

Vergaderjaar 2001–2002

28 171

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 maart 2002

1. Algemeen

Met waardering heb ik kennis genomen van de vele, hoewel overwegend kritische vragen van de leden van de verschillende fracties. Zij getuigen van grote betrokkenheid bij het onderwerp. Zij zijn ingegeven door de wens natuurwaarden in ons land goede bescherming te geven, een zaak die ook met dit wetsvoorstel wordt beoogd. Zowel door de regering als de leden van de onderscheiden fracties wordt nagestreefd een efficiënt en evenwichtig stelsel van bescherming en besluitvorming op bestuursniveau's die daarvoor het meest geëigend zijn.

De leden van alle fracties kunnen weliswaar instemmen met de noodzaak te komen tot implementatie van de verplichtingen van de Habitatrichtlijn maar hebben allen zorgen en vragen bij de opzet van het wetsvoorstel. Dit betreft in het bijzonder de voorgestelde structuur voor de besluitvorming als ook het voorgestelde beschermingsregime als zodanig.

In deze nota wordt het verslag gevolgd met dien verstande dat daarbij op onderdelen herschikking heeft plaatsgevonden waar dit de beantwoording bevorderde. De vragen uit de onderdelen «beschermingsregime», «afwegingskader» en «vergunningen» zijn vanwege hun onderlinge verwevenheid alle beantwoord onder het hoofdstuk «beschermingsregime». De vragen uit de onderdelen «afstemming en draagvlak», «instandhoudingsbeheer» en «beheersplannen» zijn om dezelfde redenen opgenomen in het hoofdstuk «instandhoudingsbeheer». De vragen opgenomen in het onderdeel «verbod schadelijke handelingen» zijn beantwoord in het hoofdstuk «capita selecta». Overigens zijn de hoofdstukken wel weer onderverdeeld.

Voorts is bij deze nota gevoegd een nota van wijziging die ertoe strekt het wetsvoorstel op enkele kleine punten te verduidelijken en waarbij een evaluatiebepaling is opgenomen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een uiteenzetting waarom Nederland kennelijk zo lang heeft gedwaald bij de juiste implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Het standpunt van de regering is in eerste instantie geweest dat het bestaande instrumentarium, met name de Natuurbeschermingswet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening, voldoende adequaat was om te voldoen aan de richtlijnverplichtingen. Voorts heeft voor de aanvankelijke standpuntbepaling een belangrijke rol gespeeld dat veel belangrijke natuurgebieden door middel van verwerving door de Staat of particulier terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties veilig zijn gesteld en kundig worden beheerd. Een op vrijwilligheid gebaseerd subsidie-instrumentarium heeft al die jaren ter beschikking gestaan om ook particuliere grondbezitters te brengen tot natuurbeheer, gericht op instandhouding van de natuurwaarden. Een en ander is in 1994 ook als zodanig aan de Europese Commissie gemeld. Tot eind 1999 is in ieder geval ook vanuit die Commissie niet hierop gereageerd.

De Commissie is van oordeel dat wat hiervan ook moge zijn, de verplichtingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn niet genoegzaam en niet ten volle in het Nederlandse recht zijn geïmplementeerd. De Commissie wijst dan bijvoorbeeld op het feit dat in de Natuurbeschermingswet en in de Natuurbeschermingswet 1998 niet is voorzien in een regeling waarbij de instandhouding van de richtlijngebieden door middel van het beheer kan worden afgedwongen. Ook het afwegingskader is niet exact en volledig in de Natuurbeschermingswet vertaald. Het ontbreekt aan een wettelijke voorziening voor compensatie. Met betrekking tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening wijst de Commissie er onder meer op dat die wet geen kader biedt voor het opstellen van beheersplannen of het realiseren van beheer.

De kritiek van de Commissie is door de regering terecht geoordeeld; reden om met de grootste spoed het onderhavige wetsvoorstel op te stellen. Met dit wetsvoorstel wordt voldaan aan de op Nederland rustende verplichting om de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op te stellen terzake van de uitvoering van de Habitatrichtlijn.

De leden van de fractie van D66 zijn van oordeel dat de voorgestelde regeling verder gaat dan het overnemen van het afwegingskader van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Dit is niet het geval. Richtlijnen laten het aan de lidstaten over op welke wijze zij de richtlijnverplichtingen implementeren. Daarbij zijn veelal, en ook in casu, op onderdelen beleidskeuzen nodig. Deze laatste zijn in ieder geval noodzakelijk gebleken voor de implementatie van de verplichtingen opgenomen in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Daarbij heeft voorop gestaan dat de instandhouding van de te beschermen richtlijngebieden overeenkomstig de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn kan worden verzekerd. Daarnaast dienen de nodige voorzieningen te worden getroffen teneinde de afweging waartoe artikel 6 van de Habitatrichtlijn noopt, ook feitelijk goed te kunnen laten plaatsvinden. Het gaat hierbij vooral om de bevoegdheidsstructuur en procedures van besluitvorming. Op deze laatste onderdelen wordt in de navolgende hoofdstukken nader ingegaan.

De leden van deze fractie vragen voorts of er nu niet al een directe werking uitgaat van de Habitat- en Vogelrichtlijn.

Dit is juist. De beide richtlijnen hebben rechtstreekse werking en zijn rechtstreeks toepasselijk. Dat willen zeggen dat de rechter thans ook al besluiten toetst aan de richtlijnen en dat bestuursorganen de richtlijnen in hun afweging dienen te betrekken. Dit alles neemt niet weg dat hiermee niet kan worden volstaan. De Habitatrichtlijn vereist dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen treffen ter imple-

mentatie, bij gebreke waarvan uiteindelijk op initiatief van de Europese Commissie een veroordeling door het Europese Hof kan volgen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op het advies van de Raad van State waarin is gesteld dat naar het oordeel van de Raad de voorgestelde regeling slechts een voorlopige kan zijn. Als dat inderdaad zo is, zo vragen zij, op wat voor termijn kan dan een definitieve regeling tegemoet worden gezien.

Voorshands ben ik van oordeel dat de voorgestelde opzet van het wetsvoorstel een goede is. Of er een meer definitieve regeling dient te komen en wanneer, zou naar mijn oordeel dan ook vooral dienen af te hangen van ervaringen die in de bestuurspraktijk met dit stelsel zullen worden opgedaan.

De vaste commissie voor LNV verzoekt de regering te reageren op de brief van de Vogelbescherming Nederland van 21 februari 2002.

De verschillende punten behandeld in die brief die mede namens de Vereniging Natuurmonumenten, de Stichting Natuur en Milieu en de Waddervereniging is verzonden, zijn alle mede onderwerp van vragen van de leden onderscheiden fracties. Deze punten komen dan ook in het onderstaande aan de orde.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de PvdA-fractie merk ik op dat de correspondentie met Europese Commissie inzake de ingebrekestelling welke geleid heeft tot dit wetsvoorstel, met deze nota vertrouwelijk aan de Kamer is toegezonden.¹

2. Beschermingsregime

In dit hoofdstuk worden de onderdelen «beschermingsregimes», «Afwegingskader» en «Vergunningen» uit het verslag behandeld vanuit de navolgende invalshoeken:

- a. stand van zaken bescherming gebieden;
- b. voorgestelde beschermingsregime in relatie tot beschermden natuurmonumenten en wetlands;
- c. samenhang met de Flora- en faunawet;
- d. vormgeving van het voorgestelde regime;
- e. bescherming van de EHS;
- f. samenhang met de milieu-effectrapportage en compensatie;
- g. coördinatie van besluitvorming;
- h. bestaand gebruik;
- i. externe werking en
- j. overige onderwerpen.

a. Stand van zaken bescherming gebieden

De leden van de fractie van de PvdA geven aan dat volgens het wetsvoorstel natuurgebieden tot één van de drie categorieën kunnen behoren. Dat betreft de beschermden 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). De leden van de fractie van de PvdA vernemen graag om hoeveel hectares het gaat en in welke mate de gebieden elkaar overlappen. Verder vragen deze leden wat de stand van zaken terzake van de aanwijzing van beschermden natuurmonumenten en naar een eventuele hervatting van het aanwijzingsprogramma. Zij vragen ook of alle Nederlandse Habitat- en Vogelrichtlijngebieden inmiddels definitief zijn.

¹ Ter vertrouwelijke inzage, alleen voor de leden, gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Op grond van de Natuurbeschermingswet zijn 176 gebieden aangewezen als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument. De totale omvang van deze gebieden bedraagt circa 309 000 ha; hiervan vallen circa 4000 ha buiten de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Met uitzondering van één gebied ter grootte van 1150 ha valt het areaal aangewezen wetlands geheel samen met de aangewezen Vogelrichtlijngebieden.

Met betrekking tot het aanwijzingsprogramma voor beschermde en staatsnatuurmonumenten merk ik op dat de afgelopen vier jaar prioriteit is gegeven aan de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden en aan de voorbereiding van de aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden.

Inmiddels zijn 79 Vogelrichtlijngebieden met een omvang van circa 1 miljoen ha aangewezen. Voorts zijn 76 Habitatrichtlijngebieden aangemeld bij de Europese Commissie met een totale oppervlakte van ca. 700 000 ha. De Vogel- en Habitatrichtlijngebieden overlappen elkaar grotendeels. De samenloop bedraagt ca. 600 000 ha.

De komende vier jaar zal de nadruk liggen op het afronden van de aanwijzingen van de richtlijngebieden. Thans vindt de behandeling van de bezwaarschriften tegen de aanwijzing van de in het jaar 2000 aangewezen 49 Vogelrichtlijngebieden plaats.

Daarnaast wil ik nog enkele additionele Vogelrichtlijngebieden aanwijzen. Zoals eerder aangekondigd in mijn brief van 1 februari 2000 aan uw Kamer gaat het om vervolgaanwijzingen van gebieden in het winterbed van de rivieren Waal, IJssel en Nederrijn, alsmede de Gelderse Poort en het Zuidlaardermeer. Tevens zal zoals in die brief is aangekondigd, ook de Polder Zeevang worden aangewezen.

Met betrekking tot de aanmelding van Habitatrichtlijngebieden merk ik op dat afhankelijk van het oordeel van de Europese Commissie over de voorstellen tot nu toe, thans wordt gezien of het noodzakelijk is nog aanvullende gebieden aan te melden.

Anders dan voor de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden is het aan de Europese Commissie uit de aangemelde Habitatrichtlijngebieden van de lidstaten een lijst van gebieden van communautair belang met de lidstaten vast te stellen. Pas daarna vindt de definitieve aanwijzing van op die lijst voorkomende Nederlandse Habitatrichtlijngebieden in Nederland plaats. Uit ambtelijke contacten is gebleken dat de Europese Commissie voornemens is deze communautaire lijst medio 2003 uit te brengen.

Na afronding van de aanwijzing van de richtlijngebieden zal verder worden gezien voor welke andere gebieden om redenen van beleid van de regering zelf aanwijzing als beschermd natuurmonument nodig wordt geacht.

De leden van de fractie van de PvdA en het CDA vragen hoe groot na de inwerkingtreding van de wet de categorie gebieden op grond van artikel 10 van de wet is, om welke soorten gebieden gaat het en wat voor natuur het betreft.

Na inwerkingtreding van de overeenkomstig dit voorstel gewijzigde wet bedraagt het areaal beschermde natuurmonumenten nog globaal 2100 hectare heide, 700 hectare rivieroeveren en beekdalgronden, 80 hectare blauwgrasland, 160 hectare landgoederen, 125 hectare specifiek voor beschermde soorten (groeven, vestingwerken), 185 hectares diverse bijzondere bostypen en 500 hectares plassen en vennen.

De leden van de PvdA fractie zien gaarne een uiteenzetting van de regering tegemoet met betrekking tot de positie van de Ecologische hoofd-

structuur (EHS). In het bijzonder vragen de leden van de fractie van de PvdA wanneer de EHS exact begrensd is en in welke mate de EHS zal worden aangewezen als beschermd natuurmonument. Tevens vragen deze leden aan te geven welke delen van de EHS gelegen zijn in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en welk deel daarbuiten.

In de nota «Natuur voor mensen, mensen voor natuur» is aangegeven dat de EHS uiterlijk in 2005 volledig begrensd moet zijn en ruimtelijk zijn veiliggesteld op grond van streek- en bestemmingsplannen. Ik stel vast dat de provincies, die de EHS begrenzen, in dit opzicht goed op koers liggen. Het grootste deel is nu begrensd. Voor de robuuste verbindingen, zoals opgenomen in het SGR II (kabinetsvoornemen) worden momenteel door de provincies verkenningen uitgevoerd. Over deze vorderingen zal ik de Kamer nader berichten in het kader van het SGR II, deel 3. Van de EHS is circa 60% Vogel- of Habitatrichtlijngebied.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de stand van zaken ten aanzien van de vernietiging van de uitspraak van het ministerie van juni 2001 op het NLTO-bezwaar door de Raad van State. Wanneer kan een reactie van de regering worden verwacht.

Deze uitspraak betrof een beslissing op bezwaar waarbij de bezwaren van de NLTO aangaande een aantal besluiten tot aanwijzing van Vogelrichtlijn in één beschikking werden behandeld. De Raad van State oordeelde dat die bezwaren van de NLTO in samenhang met andere bezwaren per gebied dienden te worden beoordeeld. De vernietiging is dus in hoofdzaak gebaseerd op formele gronden. De bezwaren van de NLTO worden thans derhalve per gebied heroverwogen. De eerste beslissingen op bezwaar zijn inmiddels genomen. De verwachting is dat op afzienbare termijn ook besloten kan worden terzake van de resterende gebieden.

b. Voorgestelde beschermingsregime in relatie tot beschermde natuurmonumenten en wetlands

De leden van de PvdA-fractie vragen of het geen aanbeveling zou verdienen dat het regime voor beschermde natuurmonumenten hetzelfde zou zijn als voor richtlijngebieden. Ook de leden van de fractie van GroenLinks stellen deze vraag.

