet of niet langer mogen worden verricht, omdat zij schade zouden kunnen

toebrengen aan de in het natuurmonument aanwezige natuurwaarden. Het maakt daarbij in principe niet uit of die handelingen zouden zijn uitgevoerd binnen of buiten het natuurmonument (externe werking). Bepalend is of er een oorzakelijk verband bestaat tussen de schade en de aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument.

Belanghebbenden kunnen in dergelijke gevallen recht hebben op een schadevergoeding, wanneer de schade redelijkerwijs niet of niet geheel voor hun rekening dient te komen en vergoeding ook niet op andere wijze kan worden verzekerd, zoals door aankoop of onteigening.

Paragraaf 5.3 Positie van eigenaren

De leden van de VVD-fractie vragen of een eigenaar niet te allen tijde het recht heeft zijn eigen bezit te betreden.

In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel is aangegeven dat de aanwijzing als beschermd natuurmonument er in beginsel niet toe zal leiden dat de eigenaar geen toegang heeft tot zijn eigen terrein. Het betreden van een natuurmonument door de eigenaar zal immers in het algemeen niet als schadelijke handeling worden beschouwd. Veelvuldige betreding door derden kan bij de aanwijzing wel als schadelijke handeling worden aangemerkt.

Ik ga er dan ook vanuit dat zich geen situaties zullen voordoen die ertoe zouden moeten leiden dat de eigenaar zijn eigen terrein niet meer zou kunnen betreden. Wel kunnen via het beheersplan afspraken worden gemaakt teneinde te voorkomen dat de op een terrein aanwezige natuurwaarden worden aangetast. Indien deze natuurwaarden zo kwetsbaar zijn dat zelfs het betreden door de eigenaar tot schade zou kunnen leiden, ligt het meer in de rede te trachten tot aankoop van het betreffende gebied over te gaan in plaats van de eigenaar de toegang tot zijn eigen bezit te ontfemen.

Paragraaf 5.4 Procedurele aspecten

De leden van de PvdA-fractie zouden het op prijs stellen indien besluiten omtrent de vergunningverlening terzake van een beschermd natuurmonument niet alleen in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen zouden worden gepubliceerd maar tevens in de Staatscourant. Bovendien zijn deze leden van mening dat publicatie in dag-, nieuws- én huis-aan-huisbladen zou moeten plaatsvinden.

De tekst van artikel 61, derde lid, van het wetsvoorstel is ontleend aan de Algemene wet bestuursrecht. Mijns inziens zal door middel van publicatie in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen in de regel voldoende bekendheid worden gegeven aan het verlenen, intrekken of weigeren van een vergunning. Ik acht het derhalve niet noodzakelijk publicatie in de Staatscourant verplicht te stellen. Indien zij dit wenselijk achten, staat het gedeputeerde staten als vergunningverlenend orgaan vrij een vergunning ook in de Staatscourant bekend te maken. Artikel 61, derde lid, laat immers eveneens bekendmaking «op andere geschikte wijze» toe.

De leden van de PvdA-fractie pleiten voor een aankoopplicht in beschermde natuurmonumenten en menen tevens dat onteigening in beschermde natuurmonumenten bij koninklijk besluit mogelijk zou moeten zijn.

Mijn beleid is erop gericht, waar mogelijk en verenigbaar met de doelen, particulier beheer te bevorderen.

Met instrumenten als aankoop en vooral onteigening dient naar mijn mening met enige terughoudendheid te worden omgegaan. Wanneer bepaalde beheersdoelen beter met aankoop kunnen worden gerealiseerd, wordt in de praktijk, wanneer zich een aankoopmogelijkheid voordoet, veelal gekocht. De aanwijzing als beschermd natuurmonument vormt reeds een aankooptitel. Een wettelijke aankoopplicht acht ik niet noodzakelijk.

Op grond van de huidige Onteigeningswet is onteigening in het belang van de natuurbescherming mogelijk bij afzonderlijke «nutswet». Voor deze zware procedure is destijds gekozen om de inzet van het zware instrument onteigening met zoveel mogelijk waarborgen te omkleden. Ik zie thans in het kader van dit wetsvoorstel geen aanleiding in deze voor een andere procedure te kiezen. Ik wil er wel op wijzen dat wanneer een natuurgebied in een bestemmingsplan als te onteigenen terrein is aangewezen, de mogelijkheid bestaat op basis van dit bestemmingsplan te onteigenen. Er is dan geen afzonderlijke wet nodig.

Hoofdstuk 6 Beschermd landschapsgezichten

De leden van de CDA-fractie vinden afzonderlijke bescherming van cultuurhistorische landschappen overbodig. De leden van de PvdA-fractie beklemtonen het belang van een coördinerende en stimulerende rol van gemeenten bij het beheer van beschermd landschapsgezichten.

Ik acht, mede gelet op de voortschrijdende aantasting van landschappen, het instrument van aanwijzing van beschermd landschapsgezichten van belang. Van een dergelijke aanwijzing kan een belangrijke stimulans uitgaan voor het beleid gericht op de bescherming en instandhouding van landschappen. Aan dit beleid kunnen gemeenten via bestemmingsplannen nader invulling geven.

Hoofdstuk 7 Natuur- en landschapsbeheer in landbouwgebieden

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat een schadevergoeding ten gevolge van de aanwijzing als beschermd natuurmonument gepaard gaat met een vergoeding in verband met de uitvoering van beheersovereenkomsten. Daarbij denken zij met name aan schadevergoeding ten aanzien van een terrein buiten het beschermd natuurmonument zelf, terwijl op dat terrein een beheersovereenkomst is afgesloten.

De mogelijkheid waarop bovengenoemde leden doelen, acht ik onder omstandigheden niet uitgesloten.

Een vergoeding die in het kader van een beheersovereenkomst wordt verstrekt, dient als tegemoetkoming in de kosten die worden gemaakt voor het uitvoeren van bepaalde beheersactiviteiten. Een tegemoetkoming in de schade als bedoeld in artikel 50 is van een andere orde. Zij dient ter compensatie voor het niet of slechts moeilijk kunnen verrichten van bepaalde handelingen in een gebied, als gevolg van de aanwijzing van het betreffende of een aanliggend terrein als beschermd natuurmonument.

Uiteraard zal bij het vaststellen van de hoogte van een schadevergoeding op grond van artikel 50 wel rekening worden gehouden met eventuele beheersvergoedingen.

Deze kunnen er immers toe leiden dat geen of slechts in mindere mate sprake zal zijn van schade.

Hoofdstuk 8 Handhaving

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering wil ingaan op het advies van de Raad voor het natuurbeheer «Verbetering handhaving groene wetgeving» en daarbij stil te staan bij de zogenaamde ketenbenadering en bestuurlijke handhaving. Zij vragen daarbij met name aandacht voor bestuurlijke boetes.

Met de Raad voor het natuurbeheer ben ik van mening dat de ketenbenadering een belangrijke rol kan spelen bij de ontwikkeling van beleid en regelgeving. Door tijdens de beleidscyclus nadrukkelijk stil te staan bij handhavingsaspecten kan worden bereikt dat regelgeving beter handhaafbaar wordt.

In het advies van de raad wordt voorts gewezen op de noodzaak naast strafrechtelijke handhaving ook aandacht te schenken aan bestuurlijke handhaving.

Ik erken deze noodzaak. Ingevolge het wetsvoorstel is de toepassing van de Natuurbeschermingswet voor een belangrijk deel in handen van de provincies en worden deze met handhavingstaken belast. Zij zullen in dit kader ook bestuursdwang kunnen uitoefenen. De bevoegdheid daartoe hebben zij reeds op basis van de Provinciewet.

Ten behoeve van de uitvoering van taken op het gebied van natuur, waaronder ook handhavingstaken, zijn aan de provincies in het kader van de decentralisatie formatieplaatsen overgedragen.

Ten aanzien van beschermde natuurmonumenten zijn vele overtredingen denkbaar.

Deze kunnen sterk verschillen naar aard, ernst en omvang. Een gewogen strafmaat verdient dan aanbeveling. Hoewel dit laatste ook met bestuurlijke boetes kan worden bereikt, zijn deze bijzonder effectief waar het gaat om overtredingen van eenduidige verboden waarvoor in beginsel een eenduidige straf kan gelden. Een goed voorbeeld daarvan is de verkeerswetgeving. Strafrechtelijke handhaving heeft daarom in casu mijn voorkeur. Ik wijs er in dit verband op dat in artikel 106 van het wetsvoorstel wordt voorgesteld, overeenkomstig de huidige praktijk, overtreding van de Natuurbeschermingswet onder te brengen in artikel 1a van de Wet op de economische delicten.

In dit verband vragen de leden van de PvdA-fractie ook om een beschouwing over de handhaving door verschillende bestuurslagen en de verhouding tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving daarbij, één en ander mede in relatie tot de handhaving van het gemeentelijk ruimtelijk beleid.

Ik vermag niet in te zien dat er een spanningsveld zou bestaan ten aanzien van handhaving door verschillende bestuurslagen. Voorzover het immers gaat om strafrechtelijke handhaving liggen er vooral taken voor het opsporingsapparaat.

Evenmin is er sprake van een spanningsveld tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving. De voorgestelde bestuurlijke handhavinginstrumenten zijn, anders dan de strafrechtelijke, niet punitief. Bestuursdwang is bedoeld om aangerichte schade ongedaan te maken. Wanneer bestuursdwang wordt toegepast, kan steeds tevens worden besloten tot strafrechtelijk optreden.

Ik acht een goede coördinatie tussen de verschillende opsporingsinstanties in het landelijk gebied van groot belang. Daarbij is uiteraard ook de handhaving van bestemmingsplanvoorschriften aan de orde.

De leden van de PvdA-fractie vragen of met de provincies afspraken zijn gemaakt over het gezamenlijk evalueren van de inspanningen en resultaten van het handhavingsbeleid.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de resultaten van het project «Versterking handhaving groene wetten». Door de leden van de VVD-fractie wordt de regering verzocht aandacht te schenken aan deskundigheidsbevordering.

In samenwerking met de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en de provincies ondersteun ik initiatieven ter versterking van de handhaving. Dit gebeurt in het kader van het project «Handhaving groene wetten». Op de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe het staat met dit project kan ik antwoorden dat inmiddels een aantal proefprojecten in Gelderland en Zuid-Limburg is gestart. Daaruit blijkt dat er vooral behoefte bestaat aan coördinatie en samenwerking bij het toezicht in het landelijk gebied. Samenwerking en coördinatie tussen de verschillende opsporingsinstanties en -ambtenaren acht ik dan ook van het grootste belang. De komende jaren zullen de inspanningen zijn gericht op deze samenwerking en coördinatie.

Daarin past tevens de zogenaamde oog- en oorfunctie voor degenen die direct of indirect zijn betrokken bij het beheer van beschermde natuurmonumenten. De resultaten van de proefprojecten verwacht ik eind dit jaar. In dit kader zal ook worden bekeken welke ontwikkelingen zich voordoen in verband met de overdracht van handhavingstaken aan de provincies.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten waar de weigering bestuursdwang toe te passen in de beschermde natuurmonumenten de Hoogezandse Gorzen en de Oosterse Slobbegorzen. In dit verband vragen dezelfde leden of het huidige wetsvoorstel voldoende mogelijkheden biedt om adequate bescherming van natuur en landschap zo nodig af te dwingen.

In de Hoogezandse Gorzen en de Oosterse Slobbegorzen is sprake van oeverafkalving. Hiertegen worden geen maatregelen genomen. In het gebied is geen beheersplan van kracht, zodat voor het natuurmonument schadelijke handelingen vergunningplichtig zijn. De huidige Natuurbeschermingswet en ook het wetsvoorstel bevatten een verbod op het zonder vergunning verrichten, doen verrichten of gedogen van handelingen die schadelijk voor het beschermde natuurmonument zijn, maar kent geen verbod op het nalaten van handelingen. Daarmee bestaat evenmin de mogelijkheid tot het toepassen van bestuursdwang in dergelijke gevallen. Het opnemen van een verbod in het wetsvoorstel tot het nalaten van handelingen die gunstig zijn voor de natuurwaarden, en daarmee van een verplichting tot actief handelen, vind ik te ver gaan. Een dergelijke verplichting zou te zeer ingrijpen in de vrijheid van de burger. Wel biedt, en dat is nieuw ten opzichte van de huidige Natuurbeschermingswet, artikel 40 van het wetsvoorstel de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om maatregelen te nemen indien de natuurwaarden in een beschermd natuurmonument dreigen te worden aangetast.

Hoofdstuk 9 Overig

De leden van de fractie van D66 spreken hun bezorgdheid uit over de voorgenomen bezuinigingen op de onderzoeks- en onderwijscapaciteiten van Nederlandse instituten met biologische verzamelingen. Zij vragen zich af of het voortbestaan van natuurhistorische collecties op deze wijze nog voldoende kan worden gewaarborgd.

Ik wil in dit kader opmerken dat de regering niet het voornemen heeft te

bezuinigen op de onderzoekscapaciteit van Nederlandse instituten met biologische verzamelingen.

De verantwoordelijkheid voor continuering dan wel beëindiging van het beheer van collecties ligt bij de instellingen. Waar het gaat om collecties van nationaal belang is de beherende instelling uiteraard gehouden aan deze verantwoordelijkheid met de grootst mogelijke zorgvuldigheid inhoud te geven.

Deze benadering werd door de Tweede Kamer gesteund tijdens het overleg over het Wetenschapsbudget '97 van 25 november 1996.

Zoals aangekondigd in het Wetenschapsbudget '97 heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen verzocht een plan van aanpak op te stellen voor de omvang en organisatievorm voor een nationaal herbarium. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal de Tweede Kamer op korte termijn over dit plan van aanpak inlichten.

De leden van de PvdA-fractie merken op te kunnen instemmen met de gedachte dat natuurontwikkelingsgebieden in de regel pas worden aangewezen als beschermd natuurmonument wanneer de inrichting gereed is. Toch achten zij het denkbaar dat in begrensde natuurontwikkelingsgebieden activiteiten plaatsvinden die de potentiële waarden van het totale gebied en de kans op een integraal beheer daarvan kunnen frustreren.

In die gevallen zou aanwijzing van het gebied als beschermd natuurmonument mogelijk moeten zijn.

Het wetsvoorstel sluit de mogelijkheid waarde leden van de PvdA-fractie op doelen niet onder alle omstandigheden uit. Een gebied kan worden aangewezen als beschermd natuurmonument indien het vanwege zijn natuurwetenschappelijke betekenis of natuurschoon van belang is. Het enkel in aanleg aanwezig zijn van natuurwaarden is op zich geen reden voor aanwijzing. Derhalve zal de aanwijzing van een natuurontwikkelingsgebied in de regel pas plaatsvinden als de beoogde natuurwaarden daadwerkelijk zijn ontwikkeld. Wel kan het aanwezig zijn van potentiële natuurwaarden, in samenhang met de geomorfologische, bodemkundige of hydrologische situatie, mede grond vormen voor aanwijzing. Ook wil ik erop wijzen dat in een gebied waar de natuurwaarden grotendeels zijn ontwikkeld en aanwijzing als beschermd natuurmonument wordt overwogen, er veelal naar zal worden gestreefd kleinere delen die onlosmakelijk zijn verbonden met het gebied met de aanwijzing mee te nemen, ook als in deze delen de natuurwaarden nog niet of niet geheel zijn ontwikkeld.

II ARTIKELEN

Artikel 13

De leden van de PvdA-fractie menen dat het Natuurbeleidsplan ook beleid dient te bevatten ten aanzien van de herintroductie van soorten en de voorwaarden waaronder dit kan geschieden.

Tot de onderwerpen waarvan de hoofdlijnen van beleid in ieder geval in het Natuurbeleidsplan wordt opgenomen, behoort ingevolge artikel 13 van het wetsvoorstel ook het beleid voor soorten waaraan bijzondere aandacht zal worden gegeven. Ook het beleid voor de herintroductie van soorten kan hier onder vallen. Ik acht een en ander derhalve afdoende in het wetsvoorstel geregeld.

Artikel 18

De leden van de PvdA-fractie menen dat de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten mede op grondslag van het Natuurbeleidsplan moet geschieden. Ik verwijs op dit punt naar paragraaf 1.4 van het algemeen deel van deze nota.

Artikel 20, vierde lid

De leden van de PvdA-fractie vragen of de voorgestelde termijn van vier maanden, waarbinnen gedeputeerde staten schriftelijke bedenkingen die zijn binnengekomen op een voorgenomen aanwijzing aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dienen te zenden, kan worden bekort.

Ik ben van mening dat een termijn van vier maanden in verband met een zorgvuldige voorbereiding van de aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument noodzakelijk is. Als reactie op een voorgenomen aanwijzing kunnen vele verschillende schriftelijke bedenkingen binnenkomen. Ik acht het wenselijk dat gedeputeerde staten een redelijke termijn wordt gegund voor het opstellen van hun beschouwingen ter zake.

Artikel 36

In lijn met de wens van de leden van de fracties van PvdA en D66 wordt voorgesteld de criteria uit de Habitatrichtlijn voor wat betreft het voorzorgsbeginsel op te nemen in artikel 36, derde lid, van het wetsvoorstel.

Artikel 44, derde lid, en 46, derde lid

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in artikel 44, derde lid, en 46, derde lid, sprake zou moeten zijn van bekendmaking in dag-, nieuws- en huis-aan-huisbladen.

In bovengenoemde artikelleden is voorzien in de bekendmaking van onderscheidenlijk de aanwijzing van beschermde landschapsgezichten en van gebieden die zijn aangewezen op grond van internationale verplichtingen. Deze bekendmaking geschiedt via de Staatscourant en in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen. Mijns inziens worden de betreffende aanwijzingen op deze wijze voldoende breed bekendgemaakt.

Artikel 49 t/m 57

Door de leden van de PvdA-fractie wordt gesteld dat het aan de provincies is te beoordelen of het instellen van een schadebeoordelingscommissie op grond van de Natuurbeschermingswet wenselijk is en of een dergelijke commissie een taak heeft in het kader van de uitvoering van de Flora- en faunawet. De wettekst zou hiervoor geen belemmeringen moeten opwerpen.

Het voorstel zoals dat nu luidt, laat provincies ruimte voor het instellen van schadebeoordelingscommissies. Deze commissies kunnen adviseren terzake van verzoeken om vergoeding van schade die het gevolg is van de aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument. Het staat de provincies vrij aan een en ander op eigen wijze invulling te geven.

Raakvlakken met de schadevergoedingsproblematiek in het kader van de jacht en soorten bescherming zijn niet ondenkbaar. Het ligt mijns inziens echter niet in de rede schadevergoedingszaken in het kader van de

jacht te zeer te betrekken bij die van de Natuurbeschermingswet. Wanneer het gaat om specifiek soorten beleid is een en ander immers een zaak van het Jachtfonds. Hier wordt in de Flora- en faunawet in voorzien.

Artikel 61

Voor een reactie op de vragen van de leden van de GPV-fractie en de PvdA-fractie terzake van de bekendmaking van het verlenen, weigeren of intrekken van vergunningen in dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen verwijs ik naar paragraaf 5.4. van het algemeen deel van deze nota.

Artikel 94, eerste lid

De verwijzing in artikel 94, eerste lid, naar artikel 70 is in verband met het vervallen van laatstgenoemd artikel geschrapt.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen