

Vergaderjaar 2008–2009

31 038

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken

Nr. 30

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 december 2008

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹, heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit naar aanleiding van de brief van 8 december 2008 (Kamerstuk 31 038, nr. 29) inzake de uitvoering van de motie Cramer/Jacobi (Kamerstuk 31 038, nr. 24).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 22 december 2008. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Atsma

De adjunct-griffier van de commissie,
Peen

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Atsma (CDA), voorzitter, Van Gent (GL), Poppe (SP), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Jager (CDA), Ormel (CDA), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Neppéus (VVD), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Cramer (CU), Koppejan (CDA), Graus (PVV), Vermeij (PvdA), Zijlstra (VVD), Thieme (PvdD), Polderman (SP) en Elias (VVD).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Vendrik (GL), Luijben (SP), Tang (PvdA), Bokestijn (VVD), Bilder (CDA), Biskop (CDA), Vacature (CDA), Koşer Kaya (D66), Van Leeuwen (SP), Eijssink (PvdA), Depla (PvdA), van Baalen (VVD), Kant (SP), Blom (PvdA), Ortega-Martijn (CU), Van Heugten (CDA), Brinkman (PVV), Kuiken (PvdA), Ten Broeke (VVD), Ouwehand (PvdD), Lempens (SP) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD).

Inhoudsopgave

Vragen en opmerkingen van de fracties **2**

De CDA-fractie	2
De PvdA-fractie	2
De SP-fractie	3
De PvdD-fractie	4

Reactie van de minister **4**

VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE FRACTIES

De CDA-fractie

De CDA fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van de brief waarin de minister de uitvoering van de motie Cramer/Jacobi (31 038, nr. 24) Natuurbeschermingswet toelicht. De CDA fractie heeft destijds de motie ondersteund. De beantwoording van de minister is uitvoerig en compleet. De CDA fractie ziet dan ook geen aanleiding tot het stellen van nadere vragen.

De PvdA-fractie

De minister stelt in haar brief van 8 december dat «veelal» via de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht is gewaarborgd dat van tevoren wordt bezien in hoeverre sprake is van een mogelijk verslechterend effect op een mogelijk verstorend effect. De leden van de PvdA-fractie hebben hierbij een aantal vragen:

1. Klopt het dat dit alleen het geval is wanneer er sprake is van samenloop met andere beschikkingen? (bv om te bouwen of op grond van de wet Milieubeheer)
2. Kunt u aangeven hoeveel van de aanvragen over het afgelopen jaar (2008) in het kader van de Natuurbeschermingswet in de toekomst niet meer hoeven worden gedaan omdat het hier wel verstorende, maar niet significant verstorende activiteiten betreft?
3. Wat bedoelt u met «veelal»? Kunt u aangeven in hoeveel van die gevallen er sprake is van samenloop met een andere benodigde beschikking?
4. Kunt u op regionaal niveau een lijst maken, ter informatie aan potentiële initiatiefnemers, welke activiteiten zijn aan te merken als potentieel significante-effecten hebbend?
5. Klopt het dat op beheerplan-niveau deze lijsten al gemaakt worden, en dat hierop veel activiteiten voorkomen die verder niet-vergunningplichtig zijn (zoals maaien, ploegen etc.)? Hoe bent u van plan hiermee om te gaan in de periode dat nog geen beheerplan is vastgesteld? Is er tot die tijd sprake van effectieve bescherming van de Natura 2000-gebieden als u geen enkel zicht hebt op de activiteiten die alleen, of in cumulatie, significante effecten hebben op deze gebieden?
6. Klopt het dat steeds minder activiteiten een vergunning nodig hebben op grond van de wet Milieubeheer en steeds meer onder het meldingsregime vallen, en dan dus geen Omgevingsvergunning hoeven aan te vragen tenzij er sprake is van samenloop met nog meer beschikkingen? Wat gebeurt er in die gevallen waarin alleen melding noodzakelijk is: worden effecten op de natuur dan nog bezien?
7. Is het voor het bevoegd gezag mogelijk om een aanvrager informatie te vragen die niet gerelateerd is aan de gevraagde beschikking? (dus daar waar het een beschikking op grond van de wet Milieubeheer is informatie te vragen die voor de ecologische beoordeling relevant is)

De minister stelt: «Ook zou een wettelijke verplichting niet wenselijk zijn, vanwege de grote aantallen meldingen die dan worden verwacht. Van activiteiten is nu eenmaal niet altijd door burgers van tevoren goed te bepalen of ze al dan niet verstorend zullen zijn, waardoor een melding uit zekerheid wordt gedaan. Noch voor de burger, noch voor de overheid zou daardoor sprake zijn van een werkbare situatie, wat het draagvlak voor natuurbeleid niet ten goede zou komen.» Ook hierover hebben de leden van de PvdA-fractie een aantal vragen aan de minister:

8. Is de minister van mening dat het voor burgers wel van te voren te bepalen is of een activiteit significant verstorend is? Bent u het met ons eens dat er een rechtsonzekerheid is bij een burger of bedrijf dat geen formele bevestiging krijgt of zijn inschatting klopt dat een activiteit niet significant verstorend is? In geval van vergunningverlening is sprake van een bezwaartermijn en het onherroepelijk worden van een vergunning. Hoe is dit geregeld in geval niet gemeld/vergunning gevraagd wordt? Kan in dat geval tot in de oneindigheid de initiatiefnemer geconfronteerd blijven worden met handhaving? Bent u met ons van mening dat de administratieve lasten van een melding opwegen tegen het wegnemen van de eeuwige onzekerheid die een initiatiefnemer anders ten deel valt?
9. Waarin zit volgens u het verschil tussen de beoordeling of een activiteit verstorend is en of een activiteit significant verstorend is?
10. Klopt het dat er geen reden is te veronderstellen dat de som van het aantal meldingen + aantal vergunningen in een nieuwe situatie hoger is dan nu het totaal aantal vergunningaanvragen?

Aansluiten bij melding wet Milieubeheer

11. Heeft de minister gekeken naar een meldingsplicht vergelijkbaar met meldingen op grond van wet Milieubeheer artikel 8.41 voor het oprichten of veranderen van bedrijven die onder een AMvB vallen (8.40)? Achtergrond van die meldingsplicht is dat een bedrijf vooraf wil weten of het zich kan vestigen op een bepaalde locatie en welke milieuregels van toepassing zijn, hetzelfde geldt voor de meldingsplicht in onze motie. Hiervoor wordt een digitale meldingssystematiek ontwikkeld; wellicht is het mogelijk hier voor de Natuurbeschermingswet bij aan te sluiten?
12. Op welke wijze gaat de minister handhaven om te voorkomen dat onverhoeds toch activiteiten plaatsvinden waarvan de initiatiefnemer niet vermoedde dat deze significante effecten zouden kunnen hebben, maar deze toch hebben, en die verder geen vergunning nodig hebben (bv diep ploegen)? Op welke wijze gaat u om met meldingen van derden over mogelijke significante effecten van niet eerder gemelde activiteiten?
13. Wie is verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen in geval van significante effecten? Kunnen kosten voor herstel verhaald worden op het bevoegd gezag?

De SP-fractie

De SP fractie is van mening dat met het verwijzen naar mogelijk overleg in de oriënteringsfase de regering geen uitvoering geeft aan de motie Cramer-Jacobi.

Immers zoals in de brief zelf al gesteld wordt is een vooroverleg in zo'n oriënteringsfase niet wettelijk geregeld. Juist omdat het gaat om de beoordeling of iets wel of niet verstorend is op de natuur kwaliteiten en ontwikkelingskansen van een kwetsbaar natuurgebied, is het naar het oordeel van de SP niet gewenst om dit allemaal van het toeval of de goede wil van een initiatiefnemer af te laten hangen. De beoordeling of een activiteit al dan niet significant is moet het bevoegd gezag kunnen doen op basis van de juiste gegevens, ook in verband met mogelijk cumu-

latieve effecten van een reeks van activiteiten. Een melding van dit soort initiatieven of activiteiten moet naar de mening van de SP dan ook conform de aangenomen motie beter worden geregeld in de wet.

De PvdD-fractie

De leden van de fractie van de PvdD vinden dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit onvoldoende uitvoering geeft aan de strekking van de motie Cramer/Jacobi (31 038, 24). Daarom heeft de PvdD-fractie de volgende vragen.

14. De minister geeft aan dat veelal via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zal zijn gewaarborgd dat van te voren wordt bezien of en in hoeverre er sprake is van een mogelijk verslechterend of verstorend effect. Hoe waarborgt de minister dat zij zicht houdt op gevolgen op de natuur door activiteiten waarvoor geen melding in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vereist is? Het cumulatieve effect van op zich zelf staande niet significant verstorende activiteiten wordt nu niet meegenomen. Hoe waarborgt de minister in het geval dat wanneer er geen wettelijke meldingsplicht in de Natuurbeschermingswet wordt opgenomen, of de optelsom van zogenaamd niet-significante activiteiten het halen van instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt?
15. De minister heeft in haar brief aan de Eerste Kamer aangegeven dat voor handelingen met een significant verstorend effect (of verslechterend effect) de vergunningplicht geldt, tenzij die handelingen zijn opgenomen in een beheerplan: «Voor deze handelingen is saldering mogelijk». Kan de minister hier meer duidelijkheid over geven? Moet men dit zo lezen dat in een beheerplan significant schadelijke handelingen met andere handelingen of maatregelen gesaldeerd kunnen worden? Als uiteindelijk dan (voor zover te voorzien) geen significante gevolgen ontstaan, kunnen deze handelingen dan in combinatie met de salderingsmaatregelen worden opgenomen in een beheerplan waardoor de vergunningplicht vervalt?

REACTIE VAN DE MINISTER

1

De minister stelt in haar brief van 8 december dat «veelal» via de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht is gewaarborgd dat van tevoren wordt bezien in hoeverre sprake is van een mogelijk verslechterend effect op een mogelijk verstorend effect. De leden van de PvdA-fractie hebben hierbij een aantal vragen: Klopt het dat dit alleen het geval is wanneer er sprake is van samenloop met andere beschikkingen? (bv om te bouwen of op grond van de wet Milieubeheer)

Dit is het geval waarin er sprake is van samenloop van de vergunning van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: wet) met de omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In artikel 2.1 van die wet zijn geïntegreerd de toestemmingsstelsels van de Woningwet, de Monumentenwet 1988, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Mijnbouwwet. Het gaat daarbij onder meer om de bouwvergunning, de monumentenvergunning, de in bestemmingsplannen opgenomen aanleg- en sloopvergunning, de milieuvergunning en de mijnbouwmilieuvergunning.

2

Kunt u aangeven hoeveel van de aanvragen over het afgelopen jaar (2008) in het kader van de Natuurbeschermingswet in de toekomst niet meer

hoeven worden gedaan omdat het hier wel verstorende, maar niet significant verstorende activiteiten betreft?

Hierover kunnen moeilijk algemene uitspraken worden gedaan. Bedacht moet worden, dat voor activiteiten met mogelijk verstorende, maar niet significant verstorende effecten, geen vergunningplicht geldt. Weliswaar spreekt artikel 19d, eerste lid, van de wet van een «verstorend effect», maar in de voorlichting, zoals de «Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998», wordt deze zinsnede uitgelegd als «significant verstorend effect». Dit omdat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, alleen in verplichtingen voorziet wanneer het gaat om handelingen die significant verstorende effecten hebben, en dus niet wanneer het gaat om niet-significant verstorende effecten. In de «Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998» is aangegeven dat sprake is van verstoring in de zin van artikel 19d, eerste lid, van de wet, wanneer uit populatiedynamische gegevens betreffende die soort in dat gebied blijkt dat de soort het gevaar loopt niet langer levensvatbare component van de natuurlijke habitat te zullen blijven. In de handreiking wordt op dit punt verwezen naar de leidraad van de Europese Commissie over de interpretatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn¹. Zoals uit het voorgaande blijkt wordt dus in de huidige uitleg van artikel 19d, eerste lid, van de wet een vergunningplicht alleen aangenomen indien er sprake is van een significante verstoring. Het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken (hierna: wetsvoorstel)² brengt de redactie van artikel 19d, eerste lid, van de wet expliciet in overeenstemming met deze richtlijnconforme interpretatie, zodat alle mogelijke twijfel wordt weggenomen.³

3

Wat bedoelt u met «veelal»? Kunt u aangeven in hoeveel van die gevallen er sprake is van samenloop met een andere benodigde beschikking?

Hierover zijn geen precieze gegevens bekend. De inschatting is echter, mede op basis van de gegevens in het rapport «Vergunningverlening Natuurbeschermingswet» van Alterra⁴ dat een belangrijk deel van de vergunningen activiteiten betreffen waarvoor tevens een omgevingsvergunning is vereist.

4

Kunt u op regionaal niveau een lijst maken, ter informatie aan potentiële initiatiefnemers, welke activiteiten zijn aan te merken als potentieel significante-effecten hebbend?

Of een activiteit al dan niet potentieel significante effecten heeft, hangt af van de specifieke omstandigheden in een Natura 2000-gebied. Op regionaal niveau algemene lijsten maken heeft dus geen zin. Wel zal bij het opstellen van de beheerplannen per Natura 2000-gebied worden bezien welke bestaande activiteiten in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen – al dan niet onder nadere voorwaarden en beperkingen – doorgang kunnen vinden. Voldoende geconcretiseerde toekomstige projecten kunnen zo mogelijk daarbij ook een plaats krijgen. Dat vergt echter een individuele beoordeling.

Zoals immers in de aangehaalde Leidraad van de Commissie wordt aangegeven «moet (de) significantie van effecten worden vastgesteld in het licht van de specifieke omstandigheden en milieukeurmerken van het beschermde gebied waarop een plan of project betrekking heeft, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied». En: «Het verlies van 100 m² habitat kan significant zijn in het geval van een kleine standplaats van zeldzame orchideeën, maar onbeduidend in het geval van een uitgestrekt steppengebied».

¹ Europese Commissie, «Beheer van »Natura2000«-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)», 2000. Te vinden op: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_nl.pdf.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 038, A.

³ Zie memorie van toelichting, Kamerstukken II 2006/07, 31 038, nr. 3, blz. 14, tweede alinea.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 12, bijlage.

Deze lijn is ook gevolgd door het Europese Hof van Justitie in het zogenoemde Kokkelvisserijarrest.¹ Het Hof overweegt dat: «(...) een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, wanneer het de instandhoudingsdoelstellingen daarvan in gevaar dreigt te brengen, moet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. Dit moet worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.»²

Of een project een significant effect heeft is overigens niet alleen afhankelijk van natuurlijke omstandigheden in een gebied, maar ook van eventuele mitigatie van effecten door specifieke maatregelen die al in het gebied worden getroffen en – omgekeerd – van eventuele cumulatie met effecten van andere projecten en plannen.

5

Klopt het dat op beheerplan-niveau deze lijsten al gemaakt worden, en dat hierop veel activiteiten voorkomen die verder niet-vergunningplichtig zijn (zoals maaien, ploegen etc.)? Hoe bent u van plan hiermee om te gaan in de periode dat nog geen beheerplan is vastgesteld? Is er tot die tijd sprake van effectieve bescherming van de Natura 2000-gebieden als u geen enkel zicht hebt op de activiteiten die alleen, of in cumulatie, significante effecten hebben op deze gebieden?

De genoemde activiteiten zijn aan te merken als bestaand gebruik, zonder potentieel significante effecten. Tegen die achtergrond is het niet aanmerkelijk dat tot de vaststelling van de beheerplannen de effectieve bescherming van Natura 2000-gebieden in het geding is.

Overeenkomstig het beleid, beschreven in de brief van mijn ambtsvoorganger aan de Tweede Kamer van 6 september 2006³, wordt in de periode totdat het beheerplan is vastgesteld, in principe door het bevoegd gezag geen vergunningentraject ingezet. Het wetsvoorstel voorziet in een zelfstandig regime voor bestaand gebruik in de periode tot vaststelling van het beheerplan, waarbij geen vergunningplicht geldt, maar een aanschrijvingsbevoegdheid kan worden ingezet.

6

Klopt het dat steeds minder activiteiten een vergunning nodig hebben op grond van de wet Milieubeheer en steeds meer onder het meldingsregime vallen, en dan dus geen Omgevingsvergunning hoeven aan te vragen tenzij er sprake is van samenloop met nog meer beschikkingen? Wat gebeurt er in die gevallen waarin alleen melding noodzakelijk is: worden effecten op de natuur dan nog gezien?

De bevoegde gezagen op het vlak van de regelgeving die tot doel heeft de fysieke leefomgeving te beschermen, zullen doorgaans ook een beeld hebben van de relevantie van die activiteiten in het licht van de natuurwetgeving. Met het oog op de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zal aan de kennisoverdracht op dit punt aandacht worden besteed.

Ook wanneer niet kan worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning, ga ik ervan uit dat het bevoegd gezag degene die een vergunning aanvraagt, of een melding doet, er in voorkomend geval op zal wijzen dat de voorgenomen activiteit ook moet worden beoordeeld op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. De initiatiefnemer zal dan voor verdere oriëntatie worden verwezen naar het terzake bevoegde gezag (provincie, soms het Rijk). Ook kan het ene bevoegd gezag in een dergelijk geval een signaal afgegeven aan het andere bevoegd gezag

¹ Arrest van 4 september 2004, Zaak C 127-02.

² Rechtsoverweging 49.

³ Kamerstukken II 2006/07, 309 192, nr. 2.

7

Is het voor het bevoegd gezag mogelijk om een aanvrager informatie te vragen die niet gerelateerd is aan de gevraagde beschikking? (dus daar waar het een beschikking op grond van de wet Milieubeheer is informatie te vragen die voor de ecologische beoordeling relevant is)

Wanneer de aanvraag een omgevingsvergunning betreft, kan dat. In andere gevallen zal het bevoegd gezag de initiatiefnemer verwijzen naar het bevoegd gezag op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

8

De minister stelt: «Ook zou een wettelijke verplichting niet wenselijk zijn, vanwege de grote aantallen meldingen die dan worden verwacht. Van activiteiten is nu eenmaal niet altijd door burgers van tevoren goed te bepalen of ze al dan niet verstorend zullen zijn, waardoor een melding uit zekerheid wordt gedaan. Noch voor de burger, noch voor de overheid zou daardoor sprake zijn van een werkbare situatie, wat het draagvlak voor natuurbeleid niet ten goede zou komen.» Ook hierover hebben de leden van de PvdA-fractie een aantal vragen aan de minister: Is de minister van mening dat het voor burgers wel van te voren te bepalen is of een activiteit significant verstorend is?

Bent u het met ons eens dat er een rechtsonzekerheid is bij een burger of bedrijf dat geen formele bevestiging krijgt of zijn inschatting klopt dat een activiteit niet significant verstorend is?

In geval van vergunningverlening is sprake van een bezwaartermijn en het onherroepelijk worden van een vergunning. Hoe is dit geregeld in geval niet gemeld/vergunning gevraagd wordt? Kan in dat geval tot in de oneindigheid de initiatiefnemer geconfronteerd blijven worden met handhaving? Bent u met ons van mening dat de administratieve lasten van een melding opwegen tegen het wegnemen van de eeuwige onzekerheid die een initiatiefnemer anders ten deel valt?

Ik stel voorop, onder verwijzing naar mijn antwoord op vraag 2, dat er niets verandert ten opzichte van de huidige situatie. Ik vertrouw erop dat een burger contact opneemt met het bevoegd gezag, wanneer hij twijfelt of een voorgenomen activiteit een mogelijk verslechterend of significant verstorend effect heeft.

Wie twijfelt of op hem de vergunningplicht van toepassing is, kan altijd vrijwillig in contact treden met het bevoegd gezag, en zo duidelijkheid hierover verkrijgen. Voor wie dat onverhoopt niet voldoende is, kan aan het bevoegd gezag om een schriftelijke bevestiging vragen. Desnoods kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de wet aan te vragen. Het bevoegd gezag is verplicht om een besluit op die aanvraag te nemen. Een dergelijk besluit kan ook een afwijzing van de aanvraag inhouden omdat er geen vergunningplicht geldt.

9

Waarin zit volgens u het verschil tussen de beoordeling of een activiteit verstorend is en of een activiteit significant verstorend is?

Ik verwijs naar de aangehaalde leidraad van de Europese Commissie,¹ waarin hierover het volgende is vermeld. Over niet-significante verstoringen wordt opgemerkt dat deze «geen directe invloed [hebben] op de fysische kenmerken van een gebied; een verstoring betreft soorten en is vaak in de tijd beperkt (lawaai, lichtbronnen enz.)». De Commissie geeft vervolgens aan: «belangrijke parameters zijn derhalve de intensiteit, de duur en de frequentie van verstoringen. Om significant te zijn moet een verstoring de staat van instandhouding beïnvloeden. (...) Teneinde te bepalen of een verstoring «significant» is in het licht van de doelstellingen

¹ Europese Commissie, a.w., blz. 28.

van de richtlijn, kan gebruik worden gemaakt van de omschrijving van *gunstige staat van instandhouding van een soort* in artikel 1, onder i, [van de Habitatrichtlijn] waarbij de volgende factoren in aanmerking worden genomen.

- «Uit **populatie-dynamische gegevens** blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van het natuurlijke habitat waarin zij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven.»
Elke gebeurtenis die bijdraagt tot de afname op lange termijn van de populatieomvang van de betrokken soort in het gebied, kan als een significante verstoring worden aangemerkt.
- «Het **natuurlijke verspreidingsgebied** van die soort wordt niet kleiner en lijkt binnen afzienbare tijd niet kleiner te zullen worden.»
Elke gebeurtenis die ertoe bijdraagt dat het verspreidingsgebied van de soort in het gebied kleiner wordt of dreigt te worden, kan als een significante verstoring worden beschouwd.
- «Er bestaat een **voldoende groot habitat** om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden, en dit zal waarschijnlijk blijven bestaan.»
Elke gebeurtenis die ertoe bijdraagt dat de omvang van het habitat van de soort in het gebied kleiner wordt, kan als een significante verstoring worden beschouwd.»

10

Klopt het dat er geen reden is te veronderstellen dat de som van het aantal meldingen + aantal vergunningen in een nieuwe situatie hoger is dan nu het totaal aantal vergunningaanvragen?

Deze stelling klopt niet, want voor handelingen met mogelijk verstorende maar niet significante effecten geldt nu geen vergunningplicht op grond van artikel 19d, eerste lid, van de wet. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 2.

Een plicht tot het melden van dergelijke activiteiten vervangt dus niet de vergunningplicht. Zou een dergelijke meldingsplicht worden ingevoerd, dan is er dus wel een reden om te veronderstellen dat het aantal meldingen en vergunningen tezamen groter is dan het aantal vergunningen.

11

Aansluiten bij melding wet Milieubeheer

Heeft de minister gekeken naar een meldingsplicht vergelijkbaar met meldingen op grond van wet Milieubeheer artikel 8.41 voor het oprichten of veranderen van bedrijven die onder een AMvB vallen (8.40)? Achtergrond van die meldingsplicht is dat een bedrijf vooraf wil weten of het zich kan vestigen op een bepaalde locatie en welke milieuregels van toepassing zijn, hetzelfde geldt voor de meldingsplicht in onze motie. Hiervoor wordt een digitale meldingssysteem ontwikkeld; wellicht is het mogelijk hier voor de Natuurbeschermingswet bij aan te sluiten?

De melding op grond van de Wet milieubeheer heeft een ander achtergrond dan de melding, bedoeld in de motie Cramer/Jacobi. De eerstgenoemde melding vervangt de vergunningplicht van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer en de daaraan gekoppelde voorschriften. In plaats van die vergunningen gelden dan generieke voorschriften, opgenomen in de algemene maatregel van bestuur. Door de melding heeft het bevoegd gezag kennis van de aanwezigheid van een inrichting, of een verandering ten aanzien van die inrichting, en wordt toezicht gehouden op de naleving van de generieke voorschriften.

De meldingsplicht, bedoeld in de motie Cramer/Jacobi, heeft een andere achtergrond. Daar gaat het om een nieuwe verplichting, en geen vervanging van een vergunningplicht; voor het verrichten van activiteiten met

mogelijk versturende maar niet significante effecten geldt immers geen vergunningplicht.

Een dergelijke meldingsplicht zou alleen de oriëntatiefase wettelijk vastleggen – een vanzelfsprekend onderdeel van het zorgvuldig verkeer tussen burger en overheid, dat in geen enkel ander vergunningstelsel op grond van andere wetten wettelijk is geregeld. Het is niet nodig deze oriëntatiefase wettelijk vast te leggen in de wet en de burger een nieuwe verplichting, namelijk een meldingsplicht, op te leggen – al dan niet via een digitale systematiek.

12

Op welke wijze gaat de minister handhaven om te voorkomen dat onverhoeds toch activiteiten plaatsvinden waarvan de initiatiefnemer niet vermoedde dat deze significante effecten zouden kunnen hebben, maar deze toch hebben, en die verder geen vergunning nodig hebben (bv diep ploegen)?

Op welke wijze gaat u om met meldingen van derden over mogelijke significante effecten van niet eerder gemelde activiteiten?

Via toezicht op de naleving van de wetgeving, al dan niet naar aanleiding van meldingen van derden of van een handhavingsverzoek, kunnen mogelijke overtredingen van de regelgeving worden geconstateerd. Wanneer nodig, zullen passende maatregelen moeten worden genomen om significante verstoringen te voorkomen en zonodig te herstellen. Overigens, of diep ploegen een mogelijk significant effect heeft, hangt af van concrete omstandigheden van het geval. Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 9.

13

Wie is verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen in geval van significante effecten? Kunnen kosten voor herstel verhaald worden op het bevoegd gezag?

Degene die het initiatief neemt voor de activiteit die significante effecten heeft, is verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen, en draagt in beginsel ook de kosten van herstel. Ik wijs in dit verband op de zorgplicht van artikel 19l van de wet.

14

De minister geeft aan dat veelal via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zal zijn gewaarborgd dat van te voren wordt bezien of en in hoeverre er sprake is van een mogelijk verslechterend of versturend effect. Hoe waarborgt de minister dat zij zicht houdt op gevolgen op de natuur door activiteiten waarvoor geen melding in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vereist is? Het cumulatieve effect van op zich zelf staande niet significant verstorende activiteiten wordt nu niet meegenomen. Hoe waarborgt de minister in het geval dat wanneer er geen wettelijke meldingsplicht in de Natuurbeschermingswet wordt opgenomen, of de optelsom van zogenaamd niet-significante activiteiten het halen van instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt?