Het onderhavige wetsvoorstel is vormgegeven als partiële wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998. Daarbij is ervan afgezien ten fundamentele de uitgangspunten van de nieuwe Natuurbeschermingswet 1998 met betrekking tot de bescherming van natuurmonumenten te heroverwegen. Als belangrijkste reden hiervoor geldt de wens met de meeste spoed te voldoen aan de verplichting tot volledige implementatie van de Habitatrichtlijn.

Dit heeft ertoe geleid dat het regime dat dient te gelden voor richtlijngebieden ook is beperkt tot die richtlijngebieden. Er zijn daarbij voorts voorzieningen getroffen teneinde in concrete gebieden steeds te komen tot één beschermingsregime ten einde onnodige stapeling van beschermingsregimes te voorkomen. Met betrekking tot dat ene regime wordt voorgesteld leidend te laten zijn het voorgestelde beschermingsregime voor de richtlijngebieden. Voorzien is in afstemming met het regime voor beschermde natuurmonumenten. De voorgestelde artikel 10a en 15a handelen hierover.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts of de regering met dit wetsvoorstel ten minste eenzelfde beschermingsniveau beoogt te realiseren als mogelijk is op basis van de Natuurbeschermingswet ten aanzien van beschermde en, thans nog, staatsnatuurmonumenten. De leden van de fractie van GroenLinks lijken ervan uit te gaan dat ten gevolge van het

voorgestelde beschermingsregime het thans bestaande beschermingsniveau zal verminderen.

Met het voorgestelde regime wordt geenszins ingeleverd op de bescherming die thans wordt geboden door de Natuurbeschermingswet voor gebieden die zijn aangewezen als beschermd of staatsnatuurmonument. Dit is ook af te leiden uit het voorgestelde wettelijk kader. Waar richtlijngebieden samenvallen met bestaande beschermde of staatsnatuurmonumenten is de handhaving van het bestaande beschermingsniveau zoals de Natuurbeschermingswet die thans biedt, verzekerd door toepassing van het voorgestelde artikel 15a. In dit artikel is bepaald dat het regime voor beschermde natuurmonumenten terugtreedt als het beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument samenvalt met een richtlijngebied. Alsdan geldt ingevolge het derde lid van dat artikel dat de instandhoudingsdoelstelling mede betrekking heeft op de instandhouding van al die waarden die krachtens het vervallen besluit tot aanwijzing als beschermd of staatsnatuurmonument werden beschermd.

Ingevolge het voorgestelde artikel 10a, derde lid, kan daarenboven steeds bij de aanwijzing van toekomstige richtlijngebieden voorzover daartoe aanleiding bestaat, worden bepaald dat de instandhoudingsdoelstelling alle in het betreffende gebied natuurwaarden kan betreffen. Dit is ook het geval als die gebieden dus niet reeds zijn aangewezen als beschermd of staatsnatuurmonument. Ter toelichting bij dit laatste geldt dat de Vogel-en Habitatrichtlijn in beginsel, voorzover het gaat om soorten, beperkt zijn waar het gaat om de instandhoudingsdoelstelling daarvan. Die instandhoudingsdoelstelling is beperkt tot de instandhouding van de betreffende soorten en habitats. Op grond van de voorgestelde regeling voor de aanwijzing van richtlijngebieden kan deze instandhoudingsdoelstelling dus worden uitgebreid tot al die natuurwaarden die bescherming behoeven.

Aangewezen beschermde natuurmonumenten die geheel of gedeeltelijk binnen Vogel- of Habitatrichtlijngebieden liggen, worden, zo stellen de leden van de fractie van de VVD terecht vast, opgenomen in het beheer- en beschermingsregime van die gebieden. De leden van deze fractie vragen in verband daarmee of de soorten en gebieden waarvoor het beschermde natuurmonument is ingesteld en die niet beschermd worden door Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, hetzelfde gewicht krijgen bij de beoordeling van activiteiten als van die welke ingevolge de Habitatrichtlijn bescherming behoeven, of dat ze een lichtere beoordeling kunnen krijgen. De instandhoudingsdoelstelling die bij de aanwijzing van het gebied is vastgesteld, zal in beginsel het leidend criterium zijn. Veelal zal dit ertoe leiden dat alsdan voor alle soorten een gelijke afweging dient te worden gemaakt overeenkomstig het voorgestelde afwegingskader. Dit is mede het gevolg van het voorstel dat in het beschermingsregime voor richtlijngebieden mede opgaat dat wat geldt onder de Natuurbeschermingswet ten aanzien van die (vervallen) beschermde of staatsnatuurmonumenten.

De leden van de VVD-fractie veronderstellen dat de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten gebaseerd is op vrijwilligheid. Dit is een misvatting. Wel is het zo dat een beheersplan voor beschermde natuurmonumenten op grond van de vigerende wet en de Natuurbeschermingswet 1998, slechts kan worden vastgesteld in overeenstemming met de eigenaar/grondgebruiker. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel kan evenwel in voorkomend geval voor aangewezen richtlijngebieden een beheersplan worden vastgesteld zonder dat daarover overeenstemming is bereikt met betrokkenen, voorzover althans beschermde natuurmonumenten zullen samenvallen met aangewezen richtlijngebieden.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de beschermingsregimes van bijvoorbeeld Wetlands worden opgenomen en hoe stringent deze zijn.

Zoals hiervoor vermeld valt het merendeel van de aangewezen wetlands samen met de richtlijngebieden. Het voorgestelde beschermingsregime is toereikend om ook te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Wetlandsconventie.

c. Samenhang met Flora-en faunawet

De leden van de VVD- fractie vragen waarom in artikel 46, derde lid, van de Flora- en faunawet de Vogelrichtlijn niet wordt genoemd. In dat artikel wordt de Habitatrichtlijn niet genoemd, de Vogelrichtlijn wel. De reden voor het niet noemen van de Habitatrichtlijn is dat niet in alle ingevolge de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden, diersoorten die door de jacht kunnen worden verstoord, primair staan. Habitatgebieden kunnen bijvoorbeeld ook worden aangewezen vanwege aldaar voorkomende plantensoorten of habitats.

Deze leden vragen ook waarom de wijzigingsvoorstellen in de Flora- en faunawet niet naar de Raad van State zijn gegaan. Deze voorstellen zijn niet naar de Raad van State gegaan omdat eerst tamelijk laat bij de implementatie van de Flora- en faunawet de gevolgen van het huidige artikel 75 van die wet in volle omvang duidelijk zijn geworden. Voor de beleidspraktijk zijn deze gevolgen ongewenst. Het is daarom wenselijk geoordeeld de reparatie van artikel 75 van de Flora- en faunawet op de snelst mogelijke wijze te plegen. Inmiddels is het voorstel tot wijziging van artikel 75 bij nota van wijziging overgeheveld van dit wetsvoorstel naar het wetsvoorstel tot wijziging van de Flora-en faunawet op het stuk van de drijfjacht (Kamerstukken II vergaderjaar 2001–2002, 28 020).

De leden van de CDA-fractie vrezen voor een discrepantie tussen de beschermingsregimes van enerzijds de Vogel- en Habitatrichtlijn en anderzijds de Flora- en faunawet.

Allereerst wijs ik erop dat het voorgestelde beschermingsregime voor de richtlijngebieden als ook de Flora- en faunawet beide zijn gebaseerd op de eisen die de Vogel- en Habitatrichtlijn stellen. De Flora- en faunawet geeft soorten overal in Nederland bescherming. De werkingssfeer van die wet is dus niet beperkt tot of gerelateerd aan speciaal aangewezen gebieden. In het kader van de voorgestelde wijziging van artikel 75 van de Flora- en faunawet streeft de regering na de vereiste afweging ingevolge de richtlijnen zoveel mogelijk eenduidig en ook eenmalig te doen plaatsvinden. Dit zal ertoe dienen te leiden dat voorzover soorten in gebieden betrokken zijn bij de afweging omtrent plannen, projecten en andere handelingen in beginsel de afweging als vereist ingevolge de Flora- en faunawet daarin mede zal zijn begrepen. In het kader van de uitvoering van de voorgestelde wijziging van artikel 75 van de Flora- en faunawet zal dit voorzover nodig nader worden bepaald.

d. Vormgeving van het voorgestelde beschermingsregime

De leden van de fracties van PvdA en CDA pleiten voor één beschermingsregime dat kan worden gedifferentieerd. De leden van de fractie van D66 en GroenLinks stellen hierover ook vragen. De leden van de VVD-fractie vragen zich in dit verband af wie nu eigenlijk verantwoordelijk is voor de bescherming van de waarden van de Vogel-en Habitatrichtlijn.

Kenmerk van een beschermingsregime zoals door deze leden bedoeld, is vooral dat op grond daarvan één eigenstandige vergunning zou kunnen

worden verleend door één terzake kundige uitvoerder. Hiervoor heeft de regering niet gekozen op grond van de volgende overwegingen.

Met de voorgestelde regeling wordt tot uitdrukking gebracht de wens de bescherming van natuurwaarden een zaak te doen zijn van een ieder en dus ook van elk bestuursorgaan. Het beschermen van natuur is een aangelegenheid die een ieder aangaat en die een ieder moet betrekken bij de afweging omtrent besluiten. Zoals ook verwoord in de Nota natuur voor mensen, mensen voor natuur, is het van belang dat de natuur in het hart van de besluitvorming op alle bestuurlijke niveau's komt te liggen.

In dit verband wordt er naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van D66 op gewezen dat in het voorgestelde beschermingsregime voor richtlijngebieden de habitattoets dan ook niet alleen in handen wordt gelegd van gemeenten en waterschappen. Die toets dient evenzeer te worden verricht door rijksorganen en organen van de provincies in de gevallen dat die organen besluiten dienen te nemen die op enigerlei wijze de natuurwaarden in richtlijngebieden kunnen betreffen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de tracébesluiten van de Minister van Verkeer en Waterstaat, de mijnbouwvergunningen van de Minister van Economische Zaken, Planologische Kernbeslissingen (PKB's) van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en andere bij die PKB's betrokken sectorale Ministers voorzover het gaat om concrete beleidsbeslissingen, en om besluiten van de provincie bijvoorbeeld tot het vaststellen van streekplannen en plannen op grond van de Wet op de waterhuishouding. Ook de provinciale ontgrondingvergunningen zullen door de provincies in voorkomend geval getoetst dienen te worden aan het afwegingskader zoals voorgesteld. Het is naar het oordeel van de regering dan ook zeker niet zo dat met dit voorstel de weg van de minste weerstand is gekozen. Veeleer is het tegendeel waar. Andere overheden worden geroepen tot een volwaardige afweging van ook alle in het geding zijnde natuurwaarden. Dit bevordert een integrale afweging en bovendien dat de natuurwaarden tijdig bij de besluitvorming worden betrokken. Het door de leden van deze fractie aangevoerde argument dat andere overheden niet of nauwelijks van de inhoud en gevolgen van de richtlijnen op de hoogte zijn verliest dan ook zijn kracht. Het is voor de bestuurspraktijk op de lange duur onwerkbaar als die overheden kunnen blijven handelen, als dat al zo is, in relatieve onwetendheid van die richtlijnen. Met betrekking tot dit onderdeel verwijs ik voorts naar het gestelde onder punt i van dit hoofdstuk.

Aan de leden van de fracties van de PvdA en D66 kan worden toegegeven dat een dergelijke aanpak staat of valt met het goed toegankelijk zijn van kennis en deskundigheid op het gebied van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Mijn inspanningen zijn er thans op gericht bestuursorganen hierin te faciliteren. Hiertoe zal door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij onder meer een handreiking opgesteld voor onder andere bestuursorganen.

Ik wijs er daarbij op dat in het voorgestelde regime nauw wordt aangesloten bij de regeling van de milieu-effectrapportage. Ook bij die regeling zijn vele verschillende bestuursorganen betrokken en worden zij gedwongen zich rekenschap te geven van de gevolgen voor het milieu bij het nemen van besluiten.

Met het oog daarop is in het voorgestelde artikel 19f bepaald dat de passende beoordeling van de gevolgen van voorgenomen plannen, projecten en handelingen voor richtlijngebieden onderdeel uitmaakt van de ten aanzien daarvan voorgeschreven milieu-effectrapporten.

Ook om andere meer technische redenen is gemeend dat het voorliggende beschermingsregime de voorkeur verdient.

Deze hangen samen met het vereiste dat artikel 6 van de Habitatrichtlijn voorschrijft dat plannen en projecten dienen te worden getoetst. Een vergunning betreft altijd een concreet project of een concreet voorgenomen handeling en is dus per definitie uitvoeringsgericht. Met een vergunning kunnen geen plannen worden getoetst, bijvoorbeeld bestemmingsplannen. Er zullen met andere woorden dan nadere voorzieningen nodig zijn waarbij de besluitvorming op grond van andere wettelijke kaders wordt aangestuurd.

Uit de vraag van de leden van deze fracties waarom niet één bestuursorgaan met de habitattoets zou moeten zijn belast, blijkt ook de zorg voor versnipperde besluitvorming als gevolg van het voorgestelde beschermingsregime. Voorzieningen zijn voorgesteld om versnipperde besluitvorming te voorkomen. Centraal middel hiertoe is de voorgestelde regeling voor coördinatie van de te nemen besluiten, opgenomen in artikel 19j.

