

Vergaderjaar 1994±1995

23 580

Nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 1994)

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 juli 1995

ALGEMEEN DEEL

I. Inleiding

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag bij het onderhavige wetsvoorstel.

Hierna zal ik daarop ingaan. Ik zal de hoofdstukindeling van het voorlopig verslag aanhouden.

Vragen die in verschillende hoofdstukken zijn gesteld en op hetzelfde onderwerp betrekking hebben, zal ik evenwel te zamen beantwoorden. Voorts heb ik een onderverdeling in paragrafen gemaakt, indien dit de leesbaarheid ten goede komt.

Het wetsvoorstel is onder verantwoordelijkheid van het vorige kabinet ingediend. Dit kabinet wil die verantwoordelijkheid graag overnemen. De Natuurbeschermingswet en in het verlengde daarvan dit wetsvoorstel, is naar mijn oordeel een nuttig en onmisbaar instrument voor het natuurbeleid. Het past daarom in het beleid van dit kabinet zoals dat is vastgelegd in het regeerakkoord. De in het regeerakkoord gemaakte keuzen voor de beleidsterreinen van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heb ik onlangs nader uitgewerkt in mijn nota «Dynamiek en vernieuwing» (Kamerstukken II 1994/95, 24 140, nrs. 1±2). Het wetsvoorstel is in lijn met de beleidsuitgangspunten die ik in die nota heb uiteengezet.

Niettemin stel ik een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel voor. In het bijzonder betreffen die de wijze waarop de decentralisatie wordt vormgegeven. Dit is vooral het gevolg van de afspraken die ik begin 1995 met de provincies heb gemaakt over de nadere uitwerking van het DI-akkoord.

Voorts hebben de vragen uit het voorlopig verslag mij aanleiding gegeven een aantal voorstellen te doen tot wijziging van het wetsvoorstel. Onder andere betreft dit het voorstel de zogenoemde limitatieve lijst van verboden handelingen in beschermde natuurmonumenten te schrappen.

Ik zal te bestemder plaatse in deze memorie nader ingaan op deze wijzigingen. Voorts verwijs ik naar de bijgevoegde nota van wijziging met bijbehorende toelichting.

2. Integratie Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet

De leden van de PvdA-fractie betreuren het dat niet voor integrale wetgeving voor gebieds- en soortenbescherming is gekozen. Ook volgens de leden van de VVD-fractie had integratie een reële optie kunnen zijn. Deze leden menen dat aanbouwwetgeving een goede oplossing daarvoor had kunnen zijn.

Er bestaat een belangrijke samenhang tussen het beleid ten aanzien van soortenbescherming en van gebiedsbescherming. Of een gebied bescherming behoeft, wordt vaak mede bepaald door de daarin voorkomende dier- of plantesoorten. Omgekeerd is de bescherming van gebieden bevorderlijk voor de bescherming van de daarin voorkomende soorten. Deze beleidsmatige samenhang hoeft zich echter niet noodzakelijkerwijs te vertalen in juridische samenhang of in integratie van regels. In de wetgeving op het gebied van de soortenbescherming ligt de nadruk op passieve bescherming door middel van algemeen geldende verbodsbepalingen die betrekking hebben op het doden, vangen, bezitten en verhandelen van dieren onderscheidenlijk het plukken, beschadigen of verwijderen van planten.

Gebiedsbescherming krachtens de Natuurbeschermingswet richt zich op specifieke bescherming van waardevolle natuurmonumenten. Daarbij nemen mogelijkheden voor actieve bescherming en actief beheer een voorname plaats in naast een passieve bescherming door middel van verbodsbepalingen. Gebiedsbescherming vergt dan ook voor een belangrijk deel andersoortige regelgeving dan soortenbescherming.

Samenvoeging van dit wetsvoorstel en het door het vorige kabinet ingediende voorstel voor een Flora- en faunawet (Kamerstukken II 1992/93, 23 147) zou dan ook neerkomen op het bij elkaar voegen van twee regelcomplexen met verschillend karakter. Ik meen dat een samenvoeging daarom niet zinvol is. Samenvoeging op zich zal niet bijdragen aan een beter of meer effectief beleid.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van VVD naar de voors en tegens van een stelsel van aanbouwwetgeving merk ik op dat aanbouwwetgeving een goede methode kan zijn om op een complex beleidsterrein vele verspreid liggende regelingen in goed hanteerbare tranches samen te brengen in één samenhangend stelsel.

Dit heeft bijvoorbeeld bij de Algemene wet bestuursrecht en de Wet milieubeheer goed gewerkt. Een nadeel van aanbouwwetgeving is dat het kan leiden tot omvangrijke en complexe wetten, die, totdat de integratie is voltooid, voortdurend aangepast en gewijzigd dienen te worden.

Aanbouwwetgeving is een goede werkmethode bij grote, complexe wetgevingsprojecten. Nu ik integratie van dit wetsvoorstel met het door het vorige kabinet ingediende voorstel voor een Flora- en faunawet niet zinvol acht en er overigens ook geen ontwikkelingen zijn, die van zodanige aard zijn dat aanbouwwetgeving daarvoor voordelen zou bieden, meen ik dat er geen aanleiding is thans tot een dergelijke complexe wijze van regelgeving over te gaan.

Een noodzaak voor de door de leden van de CDA-fractie bepleite gelijktijdige behandeling van het onderhavige wetsvoorstel en het voorstel voor een Flora- en faunawet bestaat er naar mijn oordeel, mede gelet op het vorenstaande, daarom eveneens niet. Overigens verzet zich er ook niets tegen.

3. De voorbereiding van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie hadden de indiening van het wetsvoorstel al in 1991 verwacht. Deze leden vragen waarom het tot 1994 heeft geduurd voordat het wetsvoorstel werd ingediend. De leden van de D66-fractie vragen waarom na 5 november 1991 een half jaar nodig was om op vragen van de Raad van State te reageren.

Op 19 juli 1991 is het voorstel van wet bij de Raad van State aanhangig gemaakt. Hierna heeft tussen de Raad van State en de toenmalige staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een briefwisseling plaatsgevonden. De briefwisseling betrof de kwestie van een gecombineerde behandeling van het voorstel voor een nieuwe Natuurbeschermingswet en het voorstel voor een Flora- en Faunawet. De inhoud van de briefwisseling heeft de Raad van State kort weergegeven in zijn advies van 18 september 1992 over het onderhavige wetsvoorstel.

Deze briefwisseling heeft er toe geleid dat het adviestraject langer dan gebruikelijk heeft geduurd.

Daarnaast gaven de opmerkingen van de Raad van State aanleiding het wetsvoorstel kritisch te bezien. Onder andere op het punt van het Natuurbeleidsplan is nadien in het wetsvoorstel een regeling opgenomen. Ook de voorgestelde afstemmingsregeling met de Wet milieubeheer diende nader te worden bezien omdat inmiddels de Wet milieubeheer het Staatsblad had bereikt.

Tenslotte merk ik op dat het aantreden van dit kabinet medio 1994 en de verwerking van de met de provincies gemaakte afspraken ter uitvoering van het DI-akkoord in het wetsvoorstel er toe hebben geleid dat eerst nu de memorie van antwoord kan worden toegezonden.

4. Uitgangspunten voor bescherming en beheer van natuur

De leden van de CDA-fractie wijzen op de benadering van het beleid inzake natuur- en landschapsbescherming zoals die tijdens de behandeling van het Natuurbeleidsplan ook door hen naar voren is gebracht. Daarbij gaat het er in de eerste plaats om eigenaren en gebruikers/beheerders zo goed mogelijk in staat te stellen natuurwaarden te beheren. Pas als dat niet voldoende is, zou overheidsinterventie aan de orde zijn.

De veiligstelling van natuur- en landschapswaarden is ± ik heb dat in mijn nota «Dynamiek en vernieuwing» als uitgangspunt genomen ± een zorg die niet alleen de overheid aangaat. De samenleving is meer en meer bereid zich die zorg aan te trekken en wil hiervoor ook een eigen verantwoordelijkheid nemen. Ik wil hierop uitdrukkelijk inspelen door de rol van particulieren bij behoud en beheer van natuur te versterken. Als met inzet van minder ingrijpende overheidsmiddelen, bijvoorbeeld door beheer door eigenaren en gebruikers, de beoogde bescherming van de natuur even goed of beter en efficiënter kan worden bereikt, heeft dit verre mijn voorkeur. Op dat vlak wil ik de uitgangspunten die het vorige kabinet heeft gekozen in het Natuurbeleidsplan (NBP; Kamerstukken 1989/90, 21 149, nrs. 2±3) en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR; Kamerstukken II 1992/93, 22 880) versterken. De Natuurbeschermingswet past in deze benadering, omdat deze wet ook als uitgangspunt heeft dat door het vaststellen van beheersplannen eigenaren en gebruikers bij het beheer kunnen worden ingeschakeld.

Een en ander doet er niet aan af dat de rijksoverheid zich primair verantwoordelijk acht voor bescherming en instandhouding van de natuur- en landschapswaarden binnen de Ecologische hoofdstructuur en deze waarden ook wil versterken. De Natuurbeschermingswet is één van de instrumenten die hiervoor beschikbaar zijn.

5. Het NBP, de doorwerking daarvan in het ruimtelijke orderingsbeleid en de relatie met andere plannen

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom op bepaalde punten de wettelijke regeling van het NBP, zoals de planperiode en de wijze waarop het parlement bij de vaststelling is betrokken, afwijkt van die van het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP). Deze leden vragen voorts of is overwogen in het kader van versoering van planning en rapportage op rijksniveau het NBP, NMP en de waterhuishoudkundige planning nadrukkelijker aan elkaar te koppelen of te integreren.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering voornemens is iedere keer dat zich feitelijk een aanleiding tot wijziging van het NBP als gevolg van aanpassing van een verwant plan voordoet, de aanpassingsprocedure te volgen of dat er een meer in de tijd gespreide planaanpassing mogelijk is.

Het NBP als strategisch plan bevat de hoofddoelstellingen op de middellange en lange termijn. Maatregelen ter realisering en bescherming van natuur en landschap zullen gedurende een langere periode hun uitwerking krijgen. Continuïteit in het gebiedsgerichte beleid is daarbij van belang. In dat licht is een planperiode van vier jaar kort. Voor de planperiode van acht jaar is dan ook gekozen om redenen van continuïteit, toetsbaarheid en efficiency. De wettelijke regeling van het NBP voorziet overigens in de mogelijkheid om op basis van ervaringen in de eerste vier jaar tot aanpassing van het NBP over te gaan.

De voorgestelde wijze waarop het parlement bij de totstandkoming van het NBP zal worden betrokken, wijkt af van de wijze waarop de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van het NMP is geregeld. Op grond van artikel 4.5 van de Wet milieubeheer wordt het NMP aan de beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd. Indien door of namens één van der Kamers binnen acht weken nadat het plan is overgelegd, te kennen wordt gegeven dat zij over het plan wil beraadslagen, kan het NMP niet eerder in werking treden dan nadat zes maanden na de overlegging zijn verstreken, dan wel, indien de beraadslagingen op een eerder tijdstip zijn beëindigd, na die beraadslagingen. Ik acht een dergelijk zware procedure voor het NBP niet nodig. Het NMP bevat immers, meer dan het NBP, facetbeleid. De strekking ervan is dus breder dan van het meer sectorale NBP.

Het NBP krijgt bovendien, voor zover het de belangrijke ruimtelijke component van het natuurbeleid betreft, doorwerking in de ruimtelijke ordening door middel van planologische kernbeslissingen (pkb's). Bij pkb's is krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening voorzien in betrokkenheid van het parlement.

Overigens bepaalt artikel 16, derde lid, van het wetsvoorstel, dat het NBP aan het parlement wordt overgelegd. Uiteraard zal het parlement te allen tijde zelf kunnen beoordelen of, en zo ja op welk moment, het wenselijk is met het kabinet daarover van gedachten te wisselen. Vanzelfsprekend geldt daarbij dan ook dat het kabinet het parlement adequaat op de hoogte stelt van de consequenties die uit het overleg worden getrokken.

Niettegenstaande de samenhang tussen de verschillende plannen op het terrein van milieu, natuur en waterhuishouding, heeft elk plan zijn eigen karakter, onderwerpen en doelstellingen. Verdergaande integratie wordt dan ook, vooral gelet op de breedte van de onderscheiden beleidsterreinen, niet overwogen.

De onderscheiden wettelijke regelingen van de plannen op het terrein van milieu, natuur en waterhuishouding schrijven voor dat aangegeven moet worden in hoeverre de plannen op elkaar zijn afgestemd en in

hoeverre en op welke termijn de vaststelling van het ene plan moet leiden tot aanpassing van de andere (haasje over). Deze pragmatische afstemmingsmethode betekent in de praktijk dat bij vernieuwing van het ene plan eventuele gewijzigde beleidsinzichten ten aanzien van een ander plan tot uitdrukking worden gebracht. Aan de hand van de aard van de wijziging moet worden beoordeeld of tussentijdse aanpassing van het andere plan gewenst is of dat wijziging kan plaatsvinden bij de eerstvolgende gelegenheid in de plancyclus. Daarmee is afstemming in voldoende mate en op flexibele wijze gewaarborgd.

De leden van de VVD-fractie achten een gelijk op lopen van plan en wet in zijn algemeenheid wenselijk.

De suggestie vat ik zo op dat deze leden het wenselijk achten dat gelijktijdig met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de plancyclus van een nieuw NBP start.

Dit wordt niet beoogd. Dit is ook moeilijk te realiseren. Er geldt immers al een NBP. Het wetsvoorstel beoogt niet meer en niet minder dan thans een wettelijke basis onder dat plan te leggen.

Voorts zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat een beknopt NBP met haalbare doelstellingen verreweg de voorkeur verdient.

Dit ben ik met deze leden eens. Het streven dient erop te zijn gericht de omvang van de plannen te beperken.

Beknoptheid mag echter niet ten koste gaan van de voor een plan belangrijke samenhang, duidelijkheid en goede onderbouwing. Het zal steeds zoeken zijn naar een juist evenwicht. Een adequate presentatie kan de toegankelijkheid en hanteerbaarheid van het plan bevorderen.

De vraag van haalbaarheid van doelstellingen dient evenzeer bij ieder plan aan de orde te komen. Ambities en middelen dienen met elkaar in evenwicht te zijn. Er moet niet meer gepretendeerd worden dan kan worden waargemaakt.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de wettelijke planfiguur niet is doorgetrokken naar provincies en waarom het meerjarenprogramma en het periodieke rapport over de toestand van de natuur niet in de wet zijn opgenomen. De leden van de VVD-fractie vragen hoe ondersteuning bij het opstellen van provinciale natuurplannen plaatsvindt. De leden van de fractie van D66 vragen of is overwogen de provincies te verplichten een provinciaal integraal beheersplan op te stellen.

In het kader van de uitwerking van het DI-akkoord ligt het ten behoeve van de financiering van het natuurbeleid van de provincies in de bedoeling te komen tot een jaarlijkse provinciale programmering van activiteiten op het terrein van natuur, landschap, recreatie en bos.

Deze programmering zal gaan bestaan uit provinciale meerjarenprogramma's, die als basis dienen voor een door de gezamenlijke provincies op te stellen interprovinciaal meerjarenprogramma. In het kader van het DI-akkoord zullen daartoe de noodzakelijke middelen en personeel naar provincies overgaan. Het voornemen bestaat om dat interprovinciaal meerjarenprogramma, te zamen met de in het DI-akkoord voorziene financieringswijze en de instelling van een gemeenschappelijke uitvoeringsdienst, in een aparte wettelijke regeling op te nemen. De voorbereidingen daarvoor zijn gaande.

Verdergaande wettelijke planverplichtingen, bijvoorbeeld in de vorm van beheers- of beleidsplannen op te stellen door ieder der provincies afzonderlijk, overweeg ik niet. Het staat de provincies vrij daartoe te besluiten indien zij dat zelf noodzakelijk achten.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom het opstellen van een periodiek rapport over de toestand van de natuur

ook niet in de wet wordt opgenomen, merk ik op dat deze rapportages, naast andere rapporten, studies en nota's, fungeren als achtergrond-documenten voor de opstelling van het NBP. De rapportages vinden als onderbouwing van het te voeren beleid hun neerslag in het NBP. Er vindt nog onderzoek plaats naar de meest adequate opzet en verschijnings-frequentie van de rapportage over de toestand van de natuur, alsmede naar de daaraan ten grondslag liggende keuze van indicatoren en wijze van monitoring. Dit zal zich uitkristalliseren bij de verdere uitwerking van een wettelijke regeling voor de instelling van een natuurplanbureau-functie. De voorbereidingen voor zodanige regeling zijn inmiddels ter hand genomen. Ik heb de Tweede Kamer daarover bericht bij brief van 26 juni 1995.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de doorwerking van het NBP in een structuurschema. In verband met de verhouding tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening vragen deze leden voorts of het NBP of het structuurschema, dan wel beide, de andere overheden verplicht tot eventuele aanpassing van hun plannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Voorts is het deze leden niet duidelijk of de regering het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) ziet als sectornota dan wel als onderdeel van het facetbeleid ruimtelijke ordening of als beide.

Zij vragen of het niet beter is het structuurschema te blijven zien als onderdeel van het ruimtelijk beleid.

Het zou dan naar het oordeel van deze leden ook niet in dit wetsvoorstel genoemd dienen te worden. Als dit echter wel zou zo moeten zijn, dan vragen zij of in het wetsvoorstel ook niet naar de pkb-Waddenzee moet worden verwezen.

Het NBP is een sectoraal beleidsplan, dat de doelstellingen en strategieën van het natuur- en landschapsbeleid bevat. Het NBP richt zich op alle aspecten van het natuurbeleid en vormt onder meer de basis voor het beleid uitgaande van een Ecologische hoofdstructuur. Voor de ruimtelijke facet-component vindt het NBP echter zijn vertaling in het SGR. Het SGR komt met toepassing van de in de Wet op de Ruimtelijke Ordening geregelde procedure van de planologische kernbeslissing (pkb) tot stand. De pkb-procedure waarborgt dat er afstemming tussen de overheden kan plaatsvinden. Provincies en gemeenten wordt gevraagd in hun beleid rekening te houden met de inhoud van het SGR.

Het SGR vormt de basis voor de beoordeling van het ruimtelijke beleid op het gebied van natuur van andere overheden. Er is echter geen (formeel) hiërarchische relatie tussen de ruimtelijke plannen van de drie bestuurlijke niveaus. Het NBP noch het structuurschema verplicht in juridische zin andere overheden tot aanpassing van hun plannen. De Wet op de Ruimtelijke Ordening kent echter wel een aantal instrumenten om eventueel de doorwerking van het rijksbeleid te bewerkstelligen.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening bevat de procedure volgens welke structuurschema's tot stand komen, maar bepaalt niet voor welke aspecten van het nationaal ruimtelijk beleid er een structuurschema of ander plan in de zin van artikel 2a van die wet moet komen.

Het natuurbeleid heeft belangrijke ruimtelijke consequenties. Ik acht het daarom wenselijk dat in de wet wordt vastgelegd (artikel 17 van het wetsvoorstel) dat deze worden opgenomen in een structuurschema in de zin van artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Zo zullen wijzigingen in het natuurbeleid, neergelegd in het NBP, dienen te leiden tot wijziging van het structuurschema indien de ruimtelijke gevolgen van die wijziging niet passen binnen het geldende structuurschema.

Dit standpunt geldt het algemeen natuurbeleid, juist vanwege dit algemeen karakter. Voor een bijzonder gebied als de Waddenzee acht ik een dergelijke verplichting te ver gaan.

6. Advisering op het terrein van natuur

De leden van de CDA-fractie verzoeken om bij nota van wijziging de samenvoeging van de Natuurbeschermingsraad, de Bosbouwvoorlichtingsraad, de Jachtraad en de Adviescommissie bedreigde uitheemse diersoorten te regelen. Bij artikel 3 vragen de leden van de VVD-fractie waarom de Natuurbeschermingsraad in het wetsvoorstel is gehandhaafd en wanneer opheffing van deze raad tegemoet gezien kan worden.

Op het terrein van de advisering zijn verschillende ontwikkelingen gaande. Directe aanleiding voor al deze ontwikkelingen vormt het rapport «Raad op maat» van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1990/91, 21 427, nr. 3).

Als uitvloeisel van dit rapport heeft de Tweede Kamer sterk aangedrongen op herziening van het adviesstelsel.

Daarbij heeft de Kamer in de motie van Heemst (Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 49) uitgesproken dat de adviesstructuur ingedeeld zou moeten worden naar grote beleidsvelden en clusters. De door de leden van de CDA-fractie bepleite samenvoeging van verschillende adviesorganen op het terrein van het natuurbeleid past in die gedachte. Aan de wens tot integratie wordt tegemoet gekomen blijkens het voornemen van het kabinet om met ingang van 1 januari 1997 een Raad voor het landelijk gebied in te stellen. Deze Raad zal zich ook gaan bezighouden met advisering over het natuurbeleid. Over de voorgenomen hoofdlijnen van het nieuw in te richten adviesstelsel, met inbegrip van de mogelijke instelling van een Raad voor het landelijk gebied, heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de heer J. Kohnstamm, de Voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 9 maart 1995 bericht (Kamerstukken II 1994/95, 23 725, nr. 6). Onlangs is een voorontwerp voor een Kaderwet adviescolleges aan enkele bestaande adviesorganen, alsmede aan de commissie-Scheltema voorgelegd en in de Staatscourant bekend gemaakt (Stcrt. 1995, 55).

Inmiddels is met het oog op een meer integrale advisering op het terrein van natuur, bos, landschap en fauna voor de periode tot 1 januari 1997 de Raad voor het Natuurbeheer ingesteld. Dit is gebeurd bij het Besluit Raad voor het Natuurbeheer van 2 mei 1994, Stb. 326.

Deze Raad heeft de facto de taken van de Natuurbeschermingsraad, de Jachtraad, de Bosbouwvoorlichtingsraad en de Adviescommissie Wet bedreigde uitheemse diersoorten overgenomen. Derhalve is op dit moment reeds sprake van één adviesorgaan op de genoemde terreinen.

Inmiddels is ook een voorstel voor een Herzieningswet adviesstelsel aan de Raad van State voorgelegd. Het wetsvoorstel strekt ertoe dat alle bestaande colleges van advies, met uitzondering van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Sociaal Economische Raad, per 1 januari 1997 ophouden te bestaan. Voor zover er vaste colleges van advies zijn die daarnaast ook andere taken hebben, worden deze op genoemde datum onthouden van hun adviestaken. Over dit onderwerp heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de Tweede Kamer bij brief van 18 november 1994 geïnformeerd (Kamerstukken II 1994±1995, 23 725, nr. 5).

Gelet op de geschetste ontwikkelingen heb ik Hoofdstuk II van het wetsvoorstel, dat betrekking had op de Natuurbeschermingsraad, alsmede de in het wetsvoorstel opgenomen adviesbepalingen bij nota van wijziging, onderdelen A, G, T, Z, BB, en MM, laten vervallen.

Bij artikel 4 vragen de leden van de D66-fractie naar criteria voor benoeming van leden van de raad. Worden daartoe voordrachten gedaan door maatschappelijke geledingen, zo vragen deze leden.

Bij genoemd koninklijk besluit is bepaald dat de leden van de Raad voor het Natuurbeheer worden benoemd op grond van hun deskundigheid. Zij worden daartoe in persoon aangezocht. De leden van de Natuurbeschermingsraad, bedoeld in de Natuurbeschermingswet, hadden ook op grond van hun deskundigheid zitting in de raad.

Mede onder verwijzing naar het algemeen kabinetsbeleid terzake van adviesorganen wordt benoeming in colleges van advies op voordracht van maatschappelijke geledingen niet passend geacht.

7. Voorafgaande evaluatie en het advies van de Natuurbeschermingsraad «Waar een wil is, is een wet»

Het bevreemdt de leden van de PvdA-fractie dat er geen grondige evaluatie aan het wetsvoorstel vooraf is gegaan. Deze leden stellen met spijt vast dat in de memorie van toelichting geen aandacht kon worden besteed aan het deel van het advies van de Natuurbeschermingsraad «Waar een wil is, is een wet» van 9 maart 1994 dat betrekking heeft op het functioneren van de Natuurbeschermingswet in de afgelopen 25 jaar. Zij vragen de regering alsnog in te gaan op het advies en daarbij met name aandacht te geven aan de financiering en organisatie.

Ook de leden van de SGP-fractie missen een voorafgaande evaluatie. Deze leden vragen of de evaluatie door de Natuurbeschermingsraad nog aanleiding geeft tot aanpassing van het wetsvoorstel.

De redenen voor een herziening van de Natuurbeschermingswet zijn in paragraaf 3 van Hoofdstuk I van de memorie van toelichting uiteengezet. De daar genoemde knelpunten in de toepassing van de wet zijn mede naar voren gekomen in jurisprudentie en eerdere adviezen van de Natuurbeschermingsraad. Daarnaast is het wenselijk de wet te herzien in verband met onder meer de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar provincies, de wettelijke regeling van het Natuurbeleidsplan en versterking van de landschapsbescherming.

Er is derhalve voldoende aanleiding om tot een herziening over te gaan.

In het door de leden van genoemde fracties gememoreerde advies blikt de Natuurbeschermingsraad terug op 25 jaar toepassing van de Natuurbeschermingswet.

Behalve meer algemene beschouwingen over de rol van de overheid en de betekenis van publiekrechtelijke bescherming van natuur, bevat het advies en het daarbij gevoegde rapport van Backes en Van Buuren concrete aanbevelingen voor aanpassing van het wetsvoorstel. Een aantal van deze aanbevelingen, door de Natuurbeschermingsraad zelf ingedeeld in categorie A, leende zich er goed voor beoordeeld te worden in het kader van dit wetsvoorstel. In een aantal vragen en opmerkingen van de leden van de diverse fracties en de daarmee samenhangende aanbevelingen van de Natuurbeschermingsraad, heb ik aanleiding gevonden het wetsvoorstel te wijzigen. Ik zal daar te bestemder plaatse in deze memorie van antwoord op terug komen.

8. Compensatiebeginsel

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze het compensatiebeginsel een wettelijke basis zal krijgen en waarom dit niet in het voorliggende wetsvoorstel is geregeld.

In het SGR is op hoofdlijnen beschreven hoe het compensatiebeginsel toepassing zou kunnen krijgen. De nadere uitwerking daarvan is echter

nogal gecompliceerd en kost tijd. Een en ander zou het onderhavige wetgevingstraject onnodig belasten. Ik geef er dan ook de voorkeur aan dat in een apart traject te doen.

II. Verhouding met andere wetten

1. Boswet

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het staat met de herziening van de Boswet. Is overwogen, zo vragen deze leden voorts, deze herziening aan te haken bij dit wetsvoorstel. In hoofdstuk IX van het voorlopig verslag stellen zij de vraag of integratie van Boswet en Natuurbeschermingswet niet voor de hand ligt, nu blijkbaar de bijdrage op grond van de Regeling functiebeloning bos en natuurterreinen op grond van artikel 69 van dit wetsvoorstel verstrekt gaat worden. Deze leden vragen voorts hoe het bosbeheerplan op grond van de Regeling bos en landschapsbouw en de bijdrage op grond daarvan zich verhoudt tot het beheersplan en de eventuele bijdrage op grond van de aanwijzing als beschermd natuurmonument. Bij artikel 37 stellen ook de leden van de SGP-fractie vragen over deze samenloop.

Naar verwachting kan dit jaar een voorstel tot wijziging van de Boswet, die reeds in het Bosbeleidsplan en het SGR is aangekondigd, om commentaar aan belanghebbende adviesorganen en andere organisaties worden gezonden. Het betreft een wijziging in de regeling van de herplantplicht. De voorgenomen wijziging houdt in dat voortaan ook bij aantasting van bos in verband met de uitvoering van een goedgekeurd bestemmingsplan een herplantplicht geldt. Daarnaast wordt de Boswet op enkele ondergeschikte punten gewijzigd. De wijziging van de Boswet heeft geen relatie met dit wetsvoorstel. Aanhaking van die voorstellen bij dit wetsvoorstel overweeg ik dan ook niet.

De Boswet en de Natuurbeschermingswet hebben ieder hun eigen doelstelling. De Boswet bevat het instrumentarium, gericht op de instandhouding van het bosareaal. De Natuurbeschermingswet richt zich specifiek op de bescherming van belangrijke natuurgebieden en kent een daarop toegesneden instrumentarium. Gelet op het verschil in karakter en doelstelling van beide wetten acht ik samenvoeging weinig zinvol.

Hiermee is naar mijn oordeel tevens beantwoord de door de leden van de fractie van het SGP gestelde vraag bij artikel 18 over het complementaire karakter van de Natuurbeschermingswet ten opzichte van de Boswet.

Voor de samenhang met bijdrageregelingen ten behoeve van bossen geldt het volgende.

Inmiddels is de Regeling functiebeloning bos en natuurterreinen in werking getreden. Deze regeling vervangt in belangrijke mate de Regeling bijdragen bos en landschapsbouw. Voor een bijdrage op grond van de Regeling functiebeloning geldt, anders dan krachtens de Regeling bijdragen bos en landschapsbouw, geen verplicht beheersplan. Wat betreft de verhouding tussen een bijdrage op grond van een beheersplan in het kader van de Natuurbeschermingswet en een bijdrage op grond van de Regeling functiebeloning geldt dat deze beide kunnen samengaan. In beginsel gaat het namelijk om twee verschillende bijdragen. Een bijdrage voor functiebeloning wordt verstrekt ten behoeve van de instandhouding van de functie die het bos of het natuurterrein heeft. De bijdrage noopt niet tot beheersinspanningen. Bijdragen op grond van een beheersplan in het kader van de Natuurbeschermingswet strekken daarentegen tot vergoeding van kosten van actieve beheersinspanningen met het oog op de bescherming en instandhouding van de natuur in een natuurmonument.

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA vragen in dit verband tevens of de aanwijzing als beschermd natuurmonument kan leiden tot financiële schade voor de betrokken grondeigenaar als bijvoorbeeld een bos of natuurterrein door die aanwijzing niet langer opengesteld kan blijven. De bijdrage op grond van de Regeling funktiebeloning wordt immers lager vastgesteld als het bos of natuurterrein niet is opengesteld. Deze leden wijzen erop dat dit ook zou kunnen gelden in het kader van de toepassing van de Natuurschoonwet 1928.

In het kader van de toepassing van de Natuurschoonwet is tot op heden niet gebleken dat zich op dit punt in de praktijk problemen voordoen. Landgoederen in de zin van de Natuurschoonwet zijn veelal toegankelijk via wegen en paden. Over het algemeen zal het alsdan niet noodzakelijk zijn dat bij gelijktijdige toepassing van de Natuurbeschermingswet de toegang anders geregeld of zelfs verboden dient te worden. Dit geldt evenzeer voor bossen die vallen onder de Regeling funktiebeloning.

Voor zover het in het kader van die regeling mede om natuurterreinen gaat, kan dit in een voorkomend geval evenwel anders liggen. Met het oog op de bescherming van natuurwaarden kan het gewenst zijn dat (een deel van) een beschermd natuurmonument niet wordt opengesteld. Ik acht het in een dergelijke situatie redelijk dat dan de betrokken grondeigenaar enigermate wordt gecompenseerd voor een verlies van een vergoeding waarop hij recht had in het kader van de genoemde regeling.

2. Wet milieubeheer

De leden van de CDA-fractie vragen of het nodig is artikel 1.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer, dat gaat over de provinciale milieuverordening, aan te passen gelet op artikel 70 van het wetsvoorstel. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen de regering hierop in te gaan.

Artikel 1.2, vijfde lid, dat via een amendement (amendement Esselink, Kamerstukken II 1990/1991, 21 163, nr. 35) in de Wet milieubeheer werd opgenomen, bepaalt dat ten aanzien van gebieden die door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overeenstemming met de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn aangewezen, de provinciale milieuverordening geen regels bevat die betrekking hebben op de agrarische bedrijfsvoering. Deze bepaling beoogt de voorheen bestaande verhouding tussen het milieubeleid voor bodembeschermingsgebieden en dat voor relatienotagebieden te continueren. De bedoeling ervan is om te voorkomen dat in een provinciale milieuverordening voorschriften worden opgenomen met betrekking tot de agrarische bedrijfsvoering in relatienota-gebieden. Voor die gebieden is immers het instrument van de beheersovereenkomsten in het leven geroepen. De toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft het amendement ontraden. Redenen daarvoor waren de onduidelijkheid van de bepaling (wie is bevoegd tot aanwijzing van welke gebieden), alsmede de reikwijdte van de bepaling (door deze bepaling worden de mogelijkheden van de provinciale milieuverordening niet alleen beperkt ten aanzien van de bodembescherming, maar ook ten aanzien van andere milieu-aspecten, zoals geluidhinder en grondwater). Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft al geruime tijd aangedrongen op het schrappen van artikel 1.2, vijfde lid, laatste volzin.

Ook de Natuurbeschermingsraad heeft er in zijn advies «Waar een wil is, is een wet» op gewezen dat artikel 1.2, vijfde lid, laatste volzin, er toe kan leiden dat in relatienota-gebieden de mogelijkheden van bescherming van ecologisch waardevolle gebieden beperkt worden. Bij brief van 27 juni 1994 aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en het IPO heeft het vorige kabinet aangegeven dat een wetswijziging zal worden voorbereid waarmee de bepaling in technische zin (een juridisch juiste aanduiding van gebieden) zal worden gerepareerd.

Daarmee ben ik het eens. Ik stel daarom voor bij nota van wijziging, onderdeel OO, onder c, artikel 1.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer aan te passen. De inhoudelijke-beleidsmatige bezwaren tegen deze bepaling worden hiermee niet weggenomen. Het ligt evenwel minder in de rede dat de regering het initiatief neemt tot het schrappen van artikel 1.2, vijfde lid, laatste volzin, van de Wet milieubeheer, gelet op het feit dat bedoelde bepaling bij amendement in de Wet milieubeheer is opgenomen.

3. Waterstaatswetgeving

De leden van de CDA-fractie vragen wat er tegen is de bestaande gedragslijn over afstemming tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en die van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over het beheer van grote wateren en rivieren in het wetsvoorstel op te nemen. Of, zo vragen deze leden, bieden de artikelen 17 en 18 daartoe voldoende basis?

Artikel 18 van het wetsvoorstel bepaalt dat een besluit tot aanwijzing als beschermd natuurmonument in overeenstemming met andere ministers bij wie het beheer van het gebied berust, moet worden genomen. Deze bepaling verplicht de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij derhalve tot afstemming met die andere ministers over voorgenomen aanwijzingen. Daarmee is gewaarborgd dat de huidige praktijk kan worden voortgezet. Het vastleggen van inhoudelijke afspraken, zoals bijvoorbeeld bestaan met de minister van Verkeer en Waterstaat, acht ik niet wenselijk. Voor de waterstaat is die praktijk zo dat op basis van een afspraak tussen de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, in alle gevallen waarin waterstaatsbelangen in het geding zijn, overleg plaatsvindt, ook nadat een aanwijzing tot beschermd natuurmonument heeft plaatsgevonden.

In het kader van de aanwijzing en ook daarna kan daardoor rekening worden gehouden met het uit het oogpunt van waterstaat gewenste en noodzakelijke beheer en onderhoud van waterkeringen, dijken en waterlopen. Voor de grote wateren vormen bij dat overleg de reeds in de praktijk door alle betrokken organen gezamenlijk opgestelde beleidsplannen uitgangspunt.

4. Wet op de Ruimtelijke Ordening

De leden van de PvdA-fractie geven het kabinet in overweging om de gemeenten te verplichten om binnen een bepaalde periode nadat een aanwijzing als beschermd natuurmonument onherroepelijk is geworden, na te gaan of, en zo ja in hoeverre, er aanleiding bestaat hun bestemmingsplannen aan te passen.

Bij de voorbereiding van een aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument vindt in de praktijk vroegtijdig overleg plaats met andere overheden, veelal ook al voordat een aanwijzing in overweging wordt genomen.

Deze praktijk zal onder de nieuwe wet voortgezet worden.

Bij dat vooroverleg wordt duidelijk in hoeverre bestemmingsplannen aansluiten bij de voorgenomen aanwijzing en in welke mate deze eventueel aanpassing behoeven. Het is echter de gemeentelijke overheid die eerstverantwoordelijk is voor afstemming van het lokale beleid op een aanwijzing als beschermd natuurmonument. Mede gelet op de mogelijkheden die de Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt om eventueel de gewenste doorwerking te bewerkstelligen (artikel 37 van die wet), acht ik een regeling voor verplichte aanpassing van het bestemmingsplan, zoals de leden van de PvdA-fractie suggereren, niet nodig.

5. Voorstel voor een Flora- en faunawet

De leden van de PvdA-fractie is het niet geheel duidelijk hoe de

belangrijkste leefgebieden en biotopen van bepaalde soorten, vooral de Rode-lijstsoorten, daadwerkelijk beschermd zullen worden. Zij achten nauwe afstemming tussen het rijk en de provincies bij aanwijzing als beschermd natuurmonument c.q. als beschermde leefomgeving gewenst, zodat de mogelijkheden van beide instrumenten optimaal benut kunnen worden.

Veiligstelling van leefgebieden en biotopen kan met verschillende instrumenten geschieden. Naast aankoop staat thans ook de aanwijzing als beschermd natuurmonument ter beschikking. Eventuele aanwijzing als beschermde leefomgeving kan als instrument daarbij komen. Het is uiteraard van belang dat alsdan op dit punt mede afstemming tussen rijk en provincies plaatsvindt. In dit verband wijs ik erop dat een eventuele aanwijzing als beschermde leefomgeving vooral bedoeld is om ten behoeve van de instandhouding van soorten, kleinere, duidelijk bepaalde objecten aan te wijzen. De Natuurbeschermingswet is meer het aangewezen instrument voor bescherming van gebieden die vanwege de samenhang van de verschillende elementen een hoge natuurwaarde hebben.

Daarom ligt het voor de hand dat een eventuele aanwijzing als beschermde leefomgeving dan terugtreedt.

Daarvoor in de plaats komt een meer omvattende bescherming via het vergunningstelsel van de Natuurbeschermingswet.

III. Uitgebrachte adviezen

De leden van de fracties van CDA, PvdA, D66, en GPV vragen een algemene zorgplichtbepaling in het wetsvoorstel op te nemen. De leden van de GPV-fractie vragen voorts of het niet goed zou zijn een voorzorgsbeginsel («in dubio pro natura») in de wet vast te leggen.

Het voorgestelde verbod om zonder vergunning handelingen te verrichten die schadelijk zijn voor beschermde natuurmonumenten of voor de daarin voorkomende dier- of plantesoorten geeft, te meer nu dat verbod zich ook uitstrekt tot handelingen buiten beschermde natuurmonumenten, op zichzelf uitdrukking aan ieders verantwoordelijkheid om de natuur in beschermde natuurmonumenten niet te schaden. De wet voorziet in bestuursrechtelijke toetsing van voorgenomen activiteiten en heeft als sluitstuk strafrechtelijke handhaving.

Een zorgplichtbepaling zal geen betekenende toegevoegde waarde hebben voor de toepassing van de Natuurbeschermingswet in beschermde natuurmonumenten.

Aan het opnemen van een zorgplichtbepaling, ook voor natuur en landschap buiten beschermde natuurmonumenten, kleven de nodige bezwaren. Algemeen geformuleerde zorgplichtbepalingen staan op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel. In het wetsvoorstel voor een Flora- en faunawet dat naar de Raad van State is gezonden, was een zorgplichtbepaling opgenomen, waarover de Raad van State zich niet overdeeld positief heeft uitgelaten. Met name vroeg de Raad zich af hoe gewaarborgd zou kunnen worden dat van de ruim geformuleerde zorgplichtbepaling een verantwoord gebruik gemaakt zou worden. Ook de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten adviseert om terughoudend om te springen met zorgplichtbepalingen. Uit het oogpunt van handhaving hebben voor een ieder kenbare, voldoende objectieve normen daarom de voorkeur boven een meer algemeen geformuleerde bepaling.

Ik neem daarbij in aanmerking dat een belangrijk deel van de natuurbescherming buiten beschermde natuurmonumenten betrekking heeft op de bescherming van dier- en plantesoorten en hun leefomgeving. Daarin wordt, via een sluitend stelsel van verbodsbepalingen, voorzien door de specifieke regels inzake in het wild levende soorten. Daarmee bestaat ook minder behoefte aan een zorgplichtbepaling. Ook door toepassing van

andere meer algemeen werkende regelingen, zoals het bestemmingsplan, kan worden bijgedragen aan het bieden van een zekere bescherming van natuurwaarden.

Ik acht het daarom niet gewenst een algemene zorgplichtbepaling in het wetsvoorstel op te nemen.

Het voorstel van de leden van de GPV-fractie om het door hen genoemde voorzorgbeginsel in de wet op te nemen, neem ik niet over. Voor zover het beschermde natuurmonumenten betreft, past het niet omdat de wet juist gericht is op het aldaar voorrang geven aan de natuur, waarbij getoetst wordt aan de belangen van natuur en niet andersom. Voor zover het gaat om andere gebieden is een voorzorgbeginsel naar mijn oordeel te onbepaald en ook niet op zijn plaats. Het voert immers te ver om overal de natuur als belang dat steeds gaat boven andere belangen, naar voren te brengen.

IV. Beschermde natuurmonumenten

1. Criteria voor aanwijzing als beschermd natuurmonument

De leden van de CDA-fractie vragen wat precies moet worden verstaan onder «de natuurontwikkeling eenmaal gerealiseerd» als het gaat om de aanwijzing van dergelijke gebieden als beschermd natuurmonument. Deze leden vragen voorts om de criteria voor aanwijzing als beschermd natuurmonument nog eens op een rij te zetten. Deze leden en de leden van de PvdA-fractie vragen wat er tegen is om potentiële natuurwaarden te beschermen met een aanwijzing als beschermd natuurmonument.

Het criterium waaraan een terrein moet voldoen om te kunnen worden aangewezen als beschermd natuurmonument is in artikel 1 van het wetsvoorstel algemeen omschreven.

Het gaat om gebieden die van algemeen belang zijn vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis of natuurschoon. Een nader precisering is moeilijk te geven omdat het gebieden van zeer verschillende aard betreft.

In de praktijk blijkt dat vooral gebieden van (inter-)nationaal belang worden aangewezen. Toepassing van de Natuurbeschermingswet richt zich met name op gebieden binnen de Ecologische hoofdstructuur en op bepaalde terreintypen, zoals waddegebied, heidevelden, hoogvenen, delen van het IJsselmeer, de Westerschelde, het rivierengebied, kustduinen en wetlands van internationale betekenis.

Potentiële waarden alleen zijn geen zelfstandige reden voor aanwijzing als beschermd natuurmonument. Immers, in beginsel kunnen voor het hele grondgebied van Nederland potentiële natuurwaarden beschreven worden. De aanwezigheid van potentiële natuurwaarden kan in samenhang met de bestaande geomorfologische, bodemkundige of hydrologische situatie wel mede reden zijn voor aanwijzing. In eerste instantie zal echter natuurontwikkeling de weg zijn waarlangs potentiële natuurwaarden ontwikkeld kunnen worden. Daarna is aanwijzing als beschermd natuurmonument uiteraard mogelijk. Bij natuurontwikkelingsgebieden zal aanwijzing als beschermd natuurmonument in de regel plaats kunnen vinden als de inrichting gereed is.

De leden van de CDA-fractie dringen er op aan om de grondslag voor verwerving van natuurterreinen en relatienota-reservaatsvorming alsmede voor de verwerving en inrichting van natuurontwikkelingsgebieden in de Natuurbeschermingswet vast te leggen. Deze leden beogen daarmee alle instrumenten voor behoud, beheer, bescherming en ontwikkeling van natuur en landschap ordelijk samen te brengen.

Gekozen is voor integratie van aankooptitels voor de Staat (LNV) in de Wet agrarisch grondverkeer. Deze wet biedt de basis voor alle grond-

aankopen, ook ten behoeve van natuur. Daarmee is opname van aankooptitels in specifieke regelingen overbodig.

2. Limitatieve lijst van schadelijke handelingen

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, SGP (bij artikel 19) en GPV staan kritisch tegenover de limitatieve lijst. Kan niet beter worden volstaan met een indicatieve lijst? Volgens de leden van de fractie van het CDA kan een bepaling, die voorschrijft dat de waarden die hebben geleid tot de aanwijzing, gerespecteerd moeten worden, meer rechtszekerheid bieden. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op de aanbevelingen hieromtrent in het advies «Waar een wil is, is een wet» van de Natuurbeschermingsraad. De leden van de fractie van D66 reageren naar aanleiding van artikel 99 van het wetsvoorstel, op grond waarvan voor bestaande beschermde natuurmonumenten limitatieve lijsten moeten worden opgesteld, eveneens kritisch op het voorstel van een limitatieve lijst.

Naar aanleiding van de kritiek die het onderhavige wetsvoorstel op het punt van de limitatieve lijst van vergunningplichtige handelingen ontmoet, heb ik mij nader beraden op dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Evenals het vorige kabinet ben ik van mening dat de huidige regeling van de vergunningplicht in de Natuurbeschermingswet uit het oogpunt van rechtszekerheid niet ideaal is. Met het voorstel tot invoering van een limitatieve lijst beoogde het vorige kabinet daarin verbetering aan te brengen. Voor het vorige kabinet woog daarbij de grotere duidelijkheid voor belanghebbenden op tegen de verminderde flexibiliteit die het gevolg is van een limitatieve lijst. Vanuit het oogpunt van duidelijkheid ben ik van mening dat een limitatieve lijst een verbetering kan zijn. Bij nadere beschouwing meen ik echter dat de uitwerking daarvan toch op een aantal aanmerkelijke bezwaren stuit. Voornaamste daarvan is dat het waarborgen van een adequate bescherming van een gebied wordt bemoeilijkt. Een limitatieve lijst maakt het noodzakelijk steeds vooraf nauwkeurig en uitputtend na te gaan welke handelingen schadelijk zouden kunnen zijn. Dat hangt bovendien veelal van de intensiteit, de plaats en het tijdstip van die handeling af. Ik ben met de leden van genoemde fracties van mening dat het lastig zal zijn om daar met een limitatieve lijst op adequate wijze rekening mee te houden. Niet ondenkbaar is dat voor alle zekerheid zoveel mogelijk handelingen worden vermeld of in zo algemene termen, dat de vergunningplicht onevenredig wordt uitgebreid. Weliswaar voorziet het wetsvoorstel, zoals dat is ingediend, in de mogelijkheid om, eventueel met onmiddellijke werking, de lijst aan te passen, doch veelvuldig gebruik van die mogelijkheid zou moeilijk te verenigen zijn met het limitatieve karakter van de lijst. Het telkens opnieuw doorlopen van de hele voor aanwijzingsbesluiten geldende voorbereidingsprocedure acht ik een te bewerkelijke werkwijze die een adequaat optreden tegen bedreigingen in kwetsbare gebieden zou kunnen belemmeren. Daarnaast ben ik van mening dat van hen, die voornemens zijn activiteiten in een beschermd natuurmonument te verrichten, verwacht mag worden dat zij alert zijn op de mogelijke schadelijkheid daarvan en zich zonodig wenden tot het bevoegd gezag.

De geschetste overwegingen brengen mij er toe voor te stellen de limitatieve lijst van verboden handelingen, voor zover het gaat om handelingen die worden verricht binnen het beschermd natuurmonument, te laten vervallen.

Daartoe stel ik voor bij nota van wijziging (onderdeel N) een artikel op te nemen, analoog aan artikel 12 van de huidige wet. Overeenkomstig de huidige praktijk zal dan steeds in de toelichting bij een besluit tot

aanwijzing van een beschermd natuurmonument een indicatieve lijst van handelingen worden opgenomen die in elk geval schadelijk zijn.

De leden van de VVD-fractie hebben in dit verband bij artikel 19 de vraag gesteld welke handelingen in zijn algemeenheid schadelijk of ontsierend kunnen zijn.

Dit hangt primair af van de aard van het gebied. Ook de limitatieve lijst zal steeds per gebied afzonderlijk dienen te worden vastgesteld. Vooraf en in zijn algemeenheid is deze vraag dus niet te beantwoorden. Niettemin blijkt uit de huidige praktijk van de toepassing van de wet dat als voorbeelden van schadelijke handelingen in de toelichting bij aanwijzingsbesluiten veelal worden opgenomen bouwactiviteiten, wegeaanleg, ontgrondingen, afgravingen, opslag en stort van afval, handelingen die wijziging van de waterhuishouding, waterkwaliteit of grondwaterstand tot gevolg hebben en handelingen die verder gaan dan normaal onderhoud en beheer van beplantingen, wegen, waterlopen en waterkeringen.

Mijn voorstel om de limitatieve lijst van verboden handelingen te doen vervallen, heeft betrekking op handelingen binnen beschermde natuurmonumenten. Wat betreft de zogenoemde externe werking is de situatie naar mijn mening wat anders. Het verband tussen een handeling, verricht buiten een beschermd natuurmonument, en de mogelijke schade aan een beschermd natuurmonument die daaruit kan ontstaan, is in veel gevallen voor burgers veel minder duidelijk. Bij betrokkenen bestaat vaak onduidelijkheid over de reikwijdte van de externe werking, zowel ten aanzien van de vraag welke handelingen schadelijk kunnen zijn als ten aanzien van de afstand tot het natuurmonument waarbinnen handelingen schadelijk zijn. Om die reden acht ik het gewenst dat er ten aanzien van de externe werking wel duidelijkheid wordt geboden door middel van een limitatieve lijst. Ik besef dat ook bij de limitatieve lijst voor de externe werking in beginsel het probleem bestaat dat niet alle situaties vooraf te voorzien zijn. Mede op basis van reeds opgedane ervaringen en onderzoeken bij bestaande natuurmonumenten, acht ik het echter op voldoende wijze mogelijk te bepalen welke handelingen, verricht buiten een beschermd natuurmonument, voor de natuurwaarden in dat gebied schadelijk kunnen zijn. Indien aanpassing van de lijst toch nodig is, acht ik het doorlopen van de voorbereidingsprocedure voor dergelijke situaties ook op zijn plaats. Ook niet direct bij een beschermd natuurmonument betrokkenen kunnen op deze wijze op de hoogte geraken van de vergunningplicht.

Het spreekt voor zich dat het vervallen van de limitatieve lijst met zich brengt dat de verplichting om voor bestaande beschermde natuurmonumenten een lijst op te stellen eveneens kan vervallen. Ik stel tevens voor, met het oog op de werklust, de limitatieve lijst voor de externe werking alleen te laten gelden voor nieuwe aanwijzingen. Ik moge verwijzen naar de onderdelen F, N en KK van de nota van wijziging.

3. Beheer van beschermde natuurmonumenten

De leden van de PvdA-fractie delen de mening van de Natuurbeschermingsraad (aanbeveling 3 en 6 van het advies «Waar een wil is, is een wet») dat voor elk beschermd natuurmonument een beheersvisie dient te worden opgesteld, waarin concreet de doelstellingen en randvoorwaarden voor het beheer van het gebied worden aangegeven. Het verlenen van vergunningen en het vaststellen van beheersplannen zou dan in overeenstemming met die beheersvisie moeten plaatsvinden.

Ik merk op dat niet de beheersvisie, maar het besluit tot aanwijzing als beschermd natuurmonument het kader vormt waarbinnen de vergunningverlening en de vaststelling van beheersplannen dient plaats te vinden.

Een beheersvisie wordt opgesteld om in grote gebieden, waarin veel

beheersplannen worden vastgesteld, te dienen als leidraad voor overleg met eigenaren en gebruikers over beheersactiviteiten, waaronder het opstellen van beheersplannen. Ook voor beheersvisies geldt het aanwijzingsbesluit als kader. Het wettelijk voorschrijven van een beheersvisie, waarvoor de kaders met de aanwijzing reeds vastliggen, vind ik een vorm van overregulering en dus overbodig.