De beheerders van de beschermde gebieden houden constant de conditie van hun gebied in het oog. Wanneer zij constateren dat er activiteiten plaatsvinden die, op zichzelf of in cumulatie met andere activiteiten, verslechterende of significant verstorende effecten hebben of kunnen hebben, dan zullen zij bij de betrokkenen onmiddellijk aan de bel trekken, en zonodig bij het betrokken bevoegd gezag.

De minister heeft in haar brief aan de Eerste Kamer aangegeven dat voor handelingen met een significant verstoring effect (of verslechterend effect) de vergunningplicht geldt, tenzij die handelingen zijn opgenomen in een beheerplan: «Voor deze handelingen is saldering mogelijk». Kan de minister hier meer duidelijkheid over geven? Moet men dit zo lezen dat in een beheerplan significant schadelijke handelingen met andere handelingen of maatregelen gesaldeerd kunnen worden? Als uiteindelijk dan (voor zover te voorzien) geen significante gevolgen ontstaan, kunnen deze handelingen dan in combinatie met de salderingsmaatregelen worden opgenomen in een beheerplan waardoor de vergunningplicht vervalt?

Wanneer er sprake is van een project met mogelijk significant negatieve gevolgen, is in principe een vergunning vereist, op grond van artikel 19d, eerste lid, van de wet. Omdat er sprake is van significant negatieve gevolgen, is ook een passende beoordeling verplicht op grond van artikel 19f, eerste lid, van de wet. Zoals ik bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heb opgemerkt,¹ kunnen deze activiteiten ook in een beheerplan worden opgenomen, en zodoende niet vergunningplichtig zijn (artikel 19d, tweede lid, van de wet). Dit wel onder de voorwaarde dat eerst uit een passende beoordeling op projectniveau, de zekerheid is verkregen dat door die activiteiten de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet worden aangetast. Daarbij heb ik opgemerkt dat activiteiten die jaarlijks aanzienlijk wijzigen of waar jaarlijks grote verschillen optreden in de natuurlijke omstandigheden, waardoor een nieuwe passende beoordeling elk jaar nieuwe informatie zal opleveren, in het algemeen niet de meest aangewezen activiteiten zijn om in een beheerplan op te nemen.²

In de «Handreiking beoordeling bestaand gebruik en voorgenomen activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden»³ is aangegeven dat er mogelijkheden voor saldering zijn. De afname van stikstofdepositie op gevoelige habitattypen en soorten, bijvoorbeeld door de beëindiging van activiteiten met stikstofuitstoot in de omgeving van het betreffende Natura 2000-gebied, kan worden verrekend met de stikstofdepositie van een voorgenomen activiteit. Voorwaarde is wel dat zeker is gesteld dat er tijdig sprake zal zijn van een afnemend negatief effect van voldoende omvang in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen, waarbij significant negatieve gevolgen in ieder geval worden voorkomen. Het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden staat immers centraal.

In de handreiking is uitgegaan van één-op-één saldering, ofwel «project-saldering»: de aanvraag voor de vergunning tot uitbreiding van de veehouderij wordt gekoppeld aan de vermindering van de veestapel en de emissie op een ander bedrijf, zeker te stellen door intrekking van de Natuurbeschermingswetvergunning (als deze al is verleend) en van de milieuvergunning). De uitbreiding en de verkleining worden als één project beschouwd. Overigens zal hierdoor opname in een beheerplan praktisch gezien moeilijk inpasbaar zijn. Het bevoegd gezag moet in een concreet geval beoordelen of saldering mogelijk is. Dat is volgens de handreiking een kwestie van maatwerk. Of saldering mogelijk is, is afhankelijk van:

- de locaties van de voor stikstofdepositie gevoelige habitattypen en soorten in de betreffende Natura 2000-gebieden;
- de locatie en omvang van de activiteit die wordt beëindigd;
- de locatie en omvang van de bestaande of voorgenomen activiteit die wordt beoordeeld.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 31 038, nr. 3, blz. 4.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 6, blz. 16–17.

³ Kamerstukken II 2008/09, 30 654, nr. 62, blz. 3–4.