Deze coördinatieregeling stelt bestuursorganen in staat om adequaat gezamenlijk tot besluitvorming te komen. Daarenboven bevordert de voorgestelde verklaring van geen bezwaar de afstemming van besluiten aangezien deze verklaring of wel door Gedeputeerde Staten of wel door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dient te worden afgegeven.

De regering plaatst voorts bij één afzonderlijke vergunning, te verlenen door één bestuursorgaan, waarbij de schadelijke effecten van voorgenomen handelingen op natuurwaarden op basis van de Natuurbeschermingswet afzonderlijk worden afgewogen, de volgende kanttekening. Veelal zullen voor bepaalde handelingen meer dan één vergunning vereist zijn. Dit zo zijnde, zal het kunnen voorkomen dat andere vergunningen worden verleend, terwijl de natuurbeschermingswetvergunning wordt geweigerd. Dit is uit het oogpunt van de justitiabelen een niet altijd gelukkige situatie. Het voorgestelde regime draagt ertoe bij dat dit ten aanzien van richtlijngebieden wordt vermeden. De regering acht dit uit het oogpunt van deregulering, een gewenste ontwikkeling.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een uiteenzetting naar de precieze gevolgen van een regime waarbij het regime voor beschermde natuurmonumenten hetzelfde zou zijn als dat voor richtlijngebieden.

Dit zou er in hoofdzaak op neer komen dat in vergelijking tot het huidig geldend regime voor beschermde natuurmonumenten in bestaande beschermde natuurmonumenten de eigenstandige vergunning vereist ingevolge artikel 16 van de wet komt te vervallen en daarmee ook de schorsende werking ten aanzien van verleende vergunningen in het kader van bezwaar en beroep. Voorts kan het beheer verplicht worden afgedwongen en geldt er een wettelijke voorziening voor compensatie. De huidige Natuurbeschermingswet en de Natuurbeschermingswet 1998 kennen geen verplichting om beheer af te dwingen. Compensatie is thans niet wettelijk geregeld.

e. Bescherming van de EHS

De leden van de fractie van de PvdA en GroenLinks vragen waarom is afgezien van een voorstel voor een wettelijke regeling voor bescherming en instandhouding van EHS-gebieden overeenkomstig het thans voorgestelde regime voor richtlijngebieden. Het regime dat thans wordt voorgesteld voor de richtlijngebieden gaat verder dan naar het oordeel van het kabinet nodig is voor een effectieve bescherming van de EHS. Dit geldt bijvoorbeeld het voorgestelde en, in laatste instantie, afdwingbare beheer. Ook is in de Vijfde Nota (deel 3) besloten het afwegingskader voor de EHS

buiten richtlijngebieden niet volledig gelijk te doen zijn aan het voorgestelde beschermingsregime voor de richtlijngebieden. De mogelijkheid voor inbreuk op het «nee-tenzij» uitgangspunt wordt bepaald door het criterium «redenen van groot openbaar belang» en niet om «dwingende redenen van groot openbaar belang». Hiertoe is besloten teneinde beleidsruimte te houden en mogelijkheden voor goed verenigbare combinaties van functies te kunnen benutten. De regering is voorts van oordeel dat de wijze waarop thans de bescherming van de EHS is, en kan worden, verzekerd, op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening toereikend is. Daarbij slaat de regering mede acht op de oppervlakte die de totale EHS beslaat.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om toezending van het rapport omtrent verschillende beschermingsformules voor het landelijke gebied.

Het rapport van een werkgroep van juristen van verschillende betrokken ministeries, dat mede uit een deelrapportage over de beschermingsformules voor de Waddenzee handelt, en de daarover geformuleerde conclusies door een stuurgroep van begeleidende ambtenaren is gelijk met deze nota vertrouwelijk aan de leden van de Tweede Kamer toegezonden¹. Deze rapportage heeft als bouwsteen gediend voor onder meer de PKB Waddenzee, de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het SGR deel II, beleidsvoornemen.

f. De samenhang met de milieueffectrapportage en compensatie

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de regering blijkens de memorie van toelichting op de wet (MvT, pagina 20) de passende beoordeling zoveel mogelijk wenst te combineren met de milieueffectrapportage. De leden van de fractie van de PvdA vragen om een toelichting op de procedure die dan geldt. Ze vragen tevens hoe de regering de kwaliteitswaarborgen ten aanzien van de passende beoordeling ziet, zoals die ten aanzien van de MER functioneert.

In onderdeel d is reeds benadrukt het belang van de voorgestelde koppeling met de milieueffectrapportage. Dit zal een samenhangende besluitvorming en evenwichtige afweging van de gevolgen voor natuur en milieu bevorderen. De mer-procedure, waarbij ook de Commissie Mer een rol speelt, zal daarenboven borg staan voor kwaliteit van de weging van de gevolgen voor de richtlijngebieden van voorgenomen activiteiten. Met betrekking tot de in het voorgestelde artikel 19f voorgeschreven procedure voor de passende beoordeling geldt geen procedure. Daardoor is het eenvoudig deze te combineren met de procedure voor het opstellen van een milieueffectrapport.

Deze procedure voor de milieueffectrapportage is opgenomen in de Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde Besluit milieueffectrapportage. Daarin is onder meer voorzien in de mogelijkheid dat het bevoegd gezag richtlijnen kan uitvaardigen voor het opstellen van een milieueffectrapport. Daarbij kan dan in voorkomend geval in het bijzonder aandacht worden gevraagd voor de aspecten die bij de passende beoordeling als bedoeld in artikel 19f van dit wetsvoorstel betrokken dienen te worden. Voorts geldt dat vertegenwoordigers van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als wettelijk adviseur voor de milieueffectrapportage zijn benoemd. Zij kunnen dus mede toezien op het adequaat uitoefenen van een passende beoordeling als bedoeld.

De leden van de PvdA fractie stellen een vraag naar de aard van de passende beoordeling. Een passende beoordeling is een schriftelijk stuk waarin de effecten van een voorgenomen plan, project of handeling op de instandhoudingsdoelstellingen van een richtlijngebied zijn beschreven.

¹ Ter vertrouwelijke inzage, alleen voor de leden, gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het dient een geobjectiveerd stuk te zijn. Een passende beoordeling is noodzakelijk als de betreffende activiteiten significante gevolgen zullen kunnen hebben voor het gebied. Ook over dit begrip «significante gevolgen» stellen deze leden vragen. Hierover is het volgende ontleend aan de handleiding van de Europese Commissie over artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Wat als een significant gevolg moet worden aangemerkt, is geen kwestie van willekeur. Ten eerste wordt de term in de richtlijn als een objectief begrip gehanteerd. Ten tweede is een consequente interpretatie van significant noodzakelijk om te garanderen dat Natura 2000 als coherent netwerk functioneert. Deze objectiviteit betekent geenszins dat geen rekening moet worden gehouden met de specifieke bijzonderheden en milieukeurmerken van het beschermd gebied. Daarbij moet rekening worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. Blijkens artikel 19g van het wetsvoorstel is belangrijk toetspunt of de natuurlijke kenmerken van het gebied worden aangetast.

Ook vragen deze leden hoe wordt toegezien op cumulatie van effecten. Dit zal met name een taak zijn van provincies en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. In het kader van de verklaring van geen bezwaar zal hierop kunnen worden toegezien.

De leden van de PvdA-fractie vragen of adviesbureau's die gemeenten en anderen adviseren voldoende deskundig zijn. Ik kan niet overzien of dit het geval is. Wel heb ik signalen ontvangen dat deze bureau's zich, gedreven door de actualiteit van dit onderwerp, sterk op het vraagstuk van de Vogel- en Habitatrichtlijn oriënteren. Vanuit het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt hieraan een impuls gegeven door het meer toegankelijk maken van informatie over de Vogel- en Habitatrichtlijn opdat bestuursorganen en belanghebbenden informatie kunnen vragen over de kwaliteit van richtlijngebieden en het voorkomen aldaar van soorten.

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat de bepalingen met betrekking tot de natuurcompensatie in de onderhavige wet zeer summier zijn. Dit omdat de uitwerking van het natuurcompensatiebeginsel nog volop in ontwikkeling is. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat een aantal uitgangspunten in het wetsvoorstel zou kunnen worden opgenomen. In het bijzonder wat betreft de tijdigheid, de kwaliteit en de omvang van de natuurcompensatie. Deze leden doen terzake enkele voorstellen.

Met het vigerend Structuurschema Groene Ruimte wordt thans de nodige ervaring opgedaan. Uitgangspunten voor compensatie zijn daarin maar ook in de Nota natuur voor mensen, mensen voor natuur vastgelegd. Voorshands meen ik dat daarmee, in samenhang met het voorgestelde artikel 19h, zou moeten worden volstaan. Dat artikel stelt als eis aan de compensatie dat gewaarborgd dient te zijn dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. In de voorgestelde ministeriële regeling kan een en ander worden uitgewerkt. Ik meen dat hiervoor lagere regelgeving de voorkeur dient te hebben teneinde te kunnen bewerkstelligen dat er terzake van de compensatie regels zullen gelden waarmee de uitvoeringspraktijk ook uit de voeten kan. Dit is thans naar mijn oordeel nog onvoldoende uitgekristalliseerd.

g. Coördinatie van de besluitvorming

De leden van de CDA-fractie vrezen dat als gevolg van het voorgestelde regime besluiten die op grond van sectorale wetten zullen worden genomen het risico in zich zullen bergen van interne inconsistentie omdat het niet mogelijk zal blijken conflicterende belangen met elkaar te vereni-

gen. Ook de leden van de fractie van GroenLinks tonen zich hierover bezorgd.

De regering is van oordeel dat dit risico juist wordt vermeden met het voorgestelde stelsel. In het kader van de sectorale besluitvorming zal vanaf het begin de belangenafweging ook de natuurwaarden dienen te betreffen. Daarmee wordt consistente eenduidige besluitvorming bevorderd. In ieder geval wordt met een afzonderlijke vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet consistente besluitvorming niet meer gediend. Veeleer bestaat dan het risico dat de burger zich uiteindelijk geconfronteerd ziet met een sectorale vergunning die anders of tegengesteld luidt dan de Natuurbeschermingswetvergunning als deze laatste al zou worden verleend.

Op het punt van een evenwichtige besluitvorming is dit voorstel een stap voorwaarts, zowel gezien vanuit de optiek van het natuurbeschermingsbeleid maar ook vanuit die van deregulering. De voorgestelde coördinatie-regeling, opgenomen in het voorgestelde artikel 19j, draagt daaraan bij. Deze regeling bewerkstelligt dat er een gecoördineerde besluitvorming plaatsvindt, waarnaar ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen, als meer bestuursorganen omtrent projecten of handelingen besluiten dienen te nemen.

Ook bij die gecoördineerde besluitvorming geldt onverkort het voorgestelde toezichtsstelsel. De leden van de fractie van GroenLinks tonen zich hierover bezorgd.

Bij dit laatste teken ik, wellicht ten overvloede, aan dat met dit wetsvoorstel vanzelfsprekend slechts de regels worden gegeven. Dat betekent dat het aan de toepassingspraktijk zal liggen hoe het resultaat zal zijn. Ik ben van oordeel dat met dit wetsvoorstel voldoende randvoorwaarden worden gegeven om tot een juiste toepassing van de richtlijnverplichtingen te komen. Het is immers in het belang van een ieder, en dus ook in het belang van de betrokken overheidsorganen, terzake goede beslissingen te nemen.

De leden van de ChristenUnie zijn er niet van overtuigd dat inhoudelijke coördinatie niet noodzakelijk is.

De regering is van oordeel dat met de voorgestelde coördinatieregeling ook inhoudelijk voldoende afstemming zal kunnen worden bereikt. De voorgestelde regeling laat de bevoegdheid tot besluitvorming voor de verschillende betrokken overheidsorganen onverlet. Het komt de regering niet wenselijk voor ook nadere voorzieningen te treffen voor die besluitvorming. In het Nederlandse bestuursmodel zou dat immers een verregaande beperking kunnen opleveren van de bevoegdheden die aan die bestuursorganen zijn toegekend. Voor de onderhavige materie acht de regering zodanige beperking dan ook niet gewenst. Zij is ook niet nodig. De regering is ervan overtuigd dat het samenstel van regels voldoende kan bewerkstelligen dat alle bestuursorganen gelijklopende besluiten zullen nastreven. De voorgestelde coördinatieregeling bewerkstelligt immers dat zij alle over dezelfde informatie zullen beschikken voor die besluitvorming. Veelal zal dit een milieu-effectrapport zijn waarin de passende beoordeling als bedoeld in dit wetsvoorstel mede zal worden geïncorporeerd. Ook het gezamenlijk overleg waartoe de coördinatieregeling in de praktijk zal leiden, bevordert een eenduidige besluitvorming.

Ook verzoeken deze leden aan te geven of het voorliggende wetsvoorstel nu wel voldoende mate aansluit bij andere wetten.

Op dit punt geldt vooral de voorgestelde voorziening waarbij aansluiting is gezocht bij de regeling inzake de milieu-effectrapportage in de Wet milieubeheer. De voorgestelde regeling in de artikelen 19e, tweede lid, en

19f, tweede en derde lid, bevat de terzake noodzakelijke voorzieningen. Over de afstemming van het voorliggende wetsvoorstel met het wetsvoorstel Ammoniak en Veehouderij heeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de Kamer op 20 december 2001 bericht. Hierin is uiteengezet dat van een stapeling van vergunningen geen sprake is. Hoe in de praktijk de afstemming van de habitattoets en de uit het wetsvoorstel Ammoniak en Veehouderij voortvloeiende toets gestalte is thans voorwerp van nader onderzoek.

h. Bestaand gebruik

De leden van de PvdA-fractie vragen of in richtlijngebieden rekening wordt gehouden met bestaand en nieuw gebruik.

