

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2009

Nr. 160

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2009

Om er voor te zorgen dat we in Europa en Nederland belangrijke natuurwaarden en natuurgebieden, én daarmee onze biodiversiteit, behouden en verbeteren, leggen we een Europees netwerk van natuurgebieden aan.

Zoals u weet gaat het in Nederland om 162 Natura 2000-gebieden. Voor al die gebieden wordt een traject in twee fasen doorlopen. Eerst wordt per gebied in een (ontwerp-)aanwijzingsbesluit vastgelegd voor welke soorten of habitats het gebied een bijzondere beschermingsopgave krijgt en hoe het gebied precies wordt begrensd. Daarna, en soms parallel, wordt voor elk gebied in een beheerplan – als uitkomst van een gebiedsproces met alle betrokkenen – vastgelegd hoe en binnen welke tijdspanne de doelen worden gerealiseerd. Het gaat dus om de stappen die worden gezet, de maatregelen die worden genomen en fasering van de realisatie van de doelen. De Vogel- en Habitatrichtlijn stellen geen termijn waarin de gunstige staat van instandhouding moet zijn bereikt.

Uitgangspunt is dat de doelen en begrenzingen uitsluitend op basis van ecologische criteria mogen worden vastgesteld, maar dat bij de uitwerking in beheerplannen ook andere, bijvoorbeeld sociaal-economische, aspecten kunnen worden meegewogen.

Dat proces loopt niet voor alle 162 gebieden parallel. In bijvoorbeeld de Voordelta is de aanwijzing al definitief gemaakt en is het beheerplan goedgekeurd. Voor het grootste deel van de gebieden zijn de ontwerp-aanwijzingsbesluiten gepubliceerd en wordt gewerkt aan het opstellen van beheerplannen. Voor andere gebieden moeten de ontwerp-aanwijzingsbesluiten nog worden gepubliceerd en het beheerplanproces nog starten. De implementatie van de Natura 2000-gebieden in Nederland is dus in volle gang.

De omstandigheden in Nederland voor het implementeren van Natura 2000 zijn bijzonder. Ons land is dichtbevolkt met een hoge ruimtedruk.

Natuurgebieden en te beschermen natuurwaarden liggen vaak in de nabijheid van gebieden waar andere gebruiksfuncties al vele jaren gelden. Daarnaast kent Nederland de traditie dat natuur ook is om van te genieten en dus in principe toegankelijk moet zijn voor mensen (wandelen, fietsen, varen). De grootste uitdaging in Nederland voor Natura 2000 is het vinden van een evenwicht tussen natuur en andere gebruiksfuncties, dus het vinden van evenwicht tussen people, planet en profit. Een zorgvuldige en dynamische balans tussen mensen, natuur en economie is voorwaarde voor effectief beleid. En dat is nodig voor de houdbaarheid van stappen en maatregelen. Bovendien is het een belangrijke voorwaarde voor het draagvlak voor natuurbeleid, voor Natura 2000 en dus voor het bereiken van de biodiversiteitsdoelstelling.

Tijdens het spoeddebat over uitspraken van de Raad van State over milieuvergunningen voor veehouderijbedrijven op 9 april 2009 heb ik uw Kamer toegezegd te willen bezien of er rek en ruimte is in de Natuurbeschermingswet 1998, zonder de doelen van deze wet overboord te zetten. Daarnaast heb ik toegezegd na te gaan of Nederland de enige lidstaat is die er moeite mee heeft het begrip «significantie» hanteerbaar te maken en nog eens goed te kijken naar het element van de kritische depositiewaarde.

Ik heb aangegeven te willen bezien hoe wij, binnen de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de doelstellingen van de Natuurbeschermingswet 1998, kunnen zorgen dat wij met onze aanpak een goede balans tussen economie en ecologie realiseren.

Om invulling te geven aan de gedane toezeggingen, heb ik twee wegen bewandeld. In de eerste plaats heb ik een externe groep onder voorzitterschap van de heer Servaes Huys gevraagd om mij advies te geven. In de tweede plaats heb ik zelf gekeken naar mogelijkheden voor rek en ruimte. De resultaten treft u in deze brief aan. Tevens zal ik in deze brief ingaan op de aanpak die ik richting de Europese Commissie volg en op mijn toezegging in het debat over de aanwijzingsbesluiten Natura 2000 op 15 april en 3 juni jl. om de Tweede Kamer ook te informeren over de mogelijkheden voor verruiming van de definitie van bestaand gebruik naar vergund gebruik, over de wenselijkheid van aanscherping van artikel 43 van de Natuurbeschermingswet 1998 en over de «pilot meldplicht».

Advies van de adviesgroep Huys

Ik heb de adviesgroep Huys gevraagd onderzoek te verrichten naar de mogelijke «rek en ruimte» binnen de nationale en Europese regelgeving met betrekking tot de bescherming van gebieden, waardoor (bedrijfsmatige) activiteiten in en rondom Natura 2000-gebieden door kunnen gaan, zonder dat daarmee de realisering van de doelstellingen van de regelgeving in gevaar wordt gebracht. Hierbij gaat het om de Natuurbeschermingswet 1998, de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn.

De adviesgroep Huys heeft mij op 19 juni een advies gegeven¹. Ze heeft zich bij het zoeken naar oplossingsrichtingen geconcentreerd op de kernvraag «wat is een kansrijke strategie om het vastzittende dossier van ammoniak en Natura 2000 weer in beweging te krijgen, gebruikmakend van de maximale en juridische mogelijkheden (rek en ruimte) en aansluitend op de gedachtevorming in de regio?» Het advies treft u als bijlage aan bij deze brief.²

¹ Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving, Adviesgroep Huys, 19 juni 2009.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ik ben de adviesgroep zeer erkentelijk voor het feit dat zij op zo'n korte termijn een advies heeft kunnen verstrekken. Het advies bevat een aantal waardevolle conclusies en een aanbeveling voor een vervolgaanpak.

Conclusies over de bestaande aanpak

De adviesgroep bevestigt ten aanzien van de *aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden* dat volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn economische en sociale aspecten (dus profit en people) in beginsel geen rol spelen.

Ten aanzien van het *belang van instandhoudingsdoelen* komt de adviesgroep tot meerdere conclusies.

Ten eerste is er geen verplichting om vóór een bepaalde datum in alle aangewezen gebieden een gunstige staat van instandhouding te bereiken en moet en mag bij de toepassing van de artikel 6, lid 1 en lid 2 van de Habitatrichtlijn rekening worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied. Deze constatering heeft geen betrekking op welke doelen worden gesteld, maar in de eerste plaats op het tempo waarmee de in het beheerplan voorgestane maatregelen worden uitgevoerd. Dat betekent dat instandhoudingsdoelen ook stapsgewijs en gefaseerd kunnen worden bereikt en dat op die manier ruimte kan worden geboden aan andere gebruiksfuncties in een gebied.

Ten tweede kan en moet bij het formuleren van instandhoudingsdoelen ook rekening worden gehouden met het dynamische karakter van de natuur. Echter, de adviesgroep wijst er ook op dat onder andere de definitie van «gunstige staat van instandhouding» in de Habitatrichtlijn, ook belangrijke statische elementen bevat. Ik ben het eens met de aanbeveling van de adviesgroep dat deze statische elementen, in het licht van onder meer klimaatverandering, heroverweging verdienen en zal dit onderwerp bij de Europese Commissie aan de orde stellen en bij een mogelijke evaluatie inbrengen.

Ten derde merkt de adviesgroep op dat de kritische depositiewaarde in het Nederlandse beleid een te grote aandacht heeft gekregen en dat die waarde te stringent is geformuleerd en toegepast. Dit doet geen recht aan de werkelijkheid dat depositie slechts één van de elementen is, die eraan bijdragen dat geen gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt of behouden.

De adviesgroep beveelt aan het belang van de kritische depositiewaarde te relativeren en verwacht dat daardoor de nadruk bij toetsing door de Raad van State zal verminderen.

Deze aanbeveling is in lijn met het advies van de Taskforce stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000 (Taskforce Trojan). Een aanpak hiervoor is al verwoord in de «Handreiking beoordeling activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden». In pilots in de Peelgebieden en Wieden-Weerribben wordt onderzocht hoe we er voor kunnen zorgen dat de integrale afweging die wordt gemaakt, explicieter en zichtbaarder wordt zodat, zoals de Taskforce Trojan dat verwoordde, de rechter niet op de stoel van bevoegd gezag hoeft te gaan zitten. We zijn op zoek naar best practices.

Net als de adviesgroep Huys ben ik van mening dat we de kritische depositiewaarde in het kader van vergunningverlening niet in absolute termen moeten gebruiken. De kritische depositiewaarde is richtinggevend voor de langere termijn, maar niet noodzakelijkerwijs een realistisch streven voor de korte termijn. Dat geldt zeker in gebieden waar de feitelijke depositie vele malen hoger is dan de kritische depositiewaarde. Daarom worden zogenaamde tussenwaarden gedefinieerd, die als richtwaarde kunnen worden gebruikt. Ze schetsen een realistisch perspectief voor enerzijds de zekerstelling van verbetering van de natuuromstandigheden en anderzijds het houden van mogelijkheden voor economische ontwikkeling, binnen meerdere beheerplanperioden. De tussenwaarden worden wetenschappelijk onderbouwd en vormen de basis voor afspraken die per gebied worden gemaakt. De inzet is daarmee gericht op de gewenste balans tussen people, planet en profit, waarbij

evident is dat de «planet-doelen» per beheerplanperiode verbeteren tot een gunstige staat van instandhouding is bereikt.

De huidige praktijk inzake de *gunstige staat van instandhouding* is dat de natuurdoelen bij het vaststellen van de definitieve aanwijzingsbesluiten, meestal op basis van ingebrachte zienswijzen, nog eens kritisch worden beoordeeld. In die zin omarm ik de suggestie van de adviesgroep om aanwijzingsbesluiten nog eens tegen het licht te houden en mogelijkerwijs aan te passen.

