

Vergaderjaar 2012–2013

32 002

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met uitbreiding van de werkingssfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN¹

Vastgesteld 9 juli 2013

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet. Deze leden erkennen dat de Europese en internationale afspraken en verplichtingen ook de Exclusieve Economische Zone bestrijken. Toch zijn deze leden bezorgd over de gevolgen van deze wetswijziging en het aanwijzen van maritieme Natura 2000-gebieden. Deze leden hebben enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met veel belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen aan de regering. De leden van de **GroenLinks**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben een aantal vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben een aantal vragen.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijner (VVD) (*voorzitter*), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) Thissen (GL), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Van Bortel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA), Postema (PvdA), Vlietstra (PvdA) (*vicevoorzitter*), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), Bröcker (VVD), Beckers (VVD), Van Beek (PVV), Gerkens (SP)

De leden van de **D66**-fractie hebben met interesse kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in het voorstel om in navolging van het actieplan van de Europese Commissie om biodiversiteitsverlies tegen te gaan, de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora en faunawet uit te breiden tot de Nederlandse Exclusieve Economische Zone. Op deze manier wordt de biodiversiteit in de Noordzee beter gewaarborgd, wat Nederland en de Europese Unie zowel ecologische als economische voordelen oplevert. Deze leden hebben enkele vragen.

Algemeen

Op zich pleit naar de mening van de leden van de **VVD**-fractie het nodige voor het aanwijzen van waardevolle natuurgebieden in de Noordzee als deel van het Europese Natura 2000-territoir. Bescherming van het zeemilieu en het tegengaan van de afbraak van de biodiversiteit heeft zin. Opgemerkt moet echter worden dat de Natura 2000-verplichtingen te land al tot buitengewoon moeilijke opgaven leiden, dat hiervoor grote financiële offers moeten worden gebracht en dat het niet eenvoudig is de externe werking zodanig te beheersen dat dit bestaande en nieuwe economische activiteiten in de omgeving van deze gebieden niet frustreert. Deze leden vragen de regering of deze complexiteit niet veel groter wordt in de maritieme ecologische sfeer.

De Habitatrichtlijn verplicht er toe om een gunstige staat van instandhouding te behouden of te bereiken en niet om een bepaald historisch niveau van instandhouding te behouden of opnieuw te bereiken. De leden van de **PVV**-fractie vragen of het dan kan zijn dat de te bereiken gunstige staat op een hoger niveau ligt dan het historische niveau. En wat wordt door de regering gezien als het historische niveau?

Europese en internationale verplichtingen

In de memorie van toelichting is te lezen dat door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in een arrest van 20 oktober 2005 is bevestigd dat de werkingssfeer van de Habitatrichtlijn zich ook uitstrekt tot de Exclusieve Economische Zone. Het Hof heeft zich in deze zaak niet uitgelaten over de toepassing van de Vogelrichtlijn in de Exclusieve Economische Zone. Uit de doelstelling van deze richtlijn en het feit dat de vogelrichtlijngebieden onderdeel zijn van Natura 2000, kan volgens de regering evenwel worden geconcludeerd dat de Vogelrichtlijn ook van toepassing is in de Exclusieve Economische Zone. De leden van de **PVV**-fractie vragen of alle vogelrichtlijngebieden onderdeel zijn van Natura 2000. Of kunnen zij onderdeel zijn van Natura 2000?

Bevoegdheden van Nederland in de Exclusieve Economische Zone

In paragraaf 3 van de memorie van toelichting lezen de leden van de **PVV**-fractie dat Nederland op grond van het VN-Zeerechtverdrag over voldoende bevoegdheden beschikt om in de Exclusieve Economische Zone regelend en handhavend op te treden ter bescherming van gebieden en soorten, zoals door de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet beoogd. Hierbij gaat het ook om bevoegdheden om regels te stellen die anderen binden, onder wie andere staten en de onderdanen van die staten, en om de bevoegdheid om die regels te handhaven. Hierbij moeten wel de vrijheden die andere staten in de Exclusieve Economische Zone genieten, waaronder de vrijheid van scheepvaart, in acht worden genomen. Deze leden vragen de regering in hoeverre nationale koppen enkel gaan gelden voor de Nederlandse scheepvaart. En in hoeverre kan de Nederlandse scheepvaart hier economische schade van onder vinden?

Aanwijzing van beschermde gebieden

De behandeling van het wetsvoorstel heeft bijna 5 jaar geduurd. Om te bevorderen dat geen verdere vertraging wordt opgelopen bij de bescherming van belangrijke natuurwaarden is het naar de mening van de leden van de **PvdA**-fractie van belang dat voortvarendheid wordt betracht bij het aanwijzen van gebieden en het opstellen van beheersplannen. Graag worden deze leden geïnformeerd wanneer de gebiedsaanwijzing een feit is.

Voordat een besluit tot aanwijzing van de Habitatrichtlijngebieden wordt genomen, dient eerst een communautaire procedure te worden doorlopen (artikel 4 van de Habitatrichtlijn). Deze procedure bestaat eruit dat de lidstaat een voorstel doet aan de Europese Commissie, waarna de Commissie een besluit neemt over de plaatsing van de gebieden op de lijst van gebieden van communautair belang. Voor Vogelrichtlijngebieden is niet voorzien in een voorafgaand besluit van de Europese Commissie: de lidstaten wijzen de gebieden aan en stellen de Europese Commissie daarvan op de hoogte (artikel 4 van de Vogelrichtlijn). De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering wat de reden is dat er voor Vogelrichtlijngebieden niet is voorzien in een voorafgaand besluit van de Europese Commissie.

Een algemene ruimtelijke grens voor externe werking bestaat niet, bepalend zijn de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de soorten en habitattypen in het desbetreffende Natura 2000-gebied, ongeacht de afstand tot het beschermde gebied. Of en in welke mate er sprake zal zijn van externe werking van bestaand gebruik wordt duidelijk in het beheerplanproces dat zal volgen op de definitieve aanwijzing van de mariene Natura 2000-gebieden. Dan vindt concrete toetsing plaats van de mogelijke negatieve effecten van bestaand gebruik buiten de beschermde gebieden op de doelrealisatie binnen die gebieden. In de periode totdat het beheerplan is vastgesteld, geldt voor dergelijk gebruik alleen een vergunningplicht voor activiteiten die als projecten met mogelijk significante gevolgen kunnen worden aangemerkt. Kan dit niet tot gevolg hebben dat er hele grote gebieden «op slot» gaan voor economische en recreatieve activiteiten, zo vragen de leden van de **PVV**-fractie aan de regering. In hoeverre kan een Natura 2000 gebied weer een «gewoon» gebied worden?

Regels ter bescherming van Natura 2000-gebieden

Als er veel onduidelijk is rond de doorwerking van allerlei activiteiten in de Noordzee op de aangewezen Natura 2000-gebieden, wordt het dan niet ondoenlijk voor de vergunningaanvrager om aan te tonen hoe die werking uitvalt en hoe eventuele compenserende maatregelen dit weer zouden kunnen corrigeren, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie. Indien hierop ook nog het voorzorgprincipe van toepassing wordt verklaard, hoe kan dan voorkomen worden dat economische activiteiten gefrustreerd raken?

De leden van de **VVD**-fractie zouden graag nadere uitleg hebben hoe de regering zich het beheerplan voor de drie gebieden voorstelt. Welke doelstellingen en restricties zullen in het beheerplan worden opgenomen? Hoe zal worden vastgelegd wat precies significant versturende effecten zijn, hoe dit werkt en waaruit succesvolle maatregelen bestaan? Dit laatste speelt temeer daar de externe werking geen heldere, afgebakende ruimtelijke begrenzing kent. Dit roept bij deze leden dus de vraag op, op welke wijze het beheerplan duidelijkheid zal geven. Eveneens roept het de vraag op hoe de concrete toetsing van mogelijk negatieve effecten gestalte zal worden gegeven. Hoe stelt de regering zich de zogenaamde

verstorings- en verslecheringstoets voor? Waaruit zullen de aanschrijvingsmaatregelen bestaan ten aanzien van het bestaand gebruik? Als blijkt dat preventieve of herstelmaatregelen tot buitenproportionele kosten leiden, kan dit dan leiden tot beëindiging van het bestaand gebruik? Hetzelfde geldt overigens voor vergunningseisen ten behoeve van nieuwe activiteiten: hoe restrictief kunnen deze eisen uitpakken? Waar ligt de grens van wat haalbaar en betaalbaar wordt genoemd? Deze leden zouden een concrete beantwoording van bovenstaande vragen op prijs stellen. Het gaat er deze leden ook om dat er bij onduidelijkheden en moeizaam tot stand komende besluitvorming niet sluipend wordt uitgeweken naar langdurige en dus frustrerende procedures.

Kan de regering aan de leden van de **CDA**-fractie toelichten hoe zij gevolg wil geven aan de motie Slob/Geurts (32 002, nr. 32), namelijk een balans vinden tussen maximale natuurbescherming en minimale economische schade in het ontwikkelen van maatregelpakketten?

Kan de regering de leden van de **CDA**-fractie reeds een inschatting geven van hoe deze balans uitpakt ten aanzien van de drie gebieden – de Doggersbank, Klaverbank en het Friese Front – die concreet onder de Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet zullen vallen teneinde te voldoen aan de Habitat- en Vogelrichtlijn? Is al bekend welke kosten dit voor overheid en betrokken bedrijven met zich mee zullen brengen?

De leden van de **PVV**-fractie lezen in de memorie van toelichting het volgende. De Habitatrichtlijn schrijft voor welke maatregelen worden getroffen ter bescherming van Natura 2000-gebieden. Het gaat er hierbij om dat er geen verslechering plaatsvindt van de kwaliteit van de habitats en de habitats van soorten in dat gebied, en dat er geen significante verstoring optreedt van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Projecten en plannen die significante gevolgen voor een gebied kunnen hebben, in die zin dat de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied in gevaar kunnen komen zijn onderworpen aan een passende beoordeling. Toestemming voor het project kan door het bevoegd gezag alleen worden verleend, als uit de passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast. Een uitzondering geldt ingeval er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, er geen alternatieven zijn en compenserende maatregelen worden getroffen om de samenhang van Natura 2000 te waarborgen (artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn). Deze leden vragen de regering of zij met de term zekerheid, 100% zekerheid bedoelt. Hoe wil de regering zekerheid kunnen krijgen? Is de regering het met deze leden eens dat het een ondoenlijke zaak voor een project is om aan te tonen dat enkel de activiteiten voortvloeiende uit dat project, significante gevolgen voor een gebied hebben?

In het beheerplan wordt nauwkeurig in beeld gebracht waar de te beschermen natuurwaarden liggen en welke bescherming zij behoeven. Voor de invulling en uitvoering van de beheerplannen geldt het uitgangspunt van haalbaarheid en betaalbaarheid. Het beheerplan wordt opgesteld nadat er een gebied is aangewezen. Is de regering het met de leden van de **PVV**-fractie eens dat het raadzaam is om een beheerplan op te stellen, voordat er definitief een gebied wordt aangewezen, zodat de consequenties beter inzichtelijk zijn?

Voor projecten en andere handelingen die zijn opgenomen in een beheerplan, en die overeenkomstig de voorschriften van het beheerplan worden uitgevoerd, is geen vergunning vereist. Op basis van welke criteria kunnen projecten en andere handelingen worden opgenomen in

het beheerplan, zo vragen de leden van de PVV-fractie aan de regering. Kan de regering aangeven om wat voor projecten en handelingen dat gaat?

De leden van de PVV-fractie lezen voorts in de memorie van toelichting dat een van de rechtsgevolgen van dit wetsvoorstel is dat nu ook projecten of andere handelingen die in de Exclusieve Economische Zone plaatsvinden, maar waarvan de negatieve gevolgen zich uitstrekken tot Natura 2000-gebieden in de territoriale zee of op land, vergunningplichtig kunnen worden op grond van de Natuurbeschermingswet. Tot nu toe was dat niet het geval omdat de Natuurbeschermingswet 1998 niet van toepassing was in de Exclusieve Economische Zone en derhalve ook activiteiten aldaar niet vergunningplichtig konden zijn op grond van die wet. Ook niet als deze activiteiten negatieve gevolgen zouden kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden in de territoriale zee of op land. De externe werking die is verbonden aan de aanwijzing van Natura 2000-gebieden betekent dat ook projecten of andere handelingen die buiten deze gebieden plaatsvinden (in de Exclusieve Economische Zone, de territoriale zee of op land), maar wel negatieve gevolgen hebben voor die gebieden, vergunningplichtig kunnen zijn op grond van de Natuurbeschermingswet. Deze leden vragen de regering wat de financiële gevolgen zijn van de vergunningsverplichting. En in hoeverre zijn de kosten te overzien betreffende de externe werking? Zowel voor de overheid als voor instanties en bedrijven? In hoeverre blijven bestaande vergunningen geldig? En hoe groot is de kans op verlenging van de bestaande vergunningen indien dit wetsvoorstel van kracht wordt?

Relatie met het gemeenschappelijk visserijbeleid

In het advies van Raad van State bij het wetsvoorstel lezen de leden van de **PvdA**-fractie dat weliswaar het Gemeenschappelijk Visserijbeleid exclusief is voorbehouden aan de Europese Unie, maar dat, zolang op communautair niveau geen passende maatregelen zijn vastgesteld die visserijactiviteiten reguleren ter bescherming van het mariene milieu, lidstaten zelf maatregelen dienen te treffen om te voldoen aan hun verplichtingen op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Graag ontvangen deze leden van de regering een onderbouwing van de keuze om, in afwijking van het advies van de Raad van State, visserijactiviteiten uit te zonderen.