De leden van de fractie van D66 vragen of krachtens artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn het bestaand gebruik niet moet worden getoetst. Deze leden wijzen erop dat dit dan op gespannen voet lijkt te staan met het oordeel van de regering dat bestaand gebruik in beginsel moet kunnen worden voortgezet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat bestaand gebruik in principe kan worden voortgezet. Zij vragen tegen de achtergrond van vooralsnog bestaande onduidelijkheid over begrippen als «in principe» en «significante gevolgen» of er voldoende helderheid bestaat ten aanzien van de rechtszekerheid van bestaande beheerders. Zo niet op welke termijn daar duidelijkheid over bestaat. De leden van de SGP-fractie zijn beducht voor stapeling van de regelgeving en vragen of de constatering dat boeren door de extra beschermingslaag van de Natuurbeschermingswet nog verder in hun bedrijfsvoering beperkt worden klopt.

Over het algemeen zal het bestendig gebruik in principe kunnen worden voortgezet. Immers, juist dat gebruik heeft ertoe bijgedragen dat de natuurwaarden van het gebied tot hun actuele ontwikkeling zijn gekomen. De regering is evenwel van mening dat een en ander anders komt te liggen indien op enig moment mocht blijken dat in een Vogel- of Habitatrichtlijngebied toch een vorm van gebruik bestaat die significante gevolgen heeft of kan hebben voor de waarden waarvoor dat gebied is aangewezen. Dit betekent dat de ontwikkeling van de waarden ter plekke bepalend is voor de vraag of passende maatregelen, conform het gestelde in artikel 6, genomen moeten worden. Met een goede duiding van de instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit kan zekerheid worden geboden.

i. Externe werking

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe burgers een besluit van het bevoegd gezag dat er geen sprake is van externe werking, juridisch kunnen aanvechten.

Ik stel vast dat het hier in feite gaat om de situatie dat het bevoegd gezag bij een besluit over een plan, project of andere handeling buiten een Vogel- of Habitatrichtlijngebied aanneemt dat er van dat plan, project of die andere handeling geen gevolgen uitgaan voor het betrokken richtlijngebied. Burgers kunnen tegen een dergelijk besluit bezwaar of beroep aantekenen.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de reikwijdte van de externe werking. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de «schaduwwerking» van de aangewezen richtlijngebieden en de gevolgen ervan voor gebruiksmogelijkheden van beheerders en grondeigenaren in de omgeving van die gebieden.

De reikwijdte van de externe werking is afhankelijk van de omstandigheden in het concrete geval. De toets die op dit punt dan ook steeds van geval tot geval dient te worden gemaakt, is of de betreffende activiteit gevolgen zal hebben voor de te beschermen natuurwaarden in het richtlijngebied. Dit is niet anders dan thans reeds het geval is voor bijvoorbeeld al de gebieden die als beschermd of staatsnatuurmonument zijn aangewezen op grond van de Natuurbeschermingswet.

In het algemeen kan geen antwoord worden gegeven op de vraag van de leden van de fractie van de VVD of «Delta-activiteiten» in Zeeland mogelijk gevolgen kunnen hebben voor de bescherming van de Waddenzee. In zijn algemeenheid kan in dat verband wel worden opgemerkt dat de afstand tot een Vogel- en Habitatrichtlijngebied niet bepalend is maar het mogelijke effect van een voorgenomen activiteit.

Hetzelfde geldt voor de vraag van de leden van deze fractie omtrent activiteiten in het land waar sprake is van een brede vogeltrek van beschermde vogels, ook al hebben die activiteiten plaats op grote afstand tot aangewezen richtlijngebieden. Wel zal het met betrekking tot dit laatste over het algemeen zo zijn dat naar mate de activiteiten verder van de richtlijngebieden worden uitgevoerd, de gevolgen daarvan op voorhand minder worden.

Ik streef ernaar over de reikwijdte van de externe werking per gebied zoveel mogelijk duidelijkheid te geven door indicatieve lijsten van activiteiten die mogelijk gevolgen kunnen hebben voor de te beschermen natuurgebieden.

Dit geschiedt bij de besluiten waarbij de gebieden worden aangewezen en kan verder worden uitgewerkt in de voorgestelde beheersplannen. Belangrijke aandachtspunten zijn ten aanzien van de externe werking onder meer grondwateronttrekkingen in de nabijheid van dergelijke gebieden.

Bovenstaande beschouwing komt mede tegemoet aan het pleidooi van de leden van de fractie van de ChristenUnie in ieder geval voorbeelden van externe activiteiten te benoemen.

j. Overige onderwerpen

Voorts vragen de leden van de PvdA- fractie naar de reden waarom is gesteld dat het regime van artikel 6 van de Habitatrichtlijn wel handleiding dient te zijn maar niet verplicht behoeft te worden toegepast. Het regime van artikel 6 is een regime dat verplicht dient te worden toegepast.

De leden van de fractie van de VVD vragen of Nederland in aanmerking komt voor het toepassen van artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en of de Nederlandse regering bereid is deze mogelijkheid te benutten.

Dit artikel stelt dat als gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats en een of meer prioritaire soorten in oppervlakte meer dan 5% van het nationale grondgebied beslaan, de lidstaten, met instemming van de Commissie de criteria van bijlage III (fase 2) voor de selectie van alle gebieden van communautair belang op hun grondgebied flexibeler kunnen toepassen. In Nederland doet deze situatie dat dergelijke gebieden meer dan 5% van het grondgebied beslaan zich niet voor.

De leden van de fracties van D66 en van GroenLinks merken beide op dat de instandhoudingsdoelstellingen, die opgenomen zijn in de aanwijzingsbesluiten, van groot belang zijn. Dit omdat andere ingrepen in het gebied tegen de achtergrond van de instandhoudingsdoelstellingen beoordeeld moeten worden.

De leden van beide fracties merken op dat niet alle reeds genomen aanwijzingsbesluiten voldoen aan de eis van het bevatten van een instandhoudingsdoelstelling.

Uit de beschikkingen waarbij gebieden zijn aangewezen als richtlijngebieden kan naar mijn oordeel over het algemeen de instandhoudingsdoelstelling worden afgeleid als deze in voorkomend geval niet met zoveel woorden is bepaald. Met name bij «vroeg» aanwijzing van vogelrichtlijngebieden kan zich mogelijk onduidelijkheid op dit punt voordoen. Ik ben van oordeel dat zich dat in de praktijk zal oplossen als gevolg van de overlap die er bij deze gebieden over het algemeen zal zijn met beschermde en staatsnatuurmonumenten. De beschermingsdoelstellingen daarvan worden immers onverkort verzekerd in het voorgestelde regime voor de richtlijngebieden.

3. Instandhoudingsbeheer

In dit hoofdstuk worden de onderdelen «afstemming en draagvlak», «instandhoudingsbeheer» en «beheersplannen» uit het verslag behandeld vanuit de navolgende invalshoeken:

- a. positie van natuurbeschermingsorganisaties en belanghebbenden;
- b. relatie met Programma Beheer;
- c. beheersplannen en
- d. bestaand en toekomstig gebruik.

a. Positie natuurbeschermingsorganisaties en belanghebbenden

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat agrarisch- en particulier natuurbeheer tot op heden succesvolle instrumenten zijn, maar dat de beheersstructuur in het wetsvoorstel volledig verplicht is. Wat zijn hiervan de gevolgen voor het draagvlak onder bijvoorbeeld boeren, zo vragen deze leden. De leden van de PvdA-fractie informeren naar de rol van belanghebbenden en natuurbeschermingsorganisaties bij het waarborgen van de nakoming door Nederland van haar Europeesrechtelijke verplichtingen. De leden van de SGP-fractie stellen dat tegen de huidige Natuurbeschermingswet bij een groot aantal boeren bezwaren bestaan, vooral veroorzaakt door onduidelijkheid en een te beperkte communicatie over de gevolgen van de aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden. De fractie stelt de vraag of de regering voornemens is de communicatie richting boeren te verbeteren.

In het Nederlandse natuurbeheer spelen natuurbeschermingsorganisaties, agrariërs en andere belanghebbenden van oudsher een belangrijke rol. Ook met betrekking tot het (instandhoudings)beheer van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden acht ik natuurbeschermingsorganisaties, agrariërs en andere belanghebbenden onmisbaar. Ik ben dan ook van mening dat een op vrijwillige basis geschoeide beheer van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden voorop moet staan. Hiervoor staat het instrumentarium van de subsidieregelingen uit Programma Beheer ter beschikking. De voorgestelde regeling van het instandhoudingsbeheer van Vogelen Habitatrichtlijngebieden in de artikelen 19a tot en met 19c van het wetsvoorstel en daarmee de versterkte rol van de overheid voor dat beheer van natuurgebieden is een door artikel 6 van de Habitatrichtlijn verplicht sluitstuk. Hiervan behoeft alleen gebruik te worden gemaakt indien ondanks de mogelijkheden van Programma Beheer, het voor de instandhouding van het richtlijngebied vereiste beheer niet van de grond komt.

In dit licht bezien ben ik er niet voor bevreesd dat, mits goed gecommuniceerd met de betrokken doelgroepen, voor een afbrokkelend draagvlak gevreesd behoeft te worden. Een gerichte communicatie over het wetsvoorstel en het verbeteren van de toegankelijkheid van relevante infor-

matie acht ik van groot belang. Dit is uitgangspunt van beleid. Met het oog op het verder verduidelijken en bekend maken van de consequenties van de internationale gebiedsaanwijzingen wordt momenteel gewerkt aan de voorbereiding van een handreiking.

De leden van de PvdA-fractie pleiten voorts voor een actieve inschakeling van natuurbeschermingsorganisaties en belanghebbenden bij de naleving van de wet. Het toezicht op de naleving van de wet dient primair te berusten bij de reguliere daartoe geëigende overheidsinstanties. Dit neemt niet weg dat bedoelde organisaties ook thans reeds een belangrijke signalerende rol kunnen vervullen en dit ook doen. Uiteraard kan slechts het bevoegd bestuur jegens grondeigenaren en gebruikers in voorkomend geval handhavend optreden.

b. Relatie met Programma Beheer

De leden van de PvdA-fractie vragen of er gewerkt wordt om de reikwijdte van Programma Beheer te verbeteren. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of Programma Beheer in de ogen van de Europese Commissie geaccepteerd wordt als voldoende grondslag voor de bescherming van de natuur zoals de Europese richtlijnen voorschrijven. De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of er problemen worden voorzien door de verschillende maatregelen die voortvloeien uit de verschillende instrumenten.

Voor het beheer van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden staan verschillende instrumenten en middelen ter beschikking. Het belangrijkste is het subsidie-instrumentarium uit Programma Beheer, dat de mogelijkheid biedt beheerders te stimuleren het gewenste beheer te realiseren. Aan de basis van deze subsidies liggen de provinciale natuur- en beheersgebiedsplannen, waarin is aangegeven welke natuurdoelen kwalitatief en kwantitatief moeten worden gerealiseerd c.q. in stand worden gehouden. Deze natuurdoelen moeten overeenkomen met de instandhoudingsdoelstellingen voor de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Daarmee staat het door Programma Beheer gestimuleerde beheer eveneens ten dienste aan het instandhoudingsbeheer van deze richtlijngebieden. Op dit punt zijn er bestuurlijke afspraken met de provincies. Ik ga er vanuit dat het uit Programma Beheer en uit de Vogelen Habitatrichtlijn voortvloeiende (instandhoudings)beheer is of wordt afgestemd zodat zij in elkaars verlengde liggen en elkaar versterken voor het behalen van de gewenste natuurdoelen. Desalniettemin zal ik, zoals in het SGR II, deel 1, is aangegeven, in de periode tussen deel 1 en deel 3 onderzoeken of en zo ja hoe de toetsende rol van het Rijk op dit punt nader ingevuld kan worden.

Voorts ben ik voornemens de werkingssfeer van de subsidieregelingen in Programma Beheer uit te breiden. Voorzien is dat ca. 15 000 ha ganzengebieden in Vogelrichtlijngebieden dit najaar onder de werkingssfeer van Programma Beheer vallen. De uitbreiding van de werkingssfeer van Programma Beheer naar in richtlijngebieden voorkomende duingebieden acht ik niet nodig. Binnen het huidige beheer zijn voldoende waarborgen om de gewenste natuurdoelen in stand te houden c.q. te ontwikkelen.

De zorg van de Europese Commissie over het in de Vogel- en Habitatrichtlijn voorgeschreven instandhoudingsbeheer in Nederland betreft hoofdzakelijk het niet rechtens kunnen afdwingen van beheersmaatregelen. Het Programma Beheer bevat hiervoor immers geen grondslag.

Met de voorgestelde regeling in de artikelen 19a, 19b en 19c van het wetsvoorstel, waarmee in de gevallen, dat het vereiste beheer ondanks de

mogelijkheden van Programma Beheer niet van de grond komt, de eigenaar of gebruiker kan worden gedwongen tot het treffen van de noodzakelijke beheersmaatregelen, wordt deze zorg weggenomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom voor beschermde natuurmonumenten en richtlijngebieden niet een automatisch recht bestaat op vergoeding van de kosten van beheer.