Als daar, op basis van objectieve, ecologische gegevens, aanleiding toe is, worden doelen in de huidige werkwijze aangepast. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij de doelen voor broedvogels in het kader van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden in het Waddengebied. Op voorwaarde dat wijziging van de doelen ecologisch wordt onderbouwd, kan ook de beoordeling van beheerplannen aanleiding zijn om doelen aan te passen.

De adviesgroep zegt dat de continuering van *bestaand rechtmatig gebruik* in beginsel mogelijk is, zolang de overheid een juridisch instrument in handen heeft om desnoods een wijziging of beëindiging te kunnen afdwingen wanneer dat nodig is ter realisering van de instandhoudingsdoelstelling. De adviesgroep definieert «bestaand rechtmatig gebruik» als activiteiten waarvoor in het verleden alle destijds benodigde vergunningen voor onbepaalde duur zijn verleend.

De adviesgroep tekent daarbij aan dat agrarische ondernemers zowel eerder verleende vergunningen als bestaand rechtmatig gebruik niet moeten beschouwen als eeuwigdurende rechten.

Vormen van bestaand gebruik, die niet vallen onder de definitie van bestaand rechtmatig gebruik, moeten juridisch worden aangemerkt als nieuwe activiteiten en als zodanig worden beoordeeld. De adviesgroep is wel van mening dat die vormen van bestaand gebruik in de meeste gevallen toegestaan kunnen worden in het kader van de beoordeling van een totaal programma (zie daarvoor de volgende paragraaf) waarin ontwikkelingsruimte ontstaat.

Het wettelijke regime voor bestaand gebruik heeft mijn voorkeur boven het voorstel van de adviesgroep, omdat het regime van de Nb-wet een breder toepassingsbereik heeft. Het regime van de Nb-wet heeft immers betrekking op al het feitelijk gebruik dat plaatsvond op de peildatum, en sindsdien niet in betekenende mate is gewijzigd. Niet van belang daarbij is dat ook alle benodigde vergunningen zijn verleend.

De adviesgroep Huys onderschrijft met deze conclusies de aanpak die ik voorsta en in de praktijk breng om rek en ruimte in de regelgeving te zoeken, zonder de natuurdoelen uit het oog te verliezen. De mogelijkheden die de wetgeving biedt, zijn voor een groot deel reeds benut. De adviesgroep ziet vooral ruimte in het anders omgaan met de kritische depositiewaarde door het belang ervan te relativiseren. Die aanbeveling sluit mijns inziens aan bij de benadering die nu in bijvoorbeeld de Peelgebieden wordt gevolgd. Een tweede belangrijk punt vind ik dat de adviesgroep benadrukt dat natuurdoelen in de tijd gefaseerd kunnen worden omdat de Europese richtlijnen geen termijnen stellen. Het is daarom zaak om in de beheerplannen duidelijk te onderbouwen welke maatregelen worden genomen én aan te geven welke periode wordt benut om ze te regelen. Het kan daarbij als dat nodig is, gaan om een periode van tientallen jaren.

Aanbeveling voor een programmatische aanpak

De adviesgroep Huys betoogt dat er ruimte is voor economische ontwikkeling in Natura 2000-gebieden als wordt verzekerd dat ecologische en

economische doelen gelijktijdig en in samenhang worden beschouwd. Dat geldt ook voor gebieden waar sprake is van een hersteldoelstelling. Om dat uitgangspunt in de praktijk toepasbaar te maken, heeft de adviesgroep zich laten inspireren door het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

In een plan of programma (door de adviesgroep genoemd «Natura 2000-ontwikkelingsplan») worden enerzijds de herstelmaatregelen voor een Natura 2000-gebied en anderzijds nieuwe agrarische of andere economische ontwikkelingen of activiteiten in de omgeving van de betrokken Natura 2000-gebieden beschreven. Het Natura 2000-ontwikkelingsplan moet, in zijn totaliteit bezien, gericht zijn op het bereiken van de (in tijd gefaseerde) instandhoudingsdoelstellingen. In dat geval wordt conform de Habitatrichtlijn gehandeld. Het Natura 2000-ontwikkelingsplan wordt in zijn totaliteit aan een passende beoordeling onderworpen. De adviesgroep tekent hier overigens bij aan dat wel verzekerd moet zijn dat op het niveau van de individuele Natura 2000-gebieden de instandhoudingdoelen worden gerealiseerd; er kan niet tussen gebieden worden «verrekend».

Ook geeft de adviesgroep aan dat in zo'n plan de opgenomen maatregelen een innerlijke functionele samenhang moeten hebben. Dit maakt volgens de adviesgroep een programmatische aanpak nog steeds mogelijk, bijvoorbeeld rond ammoniak.

Verder stelt de adviesgroep voor om een wettelijke verplichting te introduceren om de in het Natura 2000-ontwikkelingsplan genoemde maatregelen ook feitelijk tijdig uit te voeren. Volgens de adviesgroep zou dit bijvoorbeeld kunnen door het opnemen van een wettelijke oplevertoets. Bevoegde gezagen kunnen dan worden aangesproken op de naleving van het treffen van de overeengekomen maatregelen.

De door de adviesgroep voorgestelde programmatische aanpak sluit aan bij wat in de praktijk rond stikstof en ammoniak gebeurt in beheerplanprocessen in bijvoorbeeld De Peelgebieden in Noord-Brabant en Overijssel. De adviesgroep verwijst ook naar deze voorbeelden. De adviesgroep noemt als belangrijkste elementen van de huidige aanpak:

- het centraal stellen van de instandhoudingsdoelen per gebied,
- het samengaan van generieke en gebiedsspecifieke maatregelen in één pakket,
- het door middel van een passende beoordeling inzichtelijk maken dat instandhoudingsdoelen dichterbij worden gebracht
- het inzichtelijk worden van de ontwikkeling van natuurwaarden en ammoniakdepositie voor een monitoringssysteem en afsprakenkader.

Ik deel de analyse van de adviesgroep en voeg daar nog een belangrijk element aan toe, namelijk dat van het gebiedsgerichte proces. Ik vind een gebiedsgerichte aanpak waardevol en tegelijkertijd een essentiële voorwaarde voor draagvlak voor Natura 2000, dat de beheerplannen niet op de tekentafel maar door de betrokkenen in en bij het gebied worden gemaakt. De trajecten vergen veel inzet van alle betrokkenen. Tegelijkertijd stel ik vast dat er inmiddels goede voorbeelden zijn van gebieden waar de situatie zeer gecompliceerd is, en waar in een gebiedsproces tot overeenstemming kan worden gekomen, bijvoorbeeld in de Peelgebieden en de Wieden-Weerribben. De beheerplantrajecten moeten dan ook onverminderd doorgang vinden. Ik leg het advies van Huys zo uit dat we op die ervaring moeten voortbouwen. Daarenboven wil ik kijken of de programmatische aanpak, die zich hier en daar in de praktijk al lijkt te ontwikkelen, langs de lijnen die de adviesgroep schetst meerwaarde kan genereren. Ik wil dat om te beginnen verkennen voor stikstof en ammoniak. Ik sluit een bredere scope niet uit, maar wil gelet op de complexiteit van de problematiek het betere niet de vijand van het goede laten worden.

Het advies van de adviesgroep gaat verder dan de huidige praktijk op het punt van de wettelijke borging van de uitvoering van maatregelen. De gedachte dat wordt zeker gesteld dat maatregelen van de verschillende overheden die noodzakelijk zijn om de doelen te bereiken ook worden uitgevoerd spreekt mij aan. Ik wil onderzoeken of wettelijke verankering daarvoor noodzakelijk is.

Ik zal daarom de voorstellen met mijn ambtgenoten van V&W, VROM, provincies en gemeenten nader bezien in het licht van de verhouding tot bestaande instrumenten en bevoegdheden.

In het verlengde van de punten van de adviesgroep Huys ben ik al enige tijd bezig met overleg over welke elementen een rol spelen. In dat verband zal ik met mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat bezien hoe op gebiedsniveau een beoordeling van de totaaleffecten van de in het MIRT opgenomen projecten daarin een plaats kunnen krijgen. Op basis daarvan zal het kabinet, op mijn voorstel, nader kunnen besluiten over de vraag of en zo ja hoe deze aanpak wettelijk in de Natuurbeschermingswet 1998 zal worden verankerd. Zonodig zal ik daarvoor vooruitlopend op de integratie van de natuurwetten een afzonderlijk wetsvoorstel in procedure brengen.

Aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998

Naast het advies van de adviesgroep Huys, heb ik zelf onderzoek uitgevoerd. Dat heeft geleid tot voorstellen voor wijziging of verduidelijking van de Natuurbeschermingswet 1998 op een aantal punten, te weten:

1. continuering van het huidige regime voor bestaand gebruik na de overgangstermijn tot inwerkingtreding van de beheerplannen;
2. voorziening voor een specifiek beoordelingsregime voor stikstofemissies;
3. aanpassing van het beschermingsregime voor doelen voor beschermde natuurmonumenten;
4. verduidelijking van de beroepsmogelijkheid tegen het beheerplan;
5. wettelijke verankering van rekenmodellen en meetmethoden.

Op zeer korte termijn zal ik deze voorstellen uitwerken in een wetsvoorstel.

Ad 1. Continuering van het huidige regime voor bestaand gebruik

De Natuurbeschermingswet 1998 regelt dat bestaand gebruik dat opgenomen wordt in het beheerplan, vergunningvrij zal zijn. Deze voorziening levert alles overwegend niet voldoende zekerheid voor ondernemers. Immers bestaand gebruik dat onverhoopt niet in het beheerplan is beschreven, kan dan vergunningplichtig worden. Dat leidt tot onzekerheid bij ondernemers.

Ik bereid daarom een voorstel voor waarin zal worden geregeld dat bestaand gebruik dat niet wordt opgenomen in het beheerplan, vrijgesteld blijft van de vergunningplicht. Voor dit gebruik krijgt de huidige tijdelijke vrijstelling van de vergunningplicht dus een permanent karakter. In het verlengde daarvan zal in het voorstel worden geregeld dat het daarbij voor het bevoegd gezag mogelijk blijft om, wanneer nodig, ten aanzien van bestaand gebruik passende maatregelen te treffen.

Ook de adviesgroep Huijs stelt dat de continuering van de voorziening voor bestaand gebruik, in plaats van de herleving van de vergunningplicht, tot de mogelijkheden behoort.

Ik wil benadrukken dat het uitgangspunt is en blijft dat bestaand gebruik zoveel mogelijk in het beheerplan wordt geregeld. Het beheerplan is

immers het aangewezen instrument om doelen, de beoordeling van gebruik en ontwikkelingen en de maatregelen in onderlinge samenhang te bezien. Het wettelijke regime voor bestaand gebruik is daarom bedoeld als vangnetconstructie.

2. Voorziening voor een specifiek beoordelingsregime voor stikstofemissies

In het spoeddebat heb ik met uw Kamer gesproken over de onzekerheid die nu bestaat ten aanzien van de vraag of een activiteit, die op zichzelf niet leidt tot een toename van stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied, wel kan worden toegestaan op grond van het regime van de Natuurbeschermingswet 1998. Die onzekerheid wil ik wegnemen. Met deze voorziening wordt uitvoering gegeven aan de aangehaalde motie Koopmans/Van der Vlies (Kamerstuknummer 31 920, nr. 1) over bedrijfs- en projectontwikkelingen die per saldo het milieu verbeteren.

Ik bereid een voorstel voor, dat voorziet in een specifiek beoordelingsregime voor stikstof. In de situatie dat een activiteit per saldo niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie in een gebied, hebben deze activiteiten geen invloed op de stikstofdepositie en is er feitelijk sprake van een «standstill-situatie». In zo'n «standstill-situatie» is er per definitie geen sprake van een project met mogelijke significante effecten, die verband houden met stikstofemissie. Dergelijke activiteiten moeten doorgang kunnen vinden.

Het beoogde beoordelingsregime houdt concreet in dat de stikstofdepositie bij de vergunningverlening buiten beschouwing worden gelaten als er sprake is van een standstill-situatie. Dit betekent dat wettelijk wordt verzekerd dat bij gelijkblijvende depositie een vergunning niet zal kunnen worden geweigerd. Op deze wijze wordt het begrip «significantie» nader ingekaderd.

Hierbij merk ik op dat voor veel gebieden alleen een standstill-situatie uiteindelijk niet voldoende zal zijn om de instandhoudingsdoelen te realiseren. Daarvoor zal nadrukkelijk ook een geleidelijke vermindering van de stikstofbelasting nodig zijn. Dat betekent dat er wel behoefte blijft bestaan aan een instrument om op enig moment voorwaarden te stellen teneinde de instandhoudingsdoelen te halen. Die mogelijkheid zal in mijn voorstel worden opgenomen en krijgt de vorm van een «aanschrijvingsbevoegdheid», vergelijkbaar met de huidige voorziening voor bestaand gebruik. De vraag of nadere beperkingen zullen moeten komen te gelden om een reductie van de stikstofdepositie te realiseren en volgens welke tijdsfasering dat zal gebeuren, moet primair worden beantwoord in het licht van de specifieke doelstellingen van het betrokken Natura 2000-gebied, zoals deze in het beheerplan in omvang, ruimte en tijd zullen zijn uitgewerkt. Overeenkomstig het in het kader van het beheerplan ontwikkelde beleid zullen met toepassing van de aanschrijvingbevoegdheid door het bevoegde gezag aan de betrokken projecten en handelingen op enig moment alsnog voorwaarden kunnen worden opgelegd. Deze bevoegdheid bestaat overigens – om geen leemte te laten ontstaan in het beschermingsregime – ook voorafgaand aan de vaststelling van het beheerplan.

Over deze voorgenomen voorziening zal ik in overleg treden met de Europese Commissie.

3. Aanpassing van het beschermingsregime voor doelen voor beschermde natuurmonumenten

In artikel 15a, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 is bepaald

dat de doelen van een beschermd natuurmonument, «– zogenoemde «oude doelen» –» onderdeel uitmaken van de instandhoudingdoelen van het desbetreffende Natura 2000-gebied. Hiertoe is besloten om te voorkomen dat in één gebied verschillende beschermingsregimes zouden gelden. Het gaat hier om de doelstellingen voor natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis die voorheen voor een beschermd natuurmonument golden (bijvoorbeeld ten aanzien van weidsheid, stilte). Inmiddels blijkt dat het (zwaardere) Natura 2000-regime voor de oude doelen in de praktijk van de beheerplannen problemen oplevert. Ik wil een einde maken aan deze problemen en bereid daartoe een voorstel voor dat regelt dat voor de oude doelen – voor zover deze een verdergaande doelstelling hebben dan de Natura 2000 doelen – het oorspronkelijke beschermingsregime zal gaan gelden.

Hiermee wordt dan bijvoorbeeld voorkomen dat binnen de Natura 2000-beheerplannen de meer algemene omschrijvingen van beschermde natuurmonumenten zoals bijvoorbeeld «graslanden» en «loofbossen» vertaald moeten worden naar habitattypen. Dat is lastig omdat hier eigenlijk precieze omschrijvingen nodig zijn aan de hand van vegetatietypen. Daarnaast wordt voorkomen dat de soms enorme opsommingen van (algemene) soorten binnen de Natura 2000-systematiek uitgewerkt moeten worden in het beheerplan. Dat lijkt in veel gevallen ook zinloos omdat het om zeer algemene soorten gaat zoals de gewone pad, groene kikker, distelvlinder en konijn. Tot slot zijn er nog de doelstellingen voor natuurschoon zoals «weidsheid», «rust», «geomorfologische structuren» en «kleinschalige afwisseling in gradiënten van droog naar nat» die zich moeilijk in instandhoudingsdoelen laten uitwerken.

Het lichtere regime voor de oude doelen zal worden ingepast in het bestaande regime voor de Natura 2000-doelen, zodat geen lasten ontstaan door de voorgestelde splitsing. Zo zal de facultatieve uitwerking van de oude doelen een plaats krijgen in het beheerplan voor het Natura 2000-gebied, en zal worden geregeld dat maar één vergunningaanvraag is vereist, bij hetzelfde bevoegd gezag.

Ik zal de gevolgen voor alle 162 Natura 2000-gebieden in kaart brengen en degenen die de beheerplannen ontwikkelen hiervan op de hoogte stellen.

4. Verduidelijking van de beroepsmogelijkheid tegen het beheerplan

Bij partijen bestaat de behoefte aan duidelijkheid met betrekking tot de status van het beheerplan, en de borging daarvan. Onder meer LTO wijst hierop. Daarom is het zaak dat een beheerplan zo snel mogelijk onherroepelijk wordt, zodat iedereen weet waar hij aan toe is.

Om te bewerkstelligen dat die duidelijkheid er snel kan komen, is het van belang dat er geen onduidelijkheid bestaat over de vraag tegen welke onderdelen van het beheerplan wel en tegen welke onderdelen geen beroep openstaat.

Ik zal daarom een voorstel voorbereiden dat duidelijk maakt tegen welke onderdelen van het beheerplan beroep openstaat. Het gaat daarbij om de beschrijvingen in het beheerplan van handelingen die het bereiken van de instandhoudingdoelstelling niet in gevaar brengen, en de daarbij in voorkomend geval aangegeven voorwaarden en beperkingen.

Wanneer in een beheerplan bijvoorbeeld een bepaalde activiteit wordt opgenomen, is die activiteit vrijgesteld van de vergunningplicht als in overeenstemming met het beheerplan wordt gehandeld. Zo kan bijvoorbeeld het onttrekken van grondwater ten behoeve van drinkwaterwinning in het beheerplan worden opgenomen. Tegen dat onderdeel van het beheerplan kan beroep worden aangetekend. Tegen andere onderdelen van een beheerplan staat geen beroep open. Dit zijn bijvoorbeeld

afspraken over uitvoering van maatregelen, het reguliere monitoringsprogramma, gebiedsbeschrijvingen, ecologische vereisten of financieringsinstrumenten.

5. Wettelijke verankering rekenmodellen en meetmethoden

Voor een vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet moet veelal onderzoek worden verricht naar de effecten van de desbetreffende activiteit voor het Natura 2000-gebied. Uit de, door het kabinet overgenomen, aanbevelingen van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuurprojecten (Commissie Elverding)¹ en van de Commissie Meten en Berekenen Luchtkwaliteit (Commissie Verheijen)² voor zinvolle, eenvoudige methoden van effectbepaling, blijkt de behoefte aan duidelijkheid over de vraag hoe de effecten voor Natura 2000-gebieden moeten worden bepaald.

Ik wil die duidelijkheid verschaffen door waar mogelijk eenvoudige modellen en methoden («vuistregels») voor te schrijven. De ontwikkeling daarvan zal gebeuren in goede samenwerking met mijn ambtgenoten van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ik verwacht dat hierdoor effecten eenvoudiger kunnen worden bepaald. Zo krijgen initiatiefnemers sneller zekerheid. Het kan bovendien tot gevolg hebben dat de onderzoekslasten kunnen dalen. Het streven is een situatie te creëren dat de consequenties van de externe werking voor onder meer infrastructuurprojecten eenduidiger en consequent kunnen worden bepaald.

Brusselse consultatie

Naar aanleiding van mijn toezegging in uw Kamer zijn er afgelopen periode verschillende contacten geweest met zowel de Europese Commissie als andere EU-lidstaten. De Commissie heeft aangegeven op korte termijn geen review van de Vogel- en Habitatrichtlijn te willen. De Commissie vindt dat voor nu een stap te vroeg omdat de implementatie in 27 lidstaten nog in volle gang is.

In de Milieuraad is afgesproken om ervaringen uit te wisselen inzake de implementatie in de praktijk, mede gericht op het bevorderen van een flexibele implementatie in de lidstaten. De Commissie heeft aangegeven in concrete gevallen van gedachten te willen wisselen over problemen die zich in de praktijk van de implementatie voordoen. Hiervan zal ik op gepaste wijze gebruik maken.

In lijn met die afspraak komt de Commissie, op mijn uitnodiging in het najaar naar Nederland om te kijken hoe wij de stikstofaanpak in de Peelgebieden vormgeven, en hoe we in dat verband met de begrippen significantie en kritische depositiewaarde omgaan. De Commissie heeft aangegeven geïnteresseerd te zijn in onze aanpak die zich kenmerkt door fasering in de tijd, die gebruik maakt van tussenwaarden die uitgaat en die uitgaat van een combinatie van generieke, gebiedsspecifieke en effectgerichte maatregelen. Daarnaast treed ik, op korte termijn, zoals hiervoor aangekondigd, met de Commissie in overleg over de voorziening voor een specifiek beoordelingsregime voor stikstofemissies (zie punt 2 op pagina 6).

Ten aanzien van het begrip significantie stel ik momenteel met de bevoegde gezagen een leidraad op om het begrip zoveel mogelijk te concretiseren met het oog op een heldere en eenduidige toepassing ervan in de praktijk. Daarbij kijk ik ook nadrukkelijk naar wat we van andere EU-lidstaten kunnen leren.

¹ Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuurprojecten, april 2008.

² De luchtkwaliteit centraal, advies van de commissie meten en berekenen luchtkwaliteit (advies «commissie Verheijen»), september 2008, p. 8.

Concept beheerplannen 1 september 2009

Voor 1 september 2009 verwacht ik van de provincies ruim 80 concept-beheerplannen (voor gebieden waar op verzoek van de provincies de definitieve aanwijzingsbesluiten zijn aangehouden). Deze beheerplannen zullen concreter inzicht geven in de haalbaarheid en betaalbaarheid van de instandhoudingdoelen. Ik verwacht dat een deel van de plannen gewoon uitgevoerd en de doelen behaald kunnen worden. Voor knelpunten zal ik gezamenlijk met de bevoegd gezagen bezien welke oplossingen hiervoor beschikbaar zijn. Ik denk daarbij in de eerste plaats aan het overeenkomen van een realistisch tijdpad om een evenwicht te vinden tussen de realisatie van doelen en het behouden van ontwikkelingsperspectief voor andere gebruiksfuncties in de gebieden (people, planet, profit). Ook hier is het instrument «haalbaar en betaalbaar» aan de orde. Zoals ik eerder aangaf zal ik, waar nodig, met concrete knelpunten en voorgestelde oplossingsrichtingen overleg voeren met de Europese Commissie.

Ik vind het belangrijk om de komende tijd goed met betrokken partijen de mogelijkheden voor een effectieve aanpak te bespreken. Een hanteerbare en evenwichtige implementatie van Natura 2000 is in ieders belang.

Daarnaast is mijn uitgangspunt dat projecten en activiteiten met een nationaal belang, alsmede regelmatig terugkerende handelingen (bijvoorbeeld zandsuppleties en groot onderhoud aan rijkswegen), in beheerplannen worden opgenomen. Hiermee wordt bereikt dat zij vergunningvrij zijn en dat de in geding zijnde natuurbelangen integraal kunnen worden afgewogen tegen dit type projecten en activiteiten. Ik zal een voorstel doen voor wettelijke borging. Deze mogelijkheid zal ook voor andere gebruiksfuncties worden toegepast.

Overige toezeggingen

Verruiming definitie van «bestaand gebruik» naar vergund gebruik

In het debat over aanwijzingsbesluiten Natura 2000 op 15 april en 3 juni jl. is gevraagd of vergund gebruik kan worden gebracht onder de definitie van «bestaand gebruik».

Vergund gebruik, in die zin dat het gaat om activiteiten waarvoor weliswaar ooit een vergunning is verleend, maar die feitelijk nog niet hebben plaatsgevonden, kan worden opgenomen in beheerplannen. In beheerplannen kunnen immers ook toekomstige activiteiten worden opgenomen, en eventueel kan daarbij ook worden aangesloten bij vergund gebruik. Daarbij geldt als voorwaarde dat te allen tijde zeker is dat de instandhoudingdoelen daarmee niet in gevaar worden gebracht. Na opname in het beheerplan van de vergunde activiteit geldt een vrijstelling van de vergunningplicht (artikel 19d, tweede lid, Nb-wet), en zijn de activiteiten, in de woorden van de adviesgroep Huys, «gelegaliseerd».

De definitie van bestaand gebruik hoeft hiervoor niet te worden verruimd, aangezien die definitie betrekking heeft op de vrijstelling van de vergunningplicht (artikel 19d, derde lid, Nb-wet), en het toepassen van de aanschrijvingsbevoegdheid (artikel 19c Nb-wet). Deze heeft betrekking op gebruik dat feitelijk plaatsvond op 1 oktober 2005, en het gebruik sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd (artikel 1, onderdeel m, Nb-wet).

