

Vergaderjaar 2001–2002

**28 171**

## **Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 11 maart 2002

De vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

### **Inhoudsopgave**

- Algemeen
- Afstemming en draagvlak
- Beschermingsregimes
- Instandhoudingsbeheer
- Beheersplannen
- Verbod schadelijke handelingen
- Afwegingskader
- Vergunningen
- Verklaring van geen bezwaar
- Opschortende werking
- Handhaving
- Onteigening
- Lasten
- Inwerkingtreding
- Evaluatiebepaling
- Artikelsgewijs

### **Algemeen**

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen. Gelet op de (reeds langer bestaande) Europeesrechtelijke verplichtingen, waarvan opname in de Nederlandse wetgeving tot nu toe tekortschoot, kwam het deze leden gewenst voor deze verplichtingen nu zo spoedig mogelijk adequaat te regelen. De leden zijn van mening dat de Nederlandse regering te lang heeft gewacht met de implementatie en te lang op het onterechte standpunt heeft gestaan dat de Nederlandse implementatie al op juiste wijze was geregeld via de Natuurbeschermingswet en de ruimtelijke ordenings-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), Ter Veer (D66), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), Poppe (SP), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Stellingwerf (ChristenUnie), M. B. Vos (GroenLinks), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Passtoors (VVD), Th. A. M. Meijer (CDA), Hermann (GroenLinks), Geluk (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Atsma (CDA), Ross-van Dorp (CDA), Oplaat (VVD), Schoenmakers (PvdA), Waalkens (PvdA), Udo (VVD), Herrebrugh (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD) en Dijsselbloem (PvdA).

Plv. leden: Van Vliet (D66), Depla (PvdA), Ravestein (D66), Zijlstra (PvdA), Albayrak (PvdA), Kant (SP), Mosterd (CDA), Van Middelkoop (ChristenUnie), Van der Steenhoven (GroenLinks), Scheltema-de Nie (D66), Verbugt (VVD), Cornielje (VVD), Rietkerk (CDA), Pitstra (GroenLinks), Kamp (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van Wijmen (CDA), Buijs (CDA), Weekers (VVD), Dijkma (PvdA), Bolhuis (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Vacature PvdA, Te Veldhuis (VVD) en Duivesteyn (PvdA).

wetgeving. In het verleden hebben de leden van de PvdA-fractie de regering hierop ook al gewezen.

Kan de regering nog eens ingaan op de achtergronden van dit – naar nu blijkt – verkeerde uitgangspunt van de regering en op de redenen van de ommezwaai?

De leden van de PvdA zijn het eens met de regering om de implementatie van beide richtlijnen te laten lopen via de Natuurbeschermingswet (NB-wet). De NB-wet vormt immers het juridische hart van de natuurbescherming in Nederland. Zij vragen zich echter af wat de reikwijdte van het wetsvoorstel is. Beoogt de regering met dit voorstel tenminste een zelfde niveau van bescherming te realiseren of wordt bewust de mogelijkheid geboden dat de bescherming op onderdelen of wellicht over de gehele linie vermindert? Graag een reactie van de regering hierop. De leden van de PvdA zijn van mening dat het wetsvoorstel op belangrijke punten de bescherming lijkt te verminderen. Dit zou ontoelaatbaar zijn, omdat hiermee jarenlange inspanningen om de natuur in Nederland te verbeteren juridisch onvoldoende gedekt zullen worden en er in feite sprake is van een verslechtering van het beschermingsregime ten opzichte van de huidige situatie.

Met enige bedenking hebben de leden van de VVD-fractie kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden vragen zich af wie nu echt verantwoordelijk is voor de bescherming van de waarden van de Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijn-gebieden in Nederland. Waar het wetsvoorstel lijkt uit te gaan van Gedeputeerde Staten wordt uiteindelijk een heel diffuus stelsel van verantwoordelijken aangegeven. Welke hiërarchie bij de bestuursorganen wordt gecreëerd, is niet helder. Daarnaast is ook niet duidelijk of het bijvoorbeeld Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten, c.q. B&W of de Gemeenteraad is die bedoeld wordt met de term «bestuursorgaan» of «bevoegd gezag».

Het voorliggend wetsvoorstel is noodzakelijk omdat Nederland verplicht is om over te gaan tot implementatie van de Vogelrichtlijn (79/409/EEG) en de Habitatrichtlijn (92/43/EEG), twee Europese tot de lidstaten van de EU gerichte richtlijnen. Met deze implementatie op zich zelf kan de CDA-fractie instemmen. Deze is immers noodzakelijk gelet op de zojuist gememoreerde verplichting. Ten aanzien van de manier waarop deze implementatie gebeurt, hebben de leden van de CDA-fractie echter een groot aantal klemmende vragen. Als eerste opmerking van meer formele aard moet het de leden van de CDA-fractie overigens van het hart, dat zij niet gelukkig zijn met de voorliggende Memorie van Toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel wat betreft de redactie en de taalvoering. Er komen storend veel drukfouten in voor, terwijl op diverse plaatsen de zinnen niet goed lopen. Er lijken woorden te zijn weggevallen, waardoor de betreffende passage slechts uit zijn context valt te begrijpen (voorbeelden: op blz. 12 moet in de tweede regel van onderen het woord «en» vervallen; het woord «wordt» op blz. 34, regel 13 van boven dient te worden gelezen als «moet»; de zin in de derde volle alinea op blz. 36: «Dit betekent dat in het geval waarin een project, plan of handeling is vrijgesteld van een bij verordening vastgesteld verbod voor het verrichten van dat plan, project of die handeling zijn vereist, moet worden teruggevallen op het vergunningstelsel van het eerste lid van artikel 19d.» Ook bij herhaalde lezing blijft deze zin onbegrijpelijk, nog daargelaten dat het niet mogelijk is een plan of project te «verrichten».).

De leden van de fractie van D66 hebben bezorgd kennis genomen van het wetsvoorstel dat er toe strekt de Europeesrechtelijke verplichtingen in de Natuurbeschermingswet 1998 te implementeren. Deze bezorgdheid richt zich met name op de besluitvormingsbevoegdheid, het afschaffen van de opschortende werking, de verschillende beschermingsregimes, de

beheersplannen, de verklaring van geen bezwaar en toetsing van bestaand gebruik.

Het valt de leden van de fractie van D66 op dat de voorgestelde wijziging veel ingrijpender is dan nodig is om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Europese Commissie, en ook veel verder gaat dan het overnemen van het afwegingskader van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Natuurbeschermingswet zoals de motie Witteveen-Hevinga (december 2000) vroeg. Kan de regering hier een toelichting op geven?

De Raad van State is bepaald niet enthousiast over het voorliggende wetsvoorstel, maar zwicht in feite voor de tijdsdruk om aan de Europees-rechtelijke vereisten te voldoen. De leden van de D66-fractie vragen zich af of er nu niet al een directe werking van de Habitat- en Vogelrichtlijn uitgaat.

De leden van fractie van de GroenLinks hebben met interesse kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de GroenLinks-fractie zijn content dat hiermee een voorstel voor implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn in nationale wetgeving wordt gedaan. De concrete uitwerking, in de vorm van onderhavig wetsvoorstel, roept echter teveel vragen op. Dit is met name het geval ten aanzien de keuze om gebruik te maken van het spoor van «de andere wetgeving», van het onderscheid in regime voor zogenaamde natuurmonumenten en richtlijngebieden en het grotendeels ontbreken van een schorsende werking.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. Ze constateren dat er vanuit de verschillende betrokken organisaties behoorlijk veel kritiek is gekomen. Deze leden verwijzen ook naar het commentaar van de Vogelbescherming.

Naast de kritiek van diverse organisaties constateert de Raad van State ook nog dat de regeling structureel verbetering behoeft. De verschillende partijen zijn het echter met elkaar eens dat tijdsdruk momenteel van groter belang is dan vergaande wijziging van het wetsvoorstel, met de onvermijdelijke bijbehorende vertraging. De Raad van State ziet het voorstel dan ook als een voorlopige en niet als een definitieve regeling. Vornoemde leden vragen of de regering deze uitspraak van de Raad van State onderschrijft. Als inderdaad sprake is van een «overgangsregeling», op wat voor termijn kan dan een definitieve regeling tegemoet worden gezien?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. De Natuurbeschermingswet wordt aangepast aan Europeesrechtelijke verplichtingen. De leden van de SGP-fractie betreuren het dat de regering de Europese Commissie niet heeft kunnen overtuigen dat de richtlijn voldoende is geïmplementeerd. Deze leden hebben verder een aantal kritische vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel.

De commissie verzoekt de regering tevens te reageren op de brief van de Vogelbescherming Nederland d.d. 21 februari 2002 (zie bijlage).<sup>1</sup>

### **Afstemming en draagvlak**

Agrarisch- en particulier natuurbeheer zijn tot op heden juist vanwege de vrijwilligheid succesvolle instrumenten in ons land. De beheerstructuur in de wijziging is volledig verplicht. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat daar de gevolgen van zijn voor het draagvlak onder bijvoorbeeld de boeren. In artikel 46 Flora- en Faunawet, lid 3, onderdeel d wordt de Vogelrichtlijn niet genoemd. Waarom niet?

<sup>1</sup> Deze bijlage is ondershands aan de regering gezonden en is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Raad van State spreekt over de regeling van de grondslag voor onteigening in het belang van de Natuurbescherming. Hoe wordt deze in de NB-wet 1998 aangegeven, zo vragen de leden van de VVD-fractie. In een reactie op de Raad van State sub 2a spreekt de regering van een regeling voor de aanwijzing van Vogel- en Habitatrichtlijnen die anoloog is aan die van aanwijzing van beschermde natuurmonumenten. Bij beschermde natuurmonumenten is er echter toch sprake van vrijwilligheid, in tegenstelling tot de andere aanwijzingen? Waarom zijn de wijzigingsvoorstellen in de Flora- en Faunawet niet naar de Raad van State gegaan?

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de Raad van State op verschillende plaatsen wijst op afstemmingsproblemen met andere wet- en regelgeving. Naar aanleiding van het commentaar van de Raad is het wetsvoorstel op diverse onderdelen aangepast. Deze leden verzoeken de regering nader aan te geven of het voorliggende wetsvoorstel nu wel in voldoende mate aansluit bij andere wetten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen uit de verschillende reacties dat er afstemmingsproblemen in het vooruitzicht liggen tussen de instandhoudingsmaatregelen ingevolge de Habitatrichtlijn en de beheermaatregelen die vanuit het Programma Beheer worden voorgeschreven. Het is niet alleen vanuit oogpunt van efficiënte en effectiviteit van belang om de verschillende maatregelen met elkaar in overeenstemming te brengen, maar tevens voor het behoud van voldoende draagvlak onder de beheerders en grondeigenaars. Voornoemde leden vragen of de regering die problemen ook voorziet en zo ja, wat daaraan kan worden gedaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ook naar de stand van zaken ten aanzien van de vernietiging van de uitspraak van het ministerie van LNV van juni 2001 op het NLTO-bezwaar door de Raad van State. Wanneer kan een reactie van de zijde van de regering worden verwacht? Deze leden wijzen op het belang van een tijdige reactie in verband met het draagvlak onder grondeigenaren en gebruikers.

Het is de leden van de fractie van de ChristenUnie niet duidelijk hoe de belangenafweging in de omgeving van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden gaat plaatsvinden. Ze vragen hoe groot de «schaduwwerking» is van de aangewezen gebieden in de gebieden er omheen en wat de consequenties ervan zullen zijn voor de gebruiksmogelijkheden van de beheerders en grondeigenaren.

De leden van de SGP-fractie stellen dat tegen de huidige Natuurbeschermingswet bij een groot aantal boeren bezwaren bestaan, getuige de vele bezwaarschriften die nog in procedure zijn. Een belangrijk deel van de bezwaren wordt veroorzaakt door onduidelijkheid en een te beperkte communicatie met particuliere grondeigenaren en gebruikers over de gevolgen van de aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden. Is de regering voornemens de communicatie hierover richting de boeren te verbeteren?

De leden van de SGP-fractie zijn beducht voor de stapeling van regelgeving. Er bestaan reeds een groot aantal wetten en regels die de natuur en het milieu beschermen. Met dit wetsvoorstel wordt daaroverheen nog een extra beschermingslaag gelegd. Deelt de regering de constatering dat boeren hierdoor nog verder in hun bedrijfsvoering worden beperkt? Waarop baseert de regering dan dat van extra lasten voor het bedrijfsleven geen sprake is? Is de regering ook van mening dat er sprake is van extra lasten voor agrariërs die nabij de Vogel- en Habitatgebieden wonen?

## Beschermingsregimes

In de toekomst zullen volgens het wetsvoorstel natuurgebieden tot een van drie categorieën kunnen behoren. Dat betreft de beschermde natuurmonumenten (op grond van art. 10 van de wet), de richtlijngebieden (art. 10a van de wet) en andere gebieden (op grond van hoofdstuk V van de wet, dat de mogelijkheid biedt om op basis van andere internationale verplichtingen gebieden aan te wijzen). Graag vernemen de leden van de fractie van de PvdA om hoeveel hectares het gaat en in welke mate de gebieden elkaar overlappen. Ook vernemen de leden graag in hoeverre alle Nederlandse habitat- en vogelrichtlijngebieden inmiddels definitief zijn en of er nog kans is dat meer gebieden aangemeld en aangewezen zullen worden.

De rechtsgevolgen van de besluiten tot aanwijzing van richtlijngebieden wijken af van die van de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten. Dit wordt beargumenteerd door te stellen dat implementatie van het regime van artikel 6 van de habitatrichtlijn voor de beschermde natuurmonumenten te ver zou gaan. Er heeft een studie plaats gevonden naar de verschillende beschermingsformules in het landelijk gebied, zo vermeldt de MvT. De leden van de PvdA-fractie zien deze studie gaarne aan de Kamer toegezonden. Wat is de reden dat gesteld wordt dat het regime van artikel 6 wel handleiding dient te zijn maar niet verplicht behoeft te worden toegepast? Zou het geen aanbeveling verdienen uit een oogpunt van deregulering en wetgevingskwaliteit indien het regime voor beschermde natuurmonumenten hetzelfde zou zijn als voor de richtlijngebieden? Wat zouden daarvan de precieze gevolgen zijn?

De leden van de PvdA-fractie zien gaarne een uiteenzetting van de regering tegemoet met betrekking tot de positie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In het Structuurschema Groene Ruimte 2 (SGR 2) constateert de regering dat de EHS een centrale plaats in het natuurbeleid inneemt, maar nog onvoldoende ruimtelijke samenhang heeft en de milieukwaliteit in en rond de EHS nog onvoldoende is voor de realisatie van de natuurdoelen. De biodiversiteit loopt in Nederland achteruit. De regering merkt op dat zij de natuur een adequate ruimtelijke bescherming wil bieden en de milieu- en watercondities (noodzakelijk voor instandhouding en ontwikkeling van de natuurwaarden) wil verbeteren.

Wanneer zullen de EHS-gebieden exact begrensd zijn en in welke mate zullen zij aangewezen worden als beschermd natuurmonument, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA zich af. Hoe ver is dit proces thans? Wat is de reden dat voor de EHS-gebieden afgezien wordt van een regeling voor bescherming en instandhouding als wel wordt voorzien voor de richtlijngebieden? Zou dit niet kunnen bijdragen aan de versterking van de milieukwaliteit zoals beoogd door de regering, zo vragen deze leden. Kan aangegeven worden welke delen van de EHS gelegen zijn in de vogelrichtlijn- en de habitatrichtlijngebieden en welk deel daarbuiten? Kan dit ook worden aangegeven voor de (in SGR 2 voorziene) ecologische verbindingzones?

Kan tenslotte worden aangegeven wat de stand van zaken is inzake de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten? Wanneer zal het aanwijzingsprogramma worden hervat, en in welke omvang wordt dit thans voorzien? Hoe groot is na inwerkingtreding van de wet de categorie gebieden op grond van artikel 10 van de wet? Om welke soorten gebieden gaat het (water, land; grootte) en wat voor natuur betreft dit?

De leden van de fractie van de VVD stellen dat niet helder wordt omgegaan met de begrippen «gevolgen» en «significante gevolgen» in negatieve zin. Er wordt ook geen duidelijkheid gegeven over de reikwijdte van de externe werking van aangewezen Vogelrichtlijnen Habitatrichtlijngebieden. Bijvoorbeeld, kunnen Delta-activiteiten in Zeeland gevolgen hebben voor de bescherming van de Waddenzee? Hoe zit het met activi-

teiten midden in het land waar sprake is van een brede vogeltrek van beschermde vogels? Vallen deze activiteiten dan ook onder het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn, ook al is de afstand tot de aangewezen gebieden zo groot?

In de Habitatrichtlijn (artikel 4, lid 2) is de mogelijkheid opgenomen om de Europese Commissie om verlichting van de bescherming te verzoeken als het oppervak van alle habitatgebieden groter is dan vijf procent van het totale oppervlak van een land. De leden van de fractie van de VVD vragen of Nederland hier niet voor in aanmerking komt en of de regering bereid is om deze mogelijkheid te benutten.

Aangewezen beschermde natuurmonumenten die geheel of gedeeltelijk binnen Vogelrichtlijn- of Habitatrichtlijngebieden liggen, worden opgenomen in het beheer- en beschermingsregime van die gebieden. De soorten en gebieden waarvoor het beschermde natuurmonument is ingesteld en die niet beschermd worden door Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, worden in het beheer- en het beschermingsregime opgenomen. Hebben zij hetzelfde gewicht bij beoordeling van activiteiten als de bescherming ex artikel 6.3 en 6.4 van de Habitatrichtlijn, of kunnen projecten een lichtere beoordeling hebben als zij geen significante negatieve invloed hebben op die beschermde soorten en gebieden, zo vragen de leden van VVD-fractie. Hoe worden de beschermingsregimes van bijvoorbeeld Wetlands opgenomen en hoe stringent zijn deze?

Er wordt gekozen voor een apart nieuw beschermingsregime voor de vogel- en habitatrichtlijngebieden, naast dat uit hoofde van artikel 10 Nb-wet. Hier rijst onmiddellijk de vraag, zo stelt de fractie van het CDA, waarom niet is gekozen voor één beschermingsregime voor alle natuurgebieden, met de mogelijkheid om in het aanwijzingsbesluit extra voorwaarden en bepalingen op te nemen als het een vogel- of habitatrichtlijngebied betreft. Nu zijn er allerlei constructies nodig om samenloop van de beide regimes (die dus uit artikel 10 bestaand en artikel 10a voorgesteld) te voorkomen en om te bevorderen dat het eigen beschermingsregime van artikel 10 en met name artikel 16 Nb-wet toch zijn werking kan blijven hebben in (delen van) «ex»-beschermde natuurmonumenten die overgaan in het artikel 10a-regime. Verdient het niet veeleer aanbeveling om de wet zodanig in te richten dat er één status voor natuurgebieden bestaat, te weten die van beschermd natuurmonument, met een extra voorwaarden-, afwegings- en toetsingspakket als dat gebied ook geheel of ten dele (dàn uiteraard alleen voor dat gedeelte) aangewezen of (thans nog) aangemeld is als speciale beschermingszone op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn? Deze suggestie klemt temeer, zo stelt de CDA-fractie, als men zich voor ogen brengt dat van de thans als speciale beschermingszones ingevolge de vogelrichtlijn aangewezen gebieden (totaal ±1 miljoen hectare) slechts 5000 hectare zou gaan overblijven waarop het «oude» regime (beschermd natuurmonument, art. 10 Nb-wet) van toepassing zou blijven. De oorzaak hiervan ligt in de omstandigheid dat voor ± 99% de beide regimes volkomen samenvallen. Voor de goede orde zij ook vermeld hetgeen de MvT hier verder nog aan informatie over bevat. Van die 1 miljoen hectare Vogelrichtlijngebied bestaat 720 000 hectare uit zogenaamde grote wateren (Noordzee, IJsselmeer en Waddenzee). Ongeveer 280 000 hectare van dit gebied ligt dus op het land. De aangemelde gebieden krachtens de Habitatrichtlijn vertonen een soortgelijk beeld: totaal + 700 000 hectare waarvan 450 000 hectare water en dus 250 000 hectare land. De MvT vermeldt op blz. 6 nog dat de beide categorieën van gebieden elkaar grotendeels, te weten 600 000 hectare, overlappen.

Op het punt van de soortenbescherming bestaat er naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie het risico van de discrepantie tussen de

beschermingsregimes van enerzijds de Vogel- en Habitatrichtlijn en anderzijds de Flora- en Faunawet. De laatste immers gaat uit van bescherming van het individu, terwijl de Europese richtlijnen zich richten op bescherming van soorten op basis van populatiedynamiek. Deze criteria lijken minder ver te gaan dan die uit de Flora- en Faunawet. Kan de regering hier nader op ingaan?

De regering kan op grond van de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn een gebied aanwijzen als een zogenaamd richtlijngebied. Een gebied kan ook als beschermd natuurmonument onder de Natuurbeschermingswet vallen. Een richtlijn gebied kan niet tegelijkertijd ook een beschermd natuurmonument zijn. Voor de richtlijngebieden liggen de bevoegdheden bij de gemeente en waterschappen, voor natuurmonumenten bij de provincie of de regering. Dit bevreemdt de leden van de fractie van D66, want natuurgebieden die internationaal gezien het belangrijkste zijn wordt dan door gemeenten en waterschappen getoetst. Daarnaast maken de leden van de fractie van D66 zich hier ook grote zorgen over daar onder meer uit onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat met name de lagere overheden en de provincies niet of nauwelijks op de hoogte zijn van de inhoud en de gevolgen van de richtlijnen. Waarom legt de regering de Habitattoets daar neer waar men het minste verstand van zaken heeft? De leden van de fractie van D66 pleiten voor één beschermingsregime, waarbij voor schadelijke ingrepen een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet vereist is, en willen dat er één uitvoerder, met verstand van zaken, van deze wet is.

De leden van de D66-fractie vragen zich overigens af hoe het kan dat de regering nu voorstelt toetsing van de Habitat- en Vogelrichtlijn veelal bij de gemeenten neer te leggen, terwijl zij eerder nog zoveel moeite had met decentralisatie van de Natuurbeschermingswet. Is de conclusie van de leden van de D66-fractie juist dat wanneer gemeenten tot het oordeel komen dat er geen sprake is van significante effecten, er geen vervolg van de procedure is?

Deze leden vragen zich ook af of het juist is dat de gemeenten geen meldplicht hebben. Zo ja, waarom heeft de regering hiervoor gekozen?

De leden van de fractie van GroenLinks zijn eveneens verbaasd over de keuze van twee verschillende beschermingsregimes. De consequenties van deze keuze zijn dat er bevreemdende juridische en inhoudelijke verschillen bestaan tussen gebieden die wel onder de Habitat- en Vogelrichtlijn vallen, en gebieden die niet onder een van de richtlijnen vallen. Een groot deel van de «richtlijngebieden» viel tot nog toe onder het regime van de Natuurbeschermingswet, voor deze gebieden zal het beschermingsniveau sterk veranderen en vooral verminderen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af waarom niet gekozen is voor het onder het regime van de Habitatrichtlijn brengen van alle aangewezen gebieden ingevolge de Natuurbeschermingswet, dus ook die gebieden die niet onder een van de richtlijnen vallen maar wel een beschermd of staatsnatuurmonument zijn. De oppervlakte van deze laatste categorie is een fractie van het totaal aan te beschermen gebied. In de MvT wordt gesteld, dat eerst de wenselijk onderzocht moet worden van het onder het regime van de Habitatrichtlijn brengen van alle gebieden. Deze leden merken op dat deze voorliggende oplossing verstrekkende gevolgen heeft. Is een eenduidig regime voor alle gebieden niet te prefereren? Waarom prevaleert het feit dat de wenselijkheid van bedoelde oplossing nog onderzocht moet worden boven het creëren van een eenduidig beschermingsregime en achteruitgang van het beschermingsniveau van een groot aantal gebieden?

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat in het wetsvoorstel niet alle gebieden die binnen de EHS vallen, opgenomen zijn. Hierom is wel

gevraagd in de aangenomen motie Dijsselbloem (27 235, nr. 7). Ook volgens deze leden kan gesteld worden dat als we kijken naar de Ecologische Hoofdstructuur er dus drie verschillende beschermingsniveaus zijn: voor beschermde en staatsnatuurmonumenten, voor richtlijngebieden en voor de overige gebieden binnen de EHS. Is er sprake geweest van andere redenen dan overwegingen van urgentie, die ertoe geleid hebben dat niet de gehele EHS onder het regime van onderhavige wet vallen? Welke mogelijkheden ziet de regering om deze gebieden alsnog onder het wetsvoorstel te laten vallen?

Vanuit de Habitatrichtlijn is eerbiediging van bestaande rechten niet zonder meer een gegeven (advies Raad van State, pagina 9). De lijn van de regering is dat bestaand gebruik in principe kan worden voortgezet. Een en ander komt anders te liggen indien blijkt dat er een vorm van bestaand gebruik is die significante gevolgen heeft voor de waarden waarvoor het gebied is aangewezen. Aangezien het begrip «in principe» niet op voorhand helderheid verschaft en evenmin op voorhand duidelijk is wat bedoeld wordt met significante gevolgen (dat kan immers per gebied verschillen) vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of er voldoende helderheid bestaat ten aanzien van de rechtszekerheid voor bestaande beheerders. Zo niet, binnen welke termijn zal hier wel duidelijkheid over bestaan voor huidige beheerders en grondeigenaren onder het regime van de nieuwe wet?

### **Instandhoudingsbeheer**

Een wettelijke voorziening is nodig om het instandhoudingsbeheer te kunnen waarborgen, waarbij verwezen wordt naar artikel 21 van de Nb-wet waar de mogelijkheid is opgenomen dat door of vanwege het bevoegd gezag maatregelen worden getroffen. Is dit artikel reeds in werking getreden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Zo ja, kan dan aangegeven waar en wanneer dit artikel is toegepast en welke gevolgen dat heeft gehad?

Welke rol kunnen belanghebbenden en natuurbeschermingsorganisaties spelen bij het waarborgen van de nakoming door Nederland van haar Europeesrechtelijke verplichtingen, met name op het gebied van het instandhoudingsbeheer en het verbod op schadelijke plannen, projecten of handelingen, zo vragen deze leden. Zou actieve inschakeling van deze groeperingen de naleving van de bepalingen niet kunnen verbeteren? Kan voorts een overzicht gegeven worden op welke wijze belanghebbenden (op grond van deze wet of de AWB) de grondeigenaren, gebruikers of het bevoegd gezag juridisch kunnen dwingen alsnog deze verplichtingen na te komen indien dit per abuis niet geschiedt.

De bescherming van het gebied is gerelateerd aan de instandhoudingsdoelstelling. Volgens het wetsvoorstel bevat het aanwijzingsbesluit de instandhoudingsdoelstelling voor het gebied. Maar deze aanwijzingsbesluiten zijn soms zeer gebrekkig, en bevatten vaak ook geen instandhoudingsdoelstelling. De leden van de fractie van D66 vragen zich af hoe de regering in deze leemte zal voorzien.

Volgens het wetsvoorstel behoort de instandhoudingsdoelstelling onderdeel te zijn van het aanwijzingsbesluit. De instandhoudingsdoelstelling is een cruciaal onderdeel van de wet, omdat onder andere ingrepen in het gebied tegen de achtergrond van de doelstelling beoordeeld dienen te worden. De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat niet alle aanwijzingsbesluiten die reeds genomen zijn aan deze eis van het bevatten van een instandhoudingsdoelstelling voldoen. Veel oude besluiten volstaan namelijk met een opsomming van in stand te houden soorten. Deze leden betwijfelen of een dergelijke opsomming voldoende

is om eventuele ingrepen in het gebied aan te toetsen, en is van mening dat derhalve deze oude aanwijzingsbesluiten herzien dienen te worden met het oog op een deugdelijke beschrijving van de instandhoudingsdoelstelling.

### **Beheersplannen**

Voor de instandhouding van de richtlijngebieden is het beheersplan van groot belang. Daar waar eigenaren of gebruikers in gebreke blijven zal het middel van aanschrijving worden gehanteerd, zo stelt de regering in de Memorie van Toelichting. Voor de door eigenaren of gebruikers te maken kosten staat daar schadeloosstelling tegenover. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af hoe actief het aanschrijvingsregime zal worden gehanteerd, gelet op de vrees dat bij het achterwege blijven daarvan in belangrijke delen van de richtlijngebieden geen adequaat instandhoudingbeheer zal plaats vinden.

De regering stelt het opstellen van een beheersplan afhankelijk van de instandhoudingsdoelstelling (artikel 19a). De leden van de PvdA-fractie zijn het hier niet mee eens. Beheersplannen dragen zonder meer bij aan instandhoudingsdoelstellingen, omdat het activiteiten structureert en het draagvlak onder eigenaren en andere betrokkenen kan vergroten. Het is daarom wenselijk dat voor elk gebied een beheersplan wordt opgesteld. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af op welke schaal beheersplannen moeten worden gemaakt. Is het mogelijk dat iedere eigenaar c.q. gebruiker afzonderlijk een beheersplan maakt of behoort er per gebied één integraal plan te worden gemaakt? De leden van de PvdA pleiten voor integrale beheersplannen van de aangewezen gebieden. Per gebied moeten één beheersplan van kracht zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of in situaties waar meerdere overheden actief zijn in een richtlijngebied gewaarborgd is dat het beheersplan en de uitvoering daarvan door al deze overheden gedragen wordt. Als voorbeeld kan worden gedacht aan de Waddenzee, waarmee onder meer de ministeries van Defensie (oefeningen, militaire installaties), Economische Zaken (mijnbouw), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en gemeentelijke en provinciale overheden bemoeienis hebben. Op welke wijze zal coördinatie plaatsvinden, en in hoeverre wijkt dit af van de huidige werkwijze in het gebied?

Vermeld wordt in de Memorie van Toelichting dat voor bijna alle richtlijngebieden het Programma Beheer open staat. Voor 45 000 ha is dit nog niet het geval. Er wordt gewerkt aan voorstellen om de reikwijdte van het Programma Beheer naar deze gebieden uit te breiden. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering aan te geven wanneer deze voorstellen gerealiseerd zullen worden. Wat is de reden dat niet opgenomen wordt dat voor beschermde natuurmonumenten en richtlijngebieden automatisch recht bestaat op vergoeding van de te leveren kosten van beheer?

Geconstateerd kan worden dat in de richtlijngebieden thans soms activiteiten plaats vinden die strijdig zijn met de richtlijnen. Op welke wijze zal dit bestaand gebruik worden aangepakt, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Het wetsvoorstel wekt de indruk dat de regering bestaand gebruik van natuurgebieden niet ter discussie wil stellen. Er valt echter een aantal activiteiten te noemen waar continuering van het bestaand gebruik in strijd zou kunnen zijn of in de toekomst in strijd zou kunnen komen met de instandhoudingsdoelstellingen voor richtlijngebieden, zo menen deze leden. Het naleven van de Europeesrechtelijke verplichtingen dient in deze echter uitgangspunt te zijn. De formulering in artikel 19a lid 3 zou hier echter, ongewild, strijdig mee kunnen zijn. Gaarne vernemen de leden van de PvdA-fractie of de regering deze visie deelt en bereid is artikel 19a in deze te verduidelijken.

Het beheersplan zal toch aan moeten geven op welke wijze de natuurdoelstellingen worden nagestreefd, niet alleen door instandhouding maar ook door ontwikkeling, zo menen deze leden.

Kan de regering aangeven in hoeverre in de vogel- en habitatrictlijn rekening wordt gehouden met het onderscheid tussen bestaand dan wel nieuwe gebruik? Is het niet veeleer zo dat de soorten in stand moeten worden gehouden en het daarbij niet relevant is of deze bedreiging uitgaat van bestaand dan wel nieuw gebruik?

In beheersplannen kunnen activiteiten worden opgenomen die zijn toegestaan in het gebied. De afweging heeft dan als het ware in het beheersplan plaatsgevonden. Hoe wordt voorkomen dat activiteiten die niet op deze lijst thuishoren er toch opkomen? Hoe wordt rekening gehouden met mogelijke cumulatieve effecten van op zich toegestane activiteiten? Op welke wijze kunnen derden die van mening zijn dat desondanks toch sprake is van een activiteit met schadelijke gevolgen bezwaar maken tegen de opname in het beheersplan dan wel tegen de toelating van de activiteit?

Het komt de leden van de fractie van het CDA niet juist voor dat niet voor alle gebieden het opstellen van een beheersplan verplicht wordt gesteld. Deze leden opteren voor variant «d» die ook in de MvT (blz. 24 en 25) in wezen als de beste wordt aangemerkt en die slechts achterwege wordt gelaten wegens de zware bestuurslast voor Gedeputeerde Staten of rijksorganen. Dit nu is een slecht argument, omdat naar de praktijk uitwijst het maken van beheersplannen na de aanvankelijke inspanning voor de toekomst alleen maar een bijzonder hoog rendement oplevert, onder andere als grondslag voor de toch steeds weer noodzakelijke toetsingen van allerlei besluiten. Bij de particuliere natuurbeschermingsorganisaties bestaan vele honderden beheersplannen voor in totaal zeker 150 000 hectare natuurgebied; deze zijn daar verplicht en vormen de basis voor bepaalde subsidieverleningen.

Zoals blijkt uit de MvT (met name blz. 13) wordt de verplichting voor eigenaren en gebruikers om zorg te dragen voor de uitvoering van een beheersplan sterk gekoppeld aan de beheersmaatregelen die getroffen worden in het kader van het Programma Beheer (de Subsidieregeling natuurbeheer 2000 en de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer). Deze instrumenten die al wat langer bestaan zijn nooit bedoeld als uitwerking van verplichtingen die volgen uit de Europese Vogel- en Habitatrictlijnen en de leden van de CDA-fractie koesteren sterke twijfels aan de consistentie op dit punt, met name rond de vraag of het Programma Beheer in de ogen van de Europese Commissie als een voldoende grondslag zal worden geaccepteerd voor de bescherming van de natuur zoals de genoemde Europese richtlijnen die voorschrijven. Niet voor alle gebieden is het Programma Beheer van toepassing. Indien dan geen beheersplan door Gedeputeerde Staten (GS) wordt vastgesteld (zie hiervoor), hangt de situatie voor de terreinbeheerder als het ware in de lucht. Indien niet zou worden tegemoet gekomen aan de suggestie van de leden van de fractie van het CDA dat het opstellen van beheersplannen gewoon een verplichting is, zou toch in ieder geval in de wet een voorziening moeten worden opgenomen dat een eigenaar/gebruiker het recht krijgt om GS te verzoeken een beheersplan op te stellen, aan welk verzoek GS dan natuurlijk ook gevolg moeten geven. Het is overigens ook nog de vraag of de eis dat een beheersplan moet worden opgesteld in overeenstemming met de eigenaar/gebruiker de toets der Europees rechtelijke kritiek op zichzelf wel zal kunnen doorstaan.

Voor het beheersplan hoeft geen overeenstemming te worden bereikt met eigenaar/ en of de gebruiker, het kan eenzijdig worden vastgesteld. De leden van de fractie van D66 vragen zich af waarom voor deze constructie is gekozen.

Beheersplannen worden alleen opgesteld indien dit gelet op de instandhoudingsdoelstelling noodzakelijk is. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of dit niet in strijd is met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Verder kunnen volgens deze leden beheersplannen ook nuttig zijn, bijvoorbeeld om het juridisch beschermingsregime van een gebied in vast te leggen. Ook de Raad van State pleit voor beheersplannen voor de speciale beschermingszones. Graag een reactie van de regering.

Een beheersplan ingevolge de Natuurbeschermingswet behoeft alleen opgesteld te worden als dit gelet op de instandhoudingsdoelstelling noodzakelijk is. Ondanks dat in de MvT wordt gesteld, dat het beheersplan een belangrijk sturend element in de instandhouding van natuurwaarden is, wordt een beheersplan niet voor alle gebieden verplicht gesteld. Het argument van een teveel aan bestuurslast is naar de mening van de leden van de GroenLinks-fractie niet terecht, aangezien veel gebieden reeds beheersplannen kennen, en een beheersplan over het algemeen zorgt voor een goed inzicht in de natuurwaarden en instandhoudingsdoelstellingen en de relatie met ingrepen in het milieu dan wel ingrepen in ruimtelijke zin. Deze informatie kan ervoor zorgen dat een beoordeling van een plan of project zorgvuldiger, beter gefundeerd en uiteindelijk efficiënter kan plaatsvinden. Kan de regering hierop reageren?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af waarom bestaande ingrepen, die niet gericht zijn op het beheer van een gebied, in een beheersplan kunnen worden afgewogen. Het kan hier immers ook om schadelijke bestaande en toekomstige, kleinschalige en grootschalige, activiteiten gaan zoals mijnbouw, watersport of grootschalige visserij. Voor deze activiteiten hoeft, indien zij in het beheersplan zijn opgenomen, geen passende beoordeling uitgevoerd te worden. Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens, dat hiermee een onvoldoende juridisch en inhoudelijke toetsing van niet-beheersactiviteiten wordt voorgesteld? Kan de regering aangeven hoe zij ervoor zorgt dat voor bestaande en toekomstige activiteiten die niet op het beheer zijn ingericht in een transparante en zorgvuldige procedure met afdoende inspraak en een bezwaar- en beroepsprocedure wordt voorzien?

Voor beschermde en staatsnatuurgebieden die volgens het wetsvoorstel aangemerkt zullen worden als richtlijngebied, zal gelden dat een beheersplan slechts gebaseerd dient te worden op de internationale doelstellingen die voor dit richtlijngebied geformuleerd zijn. De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat nationale doelstellingen wel voor deze gebieden van kracht blijven, maar dat daarmee in beheersplannen geen rekening behoeft gehouden te worden. Waarom is dit het geval, en zouden nationale doelstellingen die destijds de aanwijzing als natuurmonument hebben gerechtvaardigd niet ook in beheersplannen vastgelegd dienen te worden?

### **Verbod schadelijke handelingen**

Voorgesteld wordt in het wetsvoorstel dat de in de habitatrichtlijn voorgeschreven afweging van plannen, projecten of handelingen die mogelijk verstorend kunnen werken op het richtlijngebied gekoppeld wordt aan enig ander bestuursbesluit dat van toepassing is op het verrichten daarvan, dit vanuit de wens de bestuurspraktijk zo min mogelijk te belasten met extra verplichtingen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven op welke wijze gewaarborgd is dat het betrokken bevoegde gezag (met name gemeenten) over voldoende deskundigheid beschikt om deze afweging te maken. Ook stellen deze leden de vraag in hoeverre gemeenten de effecten van ingrepen die soms cumulatieve effecten hebben op meerdere gemeenten, goed kunnen inschatten. Voor

veel overheden zal de te maken afweging een nieuwe verplichting zijn dan wel een uitbreiding van reeds bestaande verplichtingen. Waarom is niet voorzien in de toekenning van (extra) middelen voor de uitvoering van deze verplichting, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Preventief toezicht zal worden neergelegd bij de primair verantwoordelijke bestuursorganen, te weten de colleges van Gedeputeerde Staten of de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Daartoe voorziet het wetsvoorstel in een verklaring van geen bezwaar die vereist is alvorens het bevoegde gezag een besluit kan nemen over de betreffende activiteit. Voorgesteld wordt dat deze verklaring geacht wordt te zijn verleend als zes weken na een verzoek om de verklaring er geen reactie is vernomen. De leden van de PvdA-fractie hebben begrip voor de wens duidelijkheid te bieden aan de burger met behulp van deze bepaling. Er kleeft echter ook een aantal bezwaren aan. Hoe wordt veilig gesteld dat actief inhoud wordt gegeven aan de vereisten van de Europese richtlijnen? Is een dergelijke constructie van fictieve vergunningverlening geaccepteerd door de Europese Commissie? Gelet op het grote natuurbelang van de betrokken richtlijngebieden moet worden voorkomen dat door slordigheden of onachtzaamheden het toezicht feitelijk geen inhoud krijgt. Een verklaring van de primair verantwoordelijke bestuursorganen dat zij wel of geen bezwaar hebben tegen het voorgenomen project, de handeling of het plan en op welke gronden dit gebaseerd is, achten de leden van de fractie van de PvdA dan ook noodzakelijk.

Voor zover deze leden goed zijn geïnformeerd, heeft de Europese Commissie bij de ingebrekestelling in oktober 2000 al kritiek geuit op de (ook nu bestaande) regeling van fictieve verlening van vergunningen. Is dit correct en is de regering bereid de correspondentie met de Europese Commissie aan de Kamer te overleggen?

De termijn van zes weken lijkt voor natuurbeschermingsorganisaties en andere belanghebbenden slecht te volgen. Zullen belanghebbenden geïnformeerd worden over de gevraagde verklaring van geen bezwaar en hoe zal dat plaatsvinden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Hoe kunnen deze derden (bij voorbeeld Natuurbeschermingsorganisaties) bezwaar aantekenen? Elders is in het recht (artikel 19 WRO en artikel 50 Woningwet) gekozen voor de figuur van de fictieve weigering. Wat is de reden dat in het voorliggende wetsvoorstel gekozen is voor de fictieve vergunningverlening, zo vragen deze leden, te meer daar logischerwijze in het recht op het gebied van de bouw en de ruimtelijke ordening explicietere belangen aan de orde zijn dan in de natuur, waar het toch met name de overheid zal moeten zijn die opkomt voor de (immateriële) natuurbelangen.

Bovendien valt het de leden van de PvdA-fractie op dat wat nu in het wetsvoorstel wordt voorgesteld niet in overeenstemming is met recente ontwikkelingen. Het eerstelijnstoezicht in de ruimtelijke ordening door het rijk (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) is de laatste paar jaar versterkt, gelet op de tekortschietende handhaving en vergunningverlening door de decentrale overheden.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering inzicht te geven in de beoordeling die plaats zal vinden voordat een verklaring van geen bezwaar door het college van GS of de regering zal worden verstrekt. Zal de beoordeling slechts een marginale toetsing behelzen? Indien dat het geval zou zijn dan biedt dat geen garantie dat inhoud zal worden gegeven aan de afweging die de richtlijnen voorschrijven. Indien een inhoudelijke beoordeling plaats zal vinden is de vraag of het dan niet beter is de vergunningverlening conform het nu bestaande regime te laten plaatsvinden en een eigenstandige besluitvorming op basis van de Natuurbeschermingswet voor de richtlijngebieden niet een passender oplossing zou zijn. Dit temeer aangezien de door de regering voorgestelde

oplossing, naar de mening van het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal) tot een administratieve lastenverlichting zal leiden. Kennelijk wordt er in de praktijk van uit gegaan dat de zwaarwegende toetsing die het bevoegde gezag zal moeten gaan uitoefenen en waar de regering en GS op zullen moeten toezien dat deze correct verloopt, niet veel om het lijf heeft. Gelet op de omvang van de richtlijngebieden en de zwaarte van het afwegingskader dat in de richtlijnen is opgenomen, vinden de leden van de PvdA-fractie dit onverklaarbaar indien de regering de habitattoets serieus wil laten geschieden. Gaarne zien deze leden een uitgebreide toelichting op dit punt tegemoet, te meer daar naar de mening van deze leden de bestuurslast sterk toeneemt (gemeenten hebben geen kennis en ervaring met habitattoets), de wetgeving gecompliceerder wordt (onder andere drie regimes voor NB-wetgebieden, inbedding in andere wetgeving) hetgeen strijdig is met de MDW-operatie en het beroep op juridische middelen naar verwachting sterk zal toenemen. Het vervallen van schorsende werking zal belanghebbende burgers en natuurbeschermingsorganisaties er immers al snel toe brengen niet alleen in beroep te gaan tegen een bestuursbesluit. Daarnaast zal vaak ook een gang naar de rechter worden gemaakt om schorsing aan te vragen, gelet op de onomkeerbaarheid van de gevolgen voor de natuur van sommige bestuursbesluiten. De geringe kennis en ervaring van met name gemeenten en waterschappen met de habitattoets zal er toe leiden dat zij bij bestuursbesluiten met betrekking tot de richtlijngebieden al snel voor de rechter worden gedaagd.

De leden van de PvdA-fractie stellen tenslotte dat een gevolg van het wetsvoorstel is dat de schorsende werking, die de Nb-wet nu nog kent, te vervallen komt voor de richtlijngebieden als de habitattoets plaats vindt in het kader van de normaal van toepassing zijnde sectorale wetgeving. Schorsende werking is op dit moment een belangrijk onderdeel van de juridische bescherming van natuurgebieden; voorkomen wordt dat er eventuele onomkeerbare schadelijke handelingen plaatsvinden terwijl de beroepsprocedure nog niet is afgerond. Wat is de reden dat hiervan is afgezien? Bovendien lijkt hier sprake van een tegenstrijdigheid die al eerder werd gesignaleerd: voor de categorie beschermde natuurmonumenten zal op grond van de NB-wet de schorsende werking wél blijven bestaan, hoewel hier veeleer sprake zal zijn van relatief kleinere ingrepen in natuurgebieden, terwijl dit voor de richtlijngebieden dan niet het geval zal zijn (?)

### **Afwegingskader**

De leden van de fractie van de PvdA zien gaarne een toelichting van de regering op de begrippen «passende beoordeling» en «significante gevolgen» en hun gebruik, waarbij ook de cumulatie van mogelijk op zichzelf niet significante handelingen die gezamenlijk echter wel degelijk van invloed zijn, wordt toegelicht.

De regering wenst zo veel als mogelijk de passende beoordeling te combineren met de milieu-effectrapportage (MER) (MvT, pagina 20). De leden van de PvdA-fractie willen graag een toelichting op de procedure die dan geldt. Zij vragen hoe de regering de kwaliteitswaarborgen ten aanzien van de passende beoordeling ziet, zoals die ten aanzien van de MER al functioneert. Hebben de adviesbureaus die gemeenten en anderen adviseren voldoende deskundigheid? Zijn ze gecertificeerd op het maken van passende beoordelingen? Zijn er richtlijnen voor een passende beoordeling, gemaakt en gecontroleerd door een centrale commissie zoals de Commissie MER?

In gevallen dat plannen of projecten significante gevolgen hebben, alternatieven ontbreken en om dwingende redenen van groot openbaar belang de plannen of projecten toch doorgang moeten vinden zal worden voorzien in compensatie. De bepalingen met betrekking tot natuurcompensatie in het voorliggende wetsvoorstel zijn zeer summier. Dit wordt voorgesteld omdat de uitwerking van het natuurcompensatiebeginsel nog volop in ontwikkeling is. Dit is op zich juist. Dat neemt echter niet weg dat naar de mening van de leden van de PvdA-fractie een aantal uitgangspunten in het wetsvoorstel zou kunnen worden opgenomen. Dat betreft de tijdigheid, de kwaliteit en de omvang van de natuurcompensatie. De Europese Commissie heeft in publicaties reeds veel aandacht aan deze aspecten gegeven. Ook in relatie tot concrete Nederlandse projecten heeft de Europese Commissie haar zienswijze gegeven, bijvoorbeeld inzake de verdieping van de Westerschelde. De leden van de PvdA-fractie zien graag een aanduiding van de visie van de Europese Commissie en de reactie van de Nederlandse regering in deze. Wellicht dat overleg met de Europese Commissie ook nadere aanwijzingen zou kunnen geven over in het wetsvoorstel op te nemen uitgangspunten. Met betrekking tot de omvang van natuurcompenserende maatregelen komt het gewenst voor aan te geven dat deze minimaal van een zodanige omvang zijn dat de voorziene gevolgen van de aantasting volledig worden gecompenseerd. De compenserende maatregelen moeten betrekking hebben op dezelfde kwaliteit als de kwaliteit van de aangetaste natuurwaarden. Voorkomen moet worden dat achteruitgang van bijvoorbeeld een natuurgebied bestaande uit zoute schorren gecompenseerd wordt door de aanleg van een weidevogelgebied op grote afstand van het zoute gebied. De formulering zoals opgenomen in de Memorie van Toelichting (« liefst in de nabijheid van de plaatsen waar die eerdere natuurwaarden verloren zijn gegaan.») achten de leden van de PvdA-fractie dan ook ontoereikend.

Met betrekking tot tijdigheid komt het deze leden gewenst voor dat de gevolgen van natuurcompenserende maatregelen merkbaar zijn voordat de projecten of plannen (met het oog waarop de natuurcompenserende maatregelen worden uitgevoerd) worden uitgevoerd. De regering stelt dat tijdigheid behelst dat compenserende maatregelen worden getroffen voordat de effecten van (aantastende) projecten of plannen zich voordoen. Is het echter niet juist te stellen dat de gevolgen van de compenserende maatregelen er moeten zijn voor dat de effecten van de projecten of plannen optreden? Anders bestaat toch het gevaar dat wel compenserende maatregelen zijn genomen maar de gevolgen voor de betrokken natuurwaarden nog niet zijn gerealiseerd, en de aantasting van de natuurwaarden door het project reeds doorgang vindt. Bovendien leert de ervaring dat indien natuurwaarden verdwenen zijn deze lastiger weer te herstellen zijn dan wanneer in de nabijheid tijdig met compenserende maatregelen op het gaan verdwijnen van die natuurwaarden is ingespeeld.

Gaarne zien de leden van de PvdA-fractie de reactie van de regering op deze suggesties tegemoet.

### **Vergunningen**

Een kwestie van systematische aard, zo stellen de leden van de CDA-fractie, is die van de vergunningverlening voor plannen, projecten of handeling die de kwaliteit van de natuurlijke habitats of van de habitats van soorten kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op soorten. Voor beschermde natuurmonumenten is deze vergunningverlening geregeld in artikel 16 Nb-wet; voor de Vogel- of Habitatrichtlijngebieden gaat de regeling gelden, neergelegd in artikel 19d van het wetsvoorstel. Deze regelingen nu zijn totaal verschillend van opzet, in die zin dat vergunningverlening in vogel- en habitatrichtlijngebieden wordt

gekoppeld aan het door welk bestuursorgaan dan ook op grond van welk wettelijk voorschrift dan ook te nemen besluit met betrekking tot het plan of project of tot de handeling in kwestie. Er is dus sprake van een benadering via de sectorale wetgeving en niet via de Natuurbeschermingswet. Dit noodzaakt opnieuw tot allerlei constructies, zoals die, welke noodzakelijk wordt om het zogenoemde specialiteitsbeginsel buiten werking te stellen (artikel 19c en MvT, blz. 37). De leden van de CDA-fractie vrezen dat besluiten, volgens deze regeling genomen, het risico in zich bergen van interne inconsistentie, omdat het niet mogelijk zal blijken conflicterende belangen met elkaar te verenigen.

Door de besluitvorming op het laagst mogelijke niveau neer te leggen, verlegt de regering het probleem van de afweging óók naar dat niveau. Nog daargelaten de vraag of daartoe overal de vereiste expertise en deskundigheid aanwezig zijn of zelfs kunnen zijn, is het ook eigenaardig, in de ogen van de leden van de CDA-fractie, dat een verantwoordelijkheid die bij definitie op nationaal niveau ligt, het betreft de uitvoering van internationaal natuurbeleid, wordt gedecentraliseerd. Al de problemen, conflicten en moeilijkheden rond de concrete bescherming van natuurgebieden wordt daar waar de spanning het grootst is, overgelaten aan lokale bestuursorganen. Deze kunnen als het ware de kastanjes uit het vuur halen op het stuk van de vergunningverlening, en dat voor een beleidsterrein (het aanwijzen/aanmelden van speciale beschermingszones) waarvan zij niet de verantwoordelijkheid dragen. Ook hier zijn trouwens weer kunstmatige constructies nodig zoals de «hogere kosten»-regeling uit artikel 31a van het wetsvoorstel. Indien er voor wordt gekozen om ook de bescherming en toetsing van de vogel- en Habitatrichtlijngebieden te leiden langs het «normale» regime van de Nb-wet (artikelen 10 en 16 met de vereiste aanvullingen juist voor deze gebieden) zou een veel adequatere en meer inzichtelijke structuur ontstaan. De toetsingsverplichtingen zouden blijven liggen bij Gedeputeerde Staten of de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het hele systeem zou in lijn zijn met de Natuurbeschermingswet 1998, die luttele jaren geleden op wel overwogen wijze tot stand is gebracht. Men verhele niet dat ook de Raad van State in deze richting heeft geadviseerd. De leden van de CDA-fractie achten de motivering voor de beslissing van de regering om dit advies niet op te volgen niet steekhoudend. Het ligt ook daarom voor de hand om Gedeputeerde Staten te belasten met de toetsing wanneer het Vogel- en Habitatrichtlijngebieden betreft, omdat GS in de systematiek van het voorliggende wetsvoorstel toch steeds met alle besluiten van lagere bestuursniveaus te maken krijgen en wel omdat zij een verklaring van geen bezwaar moeten afgeven. Deze colleges zullen dus toch dezelfde moeite moeten doen, want het gaat er bij de leden van de CDA-fractie absoluut niet in dat hier zou kunnen worden volstaan met een marginale toetsing zoals de regering meent.

Volgens verschillende juristen moet volgens artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bestaand gebruik wel degelijk getoetst worden. Onlangs heeft ook de Afdeling Bestuursrechtspraak in haar uitspraak over het bestemmingsplan buitengebied Texel het een en ander gezegd over de beoordeling van bestaand gebruik in het licht van de Habitatrichtlijn. Ook de Raad van State maakt hier opmerkingen over. De regering echter is van mening dat bestaand gebruik in beginsel moet kunnen worden voortgezet. De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe groot de kans is dat de Europese Commissie opnieuw ingrijpt, omdat Nederland wederom niet aan de Habitatrichtlijn voldoet.

In het wetsontwerp is de keuze gemaakt om geen aparte vergunningplicht te creëren, maar terug te vallen op het spoor van andere wetgeving. Hierbij komt de bevoegdheid voor toetsing aan de wet te liggen wij decen-

trale overheden en andere ministers dan de minister van LNV. Dit bevreemdt de leden van de GroenLinks-fractie, omdat in de Natuurbeschermingswet 1998 er bewust voor gekozen is de bevoegdheid grotendeels bij GS en deels bij de minister van LNV te leggen. Deze leden zijn er geen voorstander van om nu, enkele jaren later, de wet opnieuw aan te passen en de bevoegdheid te versnipperen over meerdere bestuursorganen. De vraag is gerechtvaardigd of deze bestuursorganen voldoende toegerust zijn om de passende beoordeling te maken. De kans is groot dat een afweging of een ingreep van groot openbaar belang is en geen bevredigende alternatieven voorhanden zijn, door een lokale overheid, of een overheid met een sectorale bevoegdheid (waterschap), anders gemaakt zal worden dan op landelijk dan wel provinciaal niveau. Welke argumenten zijn gehanteerd bij de keuze om toetsing via het spoor van de andere wetgeving plaats te laten vinden? Waaruit blijkt dat lokale en sectorale bestuursorganen voldoende zijn toegerust om genoemde beoordeling te maken? Hoe stelt de regering zich voor dat beoordeling zal plaatsvinden indien een groot aantal bestuursorganen tegelijkertijd betrokken zijn? Wat zal de kwaliteit van een dergelijke beoordeling zijn, en hoe wordt toegezien op de kwaliteit ervan? Is de regering er zich van bewust dat onderhavig wetsvoorstel behelst, dat voor alle gebieden, die van internationaal belang zijn en groot in oppervlakte en natuurwaarden zijn (te weten de richtlijngebieden), de verantwoordelijkheid komt te liggen bij lagere bestuursorganen, terwijl voor kleinere «restgebieden» de bevoegdheid nog steeds bij de provinciale en rijksoverheid berust? Is dit juist niet «de omgekeerde wereld»?

Een ander aspect van voorgestelde constructie, is dat in een aantal gevallen belanghebbende overheden zelf de beoordeling dienen uit te voeren, waar dit tot nu toe nog de bevoegdheid was van GS of de minister van LNV. Deze bevoegdheid wordt teruggebracht tot een «marginale toets». Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens, dat dit kan leiden tot een uitholling van de beoordeling en dat hiermee de toezichthoudende rol van GS en de minister van LNV wordt geminimaliseerd?

Onder punt 4 van het advies vraagt de Raad van State om een indicatieve lijst van activiteiten en besluiten waarvoor het afwegingskader uit het wetsvoorstel gaat gelden. In reactie daarop wordt verwezen naar het antwoord in het Nader Rapport onder 1b. De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen er op dat daar echter gesproken wordt over het feit dat het geven van een limitatieve lijst van activiteiten en besluiten niet mogelijk is. Voornoemde leden vragen in dat kader of er niettemin voorbeelden genoemd kunnen worden van nieuwe vergunningplichtige activiteiten.

### **Verklaring van geen bezwaar**

De leden van de CDA-fractie vrezen op één concreet punt dat dit wetsvoorstel de toets der kritiek bij de Europese Commissie zelfs in het geheel niet zal doorstaan. In de artikelen 19g, vijfde lid, en 19i, eerste lid, wordt voor bepaalde essentiële besluiten van niet tot de Staat behorende bestuursorganen zulk een verklaring van geen bezwaar vereist van Gedeputeerde Staten (of van «Onze Minister» indien het besluiten van GS zelf betreft). Dit is nog tot daar aan toe, maar artikel 46a roept bij de leden van de CDA-fractie de grootste twijfels op in Europees rechtelijke zin. Daar staat namelijk dat de verklaring van geen bezwaar «wordt geacht te zijn gegeven indien zes weken na een verzoek daartoe.. op dat verzoek nog geen besluit is genomen». Deze zogenaamde «fictieve verlening» vormt een zodanig ernstig lek in het beschermingsstelsel, dat zij naar de leden van CDA-fractie menen sowieso onaanvaardbaar is. Indien al voor dit

systeem zou worden gekozen ware het volgens deze leden verre te verkiezen dat systeem om te keren, in plaats van het risico te nemen dat het hele systeem ondeugdelijk blijkt. De leden van de CDA-fractie zijn er zoals eerder aangegeven voorstander van de bevoegdheid niet te laten verlopen via de sectorale wetgeving, doch via de Nb-wet 1998 en dus bij de bij de colleges van GS te leggen. Wordt de verklaring van geen bezwaar die trouwens volgens de moderne Awb systematiek als «verklaring van geen bedenkingen» moet worden aangeduid, niet tijdig verleend, dan wordt zij geacht te zijn geweigerd.

De regering dan wel GS dient binnen 6 weken een beslissing te nemen op het verzoek tot een verklaring van geen bezwaar. Bij overschrijding van deze termijn wordt de verklaring geacht te zijn afgegeven. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of dit niet in strijd is met de Habitatrichtlijn omdat als de regering of GS niet binnen 6 weken beslissen, schadelijke ingrepen toch kunnen worden uitgevoerd.

Daarnaast vragen deze leden zich af of dit niet juist ook hetgeen was waar de Europese Commissie in haar brief van 24 oktober 2000 bezwaar tegenmaakte, namelijk de kans dat ingrepen worden toegestaan die niet aan de Vogel- en Habitatrichtlijn getoetst zijn.

In de Memorie van Toelichting wordt op bladzijde 29 een voorbeeld aangehaald (ter illustratie van het verbod voor schadelijke handelingen) waarbij sprake is van een bouwvergunning, maar juist bij bouwvergunningen wordt de verklaring van geen bezwaar precies andersom toegepast. Bij overschrijding van de beslistermijn wordt de verklaring geacht geweigerd te zijn. Zo wordt vermeden dat gebouwd wordt op plekken die in strijd zijn het provinciale beleid. De leden van de fractie van D66 vragen zich af waarom nu juist bij natuur voor een andere regeling is gekozen? Deze leden pleitten voor een regeling waarbij bij overschrijding van de beslistermijn de aanvraag tot verklaring van geen bezwaar geacht wordt te zijn geweigerd.

Verder vragen de leden van de D66-fractie zich af waarom de regering zich slechts een marginale toetsing voor ogen staat. Vindt de regering dit passen bij natuurgebieden van internationaal belang? Waarom worden bestemmingsplannen door GS wel uitgebreid getoetst?

De voorgestelde verklaring van geen bezwaar wordt blijkens de MvT beschouwd als een marginale toets. De leden van de fractie van Groen-Links vragen wat deze marginale toets inhoudt. Op welke manier zal bekeken worden hoe tot de beoordeling is gekomen? Is de marginale toets een inhoudelijke of slechts een procedurele/procesmatige? Hoe zal toetsing van de beoordeling plaatsvinden, indien er sprake is van een fictieve verklaring van geen bezwaar? Waarom heeft bij de keuze voor een dergelijke constructie «een voortvarende besluitvorming» geprevaleerd boven het principe van een «zorgvuldige besluitvorming»?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom in voorliggend wetsvoorstel is gekozen voor de figuur van fictieve verlening, in plaats van fictieve weigering. Daarnaast informeren deze leden waarom, gezien het structurerende en sturende karakter van een beheersplan, er niet voor gekozen is een dergelijk plan voor alle aangewezen gebieden verplicht te stellen. De leden van de fractie van de ChristenUnie zien graag een reactie van de regering op de opmerking van de Wadden Advies Raad dat de tijdsinvestering die het opstellen van een dergelijk plan zal vergen gemakkelijk kan worden «terugverdiend» juist vanwege eerdergenoemde kenmerken.

## Opschortende werking

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering een toelichting te geven op de rechtsbescherming van betrokkenen en andere burgers. Zij stellen de vraag hoe burgers een besluit van het bevoegd gezag dat er geen sprake is van externe werking juridisch kunnen aanvechten.

Een heel eigenaardige inconsistentie ontstaat op het punt van de zogenaamde opschortende werking, zo stellen de leden van de fractie van het CDA. Zowel in de huidige Nb-wet (artikel 19, lid 2) als in de Nb-wet 1998 (artikel 39, lid 2) staat opgenomen dat de werking van een vergunning wordt geschorst totdat de beroepstermijn is verstreken of, bij beroep, totdat op dat beroep is beslist. Deze volstrekt begrijpelijke en wenselijke regeling voorkomt dat er onomkeerbare schadelijke handelingen voor het natuurmonument en voor de instandhoudingsdoelstelling kunnen plaatsvinden en dit vormt een essentieel onderdeel van de bescherming van natuurgebieden. Het is werkelijk onbegrijpelijk dat volgens het wetsvoorstel die schorsende werking ontbreekt indien er geen aparte vergunning op grond van de Nb-wet nodig is. Dit leidt tot de volstrekt verwerpelijke anomalie dat voor de 5 000 hectare natuurmonument oude stijl een wel adequaat beschermingsregime geldt, doch voor de vele honderdduizenden hectares Vogel- en Habitatrichtlijngebied niet, terwijl voor deze gebieden een Europese beschermingsindicatie van kracht is. Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat ook op dit punt het wetsvoorstel de toets der Europese kritiek niet zal kunnen doorstaan.

In tegenstelling tot de huidige Natuurbeschermingswet kent het huidige wetsvoorstel geen opschortende werking voor ingrepen in speciale beschermingszones. Volgens de leden van de D66-fractie is deze opschortende werking van belang omdat ingrepen in de natuur onomkeerbaar zijn. Zij vrezen dat bij doorgang van het huidige wetsvoorstel de kans groot is dat tegenstanders van een besluit uiteindelijk juridisch gelijk krijgen, maar dat de aangebrachte schade dan onherstelbaar is. De leden van de D66-fractie pleiten dan ook voor een herstel van de opschortende werking.

In de Natuurbeschermingswet is bepaald dat een vergunning wordt geschorst totdat de beroepstermijn verstreken is of totdat op het beroep is beslist. In onderhavig wetsvoorstel is dit alleen nog het geval als er geen aparte vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet nodig is (via de vangnet-constructie). De leden van de GroenLinks-fractie benadrukken dat het in het natuurbehoud essentieel is om uit te gaan van een schorsing van de ingrepen, totdat duidelijk is dat er geen bezwaar bestaat of dat een bezwaar/beroep is verworpen. Indien alsnog bezwaar of beroep wordt aangetekend of wordt toegekend, kunnen onherroepelijke ingrepen (kappen van bomen, verwijderen vegetatie, verstoring dierpopulaties) al zijn geschied. Hoe kan voorkomen worden dat onomkeerbare situaties ontstaan in de periode tussen het verlenen van een vergunning en het aantekenen van beroep dan wel de beslissing op beroep? Waarom is er geen schorsende werking voor alle besluiten waarbij een vergunning dan wel een passende beoordeling inzake de Natuurbeschermingswet aan de orde is? Erkent de regering het gesignaleerde probleem van onomkeerbaarheid? Op welke manier is zij bereid deze achteruitgang van het beschermingsniveau te herstellen? Erkent zij ook dat de mogelijkheid van het aanvragen van voorlopige voorziening niet kan voorkómen, gezien de termijn waarop in de regel besloten wordt op een verzoek tot voorlopige voorziening, te weten een à twee weken, dat onomkeerbare ingrepen tegen genomen worden, zolang niet is besloten op het beroep?

Ook geldt hier dat gebieden met internationale betekenis (richtlijngebieden) een lager beschermingsniveau krijgen dan kleinere gebieden van regionale dan wel landelijke betekenis. Bovendien is voor belangheb-

benden onduidelijk tegen welke beslissing en op welk moment ze bezwaar dan wel beroep kunnen aantekenen, zo stellen de leden van de fractie van GroenLinks.

De hoeveelheid beschikkingen waarbij mogelijk sprake zou kunnen zijn van een beoordeling inzake de Natuurbeschermingswet (beslissing dat er geen significante effecten zijn dan wel beslissing dat ingreep desondanks onder voorwaarden is toegestaan), maakt het volgens de leden van de GroenLinks-fractie voor belanghebbenden ondoenlijk bij te houden welke beschikkingen gevolgen hebben of zouden kunnen hebben voor het belang dat zij vertegenwoordigen. Zeker gezien het feit dat er geen publicatieplicht geldt voor de beoordeling van bestuursorganen dat er geen significante effecten zijn en voor verklaringen van geen bezwaar. Kan de regering hier op reageren? Waarom geldt niet voor alle besluiten waarbij sprake is van een beoordeling inzake de Natuurbeschermingswet dat er sprake is van publicatieplicht? Wordt hierbij melding gemaakt dat er een beoordeling inzake de Natuurbeschermingswet heeft plaatsgevonden?

Naar blijkt uit verschillende commentaren, is er bij beoordeling van activiteiten in het kader van andere wetten dan de Natuurbeschermingswet, geen sprake van schorsende werking. Slechts wanneer de Natuurbeschermingswet als vangnet dient is er weer sprake van schorsende werking van besluiten. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af welke gevolgen dit heeft, aangezien het bij het gros van de activiteiten zal gaan om die andere, sectorale wetten. Is het in veel van die gevallen mogelijk dat activiteiten reeds onomkeerbare, schadelijke gevolgen voor de natuur hebben gehad, zonder dat daar in voldoende mate een afweging aan ten grondslag heeft gelegen? In de Memorie van Toelichting wordt hierover niet gesproken. Voornoemde leden vernemen graag alsnog van de regering of dit geen onwenselijke consequentie is en zo ja, hoe dat verholpen kan worden.

### **Handhaving**

Handhaving van het beschermingsregime waartoe Nederland zich Europeesrechtelijk heeft verplicht mag volgens de leden van de PvdA-fractie geen dode letter worden door het afschuiven van de betrokken verplichtingen naar bestuursorganen die daartoe feitelijk niet in staat zijn. Wat is de reden dat geen alternatief overwogen is, bijvoorbeeld dat de betrokken vergunning of ontheffing alleen door colleges van Gedeputeerde Staten of de regering kan worden verstrekt? Zou een dergelijke bundeling niet ook voordelen hebben in de uitvoeringspraktijk doordat gemeenten geen deskundigheid hoeven op te bouwen waar het om de uitvoering van de richtlijnen gaat?

Dit temeer daar in de Memorie van Toelichting (pagina 25) wordt aangegeven dat een eigenstandige besluitvorming op basis van de Natuurbeschermingswet een eenduidige afweging van natuurbelangen bevordert. Kennelijk zal het voorliggende wetsvoorstel niet tot een eenduidige afweging van natuurbelangen leiden, tenzij hiervoor voldoende passende maatregelen worden getroffen. Is de regering niet van mening dat, gelet op de kritiek op het wetsvoorstel op dit punt, aanpassing van de regels in het wetsvoorstel die een eenduidige en adequate handhaving bevorderen overwogen zou kunnen worden? De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat een dergelijk eenduidig stelsel gebaseerd op het huidige regime voor natuurmonumenten sterk de voorkeur zou verdienen boven het voorgestelde stelsel.

Thans ontbreekt nog in het voorstel de formele oprichting van een Natuurinspectie. Is de regering bereid ter bevordering van het nakomen van de Europeesrechtelijke verplichtingen een dergelijke inspectie op te richten en een wettelijke basis te geven in het voorliggende voorstel?

In de nieuwe opzet wordt het toezicht complexer, omdat ook lokale overheden en waterschappen hier een taak krijgen. Gezien de kritiek van diverse belangenorganisaties ten aanzien van versnippering van toezicht en gezien het feit dat het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven afwegingskader geheel geïncorporeerd is in de besluitvorming in andere wettelijke kaders, zijn de leden van de fractie van de ChristenUnie er op grond van de door de regering aangevoerde argumenten niet van overtuigd dat inhoudelijke coördinatie niet noodzakelijk is. Ze vragen op dit punt dan ook om een nadere onderbouwing.

Tevens vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie zich af wat de stand van zaken is met betrekking tot de evaluatie rond de zogenoemde «BOA's». Zullen de knelpunten met betrekking tot bevoegdheden en bewapening binnenkort worden opgelost?

### **Onteigening**

De Raad van State is van mening dat ook de regeling voor de grondslag voor onteigening in het belang van de natuurbescherming in de onteigeningswet aanpassing behoeft. De regering merkt op dat artikel 141 van de onteigeningswet reeds bepaalt dat bij wet onteigening kan plaats vinden in het belang van de natuurbescherming. De leden van de fractie van de PvdA constateren dat onteigening als instrument nauwelijks wordt gebruikt voor de aankoop van gronden die noodzakelijk zijn in verband met de natuurbescherming, terwijl daar in de praktijk juist veel behoefte aan bestaat. Zijn er inderdaad geen wettelijke barrières? Wat is dan de reden dat onteigening niet veel voorkomt in de praktijk? Is de regering niet van mening dat het naleven van de Europeesrechtelijke verplichtingen in sommige situaties noodzaakt tot onteigening en dit thans te omslachtig is? Gaarne vernemen deze leden de reactie van de regering op hun suggestie hier toch een regeling voor te treffen.

### **Lasten**

De leden van de VVD-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat aan het beheer en de bescherming van de genoemde gebieden zeer veel administratieve lasten verbonden zijn. Ook al spreekt Actal over een mogelijke verlichting dan kunnen de leden van de VVD zich gezien alle stappen die aan de orde kunnen zijn en al het overleg dat er aan vast zit niet voorstellen dat er geen sprake is van extra uitvoeringslasten.

### **Inwerkingtreding**

Het wetsvoorstel zal in werking treden op een bij KB te bepalen datum. Geconstateerd kan worden dat de Natuurbeschermingswet 1998 voor belangrijke delen nu (anno 2002) nog steeds niet in werking is getreden. Het komt de leden van de PvdA-fractie wenselijk voor, gelet op het feit dat Nederland reeds geruime tijd in gebreke is bestaande Europeesrechtelijke voorschriften in haar nationale wetgeving op te nemen nu daar haast bij te betrachten. Wat is de reden dat niet een concrete datum voor inwerkingtreding wordt genoemd, bijvoorbeeld 1 juli 2002, er van uitgaande dat de parlementaire behandeling dan is afgerond?

### **Evaluatiebepaling**

De leden van de PvdA-fractie missen een evaluatiebepaling. De Raad van State merkt op dat het wetsvoorstel geschikt is om op korte termijn het implementatiegebrek op te heffen maar dat er tegelijkertijd gewerkt zou moeten worden aan structurelere oplossingen. Mede in het licht van de opmerkingen van de Raad van State komt het deze leden gewenst voor

dat vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie wordt doorgevoerd en de resultaten daarvan aan het parlement worden voorgelegd.

### **Artikelsgewijs**

#### *Artikel I, E*

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af wat de reden is dat de instandhoudingsdoelstelling zich beperkt tot natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied? Waarom kan de instandhoudingsdoelstelling niet mede betrekking hebben op de landschappelijke betekenis van het gebied, mede in het licht van het gestelde in het Structuurschema Groene Ruimte?

In de systematiek van de wet wordt de aanwijzing ex artikel 10a niet onder Hoofdstuk V Internationale Verplichtingen opgenomen, zo stellen de leden van de VVD-fractie. Ook over de criteria van aanwijzingen zijn geen nadere regels gesteld in artikel 10a. Is artikel 29, lid 2, ook van toepassing op artikel 10a?

In artikel 10a, lid 3, wordt gesproken over de «ontwikkeling van het natuurschoon». Is dit een nieuw argument voor aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn? In lid 3 wordt aan het slot verwezen naar het tweede lid. Moet dat niet het eerste zijn?

Het programmabeheer kent een aantal doeltypen met bijbehorende financiering. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de relatie is tussen de financiële vergoedingen voor het beheer van een gebied ex artikel 10a en de vergoedingen van de natuurdoeltypen die op dat gebied van toepassing zijn ex Programma Beheer. Kan het betekenen dat het Programma Beheer verder wordt uitgebreid om te voldoen aan het benodigde beheer en de financiering ervan? Een aantal malen is er sprake van «in overeenstemming met onze Minister». Betekent dit een vetorecht voor de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ook als het collegaministers zoals bijvoorbeeld die van Defensie betreft?

#### *Artikel I, G*

Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat artikel 12, derde lid, niet van toepassing is op gebieden die op grond van artikel 4, eerste lid, Habitatrichtlijn zijn aangemeld (zie paragraaf 4.1.2. MvT). De vraag rijst dan hoe de bescherming van deze gebieden dan wél wordt gegarandeerd, dit zowel op grond van het beginsel van de gemeenschapstrouw (artikel 10 EG-verdrag, implementatieverplichting) als op grond van de rechtstreekse werking van de betreffende Europese richtlijnen.

#### *Artikel I, I*

Via het nieuw voorgestelde derde lid van artikel 15 kunnen de aanwijzingen van gebieden worden gewijzigd of ingetrokken. De Vogelrichtlijn voorziet daar in het geheel niet in, terwijl volgens artikel 9 Habitatrichtlijn de status alleen maar aan een gebied kan worden ontnomen als gevolg van «natuurlijke ontwikkelingen». Is dit derde lid niet in strijd met de Richtlijnen zo vragen de leden van de CDA-fractie zich af?

#### *Artikel I, J*

In artikel 15a, derde lid wordt de instandhoudingsdoelstelling mede betrokken op de doelstellingen ten aanzien van het behoud, herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied. Deze bepaling is een voorbeeld van de kunstmatige

constructie die nodig is, omdat de regering heeft gekozen voor een apart beschermingsregime voor de «Europese» gebieden naast de gewone art. 10 Nb-wet 1998-gebieden. Deze doelstellingen zullen toch geheel moeten convergeren met die uit de richtlijnen? Anders zouden er toch nog «stilzwijgend» twee verschillende regimes op één gebied ontstaan, zo stellen de leden van de fractie van het CDA.

*Artikel I, M (algemeen)*

Nog daargelaten dat het niet fraai Nederlands is, vragen de leden van de fractie van het CDA zich af of het opschrift «Rechtsgevolgen gebieden ter uitvoering van internationale verplichtingen» van de nieuw voorgestelde paragraaf 2 wel juist is. Deze paragraaf maakt deel uit van hoofdstuk III van de Nb-wet 1998, maar de internationale verplichtingen worden geregeld in hoofdstuk V. Dat hoofdstuk betreft de verplichtingen uit hoofde van verdragen waarin Nederland partij is, zoals bijvoorbeeld de Conventie van Ramsar. Hoofdstuk III van de wet ziet onder andere op supranationale Europees rechtelijke verplichtingen. Dat het onderscheid relevant is blijkt ook uit de MvT (bladzijde 9) waar een onderscheid wordt gemaakt tussen de beide typen natuurbeschermingsregelingen, in die zin dat men ter voldoening aan verdragsverplichtingen, voor zover deze zich louter tot de verdragspartijen richten, vrij is in de keuze hoe de betrokken gebieden te beschermen. De kop van paragraaf 2 nieuw is op dit punt wellicht misleidend.

*Artikel I, M (artikel 19a)*

De leden van de fractie van de PvdA willen graag weten of gegevens kunnen worden verstrekt met betrekking tot de staat van instandhouding van de belangrijkste soorten en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen 30 jaar?

Het beheersplan wordt vastgesteld voor een periode van zes jaar. Artikel 19a lid 2 bepaalt dat het beheersplan kan worden verlengd. Op welke wijze wordt veilig gesteld, buiten het aanschrijvingsbeleid, dat indien een eigenaar het beheersplan niet wenst te verlengen het vereiste instandhoudingsbeheer na afloop van de periode van zes jaar toch geschiedt? Wat is de reden dat de eigenaar/gebruiker niet wordt verplicht de in het beheersplan beschreven maatregelen ook daadwerkelijk uit te voeren? Hij/zij krijgt de kosten hiervan toch vergoed? Is het niet te laat als pas ingegrepen wordt op het moment dat de kwaliteit van het gebied terugloopt? Dan kunnen toch allerlei planten- of diersoorten inmiddels verdwenen zijn?

Op welke termijn dienen Gedeputeerde Staten gereed te zijn met de vaststelling van de beheersplannen voor de richtlijngebieden, er van uitgaande dat het wetsvoorstel op 1 juli 2002 van kracht wordt?

In artikel 19a in het tweede lid is sprake van de mogelijkheid een beheersplan te verlengen. Is de mening van de leden van de CDA-fractie juist, dat dit (telkenmale) alleen maar kan met zes jaren? Hoe lang kan het worden verlengd, als de eerste periode korter was, hetgeen mogelijk is («ten hoogste» staat er in de eerste zin). Willen wij wel een cyclus van heel korte, bijvoorbeeld tweejarige, beheersplannen? Waarom is hier niet gekozen voor een redactie gelijk aan die van artikel 18, tweede lid Nb-wet 1998? Waarom ontbreekt overigens in het wetsontwerp een bepaling die het mogelijk maakt een beheersplan tussentijds te wijzigen indien de instandhoudingsdoelstelling daartoe noodzaakt, bijvoorbeeld omdat bepaalde omstandigheden zijn veranderd?

#### *Artikel I, M (artikel 19b)*

De leden van de PvdA-fractie willen tevens een overzicht van de gebieden die onder de werking van artikel 19b vallen. Welke ministers betreft dit? Worden de beheersplannen die thans worden opgesteld door onder meer Rijkswaterstaat en het ministerie van Defensie geacht te voldoen aan de criteria voor een beheersplan als bedoeld in dit artikel?

In het tweede lid van artikel 19b wordt voorzien, dat een beheersplan «in voorkomende gevallen» deel kan uitmaken van «een plan gericht op het beheer van een gebied dat al dan niet op grond van enig wettelijk voorschrift is vastgesteld». De leden van de CDA-fractie achten de hier in het leven geroepen situatie niet al te duidelijk. Wat is de status van het beheersplan als het eenmaal is geïncorporeerd in een ander plan dat op grond van een wettelijk voorschrift is vastgesteld. De leden van de CDA-fractie achten de formulering van het derde lid van artikel 19b minder gelukkig wat betreft de woorden «op het grondgebied waarvan», omdat aldus de indruk gewekt kan worden dat het beheersplan het gehele grondgebied van het betrokken overheidslichaam zouden betreffen. Het zou volgens deze leden al beter zijn als er zou staan: «op grond waarvan». Waarom ontbreekt in paragraaf 2 van titel 2 een regeling met betrekking tot de mogelijkheid een beheersplan te wijzigen, zo willen de leden van de CDA-fractie weten?

#### *Artikel I, M (artikel 19c)*

In artikel 19c lid 1 is opgenomen dat Gedeputeerde Staten de betrokken eigenaar of gebruiker kunnen aanschrijven indien deze de beschreven beheersmaatregelen achterwege laten. Wat is de reden dat hier gekozen is voor een «kan»-bepaling? In welke gevallen behoeft GS niet aan te schrijven?

In de MvT is opgenomen dat bij de aanschrijving tevens de hoogte van de schadeloosstelling zal worden bepaald. Wat is de grond hiervoor, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Betrokkene kreeg toch reeds op grond van het beheersplan een beheersvergoeding? Is er geen reden deze beheersvergoeding terug te vorderen, vermeerderd met de kosten voor de overheid van de aanschrijving en dergelijke?

Door wie zal de aanschrijving geschieden ingeval een beheersplan door een rijksinstelling (bv. Rijkswaterstaat, Defensie) niet daadwerkelijk wordt uitgevoerd?

Zijn de milieu-effectrapportages zoals deze in Nederland gebruikelijk zijn door de Europese Commissie beoordeelt als zijnde een toereikende wijze van beoordeling van plannen of projecten?

Op welke wijze kan door buitenstaanders worden vastgesteld dat de passende beoordeling, of een project, plan of handeling significante gevolgen binnen het richtlijngebied kan hebben, op de juiste wijze is doorgevoerd? Op welke wijze zal het toezien gezag dit beoordelen?

#### *Artikel I, M (artikel 19d)*

In artikel 19d is het verbod opgenomen voor schadelijke handelingen, waarbij verwezen wordt naar de aangewezen richtlijngebieden. De leden van de fractie van de PvdA vragen of dat verbod zich alleen uitstrekt tot die handelingen die het karakter van het richtlijngebied aantasten of ook tot andere handelingen, bijvoorbeeld die handelingen die het karakter van het natuurmonument op het gebied van landschapsschoon aantasten. Heeft het kortom betrekking op zowel de kwalificaties voor richtlijngebied als op de eerdere kwalificaties als natuurmonument?

*Artikel I, M (artikel 19e)*

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de gekozen formulering in het eerste lid van artikel 19e «houdt rekening met» niet te zwak is en wellicht beter vervangen kan worden «neemt in acht». Dit geldt met name het beheersplan genoemd onder b van dit artikellid. Deze leden vragen vervolgens of het derde lid wel juist is geformuleerd, waar staat dat een bestuursorgaan andere voorwaarden e.d. die «nodig» zijn «gelet op de instandhoudingdoelstelling van het betreffende gebied» kan opnemen. Als deze voorwaarden e.d. inderdaad nodig zijn in het kader van de instandhoudingdoelstelling, dan moeten zij toch worden opgenomen? Het gaat toch om de natuurbeschermingsdoelstelling en het artikellid spreekt zelf van voorwaarden, voorschriften en beperkingen die nodig zijn gelet op de instandhoudingdoelstelling. Betekent dit dan niet dat die doelstelling niet zou worden bereikt zonder die voorwaarden, voorschriften en beperkingen?

*Artikel I, M (artikel 19f)*

Naast de eerder gemaakte opmerkingen over de passende beoordeling op sectoraal niveau door alle mogelijke overheidsorganen op elk denkbaar niveau spreken de leden van de CDA-fractie als haar mening uit dat de passende beoordeling uit hoofde van artikel 19f in alle geval op schrift dient te worden gesteld en met redenen omkleed. Beide punten worden als eis genoemd in de handleiding van de Europese Commissie. Om elk misverstand te voorkomen dat artikel 19f aansluiting bedoelt met art. 6, derde lid van de Habitatrichtlijn zou in plaats van «beheer» in de tekst van het eerste lid gesproken moeten worden van «beheer gericht op de instandhouding».

*Artikel I, M (artikel 19g)*

In artikel 19g lid 2 is sprake van de situatie dat alternatieve oplossingen voor een plan of project afwezig zijn. De leden van de fractie van de PvdA zien graag nader aangeduid worden wanneer dit het geval is. Zouden bijvoorbeeld windmolens in een vogelrichtlijngebied (op zee) geplaatst mogen worden indien het bevoegd gezag van mening is dat de plaatsing van windmolens op het (nabije) vasteland gelet op het ontbrekend bestuurlijk draagvlak geen alternatief is? Welke richtlijnen gelden voor het al dan niet ontbreken van alternatieven van de zijde van de Europese Commissie?

In artikel 19g lid 1 wordt gesproken over «zekerheid». De leden van de fractie van de VVD vragen of dit een objectieve zekerheid is of een absolute zekerheid en wie dat bepaalt. Is de mate van aantasting ook een absoluut gegeven?

Artikel 19g, tweede lid gaat uit van de situatie dat er geen alternatieve oplossingen zijn voor een plan, project of handeling, maar als die er wèl zijn moet natuurlijk ook worden voorzien in een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19f. Immers ook die alternatieven kunnen op hun beurt significante gevolgen hebben. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie bevat het wetsvoorstel op dit punt een leemte.

*Artikel I, M (artikel 19h)*

Deze bepaling regelt de compensatiemaatregelen. In lid 4 wordt terecht bepaald dat die getroffen moeten worden «voordat de significante gevolgen . zich voordoen». De leden van de CDA-fractie vragen zich in dit verband af waarom deze juiste regeling vervolgens weer wordt gerelati-

veerd door de «tenzij»-bepaling in het vierde lid van artikel 19h. Als er sprake is van «significante gevolgen» en er geen alternatieve oplossingen bestaan, moet er compensatie plaatsvinden. De tenzij-formule biedt de ruimte om die achteraf toch niet, minder of anders uit te voeren, zo vrezen deze leden. De regeling van de compensatie komt deze leden trouwens ook overigens niet stringent genoeg voor weliswaar is het criterium dat de algehele samenhang van Natura 2000 gewaarborgd dient te zijn en in dat kader is financiële compensatie natuurlijk irreëel (tenzij uiteraard financiën ter beschikking komen voor aankoop van «vervangende» natuur, maar dat is dan reële compensatie. In het wetsvoorstel dient financiële compensatie als zodanig (dus betaling van een geldsom, waarbij het maar de vraag is aan wie) gewoon te worden uitgesloten.

#### *Artikel I, M (artikel 19j)*

De leden van de fractie van de PvdA verzoeken tevens om een toelichting op de werking van de coördinatiebepalingen (artikel 19 j) indien geen van de betrokken bestuursorganen zich verantwoordelijk voelt voor het besluit als bedoeld in artikel 19e (en het betrokken bestuursorgaan van mening is dat een ander orgaan deze verantwoordelijkheid heeft). Wat gebeurt er indien de betrokken bestuursorganen niet vrijwillig tot een bepaalde wijze van coördinatie besluiten? Hoe wordt verhinderd dat in een situatie waarin verschillende bestuursorganen bij een gebied zijn betrokken zij allen op de andere bestuursorganen wachten voor het nemen van acties, met name vanwege de kosten van acties als bijvoorbeeld natuurcompenserende maatregelen?

Bij artikel 19j, lid 4 wordt gesproken over een rangorde in bestuursorganen. De leden van de VVD-fractie vragen hoe die luidt en waar de gemeenten en de waterschappen in die rij staan, ook ten opzichte van elkaar.

De leden van de fractie van het CDA hebben een opmerking van redactionele aard. Tussen de woorden «aanzien» en «plan» in de eerste regel van het eerste lid dienen de woorden «van een» geplaatst te worden.

#### *Artikel I, M (artikel 19l)*

Geldt de zorgplicht (artikel 19 l) indien het een bestuursorgaan betreft het bestuursorgaan als zodanig of ook de individuele bestuurders en ambtenaren, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA. De leden van de VVD stellen dat in artikel 19l, lid 2 de verplichting ontbreekt om een nagelaten handeling alsnog te verrichten.

#### *Artikel I, O*

Moet het woord «vierde» in lid 4 van dit artikel niet worden vervangen door het woord «derde»? De leden van de CDA-fractie willen graag vernemen of de mogelijkheid is overwogen de toegang totaal te verbieden, eventueel met uitzondering van de eigenaar en de gebruiker en zo nee, waarom niet.

#### *Artikel I, P*

Waar is opgenomen in de Europese richtlijnen dat ingrijpen van de overheid slechts mogelijk is indien «betekenende inbreuken in het richtlijngebied op de instandhoudingsdoelstellingen» plaatsvinden? De leden van de PvdA-fractie vragen of over deze interpretatie van de instandhoudingsdoelstelling overleg met de Europese Commissie heeft plaatsgevonden? Zo nee, is de regering bereid dat op korte termijn te entameren teneinde

zeker te stellen dat deze interpretatie door de Europese Commissie gedeeld wordt?

De leden van de fractie van het CDA merken op dat in het vierde lid het woord «is» in de eerste regel moet worden vervangen door «zijn».

*Artikel I, Q*

De leden van de fractie van het CDA merken op dat in het vierde lid het woord «is» in de eerste regel moet worden vervangen door «zijn».

*Artikel I, S*

Ten aanzien van lid twee vragen de leden van de CDA-fractie zich af of het mogelijk is om bij ministeriële regeling iets dat bij wet is bepaald buiten werking te stellen en zo ja, waarop dit dan berust. Vide in dit verband ook het derde lid van artikel 29a.

*Artikel I, T*

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke kosten worden geraamd voor de uitvoering van de wet op de verschillende bestuursniveaus.

De leden van de CDA-fractie stellen ten aanzien van het eerste lid voor het woord «kunnen» in de derde regel te vervangen door «kan».

*Artikel I, U*

Wat is de reden dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit inzake een verklaring als bedoeld in de artikelen 19g en 19i, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de CDA-fractie stellen dat onder U sprake dient te zijn van «een nieuw artikel 39a».

*Artikel I, CC*

Wat wordt bedoeld met de term «onverwijld» in de toevoeging van artikel 46b, lid 1? Vervolgens vragen de leden van de fractie van de PvdA wanneer de termijn van zes weken aanvangt in de volgende gevallen: op het moment van indiening van de aanvraag; op het moment dat het bestuursorgaan als bedoeld in artikel 19e een exemplaar verzendt; op het moment dat door GS of Onze Minister het besluit terzake waarvan een verklaring van geen bezwaar is vereist wordt ontvangen en op het moment dat door GS of Onze Minister het besluit terzake waarvan een verklaring van geen bezwaar is vereist wordt ontvangen en naast het besluit alle relevante documenten door GS of Onze Minister worden ontvangen.

De leden van de CDA-fractie hebben de in het eerste lid van artikel 46a voorziene fictieve verlening van de verklaring van geen bezwaar reeds aan de orde gesteld bij hun algemene opmerkingen. Er valt nog een bezwaar van meer «technische» aard tegen deze regeling te berde te brengen. Indien GS geen verklaring van geen bezwaar wil verlenen, moeten zij die dus expliciet weigeren. Stil zitten betekent immers fictief verlenen. Door de regeling om te keren wordt alleszins de rechtszekerheid gediend. Tegen een weigeringsbesluit of een fictieve weigering zouden vervolgens de rechtsmiddelen uit de Awb behoren open te staan. Kan de regering duidelijk ingaan op deze gedachtegang.

### *Artikel I, EE*

Kan de procedure ex artikel 12 van de NB-wet materieel gelijk worden gesteld met de procedure van het voorgestelde artikel 19, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

### *Artikel II*

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe hoog de sancties zijn, die op grond van de Wet op de economische delicten kunnen worden opgelegd voor de bedoelde handelingen. Staan deze in verhouding tot het (vaak grote) economische gewin dat aantasting van het richtlijngebied met zich mee kan brengen voor de gebruiker?

### *Bijlagen*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de grootte van de verschillende aangewezen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden in hectares kan worden aangegeven alsmede de overlapping met de categorie beschermd natuurmonument.

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij  
Ter Veer

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
De Lange