

Vergaderjaar 2006–2007

30 690

Natuurbeleid; een onnodig groeiend ongenoegen

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 13 maart 2007

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan initiatiefnemers van de initiatiefnota «Natuurbeleid; een onnodig groeiend ongenoegen» (Kamerstuk 30 690, nr. 2).

De initiatiefnemers hebben deze vragen beantwoord op 13 maart 2007. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Schreijer-Pierik

De griffier van de commissie,
Van Leiden

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), fng. ondervoorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), fng. voorzitter, Atsma (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Jager (CDA), Ormel (CDA), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Roefs (PvdA), Neppérus (VVD), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Cramer (ChristenUnie), Koppejan (CDA), Graus (PVV), Vermeij (PvdA), Zijlstra (VVD), Thieme (PvdD) en Polderman (SP).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Luijben (SP), Gill'ard (PvdA), Bokestijn (VVD), Van Hijum (CDA), Van Bochove (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Koşer Kaya (D66), Van Leeuwen (SP), Dezentjé Hamming (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Vacature (PvdA), Van Baalen (VVD), Kant (SP), Blom (PvdA), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Spies (CDA), Agema (PVV), Kuiken (PvdA), Ten Broeke (VVD), Ouweland (PvdD) en Lempens (SP).

1

Kunt u aangeven op welke wijze uw voorstel tot salderen verbetering aanbrengt in de samenhang, kwaliteit en bescherming van de natuurgebieden? Kunt u in uw antwoord ingaan op de aanbevelingen van de Algemene rekenkamer in het rapport Ecologische hoofdstructuur (EHS), waaruit blijkt dat kwaliteit, samenhang en bescherming van de EHS te wensen overlaat?

De Algemene Rekenkamer constateert dat er tal van knelpunten zijn in de realisatie van de EHS, zoals onduidelijke formulering van doelstellingen voor omvang en samenhang, gebrek aan sturing door het ministerie van LNV, onvolledige monitoring van de voortgang en planologische onduidelijkheid. Dat zijn echter niet de kwesties waar het in het kader van de initiatiefnota om gaat. Een probleem van Natura 2000 is dat veel projecten – zelfs natuurontwikkelingsprojecten – die een netto natuurwinst opleveren niet door mogen gaan omdat het bestaande zo goed beschermd wordt, dat het potentieel aan natuurwaarden niet kan worden gerealiseerd (zie bijv. VROM.nl, jaargang 08, nr. 04, «Trage koploper»). Natuurontwikkeling, nota bene een Nederlands concept, krijgt zodoende onvoldoende plaats meer in Natura 2000. In de Ecologische Hoofdstructuur is wel ruimte voor saldering. Het is in de ogen van de indieners denkbaar dat in het kader van Natura 2000 een saldering+-benadering wordt gehanteerd: wanneer tegelijkertijd het weerstandsvermogen van een beschermde soort of habitat wordt versterkt zodat bijvoorbeeld het relevante natuurareaal tweemaal wordt vergroot, dan kan één maal die oppervlakte worden gebruikt voor andere doeleinden. Het bevoegd gezag blijft degene die de beoordeling maakt.

In Nederland zijn reeds voorbeelden bekend waarbij de provincie op basis van saldobenadering een methode hanteert die inhoudt dat rode ontwikkelingen in een groen gebied alleen kunnen plaatsvinden door een kwaliteitsverbetering ter plekke en een kwaliteitsverbetering in groter verband te realiseren. De tegenprestatie die geleverd moet worden voor het mogen ontwikkelen van een rode component wordt bepaald aan de hand van een rekenmethode die altijd leidt tot een netto winst voor de natuur. Deze methode ziet er op toe dat de tegenprestatie een veelvoud is van de te ontwikkelen rode component. Een rekenvoorbeeld hiervan is dat een bedrijfsuitbreiding van 1 hectare gecompenseerd dient te worden met ontwikkeling en levering van 1 hectare «om niet» aan een natuurorganisatie, inrichting van 1,5 kilometer beek en de inrichting en beheer van ca. 3 ha grasland. Onlangs is gebruikmakend van deze methodiek in Limburg overeenstemming bereikt over een bedrijfsontwikkeling van 25 hectare met een netto natuurwinst van 200 hectare.

2

Hoe kijkt u aan tegen het feit dat als projecten van overheidswege stil worden gelegd of geannuleerd, dit niet altijd rechtstreeks voortvloeit uit de Vogel- en Habitatrichtlijn? Deelt u de mening dat dit het gevolg kan zijn van het feit dat het huiswerk ter voorbereiding van dergelijke projecten niet goed gedaan is, dat de indieners van voorstellen bij hun voorbereiding niet ter degen rekening hebben gehouden met de richtlijnen?

Dat is juist. Tegelijk zien we dat dat huiswerk, zoals vraagsteller het noemt, bijzonder veel kennis, tijd en geld vergt van initiatiefnemers. Wanneer iemand een vissteiger in een Natura 2000-gebied een halve meter wil verlengen, dan is het de vraag of men redelijkerwijs mag verwachten dat die burger een «passende beoordeling» maakt. De kennis ontbreekt vaak, hoewel het Natuurloket steeds beter toegerust wordt, de tijd die het opstellen van een rapport vergt staat niet in verhouding met de potentiële natuurschade, en vaak blijkt het nodig gespecialiseerde adviesbureaus in te schakelen, wat hoge kosten met zich meebrengt.

De directeur Natuur van het Ministerie van LNV, laat in verband hiermee in een interview met Forum (15/2/07) het volgende weten: «Ik denk dat een gemiddeld mens heel goed kan inschatten wat de gevolgen zijn van zijn handelen. Wie in een tuin vol tulpen loopt, weet heel goed dat jij beter op het pad kan blijven als hij de tulpen niet wil beschadigen». Maar of het onttrekken van grondwater of het produceren van geluid schadelijk is voor de beschermde dieren, kan alleen een bioloog vertellen. «Daar kunnen wij als ministerie ook een antwoord op geven».

Als het in de praktijk zo werkt als de directeur Natuur voorspiegelt, dan zouden de lasten voor particulieren beperkt zijn. Wij hebben de indruk dat de «boerenverstand-visie» niet wordt vertaald in de feitelijke werkwijze. In de praktijk is er bij vergunningverlening te weinig ruimte voor het benutten van gezond verstand.

3

In hoeveel van de gevallen die u aanhaalt is gebleken dat projecten zijn stilgelegd wegens het niet voldoen aan de Vogel- en Habitatrichtlijn en in hoeveel gevallen is de stillegging veroorzaakt doordat de effecten onvoldoende onderzocht zijn?

Volgens een recent onderzoek van het LEI («De Habitattoets getoetst») pakt slechts een klein aantal van de aangevraagde habitattoetsen zodanig uit dat projecten niet mogen worden gestart. Verleden jaar mocht een weg (talud) bijvoorbeeld maar half in gebruik worden genomen aangezien zich in het talud oeverwaluwen hadden gevestigd.

Afgezien van dat cijfermateriaal ligt het voor de hand om te verwachten dat, gezien de afschrikwekkende werking van de zware habitattoets, veel initiatiefnemers bij voorbaat afzien van een project (zoals een veestapel-uitbreiding) en bijbehorende vergunningaanvraag. Ook maken veel bedrijven gebruik van preventief ploegen om te voorkomen dat er problemen ontstaan. Eigenlijk zouden ze liever tijdelijk natuur willen planten (parkachtig landschap voor eigen personeel), maar dat veroorzaakt grote problemen als er moet worden uitgebreid of zelfs bij gewoon onderhoud aan de installaties.

Zie ook het antwoord op vraag 2.

4

Hoe ziet u het feit dat Nederland niet te vergelijken is met Duitsland, Frankrijk en Verenigd Koninkrijk omdat in Nederland de bevolkingsdichtheid en daarmee de druk op natuur en landschap vele malen groter is en dat door deze grotere druk het vaststellen van Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden (bijna) altijd op verzet stuit?

De vergelijking met die specifieke landen is voor rekening van de vragsteller. Niettemin is de gemiddelde ruimtedruk in Nederland hoger dan in genoemde landen, vanwege de vele concurrerende aanspraken van wonen, werken en recreatie op een relatief klein oppervlak. De gemiddelde ruimtedruk is echter noch vanuit het recht, noch vanuit ecologisch perspectief een hanteerbaar begrip. Er wordt immers feitelijk geoordeeld in concrete situaties, die in Nederland niet fundamenteel anders zijn dan in andere Europese lidstaten.

5

Welke uitvoeringslasten zou het door u voorgestelde systeem betekenen voor de gemeenten en waterschappen die nu nog niet de expertise in huis hebben om de natuurtoets of passende beoordeling in het kader van de Habitatrichtlijn uit te voeren? Hoeveel ambtenaren, opleiding van ambte-

naren en (onnodige) extra procesgang zou dit opleveren? Wat zijn hiervan de kosten?

Wij bepleiten de integratie van de natuurtoets in bestaande vergunningsprocedures. De richtlijnen zelf vragen ook niet om een eigenstandige vergunningsprocedure.

Een eigenstandige vergunningsprocedure veroorzaakt altijd extra werklast in vergelijking met een geïntegreerde procedure. Gemeenten hadden destijds ook geen bezwaar tegen het uitvoeren van de natuurtoets bij gemeentelijke vergunningen zoals de bouw- en kapvergunning.

Zie ook beantwoording vraag 6.

6

Welke noodzaak ziet u voor de invoering van een gecombineerde vergunning, daar dit kabinet een omgevingsvergunning aankondigt op korte termijn en de termijn in de Natuurbeschermingswet 1998 is bepaald op 3 jaar?

Aan de Kamer is inmiddels het voorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) aangeboden, dat de omgevingsvergunning regelt. Hierin behoudt de Nb-vergunning een eigenstandige positie die niet is geïntegreerd in de vergunning voor de aangevraagde activiteit. De provincies dienen ook in het nu voorliggende wetsvoorstel Wabo een verklaring van geen bezwaar af te geven. Naar ons oordeel is dit aspect van de Wabo overbodig en zou het wenselijk zijn dat gemeenten hierover zelf besluiten, aangezien de omgevingsvergunningen en bovendien eventuele daaruit voortvloeiende bezwaar- en beroepszaken ook door de gemeenten behandeld zullen worden. Gemeenten dienen de expertise voor de behandeling van die bezwaren en beroepen zelf in huis te hebben of te halen, waardoor de noodzaak om dit bij de provincie te laten liggen vervalft. Mede doordat gemeenten in toenemende mate over gedigitaliseerde natuurbanken beschikken die cruciaal zijn voor de beoordeling van vergunningaanvragen, is het voor hen goed mogelijk om de vergunningverlening te verzorgen.

Het ertussenuit halen van de provincie bij de vergunningverlening dient in de Nb-wet geregeld te worden. Dat kan gelijktijdig met andere aanpassingen die noodzakelijk zijn bij invoering van de Wabo worden geregeld. Hoewel het niet de voorkeur verdient kan worden overwogen om, als de Wabo lang op zich laat wachten, gezien de omvang van de huidige problemen met de vergunningverlening, die wijziging al op korte termijn door te voeren, gelijktijdig met het vervangen van de vergunningplicht door een habitatprocedure (een verklaring van geen bedenkingen of anderszins) in het kader van andere vergunningen.

7

Hoe komt u tot de conclusie dat Nederland een kop zet op EU-richtlijnen, terwijl internationale vergelijkingen, bijvoorbeeld diverse onderzoeken van het Ministerie van LNV (onder andere in Kamerstuk 30 192, nr. 2), dit beeld juist ontkrachten?

Verschillende onderzoeken naar «koppen op de richtlijnen» geven even zovele verschillende uitkomsten. Zet bijvoorbeeld de kritische Planbureau-studies 1,5 en 8 van het Natuurplanbureau af tegen het door u genoemde rapport.

Verder noemden we in de initiatiefnota enkele voorbeelden van kwesties waarin Nederland stringenter is dan de Europese richtlijnen voorschrijven.

In aanbeveling 1 is zo gewezen op de eigenstandige vergunningprocedure die Nederland heeft ingevoerd, hoewel de richtlijnen slechts een vorm van «toestemming» vereisen. Voorts geven we onder aanbeveling 6 aan dat er in Nederland meer soorten onder de habitattoets vallen dan Brussel van ons vraagt. Het negatieve oordeel van de Europese Commissie op Raad van State uitspraak inzake de door Nederland aan geïmporteerd mossel- en oesterzaad uit Ierland gestelde eisen is een andere indicatie van een stringenter Nederlandse interpretatie dan door Brussel noodzakelijk wordt geacht.

Als relevant kader staat overigens in het coalitieakkoord: «De noodzaak van een Europees gelijk speelveld zal hierbij [bij duurzame productie en consumptie] niet uit het oog worden verloren».

8

Waarom heeft u de implementatie middels de Natuurbeschermingswet 1998 gesteund, als u vindt dat het zetten van dergelijke koppens op een richtlijn niet mogelijk zouden moeten zijn?

Sommige elementen uit die wet worden in toenemende mate als problematisch ervaren, zoals de eigenstandige vergunningprocedure. Ook het toetsingskader ammoniak voor Nb-wetgebieden geeft aan dat de uitvoering van de wet, in ieder geval tot aan het verschijnen van de beheerplannen, moeizaam verloopt. Het is niet ongebruikelijk dat er enige tijd na invoering van nieuwe wetgeving op basis van voortschrijdend inzicht problemen aan het licht komen waarvoor een oplossing dient te worden gevonden.

Daarnaast hebben we ingestemd met de voorliggende wetgeving, aangezien die volgens de Raad van State aan de minimumeisen van implementatie, zoals door Brussel gesteld, voldeed. Daarmee werd op dat moment een inbreukprocedure voorkomen.

9

Deelt u de mening dat het verschil in omvang van de gebieden de vergelijking tussen dorpen in het Reuzengebergte en de dorpen in natuurgebieden in Nederland een oneigenlijke vergelijking is? Zo neen, waar ziet u de gelijkenis?

Het verschil in omvang onderkennen wij uiteraard, maar de overeenkomst is treffend: menselijke activiteit wordt in alle bekende natuurgebieden getolereerd, door de gezaghebbende IUCN (The World Conservation Union) zelfs gepropageerd. Geluiden in politiek en samenleving die zeggen dat er geen plaats is voor de mens in beschermde natuur hebben wij hiermee getracht te weerleggen. Het hoofd Natuur en Biodiversiteit bij de Europese Commissie, zegt het als volgt: «Tenslotte wil ik er uw aandacht op vestigen dat de aanwijzing van Natura 2000 gebieden zeker niet bedoeld is om economische activiteiten in het landelijke gebied uit te sluiten, maar in het tegendeel, zij moet er toe bijdragen om een duurzame ontwikkeling van landelijke gebieden mogelijk te maken, dit niet alleen door het creëren van nieuwe activiteiten voor agrariërs in verband met b.v. natuurbeheer of ecologische landbouw, maar ook door het creëren van ontwikkelingsprojecten voor het natuurgebonden toerisme» (B.2./NH/FK/sf/A802298/D(03)321219 d.d. 4/12/03).

10

Waarom heeft u de afgelopen jaren niet eerder en standvastiger gepleit voor snellere vaststelling instandhoudingsdoelstellingen, per aanbeveling, waardoor een hoop ellende bespaard had kunnen blijven?

Op basis van voortschrijdend inzicht en de zich ontwikkelende jurisprudentie hebben wij het initiatief genomen om voorstellen tot verbetering van de wetgeving te ontwikkelen. Soms zijn deze voorstellen nieuw, maar in het geval van ons pleidooi voor snelle en zorgvuldige vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen is er niets nieuws onder de zon.

De maatschappelijke relevantie van de vraag wie welke amendementen heeft ingediend en gesteund is erg laag.

11

Welke fracties hebben de amendementen ingediend waarover in aanbeveling nummer 1 geschreven wordt?

Zie beantwoording vraag 10.

12

Door welke fracties zijn de amendementen gesteund waarover in aanbeveling nummer 1 geschreven wordt?

Zie beantwoording vraag 10.

13

Kan het ook zijn dat gemeenten een natuurtoets moeten gaan uitvoeren als door het schrappen van het eigenstandige vergunningstelsel de natuurtoets plaats gaat vinden in het kader van andere vergunningen?

Zie beantwoording vragen 5 en 6.

14

Gaat u bij alle wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur wijzigingen voorstellen zodat op basis van deze wetgeving de natuurtoets moet plaatsvinden?

Zie beantwoording vragen 5 en 6.

15

Wie heeft het overzicht en kan de afweging maken ten opzichte van de natuurwaarden, als de natuurtoets plaats gaat vinden in het kader van andere vergunningen?

Zie beantwoording vragen 5 en 6.

16

Waarin verschilt aanbeveling nummer 2, het meer effectief maken van het beheerplan, van de koers die reeds nu al gevaren wordt?

Er bestaat nog geen duidelijkheid over de juridische houdbaarheid van een in een beheerplan als acceptabel opgenomen activiteit, wanneer deze aangevochten wordt bij de rechter. Weliswaar zijn in het beheerplan opgenomen activiteiten gevrijwaard van de vergunningplicht, maar het is wellicht aanvechtbaar of een activiteit in het beheerplan had mogen worden opgenomen. Het is dus de vraag of met de komst van beheerplannen er volledige duidelijkheid ontstaat voor omwonenden van een Natura 2000 gebied, als niet zeker is wat de juridische houdbaarheid van in het beheerplan opgenomen activiteiten is. Wij pleiten er bovendien voor om met passende beoordelingen van generieke ontwikkelingen (zoals ammoniakuitstoot in het desbetreffende covenant generiek wordt besproken, en niet van dier tot dier) – in het kader van in een beheerplan op te nemen activiteiten – zekerheid te verschaffen over zoveel mogelijk denkbare activiteiten die in of nabij het gebied bij ontbreken van een

beheerplan steeds zelfstandig getoetst zouden moeten worden. Zie dit analoog aan de wijze waarop gedragscodes voor de FF-wet functioneren. Op die manier wordt de onzekerheid over de verstrekking van externe werking, die tot nu toe het meeste gejuridiseer en de meeste onzekerheid voor belanghebbenden veroorzaakt heeft, tot een kleiner aantal door hun aard echt onvoorzienbare plannen of projecten beperkt.

Het is te overwegen tot te gaan naar een juridische benadering van de beheerplannen zoals die nu geldt voor bestemmingsplannen. Met andere woorden: evenals nu bezwaren tegen bestemmingsplannen kunnen worden ingediend, zou je dat ook kunnen invoeren bij de beheerplannen, waardoor met het beheerplan – indien eenmaal definitief/onherroepelijk vastgesteld – dezelfde zekerheden worden verkregen als met bestemmingsplannen.

17

Wie bepaalt er of er sprake is van een niet-significante verstoring of verslechtering?

Het bevoegd gezag.

18

Is gezien aanbeveling nummer 3 in voldoende mate onderkend dat door cumulatie juist wel significante verstoring of verslechtering op kan treden?

Dat wordt onderkend. De habitattoets houdt daar rekening mee, evenals het bevoegd gezag in zijn beoordeling van de habitattoets. Tegelijkertijd geeft het begrip cumulatie in relatie tot significantie een verdere vergroting van de juridische onduidelijkheid.

19

Op welk moment is bij cumulatie van niet-significante verstoringen wel een vergunning nodig?

Zie beantwoording vragen 17 en 18.

20

Denkt u dat de Europese Commissie het «Duitse systeem» zal accepteren?

De landbouwclausule zoals tot 2006 gehanteerd in Duitsland is door de Europese Commissie niet langer toegestaan bij arrest van januari 2006. Voor de overige onderdelen van het genoemde «Duitse systeem» geldt dat de Commissie geen aanleiding heeft gezien deze te betwisten.

De Nederlandse praktijk van gedragscodes in het kader van de Flora- en faunawet kan echter op goedkeuring van de Commissie rekenen en is materieel ook een vorm van een hardheidsclausule. Deze praktijk verdient dan ook nadere uitwerking. De gedragscodes leiden tot een betere uitvoering van de wetgeving en tot meer draagvlak bij belanghebbenden, en zijn derhalve een succes. Behalve geïnteresseerd in mogelijkheden voor introductie van genoemde clausules zijn we daarom in den brede voorstander van het benutten van alle mogelijke ruimte die een rationele uitvoering van de richtlijnen bevorderen.

21

Hoe verhoudt aanbeveling nummer 1 zich tot de omgevingsvergunning die medio 2008 van kracht wordt en waarin ook de eigenstandige vergunning uit de Natuurbeschermingswet 1998 wordt opgenomen?

Zie beantwoording vragen 5 en 6.

22

Kunt u de andere vergunningen, tracébesluiten e.d. waar u in aanbeveling nummer 1 en nummer 2 op doelt nader specificeren? Op welke wijze wordt de natuurtoets daar juridisch in geborgd? Wat is in uw ogen de juridische waarde van een «verklaring van geen bedenkingen» die in uw voorstel onder aanbeveling nummer 1 door provincies worden afgegeven? Hoeveel administratieve en financiële lasten brengt deze extra verklaring door de provincie met zich mee voor de provincie en de verschillende bevoegde instanties?

Zie beantwoording vragen 5 en 6.

23

Op welke wijze wordt de naleving van «passende maatregelen» zoals u die bedoelt in aanbeveling nummer 3 getoetst en gehandhaafd? Welke juridische status heeft het beheersplan en op grond van welke wettelijke basis?

Het bevoegd gezag is verplicht om de ontwikkelingen van de natuurwaarden in het gebied te monitoren en daarover te rapporteren. Het beheersplan is verplicht gesteld voor Speciale Beschermingszones (art. 19a lid 1 Nb-wet 1998) en mogelijk gemaakt voor beschermde natuurmonumenten (art. 17 lid 1 Nb-wet 1998).

24

Waarom is het noodzakelijk om naast alle mogelijkheden die er al zijn voor vrijstellingen in de natuurwetgeving nog verdergaande hardheidsclausules toe te voegen? Welke nadelige consequenties heeft de hardheidsclausule op de natuurlijke waarde van betreffende gebieden in Duitsland? Welke economische en sociaal maatschappelijke meerwaarde staat daar tegenover? Op welke concrete gevallen zou in Nederland de hardheidsclausule van toepassing zijn? Op welke concrete gevallen zou in Nederland een landbouwclausule van toepassing zijn?

Vraagsteller doelt wellicht op de vrijstellingen m.b.t. de Flora- en faunwet die reeds bestaan. Voor de Natuurbeschermingswet bestaat momenteel evenwel geen systeem van vrijstellingen. Een goed geformuleerde hardheidsclausule kan wellicht veel onnodige administratieve lasten of een schier eindeloze behoefte aan gedragscodes voorkomen.

Denk aan een geval van een bewoner van een huis in een Natura 2000 gebied, ontsloten door een enkele weg. Formeel zouden zijn/haar bewegingen over die weg een significant negatief effect kunnen hebben op enige natuurwaarde. Het zou echter een «onbedoeld onbillijk effect» zijn als de persoon in kwestie om die reden zou worden opgesloten in zijn/haar huis. Er is ook een geval bekend van iemand die op eigen initiatief een bosje bij zijn huis had aangeplant, waarin zich geheel volgens zijn wens enige vogels genesteld hadden, waardoor hij vanaf dat moment niets meer aan zijn huis mocht verbouwen omdat dat die vogels zou verontrusten. Zulke gevallen doen zich vaker voor. In dergelijke situaties kan een hardheidsclausule worden gehanteerd, zonder dat daarmee ecologische waarden te grabbel worden gegooid.

Zie ook beantwoording vraag 20.

25

Zou een omschrijving van het begrip «significant» in een memorie van toelichting een oplossing kunnen bieden voor het probleem van sluipende

integratie, waardoor we door jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie onze eigen wetgeving laten invullen?

Ja. Dat kan op de manier zoals in de aanbeveling staat vermeld, of door duidelijk te maken wat in ieder geval niet onder «significant» moet worden verstaan. Qua methodiek zou zelfs in de wet kunnen worden opgenomen dat deze wijziging op een nader te bepalen tijdstip bij Koninklijk Besluit wordt doorgevoerd om de regering de gelegenheid te geven om met de Europese Commissie te overleggen.

26

Hoe moet voldaan worden aan de instandhoudingsverplichtingen, als soortenbescherming niet geldt omdat soorten niet opzettelijk verstoord worden?

Door naast een passief soortenbeleid (bescherming) ook een actief soortenbeleid te voeren, zoals met de leefgebiedenbenadering en weidevogelbeheer ook daadwerkelijk gebeurt.

27

Wat maakt dat het zware beschermingsregime van de Flora- en faunawet een misstap is?

Het regime is ingewikkeld en omslachtig. Daarom is in de Kamer vaak gehamerd op de gebrekkige uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, beleidsmatige onduidelijkheid, ingewikkeldheid, administratieve rompslomp dat (volgens de toenmalige fractievoerder) «bol staat» van verbodsbepalingen. Dit alles komt o.a. effectief wildbeheer niet ten goede.

De «misstap» waarover in de initiatiefnota gesproken wordt slaat echter niet op de gehele wet, maar op het feit dat het zware beschermingsregime ook geldt voor soorten die niet om Europeesrechtelijke redenen beschermd worden. Uiteraard zijn er soorten die we van nationaal belang achten en daarom beschermen, hoewel Brussel ons daar niet toe verplicht, maar wij zijn er geen voorstander van dat daarvoor dan ook het regime geldt dat qua zwaarte juist is toegespitst op de bescherming van een beperkt aantal van Europees belang zijnde soorten.

28

Wat rechtvaardigt de typering «onnodig zwaar» in aanbeveling 6 voor het beschermingsregime voortvloeiend uit de Flora- en faunawet in vergelijking met nationale wetgeving in andere Europese landen?

Zie beantwoording vraag 27.

29

Zal er door Nederland niet te veel worden afgeweken van de Europese lijn, indien vage begrippen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn door de wetgever worden ingevuld? Met andere woorden, kan het risico bestaan dat Nederland zelf invulling geeft aan beleid, waardoor dit strenger zal zijn dan Europa voorschrijft.

Iedere implementatie van Europese richtlijnen draagt het risico in zich dat de beoogde convergentie van beleid in Europa niet slaagt. Oorzaken zijn velerlei, maar bestuurscultuur en staatsinrichting zijn wel de voornaamste. Tegelijk is het bij een Europese richtlijn, die uitdrukkelijk anders van opzet is dan een Europese verordening (met rechtstreekse werking), juist de bedoeling om de *richtlijn* in te passen in de specifiek nationale situatie.

30

Hoe definieert u de termen «significant» en «niet-significant» voor verstoring of verslechtering? Waarop baseert u uw definitie? Wie gaat in de praktijk de projecten hierop toetsen en handhaven? Denkt u dat met een nauwkeurig omschrijving van «significant» er niet juist meer risico's van belemmering gaan spelen?

Bij een juiste vertaling van het begrip significant ontstaan er niet meer risico's. Van de wetgever mag bovendien worden verwacht dat hij wetten uitvaardigt die niet voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. De term significant levert veel verschillende interpretaties op, wat vanuit wetgevingsbeleid onwenselijk is. Wetspassages die jurisprudentie behoeven om duidelijkheid en rechtszekerheid aan belanghebbenden te geven, dienen verbeterd te worden. Een nadere toelichting van de term significant levert daaraan een bijdrage, zoals ook de beheerplannen dat doen. Toetsing en handhaving geschieden net als nu door het bevoegd gezag of door de rechter. De definitie baseren wij zoals onder aanbeveling 5 beschreven op een andere Europese richtlijn.

31

Hoe dient te worden gehandeld met braakliggende bouwgronden in relatie tot gewenste natuurontwikkeling, die vervolgens geen belemmeringen mag opleveren voor de uiteindelijke bestemming?

Een ex-ante ontheffing van relevante soortbeschermingsbepalingen dient om te voorkomen dat de grondeigenaar zich genoodzaakt ziet de vestiging van die soorten uit voorzorg onmogelijk te maken door maatregelen zoals de gifspuit, preventief ploegen of bestraten.

32

Zou volgens u aanbeveling nummer 8 ook moeten gelden voor agrarisch natuurbeheer, dat immers ook tijdelijk is?

Naar de voor- en nadelen daarvan zou studie kunnen worden verricht. Vast staat niettemin dat succesvol agrarisch natuurbeheer ontmoedigd wordt wanneer de vestiging van zeldzame soorten verdergaande inperkende consequenties heeft voor de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld m.b.t. het beheer van een aanpalend perceel) dan waarvoor financieel gecompenseerd wordt. Mogelijkerwijs is het zinvol om een onderscheid te maken tussen een regime voor tijdelijk agrarisch natuurbeheer en voor natuurbeheer met een langere looptijd.

33

Is het niet al mogelijk op basis van de Ff-wet om een tijdelijke ontheffing te verlenen voor een tijdelijke activiteit opdat «natuurbraak» mogelijk wordt?

Die mogelijkheid lijkt in de Flora- en faunawet in ieder geval formeel niet te bestaan.

34

Waarom is grensoverschrijdende compensatie nog nooit voorgekomen?

Naar onze inschatting zijn hieraan debet allereerst de onbekendheid met de mogelijkheid, ten tweede de vermeende beperkte afdwingbaarheid van afspraken over compensatie door buitenlandse overheden, en tot slot (gepercipieerde) bureaucratische barrières samenhangend met het grensoverschrijdende karakter. Omdat Nederland lange grenzen heeft, is er ook veel beschermde natuur langs die grenzen. Het is daarom van belang om te bevorderen dat er grensoverschrijdende compensatie plaatsvindt, zoals

bijvoorbeeld bij het Grensmaasproject is toegepast. Hierbij hebben Rijkswaterstaat en de Belgische Dienst Scheepvaart bindende afspraken gemaakt over natuurontwikkeling in België, gefinancierd door Nederland.

35

Hoe is de cumulatieve werking van effecten meegewogen in de door u voorgestelde definitie van het begrip significant als bedoeld in aanbeveling nummer 5? Op welke gronden wordt een beoordeling gemaakt tussen projecten bij cumulatieve overschrijding van natuurlijke schommelingen?

Zie beantwoording vragen 17 en 18.

36

Zijn er buiten de in de Nederlandse beschermingsbepalingen aangewezen soorten in Nederland soorten die u wenst te beschermen? Zo ja, welke?

De in bijlagen van Vogel- en Habitatrichtlijn genoemde soorten en habitats vormen een belangrijk internationaal kader, evenals de Conventies van Bern en Ramsar, en de Conventie voor Biologische Diversiteit. De Nederlandse kaders worden evenwel gevormd door de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet. Het uitgangspunt dient daarin te zijn dat verschillende beschermingsregimes gelden voor verschillende soorten en gebieden, naar gelang hun relatieve waarde.

37

Deelt u de mening dat zolang er geen internationale samenwerking is, het wenselijk is de natuurlijke waarden ten minste in Nederland te beschermen? Zo nee, waarom niet?

Er is internationale samenwerking vanuit de Europese richtlijnen, maar die is te weinig grensoverschrijdend. Zonder goede internationale samenwerking haal je niet het maximale rendement uit inspanningen voor natuurbescherming.

38

Bevestigt u de steun voor het voorstel voor een langjarige fondsvorming Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) om investering in natuurbeheer te waarborgen? Kan het langjarige fonds betrokken worden bij het beheer van braakliggende gronden?

Het duurzaam beheer van het platteland is gebaat bij financiële lange termijn zekerheid voor de beheerders van natuur en landschap. Een dergelijke regeling wordt idealiter vormgegeven via een Algemene Beheerswet. Het is niet voor de hand liggend dat het braak laten liggen van gronden in afwachting van een andere bestemming, waaraan in de initiatiefnota is gerefereerd, in aanmerking komt voor vergoeding uit een fonds.

39

Wie beoordeelt de in aanbeveling nummer 10 aangehaalde win-win situaties door middel van saldering van positieve en negatieve effecten?

Het bevoegd gezag.

40

Hoe kunt u oordelen dat de rechtsgrondslag van het Europees natuurbeschermingsbeleid bijzonder smal is, als juist uit het advies van de SER (Nederland en EU-milieurichtlijnen, bladzijde 71) blijkt dat er goede gronden zijn om in Europees verband een (minimum)beschermingsniveau vast te leggen?

Op pagina 69 van genoemd advies staat inderdaad te lezen dat veel Nederlandse milieuvraagstukken alleen in Europees verband oplosbaar zijn. Er staat echter ook vermeld dat de specifieke omstandigheden in ons land om maatwerk vragen, en dat er knelpunten zijn bij de relatie van Europese milieumaatregelen met ruimtelijke ordening. De kwestie ligt dus genuanceerd.

We hebben onder aanbeveling 12 aangegeven dat onzes inziens Europese minimumnormen op milieugebied noodzakelijk zijn. Het Europese natuurbeschermingsbeleid in zijn huidige vorm gaat echter veel verder dan het stellen van minimumeisen. Daarvoor kunnen goede redenen zijn, bijvoorbeeld in geval van grensoverschrijdende problematiek, maar als goede redenen voor verdergaande maatregelen ontbreken, dan is de rechtsgrondslag vrij smal.

41

Hoe denkt u over de inzet op het tellen van soorten in plaats van ecosysteemgericht denken? Waar komt volgens u de getalsmatige benadering vandaan?

Er wordt ingezet op het verbeteren van de draagkracht van gebieden voor Europees beschermde soorten. De getalsmatige benadering komt wellicht voort uit de idee dat de draagkracht van een gebied voor een soort door de tijd heen stabiel is of een opgaande lijn vertoont, wat zich vertaalt in een potentieel aantal exemplaren van de soort. Deze benadering gaat ten onrechte voorbij aan natuurlijke processen, omdat ecosystemen cycli kennen (van pioniersstadium tot climaxstadium) waarbij stadia ruimte bieden aan wisselende habitats en soorten. Feitelijk vereist de getalsmatige benadering dat natuurlijke processen worden verstoord t.b.v. een status quo. Alleen wanneer zeer grootschalige gebieden zouden zijn aangewezen, zouden alle stadia tegelijk in dat gebied kunnen voorkomen, waardoor natuurlijke processen wel hun gang konden gaan. In Nederland en in veel andere Europese landen zijn daarentegen relatief kleine gebieden aangewezen, waar dit niet het geval is. Derhalve is een (ecosysteem-)benadering vereist die rekening houdt met natuurlijke processen.

42

Kunt u onderbouwen dat Nederland de verplichtingen strenger toepast dan andere lidstaten? Zo ja, kunt u een uitputtende lijst met voorbeelden aan de Kamer toezenden?

Zie beantwoording vraag 7.

43

Op grond waarvan stelt u de subsidiariteit van inspanningen in Nederland ter discussie? Kunt u in uw antwoord uw eigen motivatie en ambities meenemen ten aanzien van het in stand houden van natuurlijke waarden in Nederland?

Consequent toepassen van het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat Europees gebeurt wat Europees moet worden geregeld, en nationaal wat nationaal kan worden geregeld. De Eerste en Tweede Kamer hebben zelfs een aparte commissie ingesteld voor de beoordeling van de subsidiariteit van Europese voorstellen, en houdt zich daar dus bijzonder intensief mee bezig. Die beoordeling wilden wij deze richtlijnen niet onthouden.

44

Stelt u zich een termijn voor bij de door u voorgestelde ontheffing van tijdelijk braak liggende gronden? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Zie beantwoording vraag 32.

45

Accepteert u dat saldering dicht bij de bron tot schade leidt of voorziet u in een waarborg dat deze schade op termijn teniet wordt gedaan? En op welke wijze gaat u de bron er toe bewegen schadelijke activiteiten te saneren?

Zie beantwoording vraag 1.

46

Op welke wijze voorziet u bij saldering in de bescherming van specifieke soorten en unieke ecosystemen?

Zie beantwoording vraag 1.

47

Op welke wijze garandeert u binnen de door u voorgestelde salderings-sytematiek het behalen van de Natura 2000-doestellingen?

Zie beantwoording vraag 1.

48

Wat is het verschil tussen aanbeveling nummer 11 en nummer 12?

Aanbeveling 11 gaat over instandhoudingsdoelstellingen, terwijl aanbeveling 12 ingaat op de Europese evaluatie van de Habitatrichtlijn.

49

Hoe wordt met aanbeveling nummer 14 voorkomen dat, er achteraf veel zwaardere en draconische maatregelen genomen moeten worden, omdat het pas achteraf bekend is of een activiteit schade heeft toegebracht?

Het voorzorgbeginsel waar vraagsteller op doelt wordt ook in onze voorstellen steeds in acht genomen, maar de reikwijdte wordt tot haar eerdere proporties (tot voor het Kokkelvisserij-arrest) teruggebracht. Dat dient op zodanige wijze te geschieden, dat niet het onmogelijke wordt gevraagd wat betreft het aantonen van de onschadelijkheid van een activiteit, terwijl bij gerede twijfel er wel een beoordeling wordt gemaakt.

50

Is de verbetering van de controle op de comitologie de enige oplossing of ligt er volgens u ook een probleem bij de aanwijzing van gebieden, die in tegenstelling tot Duitsland niet is opgenomen in de wetgeving.

Verbetering van de controle op de comitologie is een belangrijke oplossing. Parlementaire controle op de comitologie is van groot belang.

We willen graag het gesprek aangaan over het opnemen van de aanwijzing van gebieden in wetgeving. De vraag is dan wel hoe flexibel je bent en hoe saldering hierin een plaats moet krijgen.

51

Kunt u aangeven welke positieve effecten de nabijheid van aantrekkelijke landschappen en natuurwaarden voor particulieren oplevert? Kunt u daarbij aangeven hoeveel particulieren er momenteel recreatieve activiteiten aanbieden gebruikmakend van die aantrekkelijke omgeving? Kunt u aangeven welke omzet daarmee gepaard gaat?

Het maatschappelijke belang van natuur, landschap en natuurwaarden is evident. In 2002 gaven Nederlanders bijvoorbeeld bijna een miljard euro uit aan dagtochtjes, vaak naar de natuur.

52

Hoe kan de informatie-uitwisseling tussen departementen worden verbeterd, waardoor de consequenties van voorgenomen Europese wetgeving voor de Nederlandse situatie inzichtelijker worden?

De consequenties van Europese regels zijn nog steeds nauwelijks in beeld. Dat zie je bij de Vogel- en Habitatrichtlijn, maar ook bij Lucht-kwaliteiten IPPC-richtlijn. De laatste kabinetsperiode is de informatie-uitwisseling via BNC, CIM, PV-instructie-overleg, CoCo, onderraden en de Ministerraad niettemin sterk verbeterd in vergelijking met sommige andere Europese lidstaten. Technische middelen zoals het EU-prikbord dat BZ ontwikkelt en dat EU-voorstellen gedurende het hele traject volgt kunnen aan bestaande institutionele voorzieningen nog iets toevoegen, namelijk dat vakdepartementen niet alleen bij overleggen maar voorturende op de hoogte zijn van en anticiperen op Europese ontwikkelingen. Dat laatste is dan ook de gewenste situatie.

De aanhoudende problemen met de late verzending van veel BNC-fiches zijn in dit ook een punt van zorg.

53

Is het een optie om instanties als de Raad van State om advies te vragen over voorgenomen Europese wetgeving?

Jazeker. De regering heeft ook zelf al aangegeven dat zij voornemens is dat te doen. Onduidelijk is welke voortgang met betrekking tot dit voornemen geboekt is. Omdat Europese richtlijnen vaak nog maar weinig ruimte laten voor nationale interpretatie, is het redelijk om net als bij nationale wetgeving de Raad van State een structurele rol te laten spelen. Ook komt het voor dat de Raad van State pas achteraf op problemen wijst, die de wetgever eenvoudig had kunnen meenemen.

54

Hoe worden momenteel het maatschappelijk middenveld en externe adviseurs ingeschakeld om consequenties van voorgenomen Europese wetgeving inzichtelijk te maken?

Door de departementen wordt voorafgaand aan veel Raden met maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven gesproken over Europese wetgeving. Ook op EU-niveau wordt er door de Europese Commissie en het Europees Parlement veel gesproken met externen. Wij vinden echter niet alleen dat die consultaties in Nederland meer gestructureerd dienen te worden opgezet, maar ook dat planbureaus zoals het RPB zonodig vooraf of tijdens het proces betrokken moeten worden, zodat we de consequenties van het voorgenomen beleid en de in het geding zijnde Nederlandse belangen scherper in het oog krijgen. Dit zou kunnen bijdragen aan een verschuiving van een diplomatieke op compromissen gerichte benadering met het zwaartepunt bij Buitenlandse Zaken, naar een meer inhoudelijke benadering met meer oog voor de Nederlandse situatie en belangen.

55

Hoe is het volgens u mogelijk dat er in Nederland niet naar de geest van de Europese richtlijnen is geïmplementeerd in Nederland? Waar ligt volgens u de oplossing?

Er zijn in de literatuur al vele oorzaken genoemd: volgens een SER-advies zijn lagere overheden die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de richtlijn onterecht niet of nauwelijks bij de totstandkoming van de richtlijn betrokken, de gedachte dat Nederland zijn zaakjes met o.a. de EHS al op orde had zou daarnaast hebben bijgedragen aan een langdurig en moeizaam implementatietraject, het feit dat de richtlijnen moesten worden ingepast in veelomvattende bestaande regelgeving op hetzelfde beleids-terrein bemoeilijkte de zaak, en de vaagheid van bepaalde begrippen maakte dat er veel afhangt van zich ontwikkelende jurisprudentie.

De oplossing die wij voor ogen hebben ligt besloten in de aanbevelingen in de initiatiefnota, zoals ook nader toegelicht in de beantwoording van de feitelijke vragen naar aanleiding hiervan.