Voor gebruik dat wel was vergund, maar op de peildatum niet feitelijk plaatsvond, geldt derhalve de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, van de Nb-wet, zolang dat gebruik niet in een beheerplan is opgenomen. Zoals ik in deze brief heb aangekondigd, zal de beoordeling van de

gevolgen van dat gebruik voor de stikstofdepositie, in een «standstill-situatie» waarbij er geen toename van de depositie is, niet worden meegenomen bij de vergunningverlening. In plaats daarvan geldt een aanschrijvingsbevoegdheid, zodat de mogelijkheid bestaat om de activiteiten alsnog te beperken als dat nodig is met het oog op de realisering van de instandhoudingsdoelstelling.

Overigens wijs ik erop dat de wettelijke definitie van «bestaand gebruik» ruimer is dan de definitie die de adviesgroep Huijs hanteert. Die vereist immers dat voor de desbetreffende activiteit ook alle benodigde vergunningen voor onbepaalde duur zijn verleend, en dat de activiteit ook rechtmatig plaatsvond. Die eisen stelt de Nb-wet niet.

Aanscherping artikel 43, tweede lid, onderdeel d, Nb-wet

De heer Van der Vlies heeft gevraagd naar aanscherping van artikel 43, tweede lid, onderdeel d, van de Nb-wet, zodat er mogelijkheden tot meer zekerheid ontstaat voor ondernemers.

In dit artikel is geregeld dat op grond van veranderde omstandigheden en nieuwe inzichten kan worden besloten tot bijstelling van eenmaal verleende vergunningen. Deze bevoegdheid is noodzakelijk ter implementatie van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, dat voorschrijft dat passende maatregelen moeten worden genomen om verslechtering van de kwaliteit van habitats te voorkomen. Met het oog daarop is de bevoegdheid nodig om eenmaal vergund gebruik aan nadere voorwaarden of beperkingen te onderwerpen. Zo oordeelde ook het Europese Hof van Justitie in het bekende Kokkelvisserij-arrest, naar aanleiding van een vraag over de betekenis van artikel 6, tweede lid, van die richtlijn.

Meldplicht

De heer Cramer heeft gevraagd in welke regio een experiment zou kunnen worden gestart met een vrijwillige meldplicht voor activiteiten in en rondom Natura 2000-gebieden die mogelijk een verstoring, zij het niet significant effect hebben.

Ik ben bezig met de vormgeving van een pilot, die ik langs drie sporen wil laten plaatsvinden. Het eerste spoor is de oriëntatiefase die aan vergunningverlening vooraf gaat, het tweede spoor is de signalering via het Wabo-loket, en het derde spoor is de signalering door andere overheden, die vergunningen verlenen die van belang kunnen zijn voor een Natura 2000-gebied.

De pilot moet zodanig worden vormgegeven, dat bij de behandeling van het aangekondigde wetsvoorstel voor de integrale natuurwet de benodigde informatie beschikbaar is om een zorgvuldige afweging te kunnen maken.

Als de vormgeving van de pilot bekend is, zal ik in overleg met IPO en VNG een regio bepalen waar de pilot kan plaatsvinden.

Motie Nepperus (TK 2008–2009, 31 700 XI, nr. 59)

Deze motie vraagt naar de gevolgen van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden voor de ruimtelijke ontwikkeling en inrichting van Nederland op bestemmingsplanniveau, en hoe deze gevolgen voorkomen kunnen worden.

Op 1 september verwacht ik van de provincies een groot aantal concept-beheerplannen. Deze beheerplannen geven duidelijkheid over hoe de doelen in samenhang met functies zoals agrarische ontwikkeling, infrastructuur en industrie kunnen worden gerealiseerd. Met de beheerplannen wordt duidelijk welke activiteiten en ontwikkelingen onverminderd door

kunnen gaan, en aan welke activiteiten voorwaarden moeten worden gesteld. Dit geldt ook voor ontwikkelingen en inrichting in Nederland op bestemmingenniveau zoals verwoord in de motie Neppérus. Na 1 september zal er meer zekerheid zijn over de haalbaarheid en betaalbaarheid van de gebiedsdoelstellingen, en over de gevolgen op gebiedsniveau. De Kamer zal hier over worden geïnformeerd.

De maatregelen genoemd in deze brief en de aanpak rond de 1 september plannen komen mijns inziens tegemoet aan de punten van zorg die in deze motie worden verwoord.

Tot slot

Ik zal de in deze brief genoemde maatregelen voortvarend oppakken. Verder zal ik komende maanden intensief overleggen. De resultaten van de adviesgroep Huys en mijn eigen verkenning zijn nog niet besproken met andere overheden en maatschappelijke organisaties die bij de implementatie van Natura 2000 betrokken zijn. Dat zal ik op korte termijn doen. Tevens zal ik in Brussel zoveel als nodig overleg voeren over knelpunten en oplossingsrichtingen. Daarmee zullen niet alle problemen waar we nu tegen aan lopen verdwijnen als sneeuw voor de zon, maar zetten we naar ik hoop wel stevige stappen naar een beter werkbaar en evenwichtige implementatie van Natura 2000. Het doel dat we met Natura 2000 willen bereiken is onze inzet waard.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg