

Vergaderjaar 2008–2009

31 038

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

C HERDRUK¹

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT ²

Vastgesteld 28 oktober 2008

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het voorleggen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Deze leden menen dat vooral de regeling over het bestaand gebruik tegemoetkomt aan een dringende maatschappelijke behoefte. Zij zijn met de regering van oordeel dat het bij de zorg om de natuur moet gaan om een nieuwe balans tussen ecologie en economie, waarbij economische dynamiek en ecologische ontwikkeling met elkaar worden verbonden. Voor een goed natuurbeleid is maatschappelijk draagvlak essentieel. Deze leden menen dat dit wetsvoorstel daaraan kan bijdragen. Deze leden willen nog een aantal vragen stellen.

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998. Deze leden delen de mening van de regering dat een betere aansluiting van deze wet op de Europese richtlijnen gewenst is. Een speciale regeling voor het bestaand gebruik in de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) is zonder meer nodig; terecht verwijst de memorie van toelichting op de maatschappelijke onrust over de gevolgen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Met de regering zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat de wettelijke regelingen niet verder mogen gaan dan strikt noodzakelijk om te voldoen aan de EU-verplichtingen. Dit neemt niet weg dat de leden van de VVD-fractie zich afvragen of de aanpassingen de maatschappelijke bezorgdheid wel voldoende weg nemen. Belangrijker is de vrees dat de wet in de praktijk onwerkbaar zal zijn en dat de wetwijzigingen dit onvoldoende recht zetten. Deze leden vrezen dat de Nbw 1998 tot starre en bureaucratische beheersverplichtingen leidt en dat de uitvoering hoge kosten met zich meebrengt. Het is daarbij de vraag waar het evenwicht tussen de natuurdoelstellingen en de vereisten op sociaal, economisch en cultureel gebied komt te liggen. De implicaties

¹ I.v.m. wijziging van de voetnoten 1 en 2, pag. 11

² Samenstelling:

Schuurman (CU) (*voorzitter*), Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Swenker (VVD), Terpstra (CDA), Slagter-Roukema (SP), Westerveld (PvdA), Sylvester (PvdA), Putters (PvdA), Doek (CDA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Slager (SP), Goyert (CDA), Peters (SP), De Boer (CU), Willems (CDA) (*vice-voorzitter*), Schaap (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier (GL), Hermans (VVD), Smaling (SP), Koffeman (PvdD), Böhler (GL) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

van het zogenaamde significante effect en de externe werking kunnen van grote invloed zijn op de houdbaarheid van het bestaand gebruik en de mogelijkheid van nieuwe ontwikkelingen. Dit is zorgelijk, menen deze leden. Hierop wordt in het vervolg nader ingegaan.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie en **SGP**-fractie waarderen de inzet van de regering om nationale natuurwetgeving beter te laten aansluiten bij de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Zij ondersteunen de wijzigingen voor zover bedoeld om onduidelijkheden weg te nemen en disproporcionele uitwerking van nationale wetgeving ten opzichte van Europese wetgeving te voorkomen. Deze leden houden na lezen van voorliggend wetsvoorstel echter vragen over de beoogde aansluiting op de Europese richtlijnen, de beoogde verduidelijking en het effect van de wijzigingen op de mate waarin de Nederlandse natuur wordt beschermd.

Evaluatie Natuurwetgeving

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben een aantal vragen over de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en het voorgenumen wetgevingstraject op de grond van de Evaluatie Natuurwetgeving (Kamerstukken II 2007/08, 31 536, nr. 1). Kan de regering de urgentie van het onderhavige wetsontwerp aangeven in relatie tot het tijdsbeslag van de voorbereiding van het wetgevingstraject om de Boswet, de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 in één wet onder te brengen? Kan de regering hierbij betrekken het tijdsbeslag tussen de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (het Kokkelvisserijarrest van 7 september 2004) en de indiening van onderhavig wetsvoorstel?

De leden van de **SP**-fractie hebben nota genomen van de voorgestelde wetswijziging en ook van het feit dat de Europese Commissie een inbreukprocedure aanhangig heeft gemaakt. De daaruit voortvloeiende gevoelens van urgentie bij de regering zijn begrijpelijk, maar doen wel de vraag rijzen waarom het wetsvoorstel zo lang heeft moeten wachten op behandeling in de Tweede Kamer. De leden van de SP-fractie zien in dat de regering onder Europese druk het «bestaand gebruik» moet regelen, maar naar de mening van deze leden zijn de aan het wetsvoorstel toegevoegde «enkele andere zaken» óf onwenselijk óf ze kunnen behandeld worden in het kader van de recente evaluatie van de Natuurbeschermingswet. Naar de mening van deze leden zijn de «enkele andere zaken» bovendien veelal schadelijk voor de kwaliteit van de natuur. Dat sluit slecht aan bij de bevindingen zoals verwoord in de Natuurbalans 2008. De brief van de minister aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 31 709, nr. 1) meldt op pagina 4 het volgende op: «Als onderdeel van de implementatie van Natura 2000 wordt hard gewerkt aan het opstellen van Natura 2000-beheerplannen. Dat is ook nodig want 88% van de beschermde habitats verkeert nog in een ongunstige staat van instandhouding». Dit komt bovenop de conclusie (weliswaar gericht op de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en niet op Natura 2000) van de Algemene Rekenkamer (Bescherming van natuurgebieden, 2007¹) dat het «nee, tenzij»-beginsel onvoldoende wordt toegepast. De Rekenkamer beveelt bovendien aan het nalevingstoezicht en het interbestuurlijk toezicht te verscherpen. Het komt de leden van de SP-fractie voor dat de regering dit juist wil beperken in het belang van het verminderen van bestuurlijke drukte en administratieve lasten. Dit verhoudt zich naar het oordeel van deze leden slecht tot elkaar. Zij vragen de regering hoe zij dit ziet.

Uit de Evaluatie Natuurwetgeving (Kamerstukken II 2007/08, 31 536, nr. 1) blijkt dat de natuurwetgeving in Nederland effectiever kan. De regering ziet een mogelijkheid hiertoe in het ineenschuiven van de Nederlandse

¹ Kamerstukken II 2006/07, 31 074, nr. 2.

natuurwetten als de Boswet, Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998. De leden van de fracties van de ChristenUnie en van de SGP vragen, gelet op deze constatering, de regering om een nadere onderbouwing van de noodzaak om dan nu met de voorgestelde wijzigingen te komen en de wijziging niet te beperken tot de noodzakelijke aansluiting op de Habitatrichtlijn. Passen de voorgestelde wijzigingen voor «enkele andere zaken» niet beter in de voorgestelde algehele wijziging van het natuurbeschermingsstelsel in één wet, zo vragen zij? Is de regering niet met deze leden van mening dat het, zeker voor de duidelijkheid van burgers, maar ook voor de effectiviteit van de natuurwetgeving, beter is het aantal wijzigingen in wetgeving te beperken?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie en de **SGP**-fractie hebben voorts nog de volgende vragen over de evaluatie natuurwetgeving. Wat is leidend voor de regering bij de herziening van de natuurwetgeving: optimale bescherming van natuur óf een zo strikt mogelijke interpretatie van de Europese richtlijnen in de Nederlandse wetgeving? De regering geeft aan dat het beschermingsniveau gelijk dient te blijven. Is er inzicht in wat het beschermingsniveau nu is, zo vragen deze leden. Is alleen een quickscan niet een wat magere onderbouwing om de effectiviteit van bestaande wetgeving op natuur te meten? Hoe verhoudt de opmerking van de regering dat verboden die vanuit de EU niet verplicht zijn uit de wetgeving worden gehaald zich tot het uitgangspunt dat het beschermingsniveau gelijk zal blijven? Kan dat samengaan, zo vragen deze leden de regering. Ten slotte vragen zij of de EHS een plaats zal krijgen in de nieuwe beoogde wet en middels deze wet beschermd kan worden, in plaats van de huidige regeling via plaatselijke bestemmingsplannen

Samenhang met andere (voorgenomen) nationale regelgeving

De leden van de fractie van de **PvdA** constateren dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij de consistentie van de voorgenomen wetswijziging in relatie tot de Wet ruimtelijke ordening. Deze wet is op 1 juli 2008 van kracht geworden en regelt onder meer een aanwijzingsbevoegdheid annex goedkeuringsprocedure van provincies met betrekking tot gemeentelijke bestemmingsplannen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt voor de besluitvorming op grond van de Nbw 1998 die regeling weer teruggenomen. Kan de regering aangeven wat er sinds 1 juli 2008 gewijzigd is dat al zo snel weer op wetgeving moet worden terugkomen? Is de regering ervan overtuigd dat door deze wijziging verstoringen effecten voor flora en fauna beter kunnen worden voorkomen, zo vragen deze leden. Zo ja, waarom?

Op dit moment is in de Eerste Kamer het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (Kamerstukken I 2007/08, 30 844, A) in behandeling. Bij deze behandeling is aan de orde de zogenoemde bestuurlijke lus (een eenvoudige weg om kleine gebreken en technische onvolkomenheden in besluiten te herstellen). De discussie over de precieze aanpak is nog niet uitgewoed. Hoe verhouden de bepalingen in de Nbw 1998¹ die hierop betrekking hebben zich tot de discussie hierover in het kader van de Wabo, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Is het uit een oogpunt van zorgvuldigheid en consistentie niet verstandig om die discussie af te wachten? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid om mogelijke consequenties te verwerken in de Nbw 1998?

Door het aannemen van het amendement Jager (Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 9) is het begrip «belanghebbenden» ook voor de fase van indienen van zienswijzen in de wet verder beperkt tot diegenen die rechtstreeks bij een besluit betrokken zijn. Ook hier verwijzen de leden van de fractie van de PvdA naar behandeling van de Wabo in de Eerste Kamer. In de nadere memorie van antwoord (Kamerstukken I 2007/08, 30 844, G)

¹ De in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde invoeging van de artikelen 39a, 39b en 39c in de Nbw 1998.

d.d. 4 september 2008 troffen deze leden de volgende passage aan: «De ontwikkelingen in de jurisprudentie zijn divers. Zo kunnen er in de uitleg van het belanghebbendenbegrip ook versoepelingen worden gesignaleerd, onder meer in de jurisprudentie rondom belangenorganisaties.¹ Opgemerkt kan worden dat de komst van de Wabo geen beperktere uitleg van het belanghebbendenbegrip met zich brengt. Mogelijk zal het belanghebbendenbegrip bij milieuactiviteiten wel breder moeten worden uitgelegd in verband met de toepasselijke Europese en internationale regelgeving. Zoals hierboven is vermeld, zal hieromtrent voorlichting worden gevraagd aan de Raad van State».

Kan de regering aangeven hoe de geamendeerde tekst van de Nbw 1998 zich tot deze passage verhoudt? Kan de voorlichting van de Raad van State zoals vermeld in de aangehaalde nadere memorie van antwoord gevolgen hebben voor het onderhavige wetsvoorstel? Zo ja, heeft dat gevolgen voor het lopende wetgevingsproces, zo vragen deze leden. Zo nee, waarom niet? Wat maakt in dat geval de Nbw 1998 anders dan bijvoorbeeld de Wabo?

De leden van de **SP**-fractie constateren ten aanzien van het voorgestelde artikel 19j Nbw 1998 dat de provincie met de inwerkingtreding van de nieuwe Wro geen gemeentelijke plannen meer hoeft goed te keuren. Gemeenten verkeren ten aanzien van de Natura 2000-gebieden zowel in de rol van initiatiefnemer als handhaver. Dit bijt elkaar, maar helemaal nu de provincie geen instrumenten meer heeft om bestemmingsplannen te toetsen, aldus deze leden. Wat overblijft zijn paardenmiddelen als reactieve aanwijzingen en inpassingplannen. Vindt de regering niet dat de gekozen vorm een harmonieuze samenwerking tussen provincie, gemeenten en andere partijen in de weg staat, zo vragen deze leden. Een extra punt van zorg bestaat wat de leden van de SP-fractie betreft uit het feit dat de provincie over veel meer relevante expertise beschikt op het domein van Natura 2000 dan gemeentes. Ook de Algemene Rekenkamer (Bescherming van natuurgebieden, 2007) wijst hier met nadruk op. In dit verband vragen deze leden voorts wat straks de status is van de beheerplannen, gezien het feit dat ze geen afdwingbare verplichtingen kennen. Zijn ze vergelijkbaar met provinciale structuurvisies? Wat is de meer verplichtende figuur die over de beheerplannen waakt?

Een van de conclusies van de regering uit de evaluatie natuurwetgeving is dat er meer bevoegdheden naar de provincies moeten, om zo de duidelijkheid en effectiviteit van natuurwetgeving te bevorderen. Samen met het rijk zijn de provincies ook verantwoordelijk voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Het is daarom van groot belang, zo menen de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP**, dat de provincies betrokken zijn bij plannen van lagere overheden, zoals gemeenten en waterschappen, die van invloed kunnen zijn op het behalen van de doelstellingen en raken aan het beheerplan. Waarom kiest de regering er wel voor om naar aanleiding van de evaluatie natuurwetgeving meer bevoegdheden bij de provincies te leggen, maar ontnemt zij provincies een instrument om toe te zien op plannen van lagere overheden die direct kunnen raken aan de mogelijkheden om de instandhoudingsdoelstellingen te halen, zo vragen deze leden? Is de regering bovendien niet met deze leden van mening dat provincies de benodigde specialistische kennis in huis hebben, en daarmee een aanvulling zijn op gemeenten waar deze kennis nog wel eens ontbreekt? En is de regering het met deze leden eens dat, gelet op de evaluatie waaruit blijkt dat de natuur zeker baat heeft bij de bescherming via wetgeving omdat ze onder druk staat, het beter is vooraf de zaken goed te regelen dan dat achteraf blijkt dat plannen van gemeenten of waterschappen niet in lijn zijn met de natuurwetgeving?

¹ J.C.A. de Poorter en M.N. Visser, «Het belanghebbendenbegrip in beweging», De Gemeentestem 2008, 7288, p. 29 t/m 37.

De regeling die de wetgever per 1 juli 2008 (via de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Wro)) in de Nbw 1998 had opgenomen regelde dit op een zorgvuldige manier. De regeling vereist niet standaard de goedkeuring van provincies, maar biedt provincies wel de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen indien zij dat nodig acht. Gelet op bovenstaande zijn de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP van mening dat provincies ook bij de plandoets betrokken zouden moeten worden en dat de bepaling hiertoe opgenomen via de Invoeringswet Wro behouden zou moeten blijven. Is de regering bereid deze bepaling, gelet op het belang dat ook zij hecht aan de rol van provincies, te handhaven, en niet al zo kort na invoering van de regeling deze weer te laten vallen, zo vragen deze leden? Getuigt het bovendien niet van enige onzorgvuldigheid door eerst een regeling in te voeren en deze meteen daarna weer te laten vallen, zo vragen zij?

Beheerplannen

De beheerplannen moeten in ieder geval als doel hebben het in gunstige staat van instandhouding houden van soorten en habitattypen. De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe de regering borgt dat de te maken Natura 2000-beheerplannen sporen met de gebiedsbeheerplannen in het kader van het nieuwe programmabeheer zoals dat momenteel in ontwikkeling is? Hoe denkt de regering te voorkomen dat de instandhouding van Natura 2000-gebieden ten koste zal gaan van de natuurwaarden in de overige gebieden? Voorziet de regering dat de zorg voor de Natura 2000-gebieden gezien de beschikbare middelen kan leiden tot een vermindering van de huidige middelen voor het normale programmabeheer?

De Flora- en Faunawet kent als basis de bescherming van een enkel specimen van een soort. Het beschermen van een habitat kan strijdig zijn met deze bescherming van soorten. Hoe denkt de regering om te gaan met deze strijdigheid, zo vragen deze leden. Hoe voorkomt de regering dat één bepaalde soort een voorkeursbehandeling krijgt in een gebied, immers lang niet alle wensen voor een goede leefomgeving zijn met elkaar verenigbaar?

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen de regering om uitleg over de gevolgen van het aannemen van het gewijzigd amendement Snijder-Hazelhoff (Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 13). Dit amendement heeft een nieuw lid 4 toegevoegd aan artikel 19a en een onderdeel c aan artikel 19e van de Nbw 1998 waardoor bij maatregelen in het beheerplan en bij vergunningverlening rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede met regionale en lokale bijzonderheden. Dit lijkt te sporen met artikel 2, lid 3, maar niet met artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn. Kan de regering aangeven hoe zij dit uitlegt? Deze leden zijn hierbij in het bijzonder geïnteresseerd in het onderscheid tussen de maatregelen zoals genoemd in artikel 2, lid 3 van de Habitatrichtlijn en de toestemming als genoemd in artikel 6, lid 3 van deze richtlijn.

De leden van de **SP**-fractie vragen de regering aan te geven wat ongeveer de praktijk van (veranderend) bestaand gebruik is? Hoeveel vergunningen zijn aangevraagd c.q. afgegeven? Hoe vaak komt een initiatiefnemer bij het bevoegd gezag checken of bestaand gebruik of een wijziging hiervan conform de wetgeving is? Hoeveel juridisering heeft het opgeleverd (los van het Kokkelvisserij-arrest), zo vragen deze leden.

De leden van de **SP**-fractie vragen met betrekking voorgestelde nieuwe lid 4, artikel 19a Nbw1998 in combinatie met de voorgestelde toevoeging aan artikel 19e, lid 2 van onderdeel c opgenomen naar aanleiding van het

gewijzigde amendement Snijder-Hazelhoff) of de indruk juist is dat maatregelen en vergunningen door elkaar worden gehaald. Artikel 2 van de Habitatrictlijn regelt in lid 3 dat bij maatregelen rekening gehouden mag worden met economische en sociale vereisten en regionale en lokale bijzonderheden, maar artikel 6 regelt de procedure ten aanzien van vergunningen juist op een hele precieze wijze, zonder de ruimte die voor de maatregelen wel is toegestaan. Hoe is dit op te lossen, zo vragen deze leden. Kan de regering bovendien aangeven welke generieke kaders beschikbaar zijn op grond waarvan economisch gewin kan worden afgewogen tegen ecologische diensten?

In het voorliggende wijzigingsvoorstel is bij gewijzigd amendement Snijder Hazelhoff (Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 13) een nieuw lid 4 ingevoegd in artikel 19a en een onderdeel c toegevoegd aan artikel 19e, waardoor zowel bij de maatregelen in het beheerplan als bij de vergunningverlening rekening gehouden moet worden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied. De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** vragen de regering in te gaan op de aansluiting met de Habitatrictlijn, waarin voor het rekening houden met deze vereisten onderscheid wordt gemaakt tussen maatregelen en vergunningverlening. Is het correct dat ten aanzien van maatregelen de Habitatrictlijn in artikel 2, lid 3 de mogelijkheid geeft om rekening te houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, maar dat ten aanzien van het verlenen van toestemming voor projecten, zoals omschreven in artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn en geïmplementeerd via de vergunningplicht in de artikelen 19d e.v. van de Nbw 1998, die mogelijkheid niet wordt geboden? Sluit de voorgestelde bepaling dan op de juiste manier aan bij de Habitatrictlijn, zo vragen deze leden, of wordt het onderscheid dat de Habitatrictlijn maakt in deze bepaling over het hoofd gezien.

Een van de voorgestelde wijzigingen is om, in de periode tot de beheerplannen gereed zijn, het bestaand gebruik beter te reguleren, door het opheffen van de vergunningplicht voor het bestaand gebruik tot de beheerplannen onherroepelijk zijn geworden. Een uitzondering wordt gemaakt voor projecten die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP hebben begrip voor de wens van de regering om rechtsonzekerheid bij ondernemers zoveel mogelijk te voorkomen en kunnen meegaan in de gedachte dat de verplichting, voortvloeiend uit artikel 19d Nbw 1998, om aan te tonen dat het betreffende gebruik niet leidt tot een verslechtering of verstoring, een te zware verplichting is in de huidige omstandigheden. Wat is de verwachting ten aanzien van het definitief gereedkomen van de beheerplannen? Betekent deze lastenverlichting voor burgers echter niet een afgenomen bescherming van de natuur als het opstellen van de beheerplannen lang op zich laat wachten, zo vragen deze leden. Is de geïntroduceerde aanschrijvingsbevoegdheid voor de minister een voldoende waarborg voor de instandhouding of herstel van de natuurdoelen gelet op de omvang van het bestaand gebruik?

De ontheffing op vergunningverlening voor bestaand gebruik is slechts tijdelijk, totdat de beheerplannen onherroepelijk vast staan. Het bestaand gebruik zal dan geregeld worden via de beheerplannen, en indien het daarbuiten valt vergunningplichtig zijn. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP horen graag wat de stand van zaken is in de proefgebieden ten aanzien van het opstellen van beheerplannen en het opnemen van bestaand gebruik hierin. Blijkt het mogelijk om bestaand

gebruik via de beheerplannen te reguleren, zo vragen deze leden? Op wat voor manier wordt het bestaand gebruik omschreven, per categorie of in detail?

In de beheerplannen kunnen ook maatregelen opgenomen worden voor gebied buiten het Natura 2000-gebied «voor zover relevant voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling». De regering is er veel aan gelegen de onzekerheid bij burgers in het gebied zelf weg te nemen, maar vergeet zij niet de groep burgers die rondom een Natura 2000-gebied wonen, zo vragen de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP. Hoe kan de onzekerheid voor deze burgers beperkt worden, ook gelet op het draagvlak voor te nemen besluiten om de instandhoudingsdoelstelling te halen?

Voorgesteld begrippenkader mede in relatie tot rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De regering geeft in de nota naar aanleiding van het verslag aan niet voornemens te zijn het begrip «significant» verder in regelgeving te definiëren. Angst voor een onjuiste interpretatie van dit begrip uit de Habitatrichtlijn is hiervoor de reden. Maar dan komt het de leden van de **CDA**-fractie toch wonderlijk voor dat de regering vervolgens aangeeft wel te onderzoeken om bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 19a Nbw 1998 specifieke activiteiten te duiden die niet significant kunnen zijn. Kan de regering uiteenzetten hoe zij dat voor zich ziet zonder een nader kader of norm voor dit begrip? Dit klemt naar het oordeel van deze leden te meer nu het Toetsingskader Ammoniak – waarnaar in dit verband wordt verwezen in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 6, p. 14) – door de Raad van State (maart 2008)¹ is verworpen. Deze leden vragen hoe de regering denkt de ammoniakproblematiek in relatie tot Natura 2000-gebieden nu vorm te geven. Ook vragen deze leden in hoeverre de regering voornemens is de adviezen van de taskforce Trojan over te nemen.

Deze leden vragen zich voorts af of de invulling van een dergelijk belangrijk begrip gezien de impliciete omkering van de bewijslast die geldt voor nieuwe en uitbreidingsactiviteiten niet geboden is tegen de achtergrond van de rechtszekerheid. Een en ander klemt naar het oordeel van deze leden te meer daar de ecologische wetenschap een relatief jonge wetenschap is en de onderlinge afhankelijkheden in de natuur en de gevolgen daarvan toch heel moeilijk te voorspellen zijn. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hier uitvoerig op in te gaan.

In het wetsvoorstel is sprake van activiteiten die significante effecten en significante verstoringen kunnen hebben. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband hoe ver men daarbij in de toekomst moet kijken. Welke termijnen spelen bij deze beoordelingen een rol, de zeer lange termijn, de lange termijn of de afzienbare termijn en dan hoe lang is dat? Zij verzoeken de regering om een reactie op dit punt.

De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af of essentiële begrippen in de wetgeving wel voldoende concreet zijn uitgewerkt. Als niet helder en eenduidig duidelijk is wat bedoeld wordt met «significant effect», «passende beoordeling», «cumulatie», «externe werking» en andere wettelijke termen, dan is de invulling daarvan aangewezen op jurisprudentie. Het is zeer wel mogelijk dat de beoogde souplesse vervolgens verloren gaat. Waarom heeft de regering niet gekozen voor een nauwgezette definiëring, zodat de maatschappelijke partijen weten waar ze aan toe zijn? Nu al is er volop maatschappelijke discussie gaande over de interpretatie van deze wettelijke termen. Dit maakt de toepassing van de

¹ Zaak nr. 20.080.0289/1;
www.raadvanstate.nl/uitspraken.

wet onvoorspelbaar. Niet alleen de natuurdoelstellingen, maar ook de verschillende maatschappelijke belangen moeten in dit geval maar afwachten hoe de wettelijke interpretatie zal uitvallen. Of heeft de regering er bewust voor gekozen de duidelijkheid te verschuiven naar de op stapel staande beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden? Wat is dan nog de zin van de wetswijzigingen, zo vragen deze leden zich af. Zij zouden over een en ander graag meer duidelijkheid krijgen van de regering.

De leden van de VVD-fractie zijn groot voorstander van opschorting van de vergunningplicht bij bestaand gebruik en de uiteindelijke regeling hiervan in de beheerplannen. Toch zien zij een valkuil in de opschorting, namelijk in de clause «tenzij er sprake is van een mogelijk significant effect». Wat precies de betekenis is van het significant effect is op zich al onduidelijk. De significantie kan verstrekkend zijn; verwezen zij naar de problemen die de ammoniakuitstoot en de waterhuishouding kunnen opleveren. Kan de regering nog eens duidelijk maken hoe groot de reikwijdte in dit verband is van de zogenaamde significantie? Bedenklijk in dit verband is daarenboven de toevoeging van het criterium «mogelijk» aan het voornoemde effect. De simpele mogelijkheid dat een effect (zoals een verstoring of achteruitgang) «zou kunnen» optreden, zou dan al voldoende zijn voor een negatieve beoordeling. Gaat de wettelijke inperking van de vergunningplicht hiermee verder dan de bewezen effecten en spelen nu te verwachten of theoretisch mogelijke effecten mee in de vraag of vergunningen nodig zijn, zo vragen deze leden de regering. Zij vrezen in de praktijk een vergaande uitdijning van de vergunningplicht, dit ondanks de goede bedoelingen van de wetswijziging. Is het niet verkieslijk geheel af te zien van de clause «mogelijk significant effect» en rustig te wachten op de goedkeuring van de komende beheerplannen? Onduidelikheden maken de uitvoering van de wet hachelijk; dit temeer als ook nog de vlucht in een veilige insteek de overhand krijgt. Dit leidt al te gemakkelijk tot overspannen regelgeving en handhaving. Als de vergunningplicht een te grote vlucht neemt, wordt het verschil met de bestaande wet erg klein. Uitzonderlijke situaties worden dan immers regel. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om een reactie.

Deze leden vragen zich verder af of zonder de beheerplannen wel duidelijk is wat beoogd wordt met de aard en locatie van habitattypen. Onduidelijkheid hierover maakt het volgens deze leden ook moeilijk een integrale afweging te maken met andere belangen, bijvoorbeeld de agrarische belangen. Zij vragen tevens om meer duidelijkheid ten aanzien van activiteiten die de provinciegrens overschrijden. De bevoegdheid ligt in dergelijke gevallen bij die provincie waar de effecten zich hoofdzakelijk voordoen. Dit kan in de praktijk gemakkelijk leiden tot schimmige situaties, waarvan de aanvrager de dupe is. Is het niet beter de bevoegdheid te koppelen aan de vestigingsplaats van de aanvrager, zo vragen zij de regering.

De leden van de VVD-fractie plaatsen vraagtekens bij de wettelijk vereiste wijze van bewijsvoering inzake de afwezigheid van een mogelijke verslechtering of verstoring van de soorten waarvoor een gebied is bedoeld. Is zo'n sluitend bewijs wel mogelijk? Dat het wetsvoorstel de bewijslast verlegt naar de overheid is een goede zaak, maar hoe moet een objectief en uitsluitend bewijs worden geleverd? Hoeveel moet worden gegaan in het leveren van voldoende objectieve gegevens om werkelijk uit te sluiten dat een project de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengt? Dreigt hiermee niet een bewijsvoering ad absurdum, zo vragen deze leden de regering. Kan de regering duidelijk maken hoe zij zich een dergelijke bewijsvoering voorstelt?

In dit verband vragen deze leden zich tevens af of de instandhoudingsdoelstelling zelf niet al te gemakkelijk historisch en statisch wordt ingevuld. De natuur is immers van zichzelf uit een beweeglijke en uiterst gecompliceerde entiteit. De memorie van toelichting stelt terecht dat de mens de natuur wel kan beheren, maar niet beheersen. Wat niet kan, zou de mens ook niet moeten willen, zo menen deze leden. Daar komt echter nog een complicatie bij: veel natuur in Nederland is verweven in menselijke cultuur, in een door de mens tot stand gebrachte gebiedsinrichting, in een peilbeheer dat meer doeleinden dient. Zuivere natuur komt hier nauwelijks of wellicht geheel niet voor. Dit maakt het gebruik van het begrip «natuur» los van deze bredere, menselijke context hachelijk. Ook de menselijke cultuur is immers een dynamisch iets. Maar hoe kan een dynamische en niet te beheersen grootheid dan toch in stand worden gehouden? Gewezen zij op sterk veranderende biotopen, op het verplaatsen van allerlei soorten, op het verdwijnen van oude en verschijnen van nieuwe. Is instandhouding van een dynamische natuur in een al even dynamische cultuur wel echt mogelijk? Leidt een te behoudende doelstelling niet als vanzelf tot kunstmatige starheid, tot onnodig veel bureaucratistische vastlegging, minuscuul monitoren en hoge kosten om het onmogelijke toch waar te moeten maken? Loopt een rigide instandhoudingsdoel niet al te gemakkelijk uit op het moeten beheersen van een per definitie onbeheersbare realiteit? Staat dit niet haaks op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet? De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering nader in te gaan op deze kwestie.

De leden van de fractie van de **PvdA** stellen vast dat met de wijziging van artikel 19d, eerste lid Nbw 1998 wordt beoogd dat betere aansluiting tot stand komt op artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn. Dit artikel heeft, naar het inzicht van deze leden betrekking op significantie van de gevolgen van bestaand gebruik in combinatie met andere plannen en projecten («cumulatie»). De regering heeft ervoor gekozen die cumulatie niet mee te nemen in de wijzigingen. Kan de regering deze leden aangeven waarom niet? Doet de regering door die keuze geen afbreuk aan de beoogde betere aansluiting op de Habitatrichtlijn, zo vragen deze leden. Is niet juist het effect van de gekozen wijziging dat de strijdigheid met de Habitatrichtlijn blijft bestaan, zo vragen zij de regering.

De leden van de fractie van de **SP** constateren ten aanzien van het voorgestelde artikel 19d, onderdeel 3 Nbw 1998 dat «verstoring effect» hier wordt vervangen door «significant verstoring effect». Kan de regering ter wille van de casuïstiek enkele concrete voorbeelden geven van «verstorende» en «significant verstorende» effecten? Deelt de regering de opvatting van de leden van de SP-fractie (en van de leden van verschillende fracties in de Tweede Kamer) dat het toch echt een naïeve gedachte is de initiatiefnemer zelf te laten beoordelen wat wel of niet significant is? Het argument van omdraaiing van de bewijslast is hiermee even ongeloofwaardig, aldus deze leden. Een meldingsplicht kan dit gedeeltelijk onderwerpen. Kan de regering garanderen dat de in de Tweede Kamer (aangenomen motie Cramer-Jacobi (Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 24)) voorgestelde meldingsplicht gerealiseerd kan zijn voordat deze wet eventueel in werking zou treden, zo vragen deze leden.

De Habitatrichtlijn geeft aan in artikel 6, lid 3, dat in geval van significantie de effecten beoordeeld worden in samenhang met andere plannen en projecten («cumulatie»). Dit aspect is niet terug te vinden in de tekst van de wetwijziging, waarmee strijdigheid met de Habitatrichtlijn ontstaat. Vindt de regering dit ook, zo vragen de leden van de SP-fractie. Deze leden zouden voorts graag van de regering een aantal concrete voorbeelden zien van «cumulatie», aangevuld door de wijze waarop het bevoegd gezag hierop greep krijgt. Is monitoring via aardobservatie

hierbij een optie, zo vragen zij. De mogelijkheden voor regionale verevening worden in dit verband geopperd voor bijvoorbeeld campings op de Veluwe. Dit is misschien een optie, maar volgens de Algemene Rekenkamer (Bescherming van natuurgebieden, 2007) wordt het compensatiebeginsel slecht nageleefd. Het laatste heeft trouwens met name betrekking op de EHS, maar geldt volgens deze leden voor Natura 2000 evenzo. Ziet de regering hier mogelijkheden, zo vragen deze leden.

Voorts hebben deze leden een vraag met betrekking tot het voorgestelde nieuwe artikel 2a Nbw 1998 dat bepaalt dat vergunningaanvragen worden behandeld door gedeputeerde staten. In hoeverre levert dit problemen op voor Natura 2000-gebieden die over provinciegrenzen heen liggen?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie en **SGP**-fractie volgen de redenering van de regering ten aanzien van het besluit om het begrip «significantie» toe te voegen, waardoor niet elke verstoring al vergunningplichtig is, maar alleen mogelijk significante verstoringen. Niet elke activiteit staat immers de realisatie van de doelstellingen in de weg. Deze leden vragen de regering echter nader in te gaan op de aansluiting van de gekozen formulering in artikel 19d, lid 3 Nbw 1998 op de bepaling uit de Habitatrichtlijn dat de significantie van gevolgen beoordeeld moet worden in combinatie met andere plannen of projecten, de zogeheten «cumulatie». Is de voorgestelde wijziging zonder de cumulatieve effecten mee te nemen niet in strijd met de Habitatrichtlijn, zo vragen deze leden? Waarom is er niet voor gekozen de cumulatie in onderdeel 3 mee te nemen, zoals wel gedaan is in onderdeel 5 van artikel 19d Nbw 1998?

Daarnaast hebben deze leden vragen over de duidelijkheid van het begrip «significant». Zij vragen de regering daarom nader in te gaan op dit begrip, ook omdat uit de evaluatie natuurwetgeving is gebleken dat er nog veel verbeterd kan worden in duidelijkheid van begrippen en bepalingen uit de natuurwetgeving. Deze leden vragen hier ook naar, gelet op het feit dat de burger vergunningplichtig is als plannen een significant effect kunnen hebben. Wat is in dat licht de breedte van «significantie», en is dat aan de burger uit te leggen, zo vragen deze leden.

In aansluiting hierop horen de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP graag van de regering of de toevoeging van het begrip «significante verstoring» wel zal leiden tot een vermindering van bestuurlijke lasten. Immers, de initiatiefnemer van een project zal zelf moeten beoordelen of zijn activiteit kans geeft op significante verstoring, maar mist veelal de daarvoor benodigde deskundigheid. Oordeelt de initiatiefnemer daarin fout, dan leidt dat tot een handhavingstraject met nadelige gevolgen voor de initiatiefnemer en hoge bestuurlijke lasten. Wil de initiatiefnemer vooraf zekerheid, dan zal het bevoegd gezag toch een complete natuurtoets verlangen teneinde zekerheid te kunnen geven over de eventuele vergunningplicht. Hoe wordt, in het licht hiervan, een administratieve lastenverlichting gerealiseerd, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie?

De leden van deze fracties hebben de indruk dat door deze wetswijziging het bevoegd gezag minder overzicht van de activiteiten in of nabij het betreffende Natura 2000-gebied zal hebben. Deelt de regering deze inschatting, zo vragen zij. Zal het bevoegd gezag daardoor niet minder goed in staat zijn om de cumulatieve effecten te beoordelen in het geval van activiteiten die wel vergunningplichtig blijven, zo vragen deze leden. Aansluitend hierop hebben de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP een vraag over gebieden die in meerdere provincies liggen. Door de voorgestelde wijziging zullen meerdere provincies besluiten nemen over vergunningen als het betreffende Natura 2000-gebied in meerdere provin-

cies ligt. Op welke manier wordt gegarandeerd dat er overzicht is van de aangevraagde vergunningen en lopende projecten, zodat elk project beoordeeld kan worden op mogelijk significante verstoring, zo vragen deze leden.

De nadelen van deze wetswijziging kunnen beperkt worden door het invoeren van een meldingsplicht voor activiteiten die door de wetswijziging niet (meer) vergunningplichtig zijn. De Tweede Kamer heeft daarom de motie motie Cramer-Jacobi (Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 24) aangenomen, waarin de regering verzocht wordt in het kader van de evaluatie van de natuurwetgeving de mogelijkheden te bezien voor een vorm van meldingsplicht voor verstorende, maar mogelijk niet significante activiteiten. Wat is de stand van zaken nu de evaluatie reeds is aangeboden aan de Tweede Kamer, zo vragen deze leden. Is de regering met deze leden van mening dat het van belang is een eventuele meldingsplicht geregeld te hebben voordat deze wetswijziging in werking treedt, teneinde van meet af aan de genoemde nadelen te voorkomen?

Commentaar derden

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering een uitvoerige reactie op het gestelde in de position paper van de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin) van 4 september 2008.¹

Hoewel een aantal vragen, gesteld door de natuurbeschermingsorganisaties in hun brief van 26 september 2008, al eerder aan de orde is geweest vragen de leden van de CDA-fractie met name een reactie op het aan de orde gestelde in de onderdelen 2 en 3 van de bijlage 1 bij die brief.²

De leden van de **SP**-fractie vragen wat de regering vindt van het onder andere door LTO naar voren gebrachte probleem van de hoge milieukwaliteitseisen? Veel natuur schijnt zich al te herstellen bij depositiewaarden die een stuk boven de norm liggen, aldus LTO. Bewoners van Natura 2000-gebieden kunnen niet verantwoordelijk worden gehouden voor de hoge achtergronddepositie. Deze leden vragen hoe de regering dit probleem te lijf gaat. Graag vernemen zij wat in dit verband de taakopdracht van de taskforce stikstof en ammoniak gaat.

Overig

De Natuurbalans 2008 schetst een somber beeld over de tijdige realisatie van de EHS. De leden van de **CDA-fractie** vragen hoe dit te rijmen is met de doelstelling van het beleidsprogramma van de regering; zij «investeert extra in natuur zodat de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 2018 is gerealiseerd»? Tegelijkertijd zijn provincies druk met het tijdig gereedmaken van de beheerplannen voor de 162 voorlopig aangewezen Natura 2000-gebieden, die alle liggen binnen de EHS. Deze leden vragen de regering om een uiteenzetting over de relatie tussen deze majeure projecten. Acht de regering het mogelijk dat door een kwalitatief goede invulling van de Natura 2000-gebieden kan worden volstaan met een kleinere EHS?

De voorgestelde wijzigingen van de Nbw 1998 zijn onder andere bedoeld om aansluiting te vinden bij de Habitatrichtlijn, om ook niet-aangewezen gebieden onder hetzelfde beschermingsniveau te brengen als aangewezen gebieden. Wat is de stand van zaken met betrekking tot gebieden die wel op de communautaire lijst staan, maar nog niet aangewezen zijn, zo vragen de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP**. Om hoeveel gebieden gaat het dan nog, en wat is de verwachting voor het aanwijzen hiervan? Verdient het niet de voorkeur de gebieden aan te wijzen, zodat ze volledige bescherming genieten, in plaats van een wetswijziging, waarmee veel tijd is gemoeid, zo vragen deze leden?

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffie nr. 142102.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffie nr. 142102.01.

De leden van de commissie zien de beantwoording van de minister met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie,
Schuurman

De griffier van de commissie,
Warmolt de Boer