De reden dat in het wetsvoorstel geen automatisch recht is toegekend op vergoeding van de kosten van beheer, hangt direct samen met de eerdergenoemde samenloop tussen de subsidieregelingen in het kader van Programma Beheer en het in het voorliggende wetsvoorstel verplicht voorgeschreven beheer. Voor het vereiste instandhoudingsbeheer kunnen beheerders immers een beroep doen op de subsidies in het kader van Programma Beheer. Het wetsvoorstel voorziet in een aanvullende regeling voor de uitzonderlijke situaties, dat het beheer moet kunnen worden afgewongen. In die gevallen zal een vergoeding kunnen worden verstrekt gebaseerd op de schadeloosstellingsregeling in artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998.

c. Beheersplannen

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de fractie van de ChristenUnie achten het wenselijk dat voor elk aangewezen richtlijngebied beheersplannen worden opgesteld.

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat de eigenaar/gebruiker het recht krijgt om het provinciaal bestuur te verzoeken een beheersplan op te stellen, aan welk verzoek het provinciaal bestuur ook gevolg zou moeten geven. De leden van de fractie van D66 informeren of een facultatief beheersplan niet in strijd is met de Habitatrichtlijn.

In het voorgestelde artikel 19a is het opstellen van een beheersplan neergelegd als een bevoegdheid van het provinciaal bestuur. Deze regeling staat niet in de weg dat om het opstellen van beheersplannen kan worden verzocht. Het gaat naar het oordeel van de regering echter een stap te ver dat altijd aan dit verzoek gevolg wordt gegeven. Het bevoegd bestuursorgaan kan hierover beslissen waarbij naar mijn oordeel de wens van betrokkenen om een beheersplan wel een zwaarwegend gewicht toekomt. Het verplicht voorschrijven van een beheersplan doet mijn inziens echter geen recht aan artikel 6, eerste lid van de Habitatrichtlijn. Hierin staat dat «zo nodig» een beheersplan wordt vastgesteld. Een dergelijk plan is dus niet in alle gevallen noodzakelijk en kan afhankelijk worden gesteld van de instandhoudingsdoelstelling van het betrokken richtlijngebied. Met name omdat de richtlijngebieden geheel of gedeeltelijk in beheer zijn van de Staat is het verplicht voorschrijven van een beheersplan in alle gevallen minder nodig, omdat de Staat dat beheer dan zelf kan bepalen. Een pragmatische benadering verdient dan de voorkeur. Voorts vragen de leden van de fractie van D66 of het niet nuttig is het juridische beschermingsregime van een gebied in een beheersplan vast te leggen.

Ik stel vast dat de suggestie van de leden van de fractie van D66 gaat in de richting van een plan, waarin al het bestaande en toekomstige gebruik van een Vogel- en Habitatrichtlijngebied wordt gereguleerd. De Habitatrichtlijn schrijft een dergelijk plan niet voor, maar ziet veeleer op een plan dat specifiek is toegesneden op het direct aan de natuurwaarden gerelateerde beheer van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Het voorgestelde beheersplan in het wetsvoorstel is hiermee in lijn.

De leden van de fractie van de PvdA stellen dat het beheersplan aan zal moeten geven op welke wijze de «natuurdoelstellingen» worden nagestreefd, niet alleen door instandhouding maar ook door ontwikkeling zo menen deze leden.

Ik onderschrijf deze zienswijze. Instandhouding is het geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de habitats en of soorten waarvoor de betreffende gebieden zijn of worden aangewezen. In de handreiking die momenteel wordt opgesteld zal hier nader op worden ingegaan.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie zich af op welke schaal beheersplannen moeten worden gemaakt. De PvdA-leden pleiten voor één integraal plan per gebied. Verder vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of in situaties waar meerdere overheden actief zijn in één richtlijngebied gewaarborgd is dat het beheersplan en de uitvoering daarvan door al deze overheden gedragen wordt. Als voorbeeld wordt een gebied als de Waddenzee genoemd. Daarbij wordt gevraagd op welke wijze de coördinatie zal plaatsvinden en in hoeverre dit afwijkt van de huidige werkwijze in het gebied.

Op welke schaal beheersplannen zoals voorgesteld in de artikelen 19a en 19b van het wetsvoorstel zullen worden opgesteld, hangt sterk af van de instandhoudingsdoelstelling van de betrokken gebieden en de mate waarin deze instandhoudingsdoelstellingen in beheer zijn veiliggesteld. Ik teken hierbij aan dat ik voornemens ben het Programma Beheer te evalueren. Over de uitkomsten zal ik de Kamer te zijner tijd informeren. Vooralsnog heb ik geen reden aan te nemen dat het beheer in de richtlijngebieden in dat opzicht te wensen overlaat. Naar verwachting is het op grote schaal opstellen van beheersplannen dan ook niet noodzakelijk.

In het voorgestelde artikel 19a is bepaald dat ook voor een gedeelte van een Vogel- of Habitatrichtlijngebied een beheersplan kan worden opgesteld. Ik acht deze flexibiliteit in het wetsvoorstel geboden nu in de bestuurspraktijk voor grote uitgestrekte richtlijngebieden het vanuit de instandhoudingsdoelstelling geredeneerd niet altijd noodzakelijk behoeft te zijn voor het gehele gebied alomvattende beheersmaatregelen voor te schrijven.

De bevoegdhedenverdeling voor het opstellen van een beheersplan in artikelen 19a en 19b kan ertoe leiden dat binnen één Vogel- of Habitatrichtlijngebied zowel het provinciaal bestuur als één van de ministers bevoegd is een beheersplan, voor het gedeelte van het richtlijngebied dat onder zijn verantwoordelijkheid valt, op te stellen. Van het verplicht voorgeschreven overleg en de betrokkenheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij de opstelling van beheersplannen door andere ministers gaat naar mijn oordeel een sterke impuls uit voor een gecoördineerde dan wel afgestemde aanpak.

In het door de leden van de PvdA-fractie aangevoerde voorbeeld van de Waddenzee zie ik dan ook niet veel verschil met de huidige werkwijze. Ik teken hierbij aan dat het wetsvoorstel de vaststelling van één integraal beheersplan door de bevoegde gezagen niet in de weg staat.

De vraag van de leden van fracties van het CDA en D66 of een beheersplan dat uitsluitend in overeenstemming met de eigenaar/gebruiker kan worden opgesteld de toets der Europese kritiek wel kan doorstaan, moet ontkennend worden beantwoord. Het treffen van voor de instandhouding van het Vogel- of Habitatrichtlijngebied noodzakelijke beheersmaatregelen is daardoor afhankelijk van de medewerking van de eigenaar/gebruiker. Het niet kunnen afdwingen van dit beheer is een majeur punt van kritiek van de Europese Commissie op de regeling van het beheersplan in de vastgestelde maar nog niet in werking getreden Natuurbeschermingswet 1998. In het wetsvoorstel is er daarom voor gekozen dat een beheersplan eenzijdig kan worden vastgesteld, overigens omkleed met tal van waarborgen. Ik wijs u in dit verband op mogelijkheid tegen het plan bezwaar en beroep aan te tekenen.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat veel gebieden beheersplannen kennen. Het argument van teveel aan bestuurslasten is dan naar hun mening ook niet terecht.

In de gevallen waarin beheersplannen aanwezig zijn en mede zijn toegesneden op het beheer van richtlijngebieden bestaat naar mijn oordeel uit een oogpunt van efficiënt overheidsbestuur geen noodzaak voor het opstellen van nog een beheersplan. Een dergelijke stapeling van plannen acht ik in beginsel ongewenst. Een en ander komt slechts anders te liggen als blijkt dat het noodzakelijke beheer van het Vogel- of Habitatrichtlijngebied niet van de grond komt. In die gevallen acht ik een beheersplan als bedoeld in de voorgestelde artikelen 19a en 19b noodzakelijk het vereiste beheer af te dwingen.

Ik onderschrijf de stelling van de leden van GroenLinks dat een goed inzicht in natuurwaarden en instandhoudingsdoelstellingen de beoordeling van plannen en projecten ten goede komt. Ik trek hieruit evenwel niet de conclusie dat dan ook maar in alle gevallen beheersplannen moeten worden opgesteld. Dit inzicht kan namelijk ook ontleend worden aan andere bronnen zoals het aanwijzingsbesluit voor het gebied zelf en de natuurgebiedsplannen die in het kader van Programma Beheer door provincies worden opgesteld.

In tegenstelling tot wat de leden van de GroenLinks-fractie menen, kan het beheersplan, dat gekoppeld is aan de instandhoudingsdoelstelling van een gebied, ook betrekking hebben op nationale natuurwaarden, voorzover deze op grond van artikelen 10a of 15a zijn opgenomen in de instandhoudingsdoelstelling van het betrokken gebied.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik op dat artikel 21 van de Natuurbeschermingswet 1998 waarin de mogelijkheid is opgenomen dat door of vanwege het bevoegd gezag zelf maatregelen worden getroffen om ernstige aantasting van een beschermd natuurmonument te voorkomen, nog niet in werking is getreden.

d. Bestaand en toekomstig gebruik

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in de richtlijngebieden thans soms activiteiten plaatsvinden die strijdig zijn met de richtlijnen en vragen op welke wijze dit bestaand gebruik zal worden aangepakt. De leden van de PvdA-fractie stellen voorts dat het wetsvoorstel de indruk wekt dat de regering bestaand gebruik van natuurgebieden niet ter discussie wil stellen. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie valt er 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 de richtlijngebieden. In dit verband merken de leden van de PvdA-fractie op dat de formulering in artikel 19a, derde lid, hier echter, ongewild, strijdig mee kan zijn. De leden van de fractie van GroenLinks informeren hoe ervoor wordt gezorgd dat voor bestaande en toekomstige activiteiten die niet op het beheer zijn gericht, in een zorgvuldige procedure met inspraak en beroep wordt voorzien.

Ik stel voorop dat het naleven van de Europeesrechtelijke verplichtingen uitgangspunt is. Het huidige bestaand gebruik binnen de richtlijngebieden kan in beginsel worden voortgezet. Dit laat onverlet dat mocht het bestaande gebruik significante gevolgen hebben of krijgen voor het betrokken richtlijngebied dat dan het gebruik onderhevig is aan de afwijking van de richtlijn. Ik ben van mening dat artikel 19a, derde lid, als zodanig gelezen kan worden. Overigens merk ik op dat in de aangewezen

richtlijngebieden diverse bestaande functies zijn zoals recreatief gebruik, waterstaatkundig beheer, scheepvaart, agrarisch gebruik en militair gebruik. Voor deze functies geldt dat het huidige gebruik geen beletsel is geweest voor de aanwezigheid van de natuurwaarden waarvoor de instandhoudingsdoelstellingen gelden.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts op welke wijze derden bezwaar kunnen maken tegen opname van schadelijke activiteiten in een beheersplan.

Ik merk op dat belanghebbenden hiertegen bezwaar kunnen aantekenen bij het bevoegd gezag dat het plan heeft vastgesteld. Tegen een beslissing op bezwaar staat vervolgens ingevolge artikel 39 van de Natuurbeschermingswet 1998 beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De leden van de fractie van GroenLinks informeren of met opname van niet aan het beheer gerelateerde activiteiten in een beheersplan wel een voldoende juridische en inhoudelijke toetsing van deze activiteiten wordt voorgesteld.

De voorgestelde regeling in de artikelen 19a en 19b voorziet erin dat in het plan beheersmaatregelen worden beschreven die noodzakelijk zijn om de betrokken natuurwaarden in het richtlijngebied in stand te houden. De aard van het beheersplan verzet zich er niet tegen dat niet aan het beheer gerelateerde zaken, voorzover niet in strijd met de instandhoudingsdoelstelling, in het plan worden opgenomen. Volgens de Europese Commissie is het beheersplan bij uitstek het instrument waarin de afstemming van het gebruik met het wenselijk beheer plaatsvindt. In de gevallen dat activiteiten strijdig zijn of zouden kunnen zijn met de instandhoudingsdoelstelling verplicht het wetsvoorstel dat het afwegingskader wordt doorlopen. De conclusie van de leden van de fractie van GroenLinks dat dergelijke activiteiten via een beheersplan een passende beoordeling kunnen ontlopen, deel ik dan ook niet. In voorkomende gevallen zal ik niet aarzelen de in het wetsvoorstel opgenomen voorzieningen in de sfeer van het toezicht te hanteren om het gebruik van het beheersplan in de door de leden van GroenLinks-fractie gesignaleerde zin te redresseren.

3. Capita selecta

In dit hoofdstuk worden de onderdelen «Verklaring van geen bezwaar», «Opschortende werking», «Handhaving», «Onteigening», «Lasten» en «Inwerkingtreding en evaluatie» uit het verslag besproken. Het onderdeel «Verbod op schadelijke handelingen» is in evengenoemde onderdelen meegenomen.

a. Verklaring van geen bezwaar

De leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 zetten vraagtekens bij de Europeesrechtelijke houdbaarheid van de bepaling inhoudende dat de verklaring van geen bezwaar wordt geacht te zijn gegeven, indien na zes weken op het verzoek voor een dergelijke verklaring niet is beslist. De leden van de fractie van D66 refereren voorts aan de kritiek van de Europese Commissie op artikel 13, vierde lid, van de vigerende Natuurbeschermingswet waarin staat dat een vergunning geacht wordt te zijn verleend als de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij niet binnen de in dat artikel gestelde termijn heeft besloten.

Ik merk op dat van strijdigheid met de Habitatrictlijn geen sprake is. Immers ook in de gevallen dat een verklaring geacht wordt te zijn verleend, moet voor het besluit, waarvoor de verklaring is gevraagd, de habitattoets op grond van het voorgestelde artikel 19e en volgende,

worden uitgevoerd. Met andere woorden, de fictieve verklaring van geen bezwaar ontslaat het bestuursorgaan, dat een besluit neemt over een plan, project of handeling met mogelijke gevolgen voor een richtlijngebied, dus niet van de verplichting om bij de voorbereiding van dat besluit het in het wetsvoorstel neergelegde afwegingskader toe te passen. De leden van de PvdA-fractie achten een verklaring dat wel of geen bezwaar bestaat tegen het voorgenomen plan, project of andere handeling en op welke gronden, noodzakelijk. Deze leden vragen voorts wat de reden is dat in het voorliggende wetsvoorstel gekozen is voor de fictieve verklaring van geen bezwaar.

De leden van de fracties van het CDA, D66 en ChristenUnie pleiten ervoor als hoofdregel te kiezen dat als een verklaring niet tijdig wordt verleend, deze moet worden geacht te zijn geweigerd.

Deze suggestie is naar mijn oordeel mede gestoeld op de vrees dat schadelijke ingrepen zonder habitattoets kunnen plaatsvinden. Aangezien het wetsvoorstel dit in de artikelen 19e en volgende uitsluit, heb ik redenen van proceseconomie doorslaggevende rol laten spelen bij de vormgeving van het preventieve toezicht in dit wetsvoorstel. Met de introductie van de zogenoemde fictieve verklaring van geen bezwaar wordt beoogd te voorkomen dat door het preventieve toezicht lang slepende besluitvormingsprocessen ontstaan en daarmee het maatschappelijke verkeer in en nabij richtlijngebieden al te zeer belemmerd wordt. In de door de leden van de genoemde fracties bepleitte opzet moet worden gevreesd dat de weigering ertoe leidt dat besluitvormingsprocessen in de tijd gezien erg kunnen gaan uitlopen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe belanghebbenden geïnformeerd worden over de gevraagde verklaring van geen bezwaar en hoe derden bezwaar kunnen aantekenen.

In artikel 46b, tweede lid, van het wetsvoorstel is voorgeschreven dat het bestuursorgaan in het besluit, waarvoor een verklaring van geen bezwaar is vereist, melding maakt van deze verklaring. Daarnaast is voorgeschreven dat een exemplaar van de verklaring bij het betrokken besluit wordt gevoegd. Belanghebbenden kunnen tegen dit besluit en tegen de daarvan onderdeel uitmakende verklaring bezwaar aantekenen. Tegen de beslissing op bezwaar kan vervolgens ingevolge artikel 39 van de Natuurbeschermingswet 1998 in beroep worden gegaan bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De leden van de PvdA-fractie achten het wetsvoorstel op het punt van de fictieve verklaring van geen bezwaar niet in overeenstemming met recente ontwikkelingen. Het eerstelijnstoezicht in de ruimtelijke ordening is de laatste paar jaar versterkt gelet op de tekortschietende handhaving en vergunningverlening door decentrale overheden.

De in de voorgestelde artikelen 46a, 46b en 46c neergelegde regeling van de verklaring van geen bezwaar staat een preventief toezicht door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de provincies in de door deze leden geschetste lijn niet in de weg. Immers door binnen de gestelde tijd van zes weken dan wel binnen de overeenkomstig artikel 46a, tweede lid, verlengde termijn te reageren kan in beginsel op alle besluiten een adequaat preventief toezicht worden uitgeoefend.

Hiertegenover staan evenwel aanzienlijke bestuurlijke lasten, waarvan moet worden gevreesd dat die daarmee gelet op de aard van activiteiten waarover besloten wordt niet in alle gevallen in redelijke verhouding staan. In die gevallen moet het naar mijn oordeel mogelijk zijn van het preventief toezicht te kunnen afzien. De fictieve verklaring van geen bezwaar voorziet hierin.

De leden van de fracties van D66, PvdA en GroenLinks informeren naar de inhoud van een marginale toets.

Met deze duiding van de verklaring in de memorie van toelichting wordt tot uitdrukking gebracht dat het niet de bedoeling is dat de aan het primaire besluit ten grondslag liggende belangenafweging door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de provincies geheel moet worden overgedaan. Wel moet in het kader van de verklaring van geen bezwaar worden beoordeeld of de in de Habitatrichtlijn voorgescreven toets correct is uitgevoerd. Dit betekent dat enerzijds het afwegingsproces en de daarin voorgescreven stappen goed moeten zijn doorlopen en anderzijds, en dat is de meer inhoudelijke kant, de bevindingen in elk van de stappen logischerwijs kunnen leiden tot de door het bestuursorgaan getrokken conclusie het plan of project te kunnen toestaan.

De positionering van de verklaring van geen bezwaar moet worden gezien in het licht van de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur, waarin is vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor natuur moeten worden verbreed naar andere bestuursorganen, die beslissingen nemen met gevolgen voor die natuur. Hieruit mag evenwel niet de conclusie worden getrokken dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de provincies terzake van de bescherming van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden aan de zijlijn staan. Naar mijn mening is veeleer het tegenovergestelde het geval. Van zowel de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als de provincies, die een specifieke verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid in Nederland hebben, wordt in het kader van dit wetsvoorstel een regisserende en coördinerende rol verwacht. Met het in de artikelen 19g, vijfde lid, 19i, 45, 45a en 57 van het wetsvoorstel neergelegde uitgebreide toezicht- en handavingsarrangement wordt aan deze rol naar mijn stellige overtuiging ook daadwerkelijk handen en voeten gegeven.

Dit draagt daarenboven bij aan een uniforme toepassing van de wet.

De leden van de fractie van D66 vragen of de conclusie juist is dat wanneer gemeenten tot het oordeel komen dat er geen sprake is van significante effecten, er geen vervolg van de procedure is?

Deze conclusie is niet juist. De vereiste verklaring van geen bezwaar is ook vereist ten aanzien van besluiten die geen significante gevolgen hebben. Voorts kan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op grond van het voorgestelde artikel 45a aanwijzingen geven omtrent besluiten. Dit kan zowel voor als na het moment van besluitvorming.

De leden van de fractie van D66 vragen zich voorts af of het juist is dat de gemeenten geen meldplicht hebben. Zo ja, waarom heeft de regering hiervoor gekozen?

Ook de gemeenten hebben ingevolge het voorgestelde artikel 19k een plicht aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij melding te doen van voorgenomen plannen, projecten en andere handelingen die significante gevolgen kunnen hebben, en van de door hen terzake genomen besluiten.

b. Opschortende werking

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het vervallen van de van rechtswege schorsende werking door het instellen van bezwaar en beroep Europeesrechtelijk de toets der kritiek wel kan doorstaan. De leden van de fractie van D66 pleiten voor herstel van de opschortende werking.

Van een door deze leden gesignaleerde vermindering van juridische bescherming is in materiële zin geen sprake. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht hebben belanghebbenden het recht bij de bestuurs-

rechter gedurende de bezwaar- en beroepsprocedure een verzoek tot schorsing van het bestreden besluit in te dienen. Ten opzichte van de huidige voor beschermde natuurmonumenten geldende van rechtswege schorsende werking zie ik als voordeel dat in het kader van dit wetsvoorstel en de Algemene wet bestuursrecht het aan de bestuursrechter is te beoordelen of een dergelijk verzoek al dan niet terecht is en gehonoreerd moet worden. Hierdoor kan worden voorkomen dat richtlijngebieden gedurende langere tijd onnodig op slot gaan.

In antwoord op daartoe strekkende vragen van de leden van de fracties van GroenLinks, de PvdA en de ChristenUnie merk ik op dat als een belanghebbende van oordeel is dat zich onomkeerbare situaties kunnen voordoen in de periode tussen het verlenen van een vergunning en de beslissing op bezwaar of beroep, deze een verzoek om een voorlopige voorziening inhoudende de schorsing van het besluit bij de bestuursrechter kan indienen. Een dergelijk verzoek kan uitsluitend worden gedaan als tevens bezwaar of beroep is aangetekend.

Voor onomkeerbare ingrepen in de door de leden van de fractie van GroenLinks aangeduide periode tussen de vergunningverlening en het moment van instellen van bezwaar en beroep biedt deze voorziening maar ook de van rechtswege schorsende werking geen soulaas. In deze situatie zal een beroep moeten worden gedaan op de in artikel 21, vierde lid, van het wetsvoorstel geregelde bevoegdheid van provincies zelf maatregelen te treffen teneinde aantasting van het betrokken richtlijngebied af te wenden. Van een door de leden van de fractie van GroenLinks gesignaleerde achteruitgang van het beschermingsniveau kan naar mijn oordeel dan ook geen sprake zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen vast dat het in het gekozen stelsel het ondoenlijk is voor belanghebbenden bij te houden welke beschikkingen gevolgen kunnen hebben voor het belang dat zij vertegenwoordigen. De leden brengen naar voren dat geen publicatieplicht geldt voor de beoordeling van een bestuursorgaan dat er geen significante gevolgen zijn en voor de verklaring van geen bezwaar.

De in artikel 19j van het wetsvoorstel neergelegde coördinatieregeling leidt ertoe dat voor hetzelfde plan of project de besluitvormingsprocedures inclusief de evengenoemde bekendmaking zoveel mogelijk gebundeld zal plaatsvinden. Ik meen dat daarmee in belangrijke mate tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren van de fractie van GroenLinks en door belanghebbenden genoegzaam kennis kan worden genomen van deze besluiten en de aan deze besluiten ten grondslag liggende afweging en eventuele onderzoeksrapporten. Volledigheidshalve maak ik de leden attent op artikel 46b van het wetsvoorstel waarin wordt voorgeschreven dat in de besluiten ook melding gemaakt moet worden van de verstrekte verklaring van geen bezwaar.

c. Handhaving

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat het thans in het wetsvoorstel nog ontbreekt aan de formele oprichting van een natuurinspectie. Het eventueel oprichten daarvan is omstandig besproken in het AO van 29 januari 2002 op basis van mijn brief van 9 oktober 2001. Mijn benadering in deze is dat ik goede mogelijkheden zie om in de bestaande toezichtstructuur verbeteringen aan te brengen met het oog op een betere en snellere realisatie van het natuurbeleid. Ik ben dan ook niet voornemens te komen tot oprichting van een zodanige natuurinspectie.

De leden van de ChristenUnie vragen voorts wat de stand van zaken is rond de zogenoemde BOA's. In het bijzonder betreft dit de vraag of knel-

punten met betrekking tot bevoegdheden en bewapening binnenkort bevredigend worden opgelost.

De evaluatie heeft niet direct betrekking op deze laatste twee onderdelen. Het betreft een algemene evaluatie van de Regeling Buitengewoon opsporingsambtenaar. Bevoegdheden en bewapening zijn aspecten waarover bij aanvraag tot opsporingsbevoegdheden van geval tot geval wordt beslist. Ten algemene wordt door de Minister van Justitie een terughoudend beleid gevoerd met betrekking tot bewapening en ook de bevoegdheden dienen in beginsel direct gerelateerd te zijn aan de taken van de betreffende functionarissen.

d. Onteigening

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de onteigening als instrument voor de aankoop van gronden nauwelijks wordt gebruikt. De leden van de VVD-fractie informeren naar de grondslag voor onteigening in de Natuurbeschermingswet.

De onteigeningswet is het exclusieve kader en de grondslag voor onteigening. De hoofdregel in de onteigeningswet is dat onteigening in het belang van de natuurbescherming geschiedt bij formele wet. In die gevallen neemt onteigening logischerwijs veel tijd in beslag. Daarnaast biedt de onteigeningswet de mogelijkheid dat onteigening in het belang van de natuur plaatsvindt ter uitvoering van een bestemmingsplan of een landinrichtingsplan. In dat geval kan zonder formele wet de onteigeningsprocedure wordt gestart. Hierbij wordt aangetekend dat ook dan met de onteigeningsprocedures veel tijd is gemoeid.

De reden dat van onteigening zelden gebruik wordt gemaakt ligt naar mijn oordeel niet zozeer aan deze tijdrovende procedures maar veeleer aan het door de regering gevoerde beleid terzake van de verwerving van gronden voor natuur, waarbij vrijwillige medewerking en samenwerking voorop staan. Ik heb overigens geen reden te twijfelen dat met deze op vrijwilligheid gebaseerde aanpak in samenhang met de in het wetsvoorstel neergelegde instrumentarium aan de eisen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn niet kan worden voldaan.

e. Lasten

De leden van de PvdA-fractie vinden het gelet op de zwaarwegende habitattoets onverklaarbaar dat het voorgestelde stelsel tot administratieve lastenverlichting zal leiden. Verder verwachten deze leden dat de geringe kennis en ervaring bij de gemeenten en waterschappen tot een groot beroep op de rechter zal leiden. Tenslotte zijn leden van de PvdA-fractie benieuwd waarom er geen extra middelen voor de uitvoering ter beschikking zijn gesteld aan de desbetreffende overheden. De leden van de VVD-fractie vrezen voor extra uitvoeringslasten als gevolg van dit voorstel. Ook de leden van de SGP fractie vragen naar de lastenverzwaring en dan in het bijzonder voor bedrijfsleven en agrariërs.

De regering wijst erop dat ook thans reeds de habitattoets bestuurspraktijk is en dan bovendien in de lijn van het voorgestelde regime. De bescherming van de EHS en de daarvan deel uitmakende richtlijngebieden, zoals reeds lang neergelegd in het Structuurschema Groene Ruimte, gaat immers uit van overeenkomstige criteria als neergelegd in dit voorstel en welke neerkomen op een zogenoemde «nee-tenzij toets». Bovendien brengt de rechtstreekse werking van artikel 6 van de Habitatrichtlijn met zich mee dat thans ook ieder bestuursorgaan zich van de gevolgen van dit artikel dient te vergewissen. Dit geldt dus ook het bedrijfsleven en de agrarische sector.

Het voorgestelde regime beoogt deze bestuurspraktijk verder te stroomlijnen zodat dit alleen maar minder lasten met zich zal meebrengen voor alle betrokkenen. In dit licht bezien bestaat voor het verstrekken van extra middelen voor de uitvoering dan ook geen aanleiding.

De geduide stroomlijning van de bestuurspraktijk is hoofdzakelijk gelegen in:

- a. de in artikel 19e voorgestelde instructie aan bevoegde gezagen de habitattoets bij besluitvorming over plannen, projecten en andere handelingen in andere wettelijke kaders mee te nemen;
- b. de in artikel 19j voorgestelde coördinatieregeling, waarbij op verzoek van de initiatiefnemer van een plan, project of andere handeling de betrokken besluiten moeten worden gecoördineerd;
- c. de voorgestelde regeling in de artikelen 19e, tweede lid, en 19f, tweede en derde lid, op grond waarvan de voorgeschreven passende beoordeling in de milieu-effectrapportage volledig kan worden geïntegreerd en
- d. het in de artikelen 19g, vijfde lid, en 19i voorgestelde preventief toezicht met het oog op het waarborgen van kwalitatief goede en consistente besluitvorming.

Ten opzichte van de huidige praktijk kunnen de met het preventief toezicht gemoeide kosten als extra lasten worden beschouwd. Daartegenover staat evenwel een lastenverlichting omdat in beschermde natuurmonumenten gelegen in richtlijngebieden de vergunningplicht vervalt. Overigens biedt de figuur van de fictieve verklaring van geen bezwaar zoals eerder in deze nota is betoogd de mogelijkheid voor de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de provinciale besturen dit toezicht proportioneel in te zetten en onnodig hoge bestuurslasten in relatie tot het met dit toezicht te dienen belang te voorkomen.

f. Inwerkingtreding en evaluatie

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel niet een concrete datum van inwerkingtreding is genoemd. Er is immers spoed bij de noodzakelijke implementatie van de Habitatrichtlijn.

Het heeft de regering wijs geleden niet een concrete datum te noemen omdat het wetsvoorstel een materie omvat die, zoals ook blijkt uit de vragen gesteld in het verslag, tot vele discussie aanleiding kan geven; discussie waarvan niet op voorhand vaststaat, mede gezien de complexe materie, wanneer die kan zijn afgerond.

De leden van de PvdA-fractie missen een evaluatiebepaling. Bij nota van wijziging is een evaluatiebepaling opgenomen.

Artikelsgewijs

Artikel 1, E

De leden van de fractie van de VVD-fractie vragen of artikel 29, tweede lid, waarin de mogelijkheid is neergelegd om voor aanwijzingen criteria op te stellen, ook geldt voor de aanwijzingen van richtlijngebieden. Ik merk op dat dit niet het geval is. Een dergelijke voorziening is ook niet nodig omdat in de Vogel- en Habitatrichtlijn zelf de criteria zijn vermeld op grond waarvan gebieden al dan niet moeten worden aangewezen.

Voorts brengen de leden van de VVD-fractie naar voren dat in artikel 10a, derde lid, gesproken wordt over de ontwikkeling van natuurschoon. In antwoord op een daartoe strekkende vraag van deze leden merk ik op dat dit geen criterium is waarop Vogel- en Habitatrichtlijngebieden worden geselecteerd. Het bepaalde in het derde lid beoogt de veiligstelling van natuurwaarden van nationaal belang in reeds aangewezen richtlijn-

gebieden via het beschermingsregime van deze gebieden mogelijk te maken. Een dergelijke voorziening is nodig omdat in het wetsvoorstel is bepaald dat richtlijngebieden of delen daarvan niet langer als beschermd natuurmonument kunnen worden aangewezen. Dit om stapeling van beschermingsregimes in eenzelfde gebied te voorkomen. Zonder de voorziening in het derde lid zou het derhalve niet mogelijk zijn andere natuurwaarden dan die uit de Vogel- en Habitatrichtlijn te beschermen. De vraag van de leden van de fractie van VVD of de verwijzing in het derde lid naar het tweede lid correct is, kan ik bevestigend beantwoorden.

Artikel I,E

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van de PvdA merk ik op dat de instandhoudingsdoelstellingen tevens betrekking kunnen hebben op de landschappelijke betekenis van het gebied, mede in het licht van het gestelde in het Structuurschema Groene Ruimte.

De leden van de VVD-fractie informeren naar de relatie tussen het in het wetsvoorstel geregelde beheer en Programma Beheer.

Korthedshalve verwijs ik naar hetgeen ik hierover naar voren heb gebracht bij het onderdeel beheersplannen.

In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de VVD fractie merk ik op dat de zinsnede «in overeenstemming met onze Minister» betekent dat de betrokken besluiten van andere Ministers de instemming behoeven van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Ook als het de Minister van Defensie betreft.

Artikel I,G

In tegenstelling tot wat de leden van de CDA-fractie menen, merk ik op dat artikel 12, derde lid, wel degelijk van toepassing is op gebieden die op grond van artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn zijn aangemeld.

Artikel I, I

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regeling over het intrekken en wijzigen van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden niet in strijd is met deze richtlijnen, aangezien deze richtlijnen daar zelf niet of zeer summier in voorzien. De leden kan worden toegegeven dat de Vogelrichtlijn hier in het geheel over zwijgt en dat de Habitatrichtlijn de intrekking in geval van natuurlijke ontwikkelingen beschrijft. Hieruit mag echter niet de conclusie worden getrokken dat het wijzigen en intrekken van aanwijzingen niet mogelijk is. Een dergelijke redenering kan immers leiden tot merkwaardige situaties in de gevallen dat leefgebieden overeenkomstig het in artikel 6 van de Habitatrichtlijn neergelegde afwegingskader elders worden gecompenseerd. In dat geval moet het mogelijk zijn het opgegeven leefgebied partieel te onttrekken aan het richtlijngebied en tegelijkertijd middels een wijziging van het aanwijzingenbesluit het aangrenzende gecompenseerde leefgebied onder het beschermingsregime van het wetsvoorstel te brengen.

Artikel I, J

De leden van de fractie van het CDA merken op dat de doelstellingen van beschermde natuurmonumenten geheel moeten convergeren met die van het richtlijngebied waarin het gelegen is, omdat er anders toch nog twee verschillende regimes in een gebied ontstaan.

Hieromtrent breng ik naar voren dat artikel 15a uitsluitend eenzelfde juridisch beschermingsregime introduceert voor deze gebieden. Met andere

woorden voor de realisatie van de verschillende (inter)nationale natuurdoelen in het gebied staan dezelfde juridische instrumenten zoals het beheersplan, het voorgeschreven afwegingskader en het in het wetsvoorstel neergelegde toezicht- en handhavingsarrangement ter beschikking. Verder wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van deze nota.

Artikel I, M (algemeen)

Aan de leden van de CDA-fractie kan worden toegegeven dat het opschrift van paragraaf 2 en dat van Hoofdstuk V wellicht tot enige verwarring aanleiding kan geven.

De eerste artikelen 10a en artikel 27 in paragraaf 2 onderscheidenlijk Hoofdstuk V doen dat naar mijn oordeel zeker niet. In beide artikelen wordt expliciet vastgelegd dat paragraaf 2 uitsluitend betrekking heeft op de speciale beschermingszones als bedoeld in de Vogel- en Habitatrichtlijn. Artikel 27 zondert deze gebieden vervolgens uit van hoofdstuk V. Bij nota van wijziging is het opschrift gewijzigd.

Artikel I, M (artikel 19a)

In tegenstelling tot wat de leden van de CDA-fractie menen is het aan de provincies een beheersplan al dan niet te verlengen. De instemming van een eigenaar is daarvoor niet noodzakelijk.

Voorts informeren deze leden wat de reden is dat eigenaar/gebruiker niet wordt verplicht de in het beheersplan beschreven maatregelen ook daadwerkelijk uit te voeren. Ik merk hierover op dat artikel 19a, vierde lid, wel degelijk in een dergelijke verplichting voorziet.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van het CDA merk ik op dat in het wetsvoorstel geen termijnen zijn gesteld voor het opstellen van een beheersplan. De reden hiervan is dat deze plannen facultatief zijn en in het wetsvoorstel zijn voorgeschreven op het moment dat de instandhoudingsdoelstelling hiertoe noodzaakt. Dit zal naar verwachting voor elk richtlijngebied anders kunnen zijn.

De leden van de CDA- en de PvdA-fractie vragen of de conclusie juist is dat een beheersplan alleen maar verlengd kan worden met zes jaren. Ik merk op dat dit niet juist is. In het tweede lid is namelijk bepaald dat een beheersplan voor ten hoogste een periode van zes jaar kan worden vastgesteld en ten hoogste voor een gelijk tijdvak kan worden verlengd. Met dit tijdvak wordt bedoeld het tijdvak waarvoor het plan is vastgesteld. In de voorgestelde systematiek kan dat ook vier jaar zijn. In dat geval is verlenging met vier jaar mogelijk.

Voorts vragen deze leden of bijvoorbeeld tweejarige beheersplannen wel wenselijk zijn. Ik verwacht niet dat het in de praktijk veel zal voorkomen dat plannen voor minder dan vier jaar worden vastgesteld. In de huidige bestuurspraktijk hebben beheersplannen voor natuurgebieden veelal een langere doorlooptijd.

Tenslotte vragen de leden van de CDA-fractie waarom in het wetsvoorstel een bepaling ontbreekt die het mogelijk maakt een beheersplan tussentijds te wijzigen.

Hierover merk ik op dat met de bevoegdheid een beheersplan op te stellen tevens het wijzigen van een plan gegeven is. Een expliciete grondslag in het wetsvoorstel is daarvoor niet nodig.

Artikel I, M (artikel 19b)

De leden van de fractie van het CDA vinden de woorden «op het grondgebied waarvan» in artikel 19b, derde lid, minder gelukkig geformuleerd. De leden stellen voor de formulering «op grond waarvan te bezigen».

Met de huidige formulering wordt aangegeven dat deze overheden dienen

te worden betrokken bij het opstellen van het beheersplan voorzover dit plan tevens het grondgebied van deze overheden raakt.

De leden vragen voorts wat de status van het beheersplan is als het eenmaal is geïncorporeerd in een ander plan.

Uit een integraal plan moet ondubbelzinnig kunnen worden opgemaakt welke onderdelen als een beheersplan moeten worden beschouwd. Deze onderdelen moeten ook in het plan als zodanig worden geduid. In dat geval zijn aan die onderdelen de rechtsgevolgen die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, verbonden.

Voor het door de fractie gesignaleerde ontbreken van een regeling voor het wijzigen van een beheersplan verwijs ik korthedshalve naar hetgeen ik hierboven heb overwogen.

Artikel I, M (19b)

De leden van de PvdA-fractie willen tevens een overzicht van de gebieden die onder de werking van artikel 19b vallen. Een overzicht treft u aan in de bijlage.

Artikel I, J (19b)

De leden van de PvdA fractie vragen of de beheersplannen die thans worden opgesteld door Rijkswaterstaat en het Ministerie van Defensie voldoen aan de criteria van het wetsvoorstel. Ik acht het niet uitgesloten dat deze plannen niet geheel voldoen aan de eisen van het wetsvoorstel, aangezien bij het opstellen van deze plannen nog geen rekening kon worden gehouden met het voorliggende wetsvoorstel. Ik teken hierbij aan dat aan deze bestuursorganen wordt overgelaten een noodzakelijk geacht beheersplan op grond van dit wetsvoorstel al dan niet te integreren in de reeds bestaande planfiguren.

Artikel I, M (artikel 19c)

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom bij de aanschrijving tevens de hoogte van de schadeloosstelling zal worden bepaald. Ik merk op dat de voorgestelde aanschrijving tot het treffen van positieve beheersmaatregelen in het bestuursrecht een zeldzaam voorkomende figuur is. Een dergelijke inbreuk op het eigendomsrecht moet naar mijn oordeel met de nodige terughoudendheid worden betracht en met waarborgen worden omkleed, wil een dergelijk besluit niet wegens onrechtmatig overheidshandelen bij de bestuursrechter sneuvelen. Het tegelijkertijd vaststellen van de schadeloosstelling voor het bovennormale nadeel dat uitgaat van de aanschrijving voor de aangeschrevene acht ik dan ook onontkoombaar.

De stelling van de leden van de PvdA-fractie dat de aangeschrevene reeds een beheersvergoeding heeft genoten behoeft niet altijd het geval te zijn. Ik teken hierbij overigens aan dat een beheersvergoeding niet op grond van een beheersplan zoals de leden menen maar op grond van de subsidieregelingen van Programma Beheer wordt verstrekt. Ik ga er vanuit dat in de gevallen dat gebruik wordt gemaakt van de beheersvergoeding in het kader van Programma Beheer de beheersverplichtingen ook overeenkomstig de subsidievoorwaarden zullen worden uitgevoerd dan wel dat deze via de daarvoor geëigende middelen uit Programma Beheer kunnen worden afgedwongen. Ik verwacht dat van het aanschrijvingsinstrument veeleer gebruik moet worden gemaakt in situaties dat er van een subsidierelatie en daarmee van een beheersvergoeding geen sprake is. Het vaststellen van een schadeloosstelling moet overigens geschieden

volgens de regels in artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit betekent onder meer dat voor een vergoeding van de schade geen grond is als reeds op andere wijze in een vergoeding is voorzien. Ik onderschrijf het standpunt van de leden van de PvdA-fractie dat bij het vaststellen van de schadeloosstelling de kosten van de aanschrijving in mindering moeten worden gebracht.

Met betrekking tot de aanschrijvingsbevoegdheid ingeval een beheersplan door een rijksinstelling niet wordt uitgevoerd merk ik op dat deze berust bij de minister onder wiens verantwoordelijkheid het betrokken gebied valt.