Met betrekking tot de door de leden van de PvdA-fractie gememoreerde aanbeveling van de Natuurbeschermingsraad om het bevoegd gezag op verzoek van de eigenaar of gebruiker bindend te laten vaststellen of een bepaalde handeling in een concreet geval vergunningplichtig is, ben ik van mening dat deze zal leiden tot een extra procedure voorafgaande aan die voor de eigenlijke vergunning. Immers, voor een bindend oordeel over de vraag of vergunning nodig is, zal een beoordeling van de voorgenomen handelingen nodig zijn. Vervolgens zal opnieuw een beoordeling volgen hij de behandeling van de vergunningaanvraag. Ik acht dit een onpraktische werkwijze die leidt tot een ongewenste opeenstapeling van procedures. Ik wijs er daarnaast op dat het reeds praktijk is dat in de toelichting bij een aanwijzingsbesluit zoveel mogelijk wordt aangegeven welke handelingen schadelijk kunnen zijn. Voorts bestaat er de mogelijkheid dat in overeenstemming met de eigenaar of gebruiker een beheersplan wordt vastgesteld, waarmee handelingen in het kader van behoud of herstel van natuurwaarden kunnen worden benoemd en van vergunningplicht worden uitgesloten.

De door de leden van de PvdA-fractie gememoreerde aanbeveling van de Natuurbeschermingsraad om te voorzien in de mogelijkheid om bij wijze van lastgeving met onmiddellijke ingang andere dan de in de lijst genoemde handelingen te verbieden, is ten aanzien van handelingen binnen een natuurmonument niet meer aan de orde nu ik voorstel af te zien van een limitatieve lijst. Overigens vind ik een dergelijke mogelijkheid ook ongewenst.

Indien er onvoorziene ontwikkelingen zijn, dan biedt de procedure van artikel 25 juncto artikel 21 van het wetsvoorstel de mogelijkheid om de lijst aan te passen met onmiddellijke ingang. Een dergelijk besluit werkt ten opzichte van een ieder en in alle voorkomende gevallen. Bij lastgeving zou een schadelijke handeling steeds opnieuw moeten worden verboden omdat lastgeving alleen geldt in een concreet geval en ten opzichte van een bepaalde persoon of bepaalde personen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de nadere criteria die in het tweede lid van artikel 19 zijn opgenomen, wel overeenstemmen met het hoofddoel van de wet en wat voor soort handelingen daar zijn bedoeld. Ook de leden van de PvdA-fractie hebben grote bezwaren tegen de bedoelde criteria die een aanscherping lijken van de huidige wet. De leden van de GPV-fractie vragen naar de reikwijdte van de bedoelde bepaling.

De bepaling van artikel 19, tweede lid, dat het bij externe werking moet gaan om handelingen «die zo schadelijk zijn dat ze een rechtstreekse aantasting kunnen betekenen van de wezenlijke kenmerken van het beschermd natuurmonument» is in het wetsvoorstel opgenomen om duidelijker dan in de huidige Natuurbeschermingswet aan te geven dat de vergunningplicht voor de externe werking niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is voor de bescherming van het beschermde natuurmonument. Een wijziging ten opzichte van de huidige situatie is niet beoogd. Bij nadere beschouwing ben ik van mening dat uit artikel 19, tweede lid, een niet bedoelde beperking zou kunnen voortvloeien. De formulering van artikel 19, tweede lid, zou er op kunnen duiden dat er, in afwijking van handelingen binnen een natuurmonument, een extra sterk verband tussen de handeling en de schade aan het natuurmonument is vereist. Ik stel dan ook voor bij nota van wijziging de bedoelde nadere voorwaarden te laten

vervallen. Ik verwijs naar het in onderdeel N van de nota van wijziging voorgestelde derde lid van artikel 36, dat in de plaats komt van het bij nota van wijziging, onderdeel F, vervallen tweede lid van artikel 19.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er van is afgezien de eigenaar of gebruiker te verplichten tot actief beheer via een verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een beheersplan als alternatief voor de gedoogplicht van artikel 40. Ik ben van mening dat een burger niet verplicht kan worden tot actief beheer. Dat zou een zeer vergaande inbreuk in het private domein betekenen die ik niet in overeenstemming kan brengen met mijn ideeën. In mijn nota «Dynamiek en vernieuwing» heb ik voorop gesteld, dat het bij het beheer van natuur wenselijk is gebruik te maken van de eigen inzet van eigenaren en gebruikers, maar dat mag niet zo ver gaan dat de overheid verplicht tot een actieve eigen inzet van de burger.

Ook bij beschermde natuurmonumenten is de mogelijkheid tot eigen inzet volop aanwezig. De huidige wet en ook het onderhavige voorstel bieden hiertoe de nodige mogelijkheden. Maar de burger dwingen tot activiteiten gaat te ver. Om toch in de vanuit een oogpunt van natuurbescherming soms noodzakelijke activiteiten te kunnen voorzien als de burger daar zelf niet toe bereid is, kan in het uiterste geval door de overheid zelf worden ingegrepen. Een gedoogplicht, zoals opgenomen in artikel 40 van het wetsvoorstel, volstaat dan. Overigens verwacht ik niet dat het vaak zover zal behoeven te komen. Ik ga er van uit dat het lukt om met afspraken tot een adequaat en goed beheer van beschermde natuurmonumenten te komen.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom is gekozen voor de termijn van zes jaar voor beheersplannen. Past deze termijn bij vergelijkbare overeenkomsten? Deze leden vragen welke prikkel er is om een beheersplan te verlengen. Voorts vragen deze leden of een hogere vergoeding denkbaar is bij langjarige contracten. Ook vragen zij of een vergoeding als bedoeld in artikel 37 kan samengaan met een vergoeding als bedoeld in artikel 69 of 70.

Ervaring leert dat het gewenst is de huidige periode van 3 jaar te verruimen. Een termijn van zes jaar biedt betrokkenen gedurende een langere periode zekerheid over de beheersvergoedingen en waarborgt continuïteit in het beheer. Daarnaast is het veelal zo dat pas na verloop van enkele jaren de effecten van beheer zichtbaar worden. Voor handelingen die in een beheersplan zijn voorzien, wordt de vergunningplicht uitgesloten. Daarin en in de mogelijkheid om voor langere tijd de vergoeding te continueren, ligt naar mijn oordeel vooral een prikkel om een beheersplan voort te zetten.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in verlenging van rechtswege. Dit betekent dat anders dan onder de huidige Natuurbeschermingswet, bij het einde van de periode een beheersplan wordt voortgezet, tenzij uitdrukkelijk opzegging plaatsvindt.

Voor de hoogte van de vergoeding zijn bepalend de aard en omvang van de beheersactiviteiten alsmede het feit of de kosten daarvan redelijkerwijs ten laste van de eigenaar/gebruiker behoren te komen. De duur waarvoor het beheersplan is vastgesteld, speelt daarbij geen rol.

Het ligt voor de hand dat er geen dubbele vergoedingen voor beheersactiviteiten worden verleend. Een vergoeding voor een beheersplan op grond van artikel 37 zal dan ook niet samengaan met een vergoeding voor beheer op grond van artikel 69. Artikel 69 voorziet in een meer algemene wettelijke basis voor vergoedingen voor activiteiten ten behoeve van natuur. In uitvoeringsregels kan de eventuele samenloop met andere vergoedingen, voor zover noodzakelijk ter voorkoming van dubbele subsidie, worden uitgesloten.

Op de samenloop van een vergoeding voor een beheersplan met een vergoeding op grond van een beheersovereenkomst op basis van artikel 70, ga ik in hoofdstuk VIII.

4. Positie van eigenaren

De leden van de SGP-fractie wijzen op de rechtspositie van de eigenaar in geval van aanwijzing als beschermd natuurmonument en vragen of de regering vooroverleg met de eigenaar wettelijk wil regelen.

Besluiten omtrent aanwijzing als beschermd natuurmonument kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor belanghebbenden. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt juist met het oog op dergelijke besluiten, waarbij belangen van direct betrokkenen in sterke mate betrokken zijn, in paragraaf 3.5.6 een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Deze procedure is zwaarder dan de procedure van afdeling 3.4, die in het wetsvoorstel zoals dat door het vorige kabinet is ingediend, van toepassing is verklaard. De procedure van paragraaf 3.5.6 biedt extra, meer in detail uitgewerkte waarborgen, zoals de verplichting om belanghebbenden schriftelijk mededeling te doen van het voornemen tot het nemen van een besluit.

Gelet op de aard van besluiten tot aanwijzing als beschermd natuurmonument acht ik deze procedure een meer geschikte. Ik stel daarom voor bij nota van wijziging, onderdeel G, afdeling 3.5.6 van de Awb van toepassing te verklaren op besluiten over aanwijzing als beschermd natuurmonument. Op grond van artikel 20 van het wetsvoorstel in combinatie met artikel 3:30 van afdeling 3.5.6 Awb dient van het voornemen om een besluit te nemen, kennis te worden gegeven aan onder meer eigenaren.

De leden van de SGP-fractie vragen of een eigenaar per definitie toegang heeft tot zijn bezit.

De aanwijzing als beschermd natuurmonument zal er in beginsel niet toe leiden dat een eigenaar geen toegang meer heeft tot zijn bezit. Het wetsvoorstel wil in dit opzicht ook niet meer beperkingen opleggen dan de huidige wet. Het betreden door de eigenaar van een beschermd natuurmonument zal derhalve in het algemeen niet als schadelijk worden aangemerkt.

Indien veelvuldige betreding door derden van een beschermd natuurmonument schade aan de in het beschermd natuurmonument voorkomende natuurwaarden zal kunnen toebrengen, kan het betreden (door derden) echter bij de aanwijzing als schadelijke handeling worden aangemerkt.

Gedeputeerde staten zullen dan bij de verdere uitvoering van de wet in het kader van het vergunningenbeleid betreding door die derden dienen te reguleren.

5. Procedurele aspecten

De leden van de PvdA-fractie zien het als een ernstig gemis dat niet is voorzien in de mogelijkheid van inspraak bij beslissingen omtrent vergunningverlening en publikatie van die beslissingen.

De aard en omvang van handelingen waarvoor vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet kan worden gevraagd verschilt nogal. In het ene geval gaat het om meer ingrijpende zaken, zoals drinkwaterwinning, wegeaanleg of huizenbouw. In het andere geval gaat het om handelingen met meer beperkte gevolgen, waarbij belangen van derden niet of nauwelijks aan de orde zijn, zoals excursies en wetenschappelijk onderzoek. Er zal lang niet in alle gevallen behoefte zijn aan inspraak vooraf, zodat het niet doelmatig is altijd een voorbereidingsprocedure te volgen. In de wet benoemen in welke gevallen wel en niet een

voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd, acht ik niet goed mogelijk. De Awb biedt in artikel 3:14 de mogelijkheid om of bij wettelijk voorschrift of bij nader besluit van het bevoegde orgaan, een voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren. Ik acht het meer doelmatig dat het bevoegd gezag, ingevolge onderdeel N van de nota van wijziging gedeputeerde staten, met toepassing van artikel 3:14 van geval tot geval bepaalt of een voorbereidingsprocedure van de Awb in bepaalde gevallen gewenst is.

Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van mening dat het met het oog op de bezwaar- en beroepsmogelijkheden tegen beslissingen omtrent vergunningverlening wenselijk is te voorzien in publikatie van beslissingen omtrent vergunningen. In onderdeel X, onder b, van de nota van wijziging wordt het wetsvoorstel daartoe aangepast.

Ook de leden van de fractie van D66 vragen bij artikel 20 om zodanige bekendmaking.

6. Overig

De leden van de PvdA-fractie vragen in verband met de afstemmingsregeling met de Wet milieubeheer welk orgaan bevoegd is tot het uitoefenen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Voorts vragen zij welke procedure moet worden gevolgd indien het bevoegd gezag op grond van de Natuurbeschermingswet meent dat de verleende vergunning gewijzigd moet worden.

Het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer is tot toepassing van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom bevoegd. Het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer is daartoe verplicht als het bevoegd gezag op grond van de Natuurbeschermingswet daartoe een verzoek doet. Dit wordt bij artikel 108, onderdeel J van het wetsvoorstel geregeld in artikel 18.14 Wet milieubeheer. Indien het bevoegd gezag op grond van de Natuurbeschermingswet van oordeel is dat de vergunning gewijzigd moet worden, kan het krachtens artikel 8.39e, derde lid, van de Wet milieubeheer, opgenomen in artikel 108, onderdeel F, van het wetsvoorstel, een verzoek daartoe doen aan het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer. Het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer zal de vergunning dan moeten aanpassen.

De leden van de PvdA-fractie menen dat onteigening in overweging zou dienen te worden genomen indien een eigenaar voortdurend afbreuk doet aan de instandhouding van natuurwaarden. Voorts zien deze leden goede gronden voor onteigening op verzoek van de eigenaar indien het genot en gebruik zodanig beperkt worden dat de schadevergoedingsregeling niet toereikend is. Deze leden vragen voorts of een aankoopplicht immer gepaard zou moeten gaan met de bezwaren die kleven aan een voorkeursrecht. De leden van de SGP-fractie vragen in hoofdstuk VIII van het voorlopig verslag naar de mogelijkheden van onteigening. Bij artikel 40 vragen ook de leden van de D66-fractie naar mogelijkheden van een onteigeningsregeling.

De onteigeningswet geeft de mogelijkheid van onteigening in het belang van natuurbescherming. Tot nu toe is van onteigening vrijwel geen gebruik gemaakt. Ik zie geen noodzaak voor een regeling die voorziet in de mogelijkheid dat de eigenaar vordert dat de overheid de eigendom overneemt. Aanwijzing als beschermd natuurmonument brengt in zijn algemeenheid niet mee dat het gebruik en genot van de gronden zodanig worden beperkt dat deze voor de eigenaar en gebruiker geen waarde meer zouden hebben. Indien het nodig is om beperkingen aan het bestaand gebruik te stellen, biedt de Natuurbeschermingswet voldoende mogelijkheden om schade te vergoeden.

Daarenboven vormt de aanwijzing als beschermd natuurmonument thans reeds een aankooptitel. Praktijk is dat als zich in een beschermd natuurmonument een aankoopmogelijkheid voordoet, er ook wordt gekocht. Een wettelijke regeling voor een aankoopplicht, welke overigens niet noodzakelijkerwijze behoeft samen te gaan met een voorkeursrecht voor de overheid, acht ik daarom niet noodzakelijk.

De leden van de SGP-fractie menen dat de externe werking nader geconcretiseerd zou moeten worden door op een topografische kaart de begrenzing van de externe werking van handelingen te vermelden. Deze leden menen dat wettelijk vastgelegd moet worden dat er ook bij externe werking recht op schadevergoeding bestaat.

In die gevallen dat een topografische begrenzing mogelijk is, zal dat zoveel mogelijk geschieden. In bepaalde gevallen zal de externe werking echter beter beschreven kunnen worden in termen van concentraties, emissies of intensiteiten.

Bij de externe werking bestaat er op dezelfde wijze als bij de interne werking op grond van de artikelen 49 tot en met 57 van het wetsvoorstel recht op schadevergoeding.

V. Decentralisatie

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, D66, GPV en SGP stellen op diverse plaatsen in het voorlopig verslag vragen over de wijze waarop met het wetsvoorstel nader inhoud wordt gegeven aan de decentralisatie in het kader van de Natuurbeschermingswet. Deze vragen hebben vooral betrekking op de verdeling van bevoegdheden tussen het Rijk en provincies terzake van aanwijzing als beschermd natuurmonument en op de financiering van de uitvoering van de wet. Zo vragen de leden van de GPV-fractie in Hoofdstuk I van het voorlopig verslag of het niet te vroeg is nu al bevoegdheden voor provincies vast te leggen, terwijl over de financiële aspecten nog geen overeenstemming is bereikt. Deze leden vragen bij de artikelsgewijze toelichting of artikel 26, op grond waarvan verantwoordelijkheden voor het beheer van beschermde natuurmonumenten aan provincies kan worden overgedragen, wel recht doet aan de verantwoordelijkheden van het Rijk. De leden van de CDA-fractie vragen in Hoofdstuk IV van het voorlopig verslag het oordeel van het kabinet over een verdeling van bevoegdheden, waarbij de provincies alle aanwijzingen als beschermd natuurmonument verzorgen en de minister de bevoegdheid krijgt om de provincies terzake aanwijzingen te geven. Deze leden vragen in Hoofdstuk V naar de nadere uitwerking van het DI-akkoord en geven het kabinet in overweging die uitwerking op het onderhavige terrein en van de landinrichting in dit wetsvoorstel op te nemen. Ook de leden van de VVD-fractie vragen naar de mogelijkheden om de reeds bereikte resultaten van de uitwerking van het DI-akkoord in dit wetsvoorstel op te nemen. De vragen van de leden van de PvdA-fractie betreffen vooral de situaties waarop artikel 34 van het wetsvoorstel betrekking heeft. Op grond van genoemd artikel kan de minister verklaren dat een door het provinciebestuur aan te wijzen beschermd natuurmonument van nationale of internationale betekenis is en deswege niet door het provinciebestuur kan worden aangewezen. Genoemde leden zijn voorts bezorgd dat een splitsing tussen aanwijzing als beschermd natuurmonument en uitvoering tot versnippering over meer provinciebesturen kan leiden. Ook de leden van de fractie van D66 vragen bij de toelichting bij artikel 26 naar de zienswijze van de regering hierover. De leden van de SGP-fractie vragen of een aanwijzingsbevoegdheid voor provincies niet zal leiden tot desintegratie van het aanwijzingsbeleid en verminderde activiteiten terzake.

Uit de reacties op het wetsvoorstel blijken bij de leden van de diverse fracties de nodige aarzelingen te bestaan over de in het wetsvoorstel opgenomen taakverdeling tussen Rijk en provincies. Ik wil, conform de ideeën die ik in de nota «Dynamiek en vernieuwing» heb ontvouwd, benadrukken dat het Rijk een primaire verantwoordelijkheid heeft waar het gaat om de veiligstelling van natuurwaarden van nationaal en internationaal belang. De rijksoverheid acht zich in dat kader primair verantwoordelijk voor natuur binnen de Ecologische hoofdstructuur en voor de veiligstelling van natuurwaarden voortvloeiende uit internationale verplichtingen. Bij dit uitgangspunt, dat naar mijn oordeel algemeen wordt onderschreven, sloot de in het wetsvoorstel opgenomen taakverdeling aan. In het kader van het overleg met de provincies over de uitwerking van het DI-akkoord is echter gebleken dat de in het wetsvoorstel voorziene taakverdeling in de praktische uitwerking niet tot zinnvolle decentralisatie op het punt van aanwijzingen van beschermde natuurmonumenten zal kunnen leiden. Gebieden die in aanmerking zouden komen voor aanwijzing als beschermd natuurmonument behoren veelal tot de Ecologische hoofdstructuur (en zijn daarmee van nationaal belang) of zijn van internationale betekenis.

In het overgrote deel van de gevallen zou vanwege het belang van de desbetreffende gebieden de verantwoordelijkheid en daarmee de bevoegdheid tot aanwijzing als beschermd natuurmonument bij het Rijk liggen. De aanwijzingsbevoegdheid van provincies zou met andere woorden weinig betekenis hebben. Daarnaast speelt een belangrijke rol dat de reacties van de diverse fracties in het voorlopig verslag bij dit wetsvoorstel wijzen op behoefte aan een duidelijker verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies. Met de provincies ben ik dan ook tot de conclusie gekomen dat het wenselijk is de taakverdeling zodanig te herzien dat zowel recht wordt gedaan aan de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid als aan de behoefte aan decentralisatie van taken. Ik heb daartoe met de provincies een taakverdeling afgesproken, waarbij het Rijk als enige bevoegd is tot aanwijzing van gebieden als beschermd natuurmonument. De provincies zullen voor het overige belast worden met de uitvoeringstaken ten aanzien van aangewezen beschermde natuurmonumenten, zoals het beslissen omtrent vergunningaanvragen, het vaststellen van beheersplannen en het beslissen omtrent verzoeken om schadevergoeding. Daarmee ontstaat een heldere verdeling van taken en bevoegdheden bij de toepassing van de Natuurbeschermingswet tussen Rijk en provincies.

De reeds in het oorspronkelijk ingediend wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid voor de minister om ter zake van vergunningverlening aanwijzingen aan de provincies te geven en de mogelijkheid om op grond van artikel 48 nadere regels te stellen met het oog op uitvoering van internationale verplichtingen (waaronder bijvoorbeeld nadere criteria waaraan vergunningverlening moet voldoen) zal kunnen blijven bestaan. Dit wordt in het bijzonder mede noodzakelijk geacht om de rijksverantwoordelijkheid voor de uitvoering van internationale verplichtingen te kunnen waarmaken.

Wat betreft de zorg die de leden van de fracties van PvdA en SGP hebben uitgesproken over mogelijke versnippering van bevoegdheden ten aanzien van uitgestrekte natuurmonumenten, wijs ik op artikel 2 van het wetsvoorstel. Dit artikel beoogt een eenduidig beleid ten aanzien van beschermde natuurmonumenten, gelegen in meer dan één provincie, te waarborgen.

Ik stel voor het wetsvoorstel in lijn met de hiervoor omschreven afspraken die ik met provincies heb gemaakt bij nota van wijziging aan te passen. Ik verwijs daartoe naar de onderdelen B, D, E, L, M, N, O, P, Q, R, S, V, X, Y, AA, GG, EE, FF, en GG van die nota van wijziging.

Het DI-akkoord en de nadere afspraken die daarover zijn gemaakt, betreffen behalve de Natuurbeschermingswet nog een groot aantal andere onderwerpen, waaronder landinrichting. Voor zover deze andere onderwerpen nadere wettelijke regeling behoeven, zal dat in separate wetsvoorstellen geschieden. Het ligt in de bedoeling de centrale onderdelen van het DI-akkoord (financiering, programmering en instelling van een gemeenschappelijke uitvoeringsdienst), te zamen met de noodzakelijke wijziging van andere wetten, waaronder de Landinrichtingswet, in een aparte wet te regelen. De voorbereiding daarvan is inmiddels in samenspraak met de provincies ter hand genomen.

Ik meen dat de meer specifieke vragen van de leden van de fracties van PvdA en SGP, die betrekking hebben op de aanwijzingsbevoegdheid van de provincies, in verband met de wijziging van het wetsvoorstel op dit punt verder buiten de orde kunnen blijven.

Over de financiën waarnaar de leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD en SGP vragen, merk ik het volgende op.

Op het onderdeel van de rijksbegroting voor LNV is voor 1995 een bedrag van ca. 1,8 miljoen gulden (exclusief formatie) gereserveerd voor de uitvoering van de Natuurbeschermingswet. Andere bestuurslagen zijn thans niet betrokken bij de feitelijke uitvoering van de wet.

Met de provincies heb ik afgesproken dat het huidige budget, dat nodig is voor uitvoering van de Natuurbeschermingswet, behoudens de gelden gemoeid met de aanwijzing zelf, via de brede doeluitering (BDU) naar de provincies zal worden overgemaakt en over de provincies verdeeld. Dit bedrag is toereikend voor de lopende verplichtingen in verband met onder meer vergoedingen voor beheersplannen.

VI. Habitatrichtlijn

De leden van de fracties van PvdA, D66 en GPV vragen of met het wetsvoorstel wel een juiste, volledige en tijdige implementatie van de Habitatrichtlijn gewaarborgd is. Deze leden vragen of niet de criteria van de Habitatrichtlijn, zoals opgenomen in de artikelen 2, 3, 4 en 6, in de wet zouden moeten worden opgenomen.

Ook de leden van de CDA-fractie hebben in hoofdstuk IV van het voorlopig verslag de vraag gesteld of het wetsvoorstel, met name de in artikel 19 geregelde limitatieve lijst van schadelijke handelingen, zich wel verdraagt met de Habitatrichtlijn.

De Habitatrichtlijn verplicht de EU-lidstaten tot «passende maatregelen» die de instandhouding van daartoe aangewezen leefgebieden conform de richtlijn waarborgen.

Deze verplichting houdt in, dat de lidstaten voldoende instrumenten moeten hebben om de aangewezen gebieden te beschermen. Daartoe staan de Nederlandse regering verschillende instrumenten ter beschikking. Behalve door toepassing van de Natuurbeschermingswet kan veiligstelling worden gewaarborgd met bijvoorbeeld het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, met beheersovereenkomsten in het kader van het relatienota-beleid en door aankoop. Een verplichte toepassing van de Natuurbeschermingswet voor het veiligstellen van gebieden die ook krachtens de Habitatrichtlijn dienen te worden beschermd, zoals de leden van de PvdA-fractie bepleiten, acht ik derhalve niet nodig. Overigens wijs ik in dit verband op het voorgestelde artikel 46. Juist met het oog op de nakoming van internationale verplichtingen is dit artikel in het wetsvoorstel opgenomen. Voorts kunnen op grond van artikel 48 van het wetsvoorstel criteria worden gesteld voor aanwijzing van gebieden.

Overigens wil dit laatste niet suggereren dat naar het oordeel van de

Nederlandse regering thans de Habitatrichtlijn niet ten volle zou zijn geïmplementeerd.

Integendeel, aan de implementatie-verplichtingen is voldaan. De onderhavige voorstellen beogen derhalve niet nog noodzakelijke voorzieningen voor die implementatie te bieden.

VII. Beschermd landschapsgezichten

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het instrument van de aanwijzing als beschermd landschapsgezicht nodig is. Gelet op de bestaande mogelijkheden van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn zij niet overtuigd van de toegevoegde waarde. Bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel 42 en verder spreken de leden van de VVD-fractie hun twijfel uit of handhaving van de uiterlijke verschijningsvorm van een beschermd landschapsgezicht en bescherming tegen aantasting ervan louter via het bestemmingsplan voldoende is. De leden van de SGP-fractie tonen zich bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel 44 (en 46) niet overtuigd van de wenselijkheid van de aanwijzingsfiguur van beschermd landschapsgezichten, gelet op de in het SGR gecreëerde categorie van waardevolle cultuurlandschappen.

Omdat de zorg over de aantasting van waardevolle landschappen naar mijn oordeel toeneemt, is het gewenst te voorzien in een wettelijk instrument dat het belang van die landschappen benadrukt. De voorgestelde regeling beoogt vooral de stimulering van de bescherming van waardevolle landschappen. Deze geeft provincies aanvullende mogelijkheden ten opzichte van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening ten behoeve van een beleid ter instandhouding en bewaring van dergelijke landschappen. De voorgestelde regeling dient op deze wijze te worden beoordeeld.

De aantasting van cultuurhistorisch waardevolle landschappen wordt vooral veroorzaakt door ingrepen in de ruimtelijke structuur. Daarom is, analoog aan de regeling voor de bescherming van stads- en dorpsgezichten, gekozen voor bescherming via het bestemmingsplan. Bij de stads- en dorpsgezichten zijn daar goede ervaringen mee opgedaan.

Bij de in het SGR aangewezen waardevolle cultuurlandschappen gaat het om andere gebieden dan cultuurhistorisch waardevolle cultuurlandschappen, met uitzonderlijke natuur- en landschapswaarden, aantrekkelijke recreatieve mogelijkheden en duurzame land- en bosbouw.

Doel van de aanwijzing van waardevolle cultuurlandschappen is een duurzame ontwikkeling van die gebieden, waarbij integratie en behoud van de verschillende functies van de gebieden, te weten natuur, bos- en landbouw en recreatie, centraal staat. Deze, gelet op beschikbare middelen, selectieve aanwijzing betreft derhalve een andersoortig instrument met een ander doel dan het instrument van de beschermd landschapsgezichten.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom niet expliciet in de wet is opgenomen dat archeologische waarden mede bepalend kunnen zijn voor aanwijzing als beschermd landschapsgezicht. Wat betreft de reikwijdte van de bescherming vragen de leden van de VVD-fractie bij artikel 42 en verder of bijvoorbeeld een kerk, staande op een te beschermen terrein, ook niet mag worden aangetast, ongeacht of deze kerk zelf een bepaalde historische waarde heeft of in verval verkeert.

De aanwijzing als beschermd landschapsgezicht is bedoeld om de uiterlijke kenmerken van het landschap te behouden. Voor zover archeologische waarden zichtbaar zijn, bijvoorbeeld in de vorm van terpen of grafheuvels, vallen zij onder de definitie van landschapsgezicht.

Niet zichtbare archeologische waarden komen op zichzelf niet voor aanwijzing in aanmerking. Wel kunnen zij in combinatie met de uiterlijke

verschijningsvorm van een landschap mede reden zijn voor aanwijzing. Aanvulling van de wet op dit punt acht ik nodig noch gewenst. Ik wijs in dit verband mede op mogelijkheden die de Monumentenwet biedt.

De begripsomschrijving van beschermd landschapsgezicht, opgenomen in artikel 1, sluit niet uit dat ook bouwwerken deel uitmaken van een te beschermen landschapsgezicht. Daarop ligt echter niet het accent. Het zwaartepunt ligt bij het onbebouwde landschap. Indien een bouwwerk onder de aanwijzing als beschermd landschapsgezicht valt, strekt de bescherming tegen aantasting zich ook uit over het bouwwerk. Of een gebouw op zich van zelfstandige historische waarde is wordt daarbij niet beoordeeld. Het gaat bij de landschapsgezichten niet om details, maar om het landschapspatroon, waar bouwwerken onderdeel van kunnen zijn.

VIII. Natuur- en landschapsbeheer in landbouwgebieden

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de mogelijkheid van aanwijzing van een beschermd natuurmonument zich verhoudt tot het vrijwillige karakter van het relatienota-instrument. Zij wijzen op het «stok achter de deur»-effect en vragen naar de criteria om tot aanwijzing over te gaan. Voorts vragen deze leden naar voorbeelden van gebieden die in de memorie van toelichting zijn aangeduid als «agrarische cultuurlandschappen buiten relatienotagebieden». Deze leden vragen in hoofdstuk IV naar de samenloop van een vergoeding op grond van artikel 37 (beheersplan) met een vergoeding op grond van artikel 70 (beheersovereenkomst). Ook de leden van de SGP-fractie wijzen op het vrijwillige karakter van het relatienota-instrument. Zij zouden het merkwaardig vinden als terzake van de schadevergoeding door toepassing van de Natuurbeschermingswet opeens een heel ander regime voor hetzelfde perceel zou gaan gelden. De leden van de fractie van D66 vragen of de vergoedingen op grond van de artikelen 37, 50 en 51 van het wetsvoorstel vergelijkbaar zijn met de vergoedingen in het relatienotabeleid. De leden van de PvdA-fractie zetten in hoofdstuk IX vraagtekens bij de mogelijkheid dat een aanwijzing als beschermd natuurmonument ertoe leidt dat een eerder gesloten beheersovereenkomst teniet wordt gedaan, althans wanneer dit gedurende de looptijd van de beheersovereenkomst zou geschieden. Ook deze leden vragen naar de verhouding van de vergoeding voor beheersovereenkomsten tot vergoedingen in het kader van beheersplannen.

Uitgangspunt van beleid is dat beheersgebieden in beginsel niet worden aangewezen als beschermde natuurmonumenten. In die gebieden staat immers voorop dat natuur- en landschapsbehoud gerealiseerd kan worden door aangepaste agrarische bedrijfsvoering. De mogelijkheid van aanwijzing als beschermd natuurmonument kan echter niet geheel worden uitgesloten. Een waardevol beheersgebied kan bedreigd worden door activiteiten die niet samenhangen met de agrarische bedrijfsvoering. Die bedreigingen kunnen immers niet worden tegengegaan met aangepaste bedrijfsvoering. Te denken valt aan infrastructurele werken, bouwwerken of industriële activiteiten. In die gevallen zal een aanwijzing als natuurmonument niet voortkomen uit onvoldoende belangstelling voor beheersovereenkomsten, maar uit het feit dat het instrument van relatienota-beheer niet voldoende geschikt is om die bedreigingen tegen te gaan. De mogelijke toepassing van de Natuurbeschermingswet dient dan ook geenszins te worden beoordeeld «als stok achter de deur». Op de criteria voor aanwijzing als beschermd natuurmonument ben ik ingegaan in hoofdstuk IV van deze memorie.

Wat betreft de vergoedingen voor beheersovereenkomsten enerzijds en vergoedingen als bedoeld in de artikelen 37, 50 en 51 van dit wetsvoorstel anderzijds, geldt het volgende.

Gelet op het hiervoor geschetste uitgangspunt zal van samenloop van een vergoeding voor een beheersplan met een vergoeding op grond van een beheersovereenkomst op basis van artikel 70, overeenkomstig de bestaande praktijk, geen sprake kunnen zijn. Indien aanwijzing als beschermd natuurmonument in bijzondere gevallen toch nodig is, zullen, in aansluiting op het beëindigen van beheersovereenkomsten, beheersplannen op grond van de Natuurbeschermingswet kunnen worden vastgesteld.

Voor zover de Natuurbeschermingswet is toegepast op landbouwgronden met vergelijkbare waarden en een vergelijkbaar gebruik als in relatienotagebieden, is de vergoeding voor een beheersplan op grond van artikel 37 van de Natuurbeschermingswet, dat vergelijkbare activiteiten inhoudt als een beheersovereenkomst in het kader van de relatienota, ook gelijk aan die voor beheersovereenkomsten. Indien het beheersplan op grond van de Natuurbeschermingswet voorziet in beheer dat tot meer beperkingen leidt, kan de vergoeding hoger worden.

De vergoedingen, bedoeld in de artikelen 50 en 51, zijn van andere aard dan vergoedingen in verband met de uitvoering van beheersovereenkomsten en beheersplannen.

Het gaat in deze artikelen om vergoedingen dienende als een tegemoetkoming in de schade als gevolg van het niet, of slechts onder bezwarende voorwaarden kunnen verrichten van handelingen. Over het algemeen gaat het hier om een andere afweging dan bij vergoedingen die dienen als tegenprestatie voor een bepaald beheer.

IX. Bijdragen en vergoedingen

Op de onderscheiden in dit hoofdstuk van het voorlopig verslag gestelde vragen, ben ik hiervoor reeds ingegaan. Ik verwijs naar de betreffende passages.

X. Rechtsbescherming en handhaving

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat juist de handhaving een zwakke schakel is in de beleidsketen en hoe zij denkt over de toerusting van AID voor haar taak, gezien de toenemende handhavingslast als gevolg van nieuwe aanwijzingen. Deze leden vragen hoe het zit met de beschikbaarheid van middelen, menskracht en deskundigheid bij het heroverwegen danwel wijzigen van bestaande aanwijzingen.

De mate waarin adequate handhaving kan plaatsvinden, is bepalend voor de effectiviteit van welke wettelijke regeling dan ook. Onder andere in het kader van «Natuurbeleid in de peiling» is ook gebleken van kritiek op de handhaving van de zogenoemde «groene wetten». Dit is aanleiding geweest om in samenwerking met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie een project «Versterking handhaving groene wetten» te starten. Doel van dit project is allereerst knelpunten bij de handhaving van die wetten te inventariseren. Aan de hand daarvan zullen dan, zoveel mogelijk aansluitend op de praktijk, voorstellen voor met name de praktische organisatie van de handhaving gedaan kunnen worden.

In verband met de veranderde taakverdeling tussen rijk en provincies bij onder meer de toepassing van de Natuurbeschermingswet vindt thans overleg met de provincies plaats over de personeelsformatie ten behoeve van de handhaving. Overigens is het in dit verband goed te beseffen dat niet alleen bijzondere opsporingsambtenaren belast zijn met de handhaving van de groene wetten maar ook de reguliere politie. Het evengenoemde project is er juist mede op gericht ook de samenwerking

tussen de reguliere politie en bijzondere opsporingsambtenaren ten behoeve van het toezicht in het veld te versterken.

Het onderhavig wetsvoorstel voorziet voorts in de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren door de provincies. Deze kunnen de opsporingsambtenaren ondersteunen en in de begeleidende sfeer de naleving van de wet bevorderen.

DE ARTIKELEN

Alvorens op de beantwoording van de onderscheiden vragen bij de artikelen in te gaan, merk ik op dat ik vragen die ook reeds zijn beantwoord in het algemeen deel, in dit deel van deze memorie buiten beschouwing laat. Dit betreft vragen bij de artikelen 3, 4, 18, 19, 20, 26, 27, 27±29, 37, 40, 42, 44, 46, 47 en 61.

Artikel 13

Naar aanleiding van de desbetreffende vragen van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat de term «bescherming» in artikel 13, eerste lid, onderdeel b, ruim geïnterpreteerd moet worden. Daaronder valt dus niet allen passieve bescherming. Ook activiteiten gericht op beheer en instandhouding en ontwikkeling dienen daaronder begrepen te worden. Onder voorlichting en onderzoek, genoemd in onderdeel d, kan inderdaad ook natuur- en milieu-educatie worden verstaan.

Artikel 15

De leden van de VVD-fractie vragen wat moet worden verstaan onder «meest belanghebbende bestuursorganen, instellingen en organisaties». Voorts vragen deze leden of niet ook individuele burgers, met name eigenaren, aan deze opsomming toegevoegd dienen te worden.

Met «meest belanghebbende bestuursorganen. . .» zijn in elk geval, naast provincies, bedoeld gemeenten en waterschappen, alsmede maatschappelijke organisaties op het terrein van natuur, milieu, landschap, bos- en landbouw.

Of een bepaalde organisatie betrokken dient te worden, hangt af van de mate waarin het NBP de belangen die die organisatie beoogt te behartigen, raakt. Dit dient van geval tot geval te worden afgewogen.

Het toevoegen van de categorie «belanghebbende individuele burgers» acht ik niet zinvol en ook praktisch niet te realiseren. Het NBP is een plan op hoofdlijnen van beleid. Voor zover dit plan meer concrete inhoud krijgt bij bijvoorbeeld pkb's of andere nadere besluiten, voorzien de procedures voor de totstandkoming daarvan in inspraakmogelijkheden voor individuele betrokkenen. Het zou de totstandkoming van het NBP ernstig belemmeren als individuele belanghebbenden, als zij al geïdentificeerd kunnen worden, vooraf benaderd zouden moeten worden. Overigens staat niets een burger in de weg om spontaan zijn visie kenbaar te maken.

Artikel 17

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of hier uitsluitend het Structuurschema Groene Ruimte is bedoeld, merk ik op dat artikel 17 de verplichting inhoudt om voor het beleid inzake natuur en landschap de ruimtelijke gevolgen in een structuurschema, dat volgens de procedure van de planologische kernbeslissing tot stand komt, op te nemen. Daarmee is beoogd te waarborgen dat de ruimtelijke gevolgen in een structuurschema worden vastgelegd. Thans is dat via het SGR gebeurd.

Artikel 18

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet ook het NBP als grondslag voor een aanwijzing is genoemd.

De aanwijzing als beschermd natuurmonument heeft, omdat het om een gebied gaat, in ieder geval ruimtelijke gevolgen. Omdat het structuurschema een concrete uitwerking van de ruimtelijke aspecten van het in het NBP neergelegde beleid bevat, ligt het in de rede dat schema dan ook primair als grondslag te noemen. Het noemen van het NBP is in dit opzicht dan ook overbodig.

De leden van de SGP-fractie vragen of vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet voor peilveranderingen in het oppervlaktewater niet overbodig is en tot onnodige toename van bestuurslasten leidt, nu op grond van de Wet op de waterhuishouding steeds een peilbesluit nodig is waarbij natuurbelangen worden meegewogen.

Bij toepassing van de Wet op de waterhuishouding worden natuurbelangen, naast andere bij de zorg voor het water betrokken belangen, meegewogen. Dit geldt ook ten aanzien van het vaststellen van peilbesluiten door waterkwantiteitsbeheerders. Toepassing van de Natuurbeschermingswet betekent echter, dat de natuur in het desbetreffende gebied van zo groot belang is, dat een specifiek accent nodig is. De hiervoor gewenste afstemming moet ook in de sfeer van de planvorming tot uitdrukking worden gebracht. Hierbij is van belang dat het ingevolge de Wet op de waterhuishouding vastgestelde beheersplan van de waterkwantiteitsbeheerder richtinggevend is voor de peilbesluiten ten aanzien van de onder het plan vallende oppervlaktewateren. Voor zover aanpassing van de planning aan de toepassing van de Natuurbeschermingswet niet (tijdig) tot stand kan komen, heeft het provinciaal bestuur (dat in het kader van de Natuurbeschermingswet tevens het bevoegd gezag zal zijn) in de sfeer van het toezicht voldoende mogelijkheden om beheersbeslissingen te beïnvloeden.

Over het algemeen zal dus, vooral door het feit dat de positie van het provinciaal bestuur in beide genoemde wetten cruciaal is, een evenwichtige, en ook voor zowel bestuur als burger praktische, afstemming gewaarborgd zijn.

Artikel 20

De leden van de GPV-fractie vragen wie worden bedoeld met «belanghebbenden» in het vierde lid.

Belanghebbenden zijn degenen wier belangen rechtstreeks bij een besluit zijn betrokken. Het kan gaan om burgers die een persoonlijk belang hebben, bijvoorbeeld als eigenaar, gebruiker of bewoner, maar ook om natuur- en milieugroepen die de bij een besluit betrokken belangen beogen te behartigen. Een willekeurige belangstellende of iemand met een subjectief gevoel van betrokkenheid is geen belanghebbende. Overigens is met het wetsvoorstel op dit punt geen wijziging ten opzichte van de huidige wet beoogd.

Artikel 21

De leden van de VVD-fractie vragen welke de formele consequenties zijn van de voorlopige aanwijzing als beschermd natuurmonument. Deze leden vragen of dan direct de situatie als bedoeld in artikel 19 in werking treedt.

Deze leden vragen tevens wie beoordeelt of er sprake is van «dringende noodzaak» en of dit een objectief of een subjectief begrip is.

Bij een voorlopige aanwijzing op grond van artikel 21 treden alle rechtsgevolgen van een aanwijzing meteen in.

Dat betekent onder meer dat vanaf dat moment de vergunningplicht voor schadelijke handelingen gaat gelden.

Het criterium «dringende noodzaak» ziet op omstandigheden op grond waarvan er gereede vrees bestaat dat gedurende de voorbereidingsprocedure van het besluit tot aanwijzing de natuurwaarden aangetast zullen worden. Dat zal van geval tot geval door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij worden beoordeeld. In die zin is er sprake van een zekere mate van subjectieve invulling.

De leden van de GPV-fractie vragen of het niet meer in overeenstemming met de praktijk zou zijn om in de regel over te gaan tot voorlopige aanwijzing en slechts bij uitzondering dit na te laten.

Uitgangspunt in het bestuursrecht is, dat een besluit eerst na zorgvuldige voorbereiding en bekendmaking in werking treedt. Dit is ook in de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd. Slechts in bijzondere omstandigheden kunnen daarop uitzonderingen gemaakt worden. De voorlopige aanwijzing, waarbij de rechtsgevolgen meteen in werking treden, is bedoeld om in geval van acute bedreigingen te kunnen ingrijpen. In een afzonderlijk geval zal beoordeeld moeten worden of een voorlopige aanwijzing aangewezen is. Het zou in strijd zijn met de normale bestuursrechtelijke gang van zaken om uitzonderingsmogelijkheden tot regel te verheffen. De praktijk dient te zijn, mede ingegeven door de Algemene wet bestuursrecht, dat voorlopige aanwijzingen slechts plaatsvinden als dringende noodzaak dat vereist.

Artikel 37

De leden van de CDA-fractie vragen of in artikel 37 geen toetsingskader, bijvoorbeeld het Natuurbeleidsplan, moet worden genoemd voor het opstellen van beheersplannen.

Het kader voor het opstellen van beheersplannen ligt vast in het besluit tot aanwijzing als beschermd natuurmonument. Dat besluit beschrijft concreet de natuurwaarden die hebben geleid tot de aanwijzing, alsmede het gewenste beheer. Aanwijzing geschiedt mede op grondslag van het SGR, dat de ruimtelijke neerslag van het NBP vormt. Dat laatste is een strategisch plan dat hoofdlijnen van het beleid inzake natuur en landschap bevat. Daarmee is het NBP op zichzelf ongeschikt om als concreet kader te dienen voor beheersplannen.

Artikel 38

De leden van de GPV-fractie vragen wat bedoeld wordt met een «zwaarwichtige reden» in artikel 38, vierde lid, onderdeel c. Deze leden vragen of gebrek aan financiële middelen een zwaarwichtige reden kan zijn.

Zwaarwichtige reden ziet op uitzonderlijke omstandigheden. Een dergelijk omstandigheid doet zich bijvoorbeeld voor als middelen op zodanige wijze beschikbaar komen, dat er voor bepaalde activiteiten en maatregelen geen ruimte meer is.

Artikel 41

De kosten van plaatsing van kentekenen, waarnaar de leden van de VVD-fractie vragen, komen voor rekening van het bevoegde gezag, in casu gedeputeerde staten.

Plaatsing en de keuze van het soort kentekenen geschiedt uiteraard zoveel mogelijk in overleg met de eigenaren en gebruikers.

Artikel 44, 46 en 47

De leden van de PvdA-fractie en van de SGP-fractie menen, dat ook de besturen van de waterschappen in artikel 44 en 47 dienen te worden opgenomen. De leden van de SGP-fractie vragen voorts of vooroverleg met de eigenaren zal plaatsvinden.

De aanwijzing als beschermd landschapsgezicht is gebiedsgericht en wordt geëffectueerd bij bestemmingsplannen. De betrokkenheid van gemeentebesturen is daarom evident. Niet altijd zullen waterschapsbelangen in het geding zijn. Vanzelfsprekend zullen waterschappen betrokken worden als dat wel het geval is. Het is aan de provinciale besturen om te beoordelen of betrokkenheid van waterschappen, dan wel anderen, zoals eigenaren, gewenst is.

Evenzo is de betrokkenheid van de organen van algemeen bestuur bij gebiedsaanwijzingen op grond van artikel 47 evident. Ook hier zullen niet altijd waterschapsbelangen spelen. Voor zover dat wel het geval is zullen waterschappen betrokken worden.

Artikel 49 t/m 57

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is de schadevergoedingsregeling van dit wetsvoorstel en die van de Flora- en faunawet op elkaar af te stemmen en zo mogelijk zelfs qua procedure gelijk te maken. De leden van de D66-fractie vragen of gestreefd wordt naar een type schadebeoordelingscommissie per provincie, die zowel op het terrein van de bescherming van natuur, alsook op het terrein van de bescherming van flora en fauna werkzaam is.

De schadeproblematiek in het kader van jacht en soortenbescherming is van andere aard dan de schadeproblematiek in het kader van de toepassing van de Natuurbeschermingswet. Dat maakt dat afstemming of gelijkschakeling van de schaderegelingen niet goed mogelijk is. Een type schadebeoordelingscommissie als door de leden van de D66-fractie bedoeld, wordt ook niet beoogd. De wildschadecommissies verschillen qua aard en taak ook van de schadebeoordelingscommissies zoals voorzien in dit wetsvoorstel. Het is aan de provincies om te beoordelen of instelling van een schadebeoordelingscommissie op grond van de Natuurbeschermingswet wenselijk is.

Artikel 58

De leden van de SGP-fractie zien niet in dat het rechtvaardig zou zijn dat alleen al het instellen van beroep voldoende is om een vergunning, die weloverwogen is afgegeven, voor vaak langere tijd buiten werking te stellen. Deze leden stellen voor de automatische schorsende werking van artikel 58, tweede lid, uit de wet te schrappen.

Met artikel 58, tweede lid, is beoogd de situatie, zoals die thans op grond van artikel 19, tweede lid, van de huidige Natuurbeschermingswet bestaat, te continueren. Zonder de schorsende werking zou tenuitvoerlegging van de in artikel 58, tweede lid, bedoelde besluiten tot

onomkeerbare gevolgen voor een beschermd natuurmonument kunnen leiden. Ik acht het daarom gewenst de schorsende werking te handhaven.

Artikel 61

De leden van de SGP-fractie menen dat de nieuwe regeling inzake vergunningverlening in enkele opzichten een verslechtering inhoudt voor de eigenaar of gebruiker.

Deze leden hebben moeite met het in artikel 57 neergelegde uitgangspunt van de fictieve weigering. Deze leden vragen of daarmee de druk op het bevoegd gezag om tijdig te beslissen wel voldoende groot is. Zij vragen voorts waarom de beslistermijn is verdubbeld. Ook vragen zij of de regering van mening is dat er nog voldoende beroepsmogelijkheden voor de eigenaar/gebruiker bestaan.

Een vergunningaanvraag kan leiden tot een complexe belangenafweging, waarvoor meer tijd nodig is. Het niet tijdig beslissen leidt er onder de huidige Natuurbeschermingswet toe, dat een vergunning geacht wordt te zijn verleend. Dit kan er toe leiden dat handelingen worden verricht, die onherstelbare schade kunnen toebrengen aan een beschermd natuurmonument. Ik ben van mening dat in gevallen van termijnoverschrijding voorrang moet worden gegeven aan het natuurbelang.

Indien niet tijdig is beslist, is sprake van een fictieve weigering waartegen ingevolge de Algemene wet bestuursrecht beroep mogelijk is. Daarmee bestaat voldoende druk op het bevoegde orgaan om tijdig te beslissen.

De termijn waarbinnen beslist moet worden bedraagt 13 weken en wijkt daarmee niet af van de huidige termijn van 3 maanden.

Zowel tegen het niet tijdig beslissen als tegen een beslissing op een vergunningaanvraag staat bezwaar en beroep open. Er bestaan daarmee voldoende mogelijkheden voor bezwaar en beroep.

Artikel 69

De leden van de GPV-fractie vragen of het niet goed zou zijn ook inrichtingskosten, bijvoorbeeld in geval van natuurontwikkelingsgebieden, op te nemen in artikel 69.

Vergoedingen voor inrichtingskosten van bijvoorbeeld natuurontwikkelingsgebieden, kunnen verleend worden met toepassing van artikel 69, tweede lid. Het artikel ziet dus mede op deze kosten. Ik acht het dan ook niet noodzakelijk deze bepaling in de door de leden van de GPV-fractie bedoelde zin aan te passen, omdat die ruim genoeg is.

Artikel 88

De leden van de PvdA-fractie menen dat in het tweede lid, tweede volzin, de woorden «bevoegd gezag» zijn weggevallen.

Deze opmerking is terecht. Artikel 88 zal echter bij nota van wijziging, onderdeel FF, komen te vervallen. De bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom is voor provincies geregeld in de Provinciewet. Met het oog daarop kunnen titel 2 en 3 van Hoofdstuk XI bij nota van wijziging, onderdeel FF, vervallen.

Artikel 106

De leden van de VVD-fractie vragen of er ten aanzien van de artikelen 36, 37, zesde lid, en 78 van het wetsvoorstel daadwerkelijk sprake is of kan zijn van economische delicten waarop de Wet op de economische delicten ziet en of die wet niet voor andere gevallen is bedoeld.

De wet van 4 februari 1994 tot wijziging van de Wet op de economische delicten (Stb. 1994, 135), heeft tot doel de straffen gesteld op milieudelicten te verhogen en tevens een aantal feiten als economisch delict strafbaar te stellen. De handhavingsproblematiek op het terrein van natuurbescherming is vergelijkbaar met die op het terrein van milieu. Om die reden is er voor gekozen om de strafmaat voor delicten op het terrein van de wetgeving inzake natuurbescherming te verhogen en deze delicten eveneens als economische delicten aan te merken. Dit past binnen de doelstelling van de wijziging van de Wet op de economische delicten.

Artikel 108

De leden van de fractie van het CDA en de leden van de fractie van de PvdA hebben bezwaren tegen de toevoeging van een vijfde lid aan artikel 8.11 van de Wet milieubeheer, zoals opgenomen in artikel 108, onderdeel D, van het wetsvoorstel. Uit deze bepaling zou volgens deze leden de ongewenste conclusie kunnen worden getrokken dat aan vergunningen op grond van de Wet milieubeheer, in de gevallen waarin er geen samenloop met de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet is, geen voorschriften ter bescherming van natuur en landschap verbonden kunnen worden. De leden van de PvdA-fractie verwijzen daarbij naar aanbeveling 19 van het rapport van Backes en Van Buuren.

De toevoeging van een vijfde lid aan artikel 8.11 van de Wet milieubeheer, opgenomen in artikel 108, onderdeel D, van het wetsvoorstel, zal bij nota van wijziging komen te vervallen. De mogelijkheden op grond van de Wet milieubeheer om het belang van het milieu te beschermen, beogen mede in het algemeen de belangen van natuur en landschap te beschermen; meer in het bijzonder kan worden gewezen op de voorgestelde artikelen 8.39b en volgende van de Wet milieubeheer. Daarmee kan tegemoet worden gekomen aan de bezwaren van de leden van de PvdA-fractie en CDA-fractie. Een aanpassing van artikel 1.1, lid 2b, zoals de leden van de CDA-fractie suggereren acht ik in het licht van het voorgaande niet nodig.

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