De leden van de PvdA-fractie gaan ervan uit dat de regering het met hen eens is dat ter bescherming van het mariene milieu ook regulerende maatregelen getroffen moeten kunnen worden met betrekking tot visserij. Deze leden zijn dan ook benieuwd welke activiteiten sinds 2009 door de regering en de Europese Commissie zijn ondernomen om tot die passende maatregelen te komen en wat daarvan het resultaat is, dan wel wanneer de regering verwacht dat dit gaat gebeuren.

Maatregelen betreffende vissersactiviteiten vallen onder het gemeenschappelijk visserijbeleid, dat geldt ook voor de Natura 2000-gebieden. De regering is van oordeel dat de integratie van de natuurbeschermingsmaatregelen in het gemeenschappelijk visserijbeleid belangrijke voordelen heeft uit het oogpunt van een effectieve verwezenlijking van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Zo ontstaat er een internationaal *level playing field*: er worden gelijksoortige beschermende maatregelen voor gelijksoortige natuurwaarden getroffen, die van toepassing zullen zijn op alle betrokken vissersvaartuigen in het gebied, waardoor er minder risico bestaat op verplaatsing van visserijactiviteiten. Toch kan de regering een nationale kop plaatsen met extra maatregelen betreffende de Natura 2000-gebieden. Deze extra maatregelen gaan dan

alleen gelden voor de Nederlandse vissers. De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering hoe er dan sprake kan zijn van een gelijk speelveld. Worden de Nederlandse vissers dan niet achterstand gezet? Zijn er andere lidstaten die ook nationale koppen plaatsen op hun Natura 2000-gebieden? Zo ja, welke landen en gebieden zijn dat dan?

Ondanks het doel van dit wetsvoorstel om door middel van het uitbreiden van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet de biodiversiteit in de Noordzee beter te waarborgen, neemt de regering de stelling van de Europese Commissie over dat handelingen die worden gedaan in het kader van het Europese gemeenschappelijk visserijbeleid, niet in strijd zijn met de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet. Dit beleid omvat een door de Europese Commissie opgesteld beheersplan van de aquacultuur in Europese wateren, maar laat wel ruimte voor gereguleerde vormen en hoeveelheden van visvangst. De leden van de fractie van **D66** constateren dat, mede doordat visvangst van invloed is op meer de gevangen vis alleen, een generiek beheersplan niet garandeert dat verstoring in de specifieke Natura 2000-gebieden kan worden voorkomen. In hoeverre verwacht de regering dat verstoring in de Doggersbank, Klaverbank en het Friese Front door handelingen onder het gemeenschappelijk visserijbeleid zal plaatsvinden? Nederland wordt op basis van het toewijzen van deze gebieden verantwoordelijk voor de handhaving van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet. Op welke manier kan de regering de Europese Commissie aanspreken, mocht het beheersplan in het gemeenschappelijk visserijbeleid niet toereikend blijken?

Specifieke gevolgen voor activiteiten in de Exclusieve Economische Zone

Het Integraal Beheersplan Noordzee 2015 (IBN 2015) bevat een integraal afwegingskader voor de vergunningverlening. Dit houdt in dat indien voor de betrokken activiteit een verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapportage geldt (en er dus mogelijk significante effecten zijn), daarvoor het integraal afwegingskader moet worden doorlopen. Hierbij wordt een toets van de gevolgen voor de natuurwaarden uitgevoerd die vergelijkbaar is met de toets die op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 plaatsvindt bij het besluit over vergunningverlening. In het algemeen is dan ook de verwachting dat activiteiten die zijn vergund met inachtneming van het afwegingskader van het IBN 2015, ook na het doorlopen van het afwegingskader van de Natuurbeschermingswet 1998 – eventueel onder nadere voorwaarden – doorgang kunnen vinden. De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering in hoeverre de toets op basis van het afwegingskader verschilt van het IBN 2015 met de toets die op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 plaatsvindt bij het besluit over vergunningverlening.

Een en ander ligt anders voor activiteiten die tot nu toe niet vergunningplichtig waren of vergunningplichtig, maar waarvoor geen plicht tot het opstellen van een milieueffectrapportage geldt. Deze zullen in het kader van een mogelijke vergunningplicht op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 voor het eerst aan een toets van de gevolgen voor de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied moeten worden onderworpen. Kan de regering de leden van de **PVV**-fractie aangeven om welke activiteiten het hierbij dan gaat. Als er geen vergunningsplicht was, dan zouden er toch ook geen significante effecten zijn? Kan de regering dit nader toelichten?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken verzoeken de regering de memorie van antwoord uiterlijk 6 september 2013 aan de Eerste Kamer te zenden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Kneppers-Heijnert

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
De Boer