De leden van de PvdA fractie vragen of de milieu effect rapportage zoals deze in Nederland gebruikelijk zijn door de Europese Commissie worden beoordeeld als toereikende wijze beoordeling van plannen of projecten. De Europese Commissie heeft in haar handleiding aangegeven dat in principe de milieu effect rapportage kan gelden als bij de Habitatrichtlijn voorgeschreven passende beoordeling.

Artikel I, M (artikel 19d)

De leden van de PvdA-fractie vragen of het verbod zich alleen uitstrekt tot handelingen die het karakter van het richtlijngebied aantasten of ook tot handelingen die het karakter van natuurmonument aantasten. Ik merk op dat voor richtlijngebieden die zich tevens kwalificeren als beschermd natuurmonument het verbod op beide door de leden aangeduide handelingen betrekking heeft.

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 kan worden vervangen door «neemt in acht». Ik merk op dat de formulering «neemt in acht» met zich meebrengt dat er niet van afgevoerd mag worden. Deze consequentie brengt artikel 6 van de Habitatrichtlijn evenwel niet met zich mee. Er is wel degelijk ruimte voor afwijken binnen het daarvoor gegeven afwegingskader.

Ten aanzien van het derde lid van artikel 19e breng ik onder de aandacht dat deze bepaling het mogelijk maakt dat naast de voorwaarden en beperkingen waarin de betreffende sectorale wet voorziet, ook voorwaarden en beperkingen aan een besluit kunnen worden verbonden met het oog op de bescherming van de natuurwaarden van het richtlijngebied.

Artikel I, M (artikel 19f)

Ik onderschrijf het oordeel van de leden van de CDA-fractie dat de passende beoordeling uit hoofde van artikel 19f op schrift moet worden gesteld en met redenen omkleed. Dit behoeft evenwel niet expliciet in het wetsvoorstel te worden geregeld nu dit reeds rechtstreeks voortvloeit uit de eisen die de Algemene wet bestuursrecht in het algemeen aan besluiten stelt.

Met betrekking tot de door deze leden voorgestelde redactionele aanpassing van artikel 19f merk ik op dat de huidige tekst geheel strookt met die van de Habitatrichtlijn. De huidige tekst kan in mijn ogen dan ook gehandhaafd blijven.

Artikel I, M (artikel 19g)

De leden van de VVD-fractie informeren of met «zekerheid» in dit artikel bedoeld wordt op een objectieve of absolute zekerheid en wie dat bepaalt. Hierover merk ik op dat het in eerste instantie aan het bevoegd gezag is

op basis van de passende beoordeling de zekerheid te verkrijgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het richtlijngebied niet zal aantasten. In hoogste instantie is het de bestuursrechter die in het kader van een beroepsprocedure gevraagd kan worden hierover een oordeel te vellen. Naar mijn stellige overtuiging kan het bevoegd gezag onderscheidenlijk de bestuursrechter daarbij niet anders dan kiezen voor een objectieve benadering van dit begrip. In feite komt dit erop neer dat uit de passende beoordeling op een niet arbitraire wijze moet kunnen worden afgeleid dat van aantasting geen sprake is. In dit licht bezien moet aan de passende beoordeling dan ook hoge eisen worden gesteld.

Ten aanzien van de door de leden van de CDA-fractie geconstateerde leemte, dat voor alternatieve oplossingen die significante gevolgen hebben niet voorzien is in een passende beoordeling, merk ik op dat de keuze voor een dergelijk alternatief er in resulteert dat een daarop toegesneden besluit moet worden genomen, waarvoor eveneens het in dit wetsvoorstel neergelegde afwegingskader is voorgeschreven.

De leden van de PvdA fractie zien graag nader aangeduid worden wanneer sprake is van de situatie dat alternatieve oplossingen voor een plan of project aanwezig zijn. Ik merk hierover op dat een dergelijk oordeel niet in zijn algemeenheid gegeven kan worden doch slechts geanalyseerd en gerelateerd moet worden aan een concreet geval. Wel biedt de handhaving van de Europese Commissie aanknopingspunten hoe een dergelijk onderzoek naar alternatieven ingericht moet worden. In de eerste plaats is de Commissie van oordeel dat de beoordeling moet geschieden in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het desbetreffende richtlijngebied. De eerste stap is daarin alternatieven te onderzoeken die met een geringere aantasting van het gebied gepaard gaan. Ik ben voornemens deze aanpak in de al eerdere aangekondigde handreiking verder uiteen te zetten.

Artikel I,M (artikel 19h)

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom in het vierde lid van dit artikel het uitgangspunt dat compensatie plaatsvindt voordat de significante gevolgen zich voordoen, wordt gerelativeerd. Ik merk hierover op dat deze bepaling geheel in lijn is met de interpretatie van de Europese Commissie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn op dit punt. Hierbij teken ik aan dat uit het gegeven dat compensatie moet plaatsvinden met het oog op de algehele samenhang van Natura 2000 voortvloeit dat het moet gaan om reële compensatie. Het is derhalve niet nodig om financiële compensatie als zodanig in het wetsvoorstel uit te sluiten.

Artikel I, M (artikel 19j)

In antwoord op vragen van de PvdA-fractie over de werking van de coördinatie bepaling, merk ik op dat in alle gevallen dat door een initiatiefnemer om coördinatie wordt verzocht ook daadwerkelijk gecoördineerd moet worden. Indien bestuursorganen hier in goed overleg niet uitkomen wordt het naast hogere bestuursorgaan tot coördinatie geroepen. Voor gemeenten en waterschappen is dat het provinciaal bestuur. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie hoe wordt verhinderd dat bestuursorganen op elkaar wachten bij het treffen van onder meer natuurcompenserende maatregelen. Voorzover de leden menen dat bestuursorganen hierin een verantwoordelijkheid hebben, breng ik naar voren dat dit alleen het geval is als een bestuursorgaan zelf initiatiefnemer is van een plan of project. Het is immers aan de initiatiefnemer die een plan of project wil realiseren met significante gevolgen om in compensatie te voorzien.

De door de leden van de CDA-fractie voorgestelde redactionele wijziging van het eerste lid is reeds bij nota van verbetering in het wetsvoorstel doorgevoerd.

Artikel I, M (artikel 19I)

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik op dat de zorgplicht bepaling geldt voor een ieder. In het stelsel van het wetsvoorstel kan de bepaling worden gezien als vangnet om apert onzorgvuldig handelen in richtlijngebieden te kunnen aanpakken zoals onzorgvuldig rookgedrag van wandelaars en dergelijke. Het is niet zo dat individuele bestuurders en ambtenaren in de uitoefening van hun dagelijks werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld in het kader van de voorbereiding van besluiten, waarop het afwegingskader van dit wetsvoorstel van toepassing is, op grond van dit artikel kunnen worden aangesproken. Voor de aanpak van grove onzorgvuldigheid of opzettelijk onjuist handelen staan andere wegen open die buiten het bestek van deze wettelijke regeling vallen.

Artikel I, O

De door de leden van de CDA-fractie voorgestelde redactionele wijziging van het vierde lid is reeds bij nota van verbetering in het wetsvoorstel doorgevoerd.

De leden van de CDA-fractie willen voorts graag vernemen of overwogen is de toegang totaal te verbieden.

Hierover merk ik op dat uitgangspunt is de natuur toegankelijk te houden voor mensen. Deze visie heeft de regering ook neergelegd in de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Anderzijds dient de natuur ook te worden beschermd tegen verstoring. Om die reden moet de toegang ook kunnen worden geweigerd. Het zal dus telkens nodig zijn deze belangen goed tegen elkaar af te wegen. Het in dit artikel neergelegde relatieve verbod biedt hiervoor de mogelijkheid.

Artikel I, P

De leden van de PvdA-fractie betwijfelen of slechts bij betekenende inbreuken gebruik kan worden gemaakt van de in artikel 21 neergelegde bevoegdheid van provincies om zelf maatregelen in het betrokken richtlijngebied te treffen.

De regering heeft in de correspondentie met de Europese Commissie nadrukkelijk naar voren gebracht dat inbreuken op het eigendomsrecht, ook als die uit de Habitatrichtlijn direct voortvloeien, in Nederland met grote terughoudendheid worden betracht. De Europese Commissie heeft op dit punt niet expliciet gereageerd in haar nadien uitgebrachte advies, waarin zij aangaf zich te kunnen vinden in de geschetste contouren van het wetsvoorstel. Ook uit ambtelijke contacten met de Europese Commissie zijn er geen bezwaren tegen evengenoemde benadering naar voren gebracht. Hierbij wordt aangetekend dat de ervaring leert dat de Europese Commissie zich in dit soort zaken over het algemeen terughoudend opstelt. In dit licht bezien zie ik vooralsnog geen aanleiding met de Europese Commissie nader overleg te voeren.

De door de leden van de CDA-fractie voorgestelde redactionele aanpassing van het vierde lid heb ik bij nota van wijziging in het wetsvoorstel aangebracht.

Artikel I, Q

De door de leden van de CDA-fractie voorgestelde redactionele aanpas-

sing van het vierde lid heb ik bij nota van wijziging in het wetsvoorstel aangebracht.

Artikel I, S

Deze regeling kan worden gezien als een noodoplossing om te voldoen aan internationale verplichtingen en de procedure van een formele wet of algemene maatregel van bestuur niet kan worden afgewacht.

Artikel I, T

Kortheidshalve verwijs ik naar hetgeen ik hierover onder het opschrift «Lasten» naar voren heb gebracht.

Ten aanzien van de door de leden van het CDA voorgestelde redactionele aanpassing van het eerste lid merk ik op dat het woord «kunnen» betrekking heeft op de hogere kosten. De huidige redactie kan daarom worden gehandhaafd.

Artikel I, U

De reden dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een verklaring van geen bezwaar is gelegen in het feit dat tegen het primaire besluit, waarvoor de verklaring wordt afgegeven reeds bezwaar en beroep open staat. De bezwaren tegen de afgifte van de verklaring kunnen daar worden ingebracht.

De door de leden van de CDA-fractie voorgestelde redactionele wijziging heb ik bij nota van wijziging aangebracht.

Artikel I, CC

In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA merk ik op dat onder «onverwijld» zo spoedig mogelijk dient te worden verstaan.

Voorts merk ik op dat de in artikel 46a bedoelde termijn van zes weken is gekoppeld aan het verzoek van het bestuursorgaan, die een besluit neemt waarvoor een verklaring van geen bezwaar vereist is. Uit de voorgestelde procedure voor de verklaring van geen bezwaar vloeit voort dat een dergelijk verzoek niet eerder wordt gedaan dan nadat van het bestuursorgaan een ontwerp-besluit is ontvangen.

Artikel I, EE

De leden van de PvdA-fractie vragen of de procedure van artikel 12 Natuurbeschermingswet gelijk kan worden gesteld met die van artikel 19d. Ik merk op dat dit inderdaad het geval is.

Artikel II

In antwoord op een vraag van de PvdA-fractie hoe hoog de sancties zijn die in het kader van de Wet op de economische delicten kunnen worden opgelegd, merk ik op dat ten hoogste een gevangenisstraf van twee jaar kan worden opgelegd of een boete van maximaal 11 250,- euro.

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

| gebied | prov. | beheer Staat |
|---|----------|--------------|
| Arkemheen | Gld | ged |
| Eilandspolder | NH | ged |
| Fochteloërveen | Fr/Dr | ged |
| Gelderse Poort | Gld | ged |
| IJssel | O | ged |
| Leenderbos en Groote Heide | NB | ged |
| Neder-Rijn | Gld/U | ged |
| Sallandse Heuvelrug | O | ged |
| Veluwe | O | ged |
| Verdronken Land van Saeftinge | Z | ged |
| Waal | Gld | ged |
| Weerter- en Budelerbergen | NB/L | ged |
| Zwarte Water en Overijsselse Vecht gedeeltelijk | O | ged |
| Bargerveen | Dr | + |
| Biesbosch | NB/ZH | + |
| De Wilck | ZH | + |
| Deelen | Fr | + |
| Deurnese Peel | NB/L | + |
| Donkse Laagten | ZH | + |
| Drontermeer | FI | + |
| Eemmeer, Gooimeer, IJmeer | NH/U | + |
| Engbertsdijkvenen | O | + |
| Friese IJsselmeerkust | Fr | + |
| Grevelingen | Z | + |
| Groote Peel | NB/L | + |
| Haringvliet | ZH | + |
| Hollands Diep | ZH/NB | + |
| IJmeer | NH | + |
| IJsselmeer | O/Gld/NH | + |
| Ketelmeer en Vossemeer | FI | + |
| Kil van Hurwenen | Gld | + |
| Kwade Hoek | ZH | + |
| Lauwersmeer | Gr/Fr | + |
| Lepelaarplassen | FI | + |
| Mariapeel | L | + |
| Markermeer | NH/FI | + |
| Meinweggebied | L | + |
| Oosterschelde/Markiezaatsmeer | NB/Z | + |
| Oostvaardersplassen | FI | + |
| Van Oordt's Mersken e.o. | Fr | + |
| Veerse Meer | Z | + |
| Veluwemeer | FI/Gld | + |
| Volkerakmeer | NB/ZH/Z | + |
| Voordelta | ZH/Z | + |
| Waddenzee-eilanden, Noordzeekustzone, Breebaart | NH/Fr/Gr | + |
| Waddenzee | NH/Fr/Gr | + |
| Weerribben | O | + |
| Westerschelde | Z | + |
| Wolderwijd en Nuldernauw | FI/Gld | + |
| Zoommeer | Z/NB | + |
| Zwarte Meer | O | + |
| Zwin | Z | + |