

Vergaderjaar 2012–2013

33 734

Initiatiefnota van de leden Jacobi, Van Veldhoven en Klaver over Mooi Nederland

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Voorwoord

De initiatiefnemers, Lutz Jacobi van de PvdA, Stientje van Veldhoven van D66 en Jesse Klaver van GroenLinks, willen met de Nota Mooi Nederland hun visie geven op de natuurbescherming in Nederland en komen met concrete voorstellen voor de praktijk. Met dank aan allen die bereid zijn gevonden om mee te denken.

Totstandkoming Nota Mooi Nederland

De afgelopen anderhalf jaar hebben de initiatiefnemers aan de Nota Mooi Nederland gewerkt. Dit oorspronkelijk als «antwoord» op de koers die werd ingezet met het vorige kabinet, zoals later verwoord in het wetsvoorstel Natuurbescherming van voormalig Staatssecretaris Bleker. Vanuit die positie zijn de voorstellen in eerste instantie uitgewerkt als initiatiefwetsvoorstel. Met de totstandkoming van het nieuwe regeerakkoord is door het kabinet Rutte II een koerswijziging aangekondigd. De nieuwe regering heeft aangekondigd het eerdere voorstel van Bleker te gaan wijzigen. In het regeerakkoord staat dat de gehele Ecologische Hoofdstructuur zal worden gerealiseerd. Dit biedt nieuw perspectief voor een goed stelsel van natuurbescherming in Nederland.

Op basis van dit nieuwe perspectief hebben de initiatiefnemers besloten de voorstellen niet als initiatiefwet, maar als initiatiefnota in te dienen. Op deze wijze menen de initiatiefnemers zo goed mogelijk bij te dragen aan het in de komende maanden te voeren maatschappelijk en politiek debat, dat uiteindelijk moet leiden tot een voldoende breed gedragen natuurwet. Indieners zetten met deze nota in op een open en inhoudelijke discussie met de andere leden in de Tweede Kamer, en hopen daarbij een zo breed mogelijk draagvlak voor deze voorstellen te verkrijgen.

De initiatiefnota Mooi Nederland is gebaseerd op de grondgedachte dat onze natuur drie fundamentele waarden heeft:

- Natuur heeft een intrinsieke waarde, los van het belang voor mens of economie;

- Natuur heeft een ecologische waarde als onontbeerlijk onderdeel van onze leefomgeving;
- Natuur heeft een belevingswaarde en recreatieve waarde als schoonheid, rust en stilte.

Daarnaast zijn de partijen van mening dat natuur een maatschappelijke en economische waarde heeft, voor gezondheid, vestigingsklimaat en waterbeheer.

Voorstellen:

- In de voorstellen van deze initiatiefnota wordt de «lappendeken» van verschillende soorten gebieden drastisch ingeperkt door deze in te delen in slechts twee categorieën, beide met een eigen beschermingsniveau.
 - Categorie 1 is de «Top Natuur». Dit zijn de klassieke natuurgebieden, voorheen bekend als Natura 2000. Voorbeelden hiervan zijn de Veluwe en de Wadden.
 - Categorie 2 is «Mooi Nederland». Dit zijn de vele gebieden in Nederland met buitengewone schoonheid en/of historie, die typisch Hollands zijn of kenmerkend voor een bepaalde regio. Deze gebieden herbergen vaak specifieke soorten planten en dieren. Voorbeelden hiervan zijn Kinderdijk, het Groene Hart en het Limburgs Heuvellandschap. Ook de overige delen van de Ecologische hoofdstructuur, buiten de «Topnatuur», valt hieronder. Door dit «Natuurnetwerk Nederland» kunnen dieren en planten zich makkelijk verspreiden van het ene naar het andere natuurgebied. Het Natuurnetwerk krijgt een wettelijke basis.
- Deze initiatiefnota Mooi Nederland beschrijft een wettelijk stelsel dat is bedoeld om de huidige, versnipperde natuurbeschermingswetgeving te vereenvoudigen en effectiever bij te dragen aan behoud en versterking van de biodiversiteit in Nederland. De Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet, en de Boswet worden vervangen door één nieuwe natuurwet.
- De verantwoordelijkheid voor natuur komt bij de provincies te liggen en het Rijk schept de kaders waarbinnen zij het natuurbeleid kunnen vormgeven.
- Jacht is geen sport, maar een middel dat alleen indien nodig op professionele wijze, wordt ingezet in het kader van schadebestrijding en duurzaam populatiebeheer. De wildlijst (lijst met vrij bejaagbare soorten) wordt afgeschaft.
- Iedere Nederlander heeft een zorgplicht ten opzichte van natuur. Door een basisbescherming voor de Natuur wordt natuurvandalisme tegengegaan.
- Deze initiatiefnota legt de nadruk op actieve natuurbescherming: niet alleen bepalen wat niet mag worden beschadigd of vernietigd, maar vastleggen dat actief maatregelen genomen worden voor herstel van onze natuur.
- Natuur- en landschapswaarden van Mooi Nederland worden gekoesterd omdat we het willen behouden, niet om te voldoen aan de Europese eisen.

De indieners willen de volgende doelstellingen in de wet opnemen om de visie en benaderingswijze van Mooi Nederland te verankeren:

- Het bevorderen van een respectvolle omgang met natuur en landschap.
- Het waarborgen en versterken van de biologische diversiteit door het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van natuurlijke habitats en wilde flora en fauna.

- Het waarborgen en versterken van de kenmerken van het landschap, met inbegrip van de cultuurhistorische kenmerken, door het beschermen, beheren en verbeteren van waardevolle gebieden.
- Het beschermen, beheren en ontwikkelen van het natuurnetwerk Nederland (voorheen EHS).
- Het behouden en versterken van de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap.

De initiatiefnemers stellen voor de voorstellen uit deze initiatiefnota te betrekken bij de behandeling van de nog te ontvangen wijziging van de Natuurbeschermingswet.

INHOUD

Voorwoord	1
Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1 Aanleiding voor de initiatiefnota	6
1.2 Strecking van de initiatiefnota Mooi Nederland	6
1.3 Visie en benaderingswijze «Mooi Nederland»	7
1.3.1 Doel en reikwijdte voorstellen	7
1.3.2 Hoe houden we Nederland mooi?	8
1.3.3 Robuust netwerk	10
1.3.4 Actieve bescherming van gebieden en soorten	10
1.3.5 Overheidsverantwoordelijkheid; verdeling verantwoordelijkheid	11
1.3.6 Zekerheid voor de burger	13
1.4 Relatie met overige regel- en wetgeving	13
1.4.1 Ruimtelijke ordening	13
1.4.2 Monumentenwet	14
1.4.3 Gemeenschappelijk landbouwbeleid	14
1.4.4 Gemeenschappelijk visserijbeleid en de visserijwet	15
1.4.5 Kaderrichtlijn water, kaderrichtlijn mariene strategie, waterwet	15
1.5 Verschil met het wetsvoorstel natuurbescherming	16
1.6 Financiële gevolgen	17
1.7 Bestuurlijke lasten provincies en lasten voor burgers en bedrijven	17
Hoofdstuk 2: Algemene Bepalingen	18
2.1 Doelstellingen	18
2.2 Intrinsieke waarde	19
2.3 Andere belangen	19
2.4 Geografisch toepassingsbereik: reikwijdte	19
2.5 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	20
2.5.1 Bevoegdheidsverdeling rijk-provincies	21
2.5.2 Verdeling bevoegdheden tussen provincies	21
2.5.3 Gemeenten	21
2.5.4 Afstemming tussen de bestuurslagen	22
2.5.5 Aanwijzingsbevoegdheid van de Minister	22
2.6 Visie Mooi Nederland	22
2.6.1 Rijkvisie Mooi Nederland	23
2.6.2 Provinciale visie Mooi Nederland	24
2.7 Verslaglegging, monitoring en onderzoek	25
2.8 Basisbescherming	25
2.9 Programmatische aanpak	26
Hoofdstuk 3: Bescherming gebieden	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Bescherming categorie I gebieden	28
3.2.1 Aanwijzing categorie I gebieden	29
3.2.2 Instandhoudingsmaatregelen en beheerplannen categorie I gebieden	31
3.2.3 Plannen, projecten en andere handelingen categorie I gebieden	33
3.2.4 Doelen op het gebied van landschap en cultuurhistorie	34
3.2.5 Aansluiting bij milieueffectrapportage	35
3.2.6 Aansluiting bij de ruimtelijke wetgeving	35
3.3 Bescherming categorie II gebieden	35
3.3.1 Aanwijzing categorie II gebieden	36
3.3.2 Instandhoudingsmaatregelen en beheerplannen categorie II gebieden	37

3.3.3	Plannen, projecten en andere handelingen categorie II gebieden	38
3.4	Relatie met het omgevingsrecht	38
3.4.1	Plannen, projecten of andere handelingen	39
3.4.2	Wijziging barro en overgangsregeling	40
3.5	Overgangsrecht gebieden	40
	Hoofdstuk 4: Bescherming van dier- en plantensoorten	41
4.1	Benaderingswijze	41
4.2	Actieve soortenbescherming	41
4.3	Passieve soortenbescherming	43
4.3.1	Basisbescherming voor alle in het wild levende planten en dieren	43
4.3.2	Beschermde inheemse dier- en plantensoorten	44
4.4	Gedragscodes	46
4.5	Jacht, beheer en schadebestrijding	47
4.6	Exoten	47
4.7	Handel in en bezit van inheemse en uitheemse soorten	48

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING VOOR DE INITIATIEFNOTA

De initiatiefnemers willen met deze nota Mooi Nederland hun visie geven op de natuurbescherming in Nederland en deze visie vertalen in een samenhangende set van concrete voorstellen.

De afgelopen anderhalf jaar hebben de initiatiefnemers aan deze visie en voorstellen gewerkt. Dit oorspronkelijk als «antwoord» op de koers die werd ingezet met het kabinet Rutte II, zoals later verwoord in het wetsvoorstel Natuurbescherming van voormalig Staatssecretaris Bleker. Vanuit die positie zijn de voorstellen in eerste instantie uitgewerkt als initiatiefwetsvoorstel. Met de totstandkoming van het nieuwe regeerakkoord is door het Kabinet Rutte II een koerswijziging aangekondigd. Vastgelegd is dat de regering het voorliggende wetsvoorstel Natuurbescherming zal aanpassen. Tevens is in het regeerakkoord opgenomen dat de gehele Ecologische Hoofdstructuur zal worden gerealiseerd. Dit biedt nieuw perspectief voor een goed stelsel van natuurbescherming in Nederland. Op basis van dit nieuwe perspectief hebben de initiatiefnemers besloten de voorstellen niet als initiatiefwet, maar als initiatiefnota in te dienen. Op deze wijze menen de initiatiefnemers zo goed mogelijk bij te dragen aan het in de komende maanden te voeren maatschappelijk en politiek debat, dat uiteindelijk moet leiden tot een voldoende breed gedragen natuurbeschermingswet. Indieners zetten met deze nota in op een open en inhoudelijke discussie met de leden van de Tweede en Eerste Kamer, en hopen daarbij zo breed mogelijk draagvlak voor deze voorstellen te verkrijgen.

De initiatiefnemers stellen voor de voorstellen uit deze initiatiefnota te betrekken bij de behandeling van de nog te ontvangen wijziging van de Natuurbeschermingswet.

1.2 STREKKING VAN DE INITIATIEFNOTA MOOI NEDERLAND

Initiatiefnemers zijn van mening dat het gewenst is het huidige wettelijk stelsel voor de natuurbescherming, zoals neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet, en de Boswet te vervangen door één nieuwe natuurbeschermingswet. Hierover lijkt politiek brede consensus te bestaan. Ook het wetsvoorstel Natuurbescherming gaat uit van deze samenvoeging.

De initiatiefnota Mooi Nederland gaat in op die aspecten van de natuurbeschermingswetgeving, waarvan initiatiefnemers van mening zijn dat het wettelijk kader zoals dat door Rutte I bij de Kamer is ingediend, belangrijke inhoudelijke wijziging behoeft.

Deze initiatiefnota Mooi Nederland beschrijft een wettelijk stelsel dat beoogt de huidige, versnipperde natuurbeschermingswetgeving te vereenvoudigen, en effectiever bij te dragen aan behoud en versterking van de biodiversiteit in Nederland. De initiatiefnota schetst daartoe een geïntegreerd stelsel van bescherming van natuurwaarden en bescherming van landschappelijke waarden. De nota legt verbinding tussen de begrippen natuurwaarden, cultuurhistorie van het landschap en recreatie- en belevingswaarden, zoals schoonheid, rust en weidsheid en biedt provincies de mogelijkheid deze te beschermen. De Europese en internationale verplichtingen op het gebied van natuurbescherming worden als belangrijke en te respecteren basisnormen beschouwd. De nota geeft daarmee concrete invulling aan de grondwettelijke plicht van

de overheid tot bescherming en verbetering van het leefmilieu, zoals vastgelegd in art. 21 van de grondwet.

De initiatiefnota Mooi Nederland is gebaseerd op de grondgedachte dat onze natuur drie fundamentele waarden heeft: intrinsieke waarde, ecologische waarde en belevingswaarde.

De intrinsieke waarde van natuur is het ethische besef dat de natuur in zich zelf waardevol is en niet alleen waarde ontleent aan het belang ervan voor mensen. De erkenning van de intrinsieke waarde vertaalt zich in het voorstel in een algemene basisbescherming, waarmee «vandalisme» aan kan worden gepakt.

De ecologische waarde is de waarde van natuur en landschap als onontbeerlijk onderdeel van onze leefomgeving. Zonder duurzame instandhouding van onze ecosystemen ontvalt de bestaansmogelijkheid voor de mens. Wij zijn afhankelijk van onze natuurlijke hulpbronnen, die voor een zeer belangrijk deel reeds reeks of indirect voortkomen uit de levende natuur. Deze ecologische «logica» vertaalt zich in de initiatiefnota in het stelsel van bepalingen, gericht op de duurzame instandhouding van de Nederlandse biodiversiteit, met het « Nederlandse natuurnetwerk» als belangrijkste instrument.

De belevingswaarde van natuur is gelegen in de behoefte van de mens om de schoonheid van de natuur, onverbrekkelijk verbonden met de schoonheid van het landschap, te kunnen beleven, er te kunnen recreëren. Daarnaast vormen natuur en landschap een belangrijke voorwaarde voor ons welzijn, fysieke en geestelijke gezondheid. Daarom bevat de initiatiefnota een geïntegreerd voorstel voor bescherming van natuur en landschap, inclusief behoud en versterking van de belevingswaarde en de cultuurhistorische kenmerken van het landschap. De fundamentele waarden van natuur zijn in belangrijke mate ondersteunend voor een goed economisch klimaat, waterveiligheid, water- en luchtkwaliteit en klimaatdoelstellingen.

De initiatiefnota Mooi Nederland legt een belangrijk deel van de taken en verantwoordelijkheden op provinciaal niveau en voorziet in een richtinggevend kader op rijksniveau. In lijn met de verantwoordelijkheidsverdeling voor internationale verplichtingen. Daarmee worden – overeenkomstig de voornemens ten aanzien van het omgevingsrecht – ontwikkelingsgericht werken en integrale oplossingen bevorderd.

1.3 VISIE EN BENADERINGSWIJZE «MOOI NEDERLAND»

1.3.1 DOEL EN REIKWIJDTE VAN DE VOORSTELLEN

De voorstellen in deze initiatiefnota hebben allereerst een effectieve natuurbescherming tot doel. Dat betekent het tot stilstand brengen van de achteruitgang van de soortenrijkdom in Nederland en het geleidelijk herstel van de biodiversiteit. Een robuust netwerk van onderling ecologisch verbonden natuurgebieden krijgt, als belangrijkste instrument hiervoor, een heldere wettelijke basis. In nauwe samenhang met de genoemde doelstelling beogen de voorstellen uit deze nota de meest waardevolle landschappen te beschermen. Waardevolle landschappen zijn bepaald door de combinatie van specifieke cultuurhistorische en landschapskenmerken, verbonden met landschappelijke schoonheid, rust, weidsheid en de voor dat landschap kenmerkende aanwezigheid of te herstellen natuurwaarden.

Het voorgestelde stelsel van natuurbescherming omvat naast de algemene basisbescherming voor de natuur ook regels voor gebiedsbescherming en soortenbescherming. De gebiedsbescherming omvat de bescherming van alle nationaal en internationaal erkende waardevolle natuurgebieden en landschappen in Nederland. Daaronder worden de volgende gebieden begrepen: Natura 2000 gebieden inclusief de aangewezen en nog aan te wijzen gebieden op de Noordzee, gebieden die op grond van natuurbeschermingsverdragen als het Ramsar verdrag, het OSPAR verdrag en het Werelderfgoedverdrag beschermd moeten worden, beschermde natuurmonumenten, het overige deel van de EHS (inclusief de verbindingszones en de grote wateren), nationale parken, nationale landschappen, rijksbufferzones en de werelderfgoederen (voor zover ze het landelijk gebied betreffen). De soortenbescherming is gericht op de dier- en plantensoorten die op grond van internationale en Europese regelgeving beschermd moeten worden en op de soorten die aanvullend daarop op nationaal niveau worden aangewezen als beschermde soorten.

De voorstellen uit deze initiatiefnota beogen het stelsel van natuur- en landschapsbescherming te vereenvoudigen. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden eenduidig vastgelegd, met een sterke nadruk op het provinciale niveau. Besluitvorming en vergunningsprocedures worden transparanter. Stapeling van categorieën (bijvoorbeeld EHS en natuurmonument) en dubbele procedures worden voorkomen, en een eenduidige koppeling met het stelsel van ruimtelijke ordening wordt gemaakt. Handhaving krijgt een stevige wettelijke basis. De «kenbaarheid» van natuurbeschermingsregels voor burgers, bedrijven en instellingen wordt zo aanzienlijk verbeterd.

De voorstellen beogen tevens het conflict tussen gewenste economische ontwikkelingen en natuurbescherming te verminderen. Het voorgestane stelsel van natuurbescherming borgt de ontwikkeling van een meer «robuuste» natuur, waardoor de impact van economische ontwikkelingen op de natuurwaarden relatief kleiner wordt en geleidelijk ook meer ruimte ontstaat voor economische ontwikkelingen. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel niet alleen voorzien in passieve natuurbescherming, maar ook in instrumenten voor natuurherstel. Tot slot biedt het voorstel een basis om te komen tot het «bundelen» van Natura 2000 gebieden met hun omgeving, tot grotere, ecologisch samenhangende gebieden waarmee zowel de natuurwaarden kunnen worden verbeterd, als, ruimte kan worden gevonden voor gewenste economische activiteiten. Hierbij kan optimaal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden van het «natuur-inclusief-ontwerpen», waarbij negatieve effecten van economische activiteiten kunnen worden geneutraliseerd en omgebogen in per saldo positieve effecten.

Indieners zijn van mening dat de jacht geen sport is, maar een middel dat indien nodig op professionele wijze wordt ingezet als instrument voor de verantwoorde instandhouding van dierpopulaties en schadebestrijding. Jagers kunnen op deze wijze bijdragen aan het behouden van het ecologisch evenwicht in een gebied. Voordat besloten wordt tot afschot, wordt evenwel eerst bekeken of in redelijkheid andere middelen effectief inzetbaar zijn. In het kader van een provinciaal faunabeheerplan worden hierover afspraken gemaakt. Het provinciebestuur is daartoe bevoegd. De algemene, nationale jachtlister wordt daarom afgeschaft.

1.3.2 HOE HOUDEN WE NEDERLAND MOOI?

Er is in ons land een grote verscheidenheid aan landschapstypen; zo kennen we het rivierenlandschap, het zeeleilandschap, het heuvellandschap in Limburg, etc. Het is die afwisseling en variatie aan landschappen, landschappen met specifieke eigen identiteit, die Nederland maken tot

wat het is. Het landschap vormt geen statisch geheel maar is aan voortdurende veranderingen onderhevig. Van alle veranderingen die het landschap heeft doorgemaakt zijn restanten uit verschillende tijdsperiodes te ontdekken. Deze cultuurhistorische elementen representeren de geschiedenis van ons land en geven betekenis aan onze leefomgeving.

De schoonheid van het landschap valt niet objectief vast te stellen. Toch is er over de schoonheid van een aantal Nederlandse landschappen een grote mate van gemeenschappelijke beleving. De Veluwe, het Zuid-Limburgs heuvelland, het coulisselandschap in de oostelijke Achterhoek, het Drentse Aa gebied, de nog resterende ongeschonden delen van het Hollandse veenweidegebied, de Waddenzee met de eilanden, het zijn voorbeelden van landschappen die door vrijwel elke Nederlander en door velen van buiten ons land hoog gewaardeerd worden en die in ons dichtbevolkte land intensief voor recreatie worden benut.

Door verstedelijking, industrialisatie, schaalvergroting en intensivering van de landbouw zijn aantal en omvang van mooie landschappen sinds de jaren 50 van de vorige eeuw geleidelijk kleiner geworden en zijn op vele plaatsen landschapkenmerken verdwenen of geschonden. Tegelijkertijd heeft daarmee ook een proces plaatsgevonden waarin in het landelijk gebied de natuurwaarden ernstig achteruit zijn gegaan.

De sterk van elkaar verschillende landschapstypen waren, en zijn nog deels, evenzoveel habitats voor veelal zeer verschillende plant- en diersoorten. Er is daarmee een duidelijk verband tussen landschapsbehoud en herstel en natuurbescherming. Een modern stelsel van natuurbescherming moet zich daarom niet alleen op passieve bescherming van natuur in een beperkt aantal aangewezen natuurgebieden richten, maar zich richten op een integrale gebiedsaanpak. Deze benadering is op zich niet nieuw. Al vanaf ca 1980 zijn er voorbeelden van succesvolle gebiedsgerichte aanpakken (Drentse Aa, Geuldal). De laatste jaren neemt het aantal van dit soort projecten, vrijwel altijd onder regie van de provincie, toe. De natuurbeschermingswetgeving gaf tot heden daarvoor geen eenduidig nationaal wettelijk kader, waardoor stapeling van gebiedscategorieën en regelgeving ontstond. Mede daardoor zijn voortgang en consistentie van de aanpak niet altijd optimaal. Het voorgestane wettelijk stelsel, zoals geschetst in deze nota, biedt deze basis en bestendigt en verstevigt daarmee de gebiedsgerichte aanpak, en biedt het kader voor de verankering van lokale of regionale initiatieven van (boeren)bedrijven, burgers, waterschappen en TBO's. Om die reden kiezen de initiatiefnemers ervoor om waardevolle landschappen onder de werkingssfeer van het nieuwe stelsel van natuurbescherming te laten vallen, met een eigen beschermingsregime dat ziet op de te beschermen en te behouden waarden, naast de Natura 2000 gebieden die een veel strenger beschermingsregime kennen.

Provincies hebben het voortouw in het aanwijzen van de gebieden. Er is niet voor gekozen om een geheel nieuwe discussie te starten over welke landschappen van hoge (nationale) waarde zijn, maar aan te sluiten bij daarover in de afgelopen decennia ruimschoots gevoerde discussies en daaraan gekoppelde aanwijzingen. In de voorstellen van deze initiatiefnota wordt wel de «lappendeken» van soorten gebieden drastisch ingeperkt door deze in te delen in slechts 2 soorten gebieden, namelijk van categorie I en categorie II, met een te onderscheiden beschermingsniveau. De voorstellen in deze nota bieden voor beide categorieën gebieden het instrumentarium voor passieve en actieve bescherming. Er wordt een koppeling gelegd met het stelsel van de ruimtelijke ordening. De rol en positie van de provincie als beleidsbepaler, regievoerder en handhaver wordt versterkt.

Voor de Noordzee kiezen indieners ervoor om volwaardige bescherming te bieden aan de aanwezige natuurwaarden. Dit betekent dat de reeds aangewezen Natura 2000 gebieden en andere nog aan te wijzen beschermde gebieden worden beschermd als categorie I gebieden. Het daarnaast aanwijzen van categorie II gebieden op zee wordt vooralsnog niet zinvol geacht.

1.3.3 ROBUUST NETWERK

Sinds de jaren 80 van de vorige eeuw is ingezet op de geleidelijke realisatie van een samenhangend netwerk van onderling verbonden natuurgebieden, de Ecologische Hoofd Structuur (EHS). Een belangrijk deel van deze opgave is intussen gerealiseerd of in ontwikkeling. De grondgedachte achter de EHS is dat door het ecologisch aaneenschakelen van natuurgebieden grotere aaneengesloten leefgebieden ontstaan en een netwerk waarin soorten kunnen migreren. Daarmee wordt aan een belangrijke voorwaarde voldaan voor herstel van de biodiversiteit.

Over deze grondgedachte bestaat nog immer brede consensus bij natuurbeschermers en wetenschappers. Vanuit de Europese Commissie wordt zelfs een voorstel verwacht voor een Europese EHS. De EHS dient dan ook naar inzicht van de indieners volledig te worden afgerond, waarbij de oorspronkelijke opgave leidend is. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat met de huidige beperkte financiële middelen de afronding van de EHS dan wel langer zal duren dan het eerder beoogde jaartal van 2018. De voorstellen in deze initiatiefnota beogen een wettelijke basis te creëren voor het tot stand komen van de volledige EHS. Omwille van een beter begrip in de samenleving wordt deze abstracte technische term verlaten en wordt gekozen voor het begrip «Natuurnetwerk Nederland». Van de oorspronkelijk gedachte van ruim 700.000 ha aan natuur is thans ca 450.000 ha gerealiseerd. De resterende opgave, deels bestaand uit reeds aangekochte gronden, zal in de loop van de komende jaren moeten worden gerealiseerd, met een nader te bepalen tijdshorizon. Daarbij kan de begrenzing hier en daar om ecologische redenen worden bijgesteld, maar staat het doel van het realiseren van het volledige, robuuste, natuurnetwerk niet ter discussie.

Indieners zijn van mening dat onder een robuust netwerk niet alleen een kwantitatief voldoende omvangrijk, maar ook een kwalitatief goed natuurnetwerk moet worden verstaan. «Hectares» zijn niet zaligmakend. Aspecten zoals een goede waterhuishouding en een lage stikstofdepositie in kwetsbare gebieden zijn van minstens even groot belang. Ten aanzien van de gedachte verbindingzones gaat het niet alleen om de aankoop en omvorming van gronden voor natuurdoeleinden, maar evenzeer om een goede «doorlaatbaarheid» van het agrarisch landschap voor de migratie van relevante soorten.

1.3.4 ACTIEVE BESCHERMING VAN GEBIEDEN EN SOORTEN

Deze initiatiefnota Mooi Nederland wil actieve bescherming van natuurwaarden bevorderen. Daarom beschrijft de nota, naast het passieve beschermingskader, instrumenten voor het actief beschermen en versterken van natuurwaarden. Om hieraan vorm te geven beschrijft de nota twee instrumenten, te weten het beheerplan en de programmatische aanpak.

De initiatiefnota Mooi Nederland stelt het beheerplan in als het centrale sturingsinstrument voor behoud en versterking van leefgebieden en soorten. Het beheerplan regelt alles wat nodig is om de gestelde natuur- en landschapsdoelen voor het betreffende gebied te realiseren. Elk gebied

heeft immers zijn eigen kenmerken en kwaliteiten, die op specifieke wijze behouden en versterkt moeten worden. Het beheerplan is de kern van de gebiedsbescherming en regelt tegelijkertijd aspecten van soortenbescherming in de betreffende natuurgebieden. Het beheerplan integreert derhalve gebied- en soortenbescherming en biedt daarin «maatwerk». In samenhang hiermee regelt het beheerplan ook de bescherming van voor dat gebied relevante landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Voor alle te beschermen gebieden worden beheerplannen opgesteld. Deze beschrijven welke projecten en activiteiten niet in een gebied mogen plaatsvinden, maar kunnen evenzeer beschrijven hoe een gebied, of delen daarvan, beter kan worden ingericht als leefgebied voor specifieke beschermde soorten.

Naast het beheerplan wordt in deze initiatiefnota de programmatische aanpak geïntroduceerd. Daarmee kan op nationaal en op provinciaal niveau een actieve aanpak voor te versterken of te realiseren specifieke natuurwaarden, al dan niet in combinatie met het terugdringen van specifieke belastende of verstorende factoren, als bindend kader worden vastgesteld. Deze programmatische aanpak is bewust breed toepasbaar, zodat daaronder enerzijds programma's zoals de Programmatisch Aanpak Stikstof (PAS) kunnen vallen, maar ook soortenbeschermingsprogramma's voor specifieke bedreigde diersoorten en soortgroepen. Dit instrument is bedoeld om te worden ingezet als er gegronde redenen zijn om, in aanvulling op provinciaal beleid, een regionale of nationale aanpak te verankeren. Een op nationaal niveau vastgestelde programmatische aanpak is bindend voor de lagere overheden.

1.3.5 OVERHEIDSVERANTWOORDELIJKHEID; VERDELING VERANTWOORDELIJKHEID

Natuur en landschap zijn collectieve waarden. Er is niet één «probleemeigenaar» die zich de zorg voor natuur en landschap als geheel aantrekt. Er zijn veel maatschappelijke organisaties en particulieren die zich inzetten om onderdelen van natuur en landschap te beschermen. Het maatschappelijk en particulier initiatief alléén zijn echter niet toereikend om de kwaliteit van natuur en landschap in ons land als samenhangend geheel te waarborgen en te verbeteren. Hier ligt een duidelijke taak voor de overheid. Als de overheid zich niet inzet voor deze belangrijke collectieve waarden, en het lange termijn perspectief in het oog houdt, gaan ze verloren.

Op basis van zowel internationale en Europese verplichtingen als de grondwettelijke plicht tot bescherming van de leefomgeving, zijn initiatiefnemers van mening dat de rijksoverheid de taak heeft om op nationaal niveau de kaders voor het natuurbeschermingsbeleid vast te stellen en ook in ultimo verantwoordelijk blijft voor het behalen van de op nationaal en internationaal niveau vastgestelde doelen.

Tegelijkertijd zijn initiatiefnemers van mening dat het zwaartepunt van het natuurbeschermingsbeleid het beste bij het provinciaal bestuur kan worden gelegd. De provincie heeft immers meer specifieke kennis van de gebieden en is beter in staat om op gebiedsniveau partijen bijeen te brengen, processen en projecten te begeleiden en deze van een goed regelgevingkader te voorzien. Dit vraagt om een zorgvuldig opgebouwd wettelijk kader, waarbij scherp onderscheid wordt gemaakt naar hetgeen – op hoofdlijnen – nationaal moet worden vastgelegd en hetgeen aan de beleidsinzichten van het provinciaal bestuur kan en moet worden overgelaten. Tevens vraagt dit van de wetgever dat, daar waar een zwaar beroep wordt gedaan op de bestuurskracht van de provincies, deze ook

voorzien worden van een adequaat provinciaal instrumentarium en sterke bevoegdheden.

De initiatiefnota Mooi Nederland beoogt deze stevige «gereedschapskist» te bieden. Zo wordt de positie van de provincie als beleidsbepaler, regievoerder en handhaver versterkt. Concreet krijgen de provincies de bevoegdheid tot het aanwijzen van de categorie II gebieden, het vaststellen van beheerplannen en waar nodig een provinciale programmatische aanpak, het vergunningen- en ontheffingenbeleid en de inzet van bestuursrechtelijke handhavingmiddelen. Tevens worden de rijks gelden voor beheer van natuurgebieden – geoomerkt – aan de provincies ter beschikking gesteld. Initiatiefnemers bevelen daarnaast aan om voor de beschermde gebieden, zowel van categorie I en II, ook het instrument van het agrarisch natuurbeheer onder verantwoordelijkheid van de provincies te brengen en een kader op te stellen voor een beter ecologisch rendement van de middelen hiervoor.

Van de provincies vraagt dit een actieve houding, waarbij het provinciebestuur zich ten volle verantwoordelijk voelt voor de realisatie van het kwantitatief en kwalitatief robuuste natuurnetwerk en soortenbescherming in de provincie. Dit vraagt ook dat provinciebesturen over hun grenzen heen kijken en nadrukkelijk afstemming zoeken met naastgelegen provincies, ten einde gezamenlijk het aaneengesloten, nationale natuurnetwerk vorm te geven.

De voorstellen van deze initiatiefnota bieden, naast het verzwaarde instrumentarium voor de provincies, waarborgen om, indien rijksdoelen doorkruist worden, op nationaal niveau te kunnen ingrijpen in het provinciaal beleid. Dat betreft met name de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister. De Minister kan ingrijpen als de provincie buiten het kader van de wet treedt of nalatig is in haar taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de natuur- en landschapsbescherming.

De Rijksvisie Mooi Nederland legt de nationale (en de internationale) doelen van het natuur- en landschapsbeleid vast. Deze hebben betrekking op het gewenste niveau van duurzame instandhouding van soorten, op het realiseren van ontbrekende schakels in het natuurnetwerk en te beschermen landschappelijke en cultuurhistorische waarden (op hoofdlijnen). Van het provinciebestuur wordt verwacht dat zij, voor zover relevant voor betreffende provincie, verantwoordelijkheid neemt voor het behalen van die doelen binnen de provinciegrenzen en daarover jaarlijks rapporteert aan de Minister. Op basis daarvan kunnen de resultaten van de inzet van Rijksmiddelen bij het realiseren van door het Rijk geformuleerde doelen worden getoetst. De wijze waarop die doelen worden behaald, is aan het provinciebestuur zelf, even als de inzet van middelen, aanvullend aan de Rijkskaders.

Vanuit de overtuiging dat bij de provinciale besturen een positieve betrokkenheid en motivatie bestaat voor natuurbeschermingsbeleid, leggen initiatiefnemers de nadruk op de versterking van de rol en de slagkracht van de provincies. Zij gaan er vanuit dat de optie van ingrijpen door het rijk vooral een «stok achter de deur» is.

Naar het inzicht van indieners van deze nota is een actieve gemeentelijke betrokkenheid en lokale invulling van het natuurbeschermingsbeleid gewenst. Provincies zijn daarom gehouden om bij het vaststellen van beheerplannen de betreffende gemeenten te betrekken. Gemeenten dienen de ruimtelijke aspecten van het natuurbeschermingsbeleid, zoals vastgelegd in die beheerplannen voor de categorie I en II gebieden, door te vertalen naar hun bestemmingsplannen. Via het opnemen van bepalingen in de provinciale verordening, houdt de provincie hierop

toezicht. (zie par. 1.2.7 a.) Daarnaast behouden de gemeenten de beleidsvrijheid om naar eigen inzicht op lokaal niveau relevante groenstructuren en natuurwaarden te beschermen, buiten de categorie I en II gebieden. Ook kunnen gemeenten bijdragen aan soortenbeschermingsplannen. De bestaande bevoegdheden op het vlak van de ruimtelijke ordening en de verordenende bevoegdheid van de gemeente vormen naar inzicht van indieners een voldoende basis, zodat aanvullende voorstellen voor wettelijk instrumentarium op dit punt achterwege kunnen blijven.

1.3.6 ZEKERHEID VOOR DE BURGER

De initiatiefnota Mooi Nederland beoogt maximale duidelijkheid en transparantie te bieden aan burgers en belanghebbenden.

Voor burgers en belanghebbende partijen is duidelijkheid en transparantie van de regelgeving essentieel. Deze spitst zich globaal toe op vijf aspecten, te weten:

- duidelijkheid vooraf over welke activiteiten en projecten volgens de regels wel en niet kunnen in en rond beschermde gebieden en ten aanzien van beschermde soorten
- duidelijke procedures met «meespraak» bij het tot stand komen van concreet gebiedsgericht beleid,
- duidelijkheid over beroepsmogelijkheden
- duidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de handhaving en waar men met meldingen en klachten terecht kan.
- één loket voor het aanvragen en afhandelen van vergunningaanvragen.

Het beheerplan, zoals in deze nota beschreven, biedt op gebiedsniveau maximale transparantie over wat wel en niet kan, mag en moet. Basisprincipe hierbij is dat activiteiten en projecten die concreet in het beheerplan zijn opgenomen, niet onderhevig zijn aan een afzonderlijke vergunningprocedure. Het is aan het provinciebestuur om daarvan bij opstelling van het beheerplan zorgvuldig gebruik te maken. De provincie neemt in haar verordening op, dat de ruimtelijk relevante aspecten van het beheerplan moeten worden opgenomen in bestemmingsplannen. Op deze wijze ontstaat een eenduidige koppeling met het ruimtelijke ordeningskader. Er komt een wettelijke plicht voor het provinciebestuur om belanghebbenden in het besluitvormingsproces te betrekken. Op alle relevante besluiten zijn de beroepsmogelijkheden volgens de Algemene wet bestuursrecht van toepassing in twee termijnen. Op het terrein van vergunningverlening en handhaving worden de bevoegdheden consequent bij het provinciebestuur ondergebracht. Daar waar sprake is van samenloop met een Wabo-vergunning wordt voorgesteld de vergunning in het kader van de natuurbeschermingswetgeving geheel via het gemeentelijke Wabo-loket af te handelen.

1.4 RELATIE MET OVERIGE WET- EN REGELGEVING

Deze paragraaf beschrijft alleen de belangrijkste relaties met andere wet- en regelgeving. Hierbij is niet gestreefd naar volledigheid.

1.4.1 RUIMTELIJKE ORDENING

De initiatiefnota Mooi Nederland voorziet in een stevige koppeling van de natuurbeschermingsregels en het ruimtelijke ordeningskader.

Op dit moment is in het BARRO een ruimtelijke doorwerking voorzien van de EHS, door opname van de EHS, geografisch bepaald, in de provinciale

(ruimtelijke) verordening. Tevens moeten de provincies de wezenlijke kenmerken en waarden van die gebieden opnemen en regels stellen aan bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van die kenmerken en waarden. De initiatiefnota Mooi Nederland kiest voor de systematiek van de aanwijzing van categorie I en II gebieden, door respectievelijk het rijk en de provincies, en geeft een inhoudelijk kader en doelstellingen ten aanzien van de te beschermen natuur- en landschappelijke kenmerken en waarden.

De initiatiefnota beoogt de ruimtelijke aspecten van de gebiedsbescherming als geheel onderdeel te maken van het spoor van de Wet ruimtelijke ordening. De huidige paragraaf in het BARRO dient daarvoor te worden aangepast om een correcte doorwerking van de natuurbeschermingswetgeving te verzekeren. Via het als zodanig herziene BARRO worden provincies gehouden om de categorie I en II gebieden, met exacte begrenzing, op te nemen in de provinciale verordening en daarin regels te stellen waarmee wordt geborgd dat in bestemmingsplannen en bij omgevingsvergunningen de wettelijke doelstellingen en te beschermen waarden worden gerespecteerd. Tevens wordt zo geregeld dat bij vaststelling of substantiële wijziging van de beheerplannen, bestemmingsplannen daarop moeten worden aangepast.

1.4.2 MONUMENTENWET

De Monumentenwet biedt een effectieve bescherming van rijks- en gemeentelijke monumenten. Ten aanzien van dit beschermingsregime voor de aangewezen objecten zijn geen aanvullende bepalingen nodig en ook niet gewenst. De initiatiefnota Mooi Nederland beoogt de cultuurhistorische kenmerken van het landschap te beschermen en schetst daarmee een beschermend stelsel dat aanvullend is op, doch niet overlappend met, de bescherming van objecten in het landelijk gebied voortvloeiend uit de Monumentenwet. Als voorbeeld kan genoemd worden de bescherming van de Stelling van Amsterdam, waarvan vele afzonderlijke gebouwen reeds de status van beschermd monument hebben onder de werking van de Monumentenwet. Het stelsel, zoals in deze nota is beschreven, biedt aanvullend de mogelijkheid van bescherming door het «ensemble» als geheel, in zijn landschappelijke context, aan te wijzen als categorie II gebied.

1.4.3 GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

Het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is nog in ontwikkeling; derhalve kunnen over de relatie met de voorstellen van de initiatiefnota Mooi Nederland nog geen definitieve uitspraken worden gedaan. Wel staat vast dat de intentie van de Europese wetgever is om te komen tot vergroening van het Europese landbouwbeleid. In de gebieden die in de voorstellen van deze nota onder de natuurbeschermingswetgeving vallen en waarin mede landbouwactiviteiten plaatsvinden is sprake van een belangrijke samenloop. Indiërs zijn van mening dat de in het GLB gewenste vergroening van het landbouwbeleid ondersteunend kan zijn voor de doelstellingen van de initiatiefnota. Daarbij is van belang om het pakket aan vergroeningseisen in het GLB flexibel te houden, zodat onderscheid naar gebieden en daarbij behorende relevante natuurondersteunende maatregelen in de landbouw mogelijk blijven. De Nederlandse inzet in de totstandkoming van het GLB is daarop thans ook gericht. Uitgaande van de door indiërs gewenste flexibiliteit in het GLB zijn zij van mening dat het in deze nota beschreven beheerplan mede de gebiedsspecifieke maatregelen voor het in de beschermde gebieden gelegen landbouwareaal moet omvatten.

1.4.4 GEMEENSCHAPPELIJK VISSERIJBELEID EN DE VISSERIJWET

De instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) is een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie (EU). Het GVB voorziet op dit moment in verschillende mogelijkheden om visserijmaatregelen te nemen in het belang van natuurbescherming, zowel door de Europese instellingen als de lidstaten zelf. De Nederlandse Visserijwet 1963 voorziet eveneens in de mogelijkheid om visserijmaatregelen te nemen gericht op natuurbescherming binnen de grenzen die daaraan worden gesteld op grond van het GVB. De initiatiefnemers van deze nota zijn van mening dat het huidige twee sporen beleid (natuurbeschermingswetgeving en visserijwetgeving zijn naast elkaar van toepassing) moet worden gecontinueerd. Afstemming en harmonisatie van de natuurbeschermingsregels en het visserijrecht is echter noodzakelijk en daarom moet worden voorzien in de mogelijkheid om dit te regelen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Daarbij kan tevens worden bepaald welke specifieke artikelen of onderdelen uit de natuurbeschermingswetgeving van toepassing zijn naast of in plaats van de visserijwetgeving op bij of krachtens die maatregel aangewezen visserijactiviteiten. Bij de afstemming van de natuurbeschermingswetgeving en de visserijwetgeving zal rekening moeten worden gehouden met de uitkomsten van de herziening van het GVB.

1.4.5 KADERRICHTLIJN WATER, KADERRICHTLIJN MARIENE STRATEGIE, WATERWET

Ingevolge de Kaderrichtlijn Water(KRW) moeten de watercondities ten laatste in 2027 op orde zijn. Om deze doelstelling te realiseren is een integrale benadering van waterkwaliteitsbeleid, landbouwbeleid en natuurbeleid noodzakelijk voor belangrijke delen van ons land. Voor de categorie I en II gebieden biedt het in deze nota voorgestelde stelsel van natuurbescherming naar inzicht van initiatiefnemers bij uitstek een goed integratiekader. Waterkwaliteitsbeleid heeft immers een grote samenloop met beleid gericht op de duurzame instandhouding van aquatische soorten. Waterschappen zijn daarom nadrukkelijk partij bij de totstandkoming van de beheerplannen. Hier ligt een belangrijke relatie met de stroomgebiedsbeheerplannen die op grond van de Waterwet ter uitvoering van de KRW worden vastgesteld. Ook hier draagt de centrale regierol van het provinciebestuur bij aan de praktische mogelijkheden om de diverse planfiguren goed op elkaar af te stemmen.

Goed waterbeheer door de waterschappen draagt bij aan de realisatie van de natuurdoelstellingen. Keuzes ten aanzien van het waterpeil, afgestemd op de nattere dan wel juist drogere natuurdoeltypen, zijn van groot belang voor natuurontwikkeling en dienen in nauwe samenhang met de integrale gebiedsaanpak tot stand te komen. Waterpeilkeuzes, en de doorwerking daarvan naar de verdere gebiedsinrichting, maken dan ook onderdeel uit van de beheerplannen in het kader van de natuurbeschermingswetgeving.

De Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) is gericht op het bereiken of behouden van een «goede milieutoestand van het mariene milieu» uiterlijk in het jaar 2020. De toepassing en uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving op de Noordzee in de vorm van gebiedsbescherming en soortenbescherming levert een belangrijke bijdrage aan het bereiken van deze doelstelling. De natuurwetgeving dient dan ook expliciet rekening te houden met en nauwkeurig afgestemd te zijn op de KRM en de Waterwet.

1.5 VERSCHIL MET HET WETSVOORSTEL NATUURBESCHERMING

De voorstellen van de initiatiefnota Mooi Nederland verschillen op wezenlijke punten met het wetsvoorstel Natuurbescherming, zoals deze in 2012 aan de Tweede kamer is gestuurd. De belangrijkste verschillen worden hieronder kort toegelicht. Naast forse verschillen willen de indieners benadrukken dat er ook enkele belangrijke overeenkomsten zijn. Deze zijn met name gelegen in het scheppen van een helderder wettelijk kader door het integreren van de Boswet, Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet en het duidelijker afbakenen van de taken en bevoegdheden van de diverse overheidslagen, met een sterke nadruk op de rol van de provincies. Wellicht het belangrijkste verschil is daarin gelegen dat de initiatiefnota Mooi Nederland, in tegenstelling tot het wetsvoorstel Natuurbescherming, uitgaat van drie fundamentele waarden van de natuur: de intrinsieke waarde, de ecologische waarde en de belevingswaarde, die door de indieners worden beschouwd als redengeving voor een stevig en actief natuurbeschermingsbeleid. De eigen nationale ambitie en overtuiging om natuur en landschapswaarden van Mooi Nederland te behouden en te verbeteren staan voorop. Dit in tegenstelling tot het wetsvoorstel Natuurbescherming, waarin alleen ruimte is voor het nakomen van internationale verplichtingen. Daarmee kiest de initiatiefnota Mooi Nederland voor een ruimhartige benadering van natuurbescherming, versus de minimalistische benadering in het wetsvoorstel Natuurbescherming. Indieners zijn ervan overtuigd dat met de voorstellen uit deze initiatiefnota de eigen nationale, maar ook de belangrijke internationale doelstellingen beter en effectiever bereikt worden dan met het wetsvoorstel Natuurbescherming, omdat robuuste natuur beter tegen een stootje kan.

Een tweede groot verschil is dat de initiatiefnota Mooi Nederland uitgaat van een geïntegreerde benadering van de bescherming van natuur- en landschappelijke waarden, met inbegrip van de cultuurhistorische waarden van het landschap. Deze bredere insteek komt voort uit het inzicht dat natuur niet alleen ecologische waarde heeft, maar ook een belevingswaarde. Niet voor niets hebben indieners de initiatiefnota de titel «Mooi Nederland» gegeven. Het is juist die belevingswaarde van natuur en landschap, en de recreatieve functie van natuur, die de afgelopen decennia ten onrechte ondergesneeuwd zijn als basis voor het natuurbeschermingsbeleid. Het wetsvoorstel Natuurbescherming dwingt door zijn beperkte opzet tot een vorm van «ecologische optimalisatie» in het te beperkte areaal van de thans aangewezen Natura 2000 gebieden. De initiatiefnota geeft daarentegen, naast de internationale afspraken, de recreatieve- en belevingswaarde een centrale plaats. Hierdoor valt weliswaar een aanzienlijk groter areaal aan gebieden onder de reikwijdte van de nota, maar het beschermingsregime voor een landschap of recreatiegebied is uiteraard anders dan voor een Natura 2000 gebied. Binnen de Rijkskaders geven de Provincies aan welke gebieden, welke bescherming behoeven. De initiatiefnota introduceert daarom – met name voor de categorie II gebieden – een wettelijk kader en een «gereedschapskist» voor Provincies, om evenwichtig om te gaan met de functiemix van natuur, landbouw, recreatie, bebouwing en waterhuishouding.

Een derde verschil is dat de initiatiefnota Mooi Nederland voorstellen omvat voor een effectieve invulling van actieve soortenbescherming voor bedreigde soorten, gebaseerd op maatwerk. Het meest duidelijk wordt dit in de ruime vormgeving van het instrument «programmatische aanpak», die niet alleen bedoeld is voor de PAS en gelijksoortige programma's, maar ook kan worden ingezet voor soortenbeschermingsprogramma's, waarbij op regionaal of nationaal niveau de goede staat van instand-

houding van specifieke ernstig bedreigde diersoorten kan worden bevorderd.

1.6 FINANCIËLE GEVOLGEN

Invoering van het stelsel van natuurbescherming van deze initiatiefnota Mooi Nederland heeft financiële gevolgen voor de Rijksbegroting. Deze komen voort uit de wens van indieners om de oorspronkelijk gedachte omvang van het natuurnetwerk te realiseren. De initiatiefnota schetst een stelsel waarin aan die ambitie een wettelijke basis en doelstellingen wordt gekoppeld. Daarbij gaan indieners uit van een langere termijn voor het volledig realiseren van het netwerk dan de oorspronkelijke termijn tot 2018. Vooralsnog wordt een termijn tot 2025 realistisch geacht. De meerkosten bestaan uit kosten voor aankoop en inrichting van gronden als natuurgebied en uit geleidelijk oplopende beheerkosten voor de nieuw gerealiseerde natuurgebieden. De initiatiefnota gaat er vanuit dat de provincies zorg dragen voor de uitvoering. Nu de initiatiefnota voorstelt een nationale ambitie en doelstellingen ten aanzien van de realisatie van het natuurnetwerk vast te leggen, ligt het in de rede om daarvoor vanuit de rijksbegroting aanvullende middelen beschikbaar te stellen aan de provincies. Indieners gaan er daarbij vanuit dat deze middelen geoormerkt ter beschikking worden gesteld: voor aankoop van gronden bestemd voor natuur, alsmede voor inrichting en beheer van die gebieden.

De meerkosten worden gedekt uit de enveloppe van jaarlijks 200 miljoen euro die in het regeerakkoord structureel is opgenomen vanaf het jaar 2013, tezamen met de opbrengsten in het kader van de «grond voor grond» regeling, zoals overeengekomen bij het decentralisatieakkoord met de provincies.

Op basis van diverse beschikbare informatie berekenen indieners de kosten voor beheer van het gehele natuurnetwerk in de eindfase (ruim 700.000 ha) op een jaarlijks bedrag van ca 300 miljoen euro. In het kader van het decentralisatieakkoord met de provincies is een bedrag van 105 miljoen euro per jaar rijksbijdrage in de begroting opgenomen. Provincies hebben gezamenlijk een bedrag van ca 60 miljoen euro toegezegd. Resteert een bedrag in de eindfase van ca 135 miljoen euro beheerkosten, welke gedekt kan worden uit de beschikbare enveloppe. Langs deze weg is de voeding van de gezamenlijk met de provincies ontwikkelde SNL-regeling voor de financiering van beheer van alle natuur in Nederland geregeld, waarbij sprake is van een cofinanciering van Rijk en provincies. Indieners gaan er vanuit dat in goed overleg tussen Rijk en provincies de SNL regeling zodanig wordt uitgewerkt dat deze over heel Nederland leidt tot gelijke normbedragen en subsidiepercentages. Op deze wijze wordt samenwerking en daarmee kosten efficiëntie in het beheer van natuur door een diversiteit aan beherende organisaties en particulieren bevorderd.

1.7 BESTUURLIJKE LASTEN PROVINCIES EN LASTEN VOOR BURGERS EN BEDRIJVEN

De voorstellen uit deze initiatiefnota zullen naar verwachting geen grote verzwaring van de administratieve lasten voor de provincies met zich meebrengen. Het gaat om aanwijzing van de categorie II gebieden, het vaststellen van beheerplannen voor deze gebieden waar tegenover staat het vervallen van het verlenen van vergunningen voor beschermingsregimes zoals beschermde natuurmonumenten.

Ook voor burgers en bedrijven zullen de administratieve lasten van de bescherming van de categorie II gebieden naar verwachting vergelijkbaar zijn omdat voor veel projecten en activiteiten met een ruimtelijke component nu ook reeds een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Tevens moet daarbij worden opgemerkt dat voor een deel van de categorie II gebieden thans al een vergelijkbaar beschermingsregime geldt. Door de strikte koppeling van de vergunning in het kader van de natuurbescherming aan de omgevingsvergunning, (één loket benadering) zal deze lastenverzwaring tot een minimum beperkt blijven.

Een belangrijke sleutel in het beperken van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven is gelegen in het vaststellen van adequate beheerplannen door de provincie. Voor projecten en activiteiten die in het beheerplan zijn opgenomen, geldt immers een vrijstelling van de vergunningplicht. Een duidelijk en concreet beheerplan geeft ook een goede indicatie van de haalbaarheid van het verkrijgen van een vergunning voor een bepaalde activiteit. Daarmee kunnen vergunningtrajecten voor evident niet vergunbare projecten en activiteiten, met dito lasten en irritaties, worden voorkomen.

Andere aspecten van het in deze nota voorgestane wettelijk kader die een effect zouden kunnen hebben op de lasten voor overheid, burgers en bedrijven is:

- het eventueel later toevoegen van landschappelijke waarden aan bestaande categorie I gebieden. Ook hiervan wordt het effect ingeschat als marginaal.
- het omvormen van het jachtstelsel zal naar verwachting leiden tot een zekere afname van het aantal te verlenen jachttaktes en daarmee een beperkte verlaging van de lasten voor de overheid.

HOOFDSTUK 2 ALGEMENE BEPALINGEN

2.1 DOELSTELLINGEN

In de Wet Mooi Nederland, zoals wij de Nieuwe Natuurbeschermingswet graag zouden noemen, zouden de volgende doelstellingen opgenomen moeten worden om de visie en benaderingswijze van Mooi Nederland te verankeren:

1. Het bevorderen van een respectvolle omgang met natuur en landschap.
2. Het waarborgen en versterken van de biologische diversiteit door het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van natuurlijke habitats en wilde flora en fauna.
3. Het waarborgen en versterken van de kenmerken van het landschap, met inbegrip van de cultuurhistorische kenmerken, door het beschermen, beheren en verbeteren van waardevolle gebieden.
4. Het beschermen, beheren en ontwikkelen van het natuurnetwerk Nederland.
5. Het behouden en versterken van de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap

De formulering van deze doelstellingen sluit aan bij doelstellingen van de Vogel- en Habitatrictlijn en bij doelstellingen van relevante internationale verdragen zoals het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Bern (inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke omgeving) het Verdrag van Bonn (inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten), het Werelderfgoedverdrag en het Europese Landschapsverdrag.

In bovenstaand doelstellingenpakket staat het bevorderen van een respectvolle omgang met natuur en landschap voorop, omdat daarin de basis ligt voor een verdergaande bescherming. Er wordt uit gegaan van de drie fundamentele waarden van natuur en landschap zoals die in hoofdstuk 1 van deze initiatiefnota zijn beschreven. Het betreft de: intrinsieke waarde, de ecologische waarde en de belevingswaarde. In hoofdstuk 1 is aangegeven hoe deze fundamentele waarden wettelijk kunnen worden verankerd en welke instrumenten kunnen worden ingezet.

Een van de belangrijke doelstellingen van Mooi Nederland is het realiseren van een samenhangend en robuust netwerk van beschermde gebieden: het natuurnetwerk Nederland. Om de biodiversiteit te waarborgen en te versterken is het niet alleen van belang dat natuurgebieden robuust zijn, maar ook dat ze onderling zijn verbonden. In hoofdstuk 1 is het belang van het natuurnetwerk Nederland beschreven.

Een netwerk van grote beschermde gebieden maakt ook de natuur- en landschapsbeleving beter mogelijk. Het gaat immers niet alleen om de biodiversiteit maar ook om het kunnen beleven van onder andere de eigenheid van een gebied, rust, weidsheid, donker, licht. Mede om die reden wordt het netwerk van natuurgebieden versterkt door het aanwijzen van gebieden met bijzondere landschapswaarden, met inbegrip van cultuurhistorische waarden.

2.2 INTRINSIEKE WAARDE

Natuur heeft een intrinsieke waarde. Dat betekent dat de natuur in zich zelf waardevol is en niet alleen waarde ontleent aan het belang ervan voor mensen. De intrinsieke waarde wordt gezien als een algemeen beginsel, zonder specifieke rechtsgevolgen. In deze initiatiefnota wordt voorgesteld de intrinsieke waarde van de natuur te reflecteren in een algemene basisbescherming. Dat houdt in dat de belangen van de natuur daadwerkelijk moeten worden meegewogen bij besluitvorming over menselijk handelen jegens de natuur.

2.3 ANDERE BELANGEN

Bij op de wet gebaseerde maatregelen zal ook rekening gehouden moeten worden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden. Tevens dient rekening te worden gehouden met de effecten van klimaatverandering. Klimaatverandering heeft grote invloed op de natuur en kan bijvoorbeeld in de toekomst aanleiding geven om nieuwe, te beschermen gebieden aan te wijzen of de begrenzing van bestaande beschermde gebieden aan te passen. Ook kan klimaatverandering effect hebben op de «van nature» in Nederland voorkomende soorten.

2.4 GEOGRAFISCH TOEPASSINGSBEREIK; REIKWIJDTE

Het geografisch toepassingsbereik van de wet moet zich volgens de indieners van deze nota uitstrekken tot het Nederlandse grondgebied, inclusief de binnenwateren, en het gehele Nederlandse deel van de Noordzee (territoriale zee en exclusieve economische zone: EEZ). De wet zal daardoor een gelijkwaardige bescherming bieden aan natuurwaarden op het land en in de zee. Daarmee wordt voldaan aan de toepasselijke internationale en Europese verplichtingen, in het bijzonder de Vogel- en de Habitatrichtlijn.¹

¹ HvJ EU, 20 oktober 2005, C-6/04 (Commissie/Verenigd Koninkrijk), par. 117.

Bij de toepassing van de wet op de zee moet rekening worden gehouden met het internationale recht, in het bijzonder het VN Zeerechtverdrag.² Dit verdrag beperkt de rechten van Nederland als kuststaat om regelgevend en handhavend op te treden ten aanzien van scheepvaart en een aantal andere activiteiten waar de rechten van andere Staten in het geding zijn. Bij het nemen van maatregelen moeten deze beperkingen in acht worden genomen. Dit kan betekenen dat maatregelen die betrekking hebben op deze activiteiten slechts kunnen worden vastgesteld na consultatie van de betrokken staten en/of bevoegde internationale organisaties. In de meeste gevallen kunnen voor deze activiteiten de benodigde maatregelen worden vastgesteld op grond van de relevante sectorale wetgeving, zoals de Waterwet, de Scheepvaartverkeerswet of de Wet voorkoming verontreiniging door schepen.

In deze nota wordt voorgesteld om in de wet rekening te houden met de beperkingen die voortvloeien uit het Europese recht ten aanzien van zeevisserij. De instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) is een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie (EU). Het GVB voorziet in verschillende mogelijkheden om visserijmaatregelen te nemen in het belang van natuurbescherming, zowel door de Europese instellingen als de lidstaten zelf. Onder het vigerende Europese visserijrecht is voorzien in bepaalde gedelegeerde bevoegdheden voor de lidstaten, in het bijzonder om (onder voorwaarden) visserijmaatregelen vast te stellen voor natuurbescherming binnen de territoriale zee. Een specifieke bevoegdheid voor natuurbescherming in de EEZ is op dit moment niet voorzien onder het GVB, waarvoor de Commissie een aparte procedure heeft aanbevolen aan de lidstaten die er op neerkomt dat de EU instellingen de vereiste maatregelen vaststellen op voorstel van de lidstaten. Iedere lidstaat moet er echter wel voor zorgen dat de verplichtingen die bestaan onder het natuurbeschermingsrecht, in het bijzonder de Vogel- en de Habitatrichtlijn, ook op zee worden nagekomen. Een deel van die verplichtingen kan worden nagekomen via maatregelen vastgesteld in het kader van het GVB en de Nederlandse Visserijwet 1963, maar voor een belangrijk deel zal dit ook moeten gebeuren middels maatregelen vastgesteld op grond van natuurwetgeving. Dit geldt in het bijzonder voor visserij in de Nederlandse binnenwateren en de territoriale zee. Het huidige twee sporen beleid (natuurbeschermingswetgeving en visserijwetgeving zijn naast elkaar van toepassing) moet worden gecontinueerd. De indieners van deze nota zijn van mening dat de wet in de mogelijkheid moet voorzien om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de natuurbeschermingsregels en het visserijrecht geharmoniseerd en afgestemd moeten worden.

2.5 BEVOEGDHEDEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Voor de bevoegdheidsverdeling tussen de overheden wordt in deze initiatiefnota een overzichtelijker regime voorgesteld dan nu geldt op grond van de huidige regelgeving en dan is opgenomen in het wetsvoorstel natuurbescherming.

Het uitgangspunt voor de bevoegdheidsverdeling is «decentraal, tenzij». Het rijk blijft op onderdelen bevoegd en heeft de eindverantwoordelijkheid voor de natuur- en landschapsbescherming, in het bijzonder waar Europese en internationale verplichtingen dit vragen. Indien nodig kan het rijk de provincie bijsturen: de Minister dient de bevoegdheid te hebben om provincies een aanwijzing te geven om ervoor te zorgen dat een provincie in lijn handelt met (inter-)nationale natuur- en landschapsdoelstellingen.

² Verdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982 inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83).

2.5.1 BEVOEGDHEIDSVERDELING RIJK-PROVINCIES

Onderstaand wordt een beknopt overzicht gegeven van de gewenste verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen rijk en provincie. In volgende hoofdstukken van deze initiatiefnota wordt dit verder uitgewerkt.

PROVINCIALE TAKEN

- Het vaststellen van de beheerplannen en de vergunningverlening voor categorie I gebieden.
- Het aanwijzen van categorie II gebieden, het vaststellen van de beheerplannen en de vergunningverlening voor deze gebieden.
- Actieve soortenbescherming.
- Passieve soortenbescherming; het handhaven van verbodsbepalingen; het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen.
- Het goedkeuren en de handhaving van faunabeheerplannen;

RIJKSTAKEN

- Het aanwijzen van categorie I gebieden.
 - Het aanwijzen van gebieden die niet provinciaal zijn ingedeeld, het vaststellen van beheerplannen en de vergunningverlening voor deze gebieden.
 - Het aanwijzen van te beschermen soorten. Actieve en passieve soortenbescherming in niet provinciaal ingedeelde gebieden.
- Het aanwijzen van diersoorten waarvoor, in het kader van beheer en schadebestrijding, Het maken van een nationale natuurvisie Mooi Nederland waarin de doelen en kaders zijn opgenomen voor natuurbeleid.

2.5.2 VERDELING BEVOEGDHEDEN TUSSEN PROVINCIES

Voor de bevoegdheidsverdeling bij besluiten met betrekking tot het toestaan van activiteiten of projecten (zoals vergunningen, ontheffingen, aanschrijvingen) en bij het opstellen/ vaststellen van beheerplannen dient als uitgangspunt te gelden dat bevoegd zijn gedeputeerde staten van de provincie waar de activiteit plaatsvindt of het project wordt uitgevoerd. Hetzelfde zou moeten gelden voor het stellen van generieke regels ten aanzien van dergelijke projecten en activiteiten, in de vorm van een verordening, met dien verstande dat dan provinciale staten in plaats van gedeputeerde staten – behoudens delegatie – bevoegd zijn. Het besluit moet worden genomen in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere provincie.

2.5.3 GEMEENTEN

Gemeenten hebben nu al een belangrijke rol bij de uitvoering en handhaving van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet, wanneer sprake is van locatiegebonden activiteiten met gevolgen voor beschermde natuurmonumenten, Natura 2000-gebieden of beschermde soorten. Voor de vergunning- of ontheffingverlening op grond van die wetten wordt bij locatiegebonden activiteiten aangehaakt bij de – over het algemeen door burgemeester en wethouders te verlenen – omgevingsvergunning, welke vergunning is geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

De initiatiefnemers van deze nota hechten veel waarde aan een actieve betrokkenheid van de gemeente bij de bescherming van natuur en landschap (zie ook hoofdstuk 1). Daarom vinden zij het belangrijk dat de gemeenten verantwoordelijk blijven voor het verlenen van vergunningen en ontheffingen bij locatiegebonden activiteiten. Het normaliter op grond van de natuurwetgeving bevoegde gezag – gedeputeerde staten of de Minister van Economische Zaken – is dan verantwoordelijk voor de

natuurtoets en voor een antwoord op de vraag of op basis daarvan een omgevingsvergunning wel of niet kan worden verleend.

2.5.4 AFSTEMMING TUSSEN DE BESTUURLAGEN

Afstemming tussen de verschillende bestuurslagen blijft van belang. In deze nota wordt er vanuit gegaan dat op gebiedsniveau een regierol toe komt aan de provincies.

Voor de afstemming van het beleid en de uitvoering ten aanzien van Natura 2000-gebieden bestaan specifieke overlegstructuren waarin het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen participeren. Tezamen met de andere overheden kan worden gezien of ook voor andere aspecten van de uitvoering van het beleid voor Mooi Nederland de afstemming is verzekerd, dan wel of daarvoor een specifieke structuur moet worden gecreëerd.

2.5.5 AANWIJZINGSBEVOEGDHEID VAN DE MINISTER

Het rijk blijft eindverantwoordelijke voor de natuur- en landschapsbescherming, omdat Europese en internationale verplichtingen daarom vragen. Dat brengt met zich mee dat het rijk de provincies in het uiterste geval moet kunnen bijsturen. Indien internationale of Europese verplichtingen dan wel nationale belangen dat met het oog op de doelstellingen noodzakelijk maken, dient de Minister de provincie een aanwijzing te kunnen geven. Daarbij krijgt de provincie opdracht om binnen een gestelde termijn, uitvoering te geven aan de aanwijzing. Indien de provincie niet, niet tijdig of niet naar behoren uitvoering geeft aan de aanwijzing, kan de Minister daarin namens en ten laste van de provincie voorzien. Bij de aanwijzing kunnen regels worden gesteld om te voorkomen dat gronden minder geschikt worden voor het verwezenlijken van het doel of om te voorkomen dat (onderdelen van) gebieden worden aangetast zolang nog geen uitvoering is gegeven aan de aanwijzing.

2.6 VISIE MOOI NEDERLAND

De huidige Natuurbeschermingswet 1998 voorziet in de artikelen 4 en volgende in het ten minste eenmaal in de acht jaar vaststellen van een natuurbeleidsplan. Deze bepalingen geven mede invulling aan de verplichting van artikel 6 van het eerder aangehaalde Biodiversiteitsverdrag om nationale strategieën, plannen of programma's op te stellen voor het behoud van de biodiversiteit. Het natuurbeleidsplan geeft met oog op een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuurlijke en landschappelijke waarden voor de korte en middellange termijn richting aan van rijkswege te nemen beslissingen. Het gaat om een strategische visie, die wordt opgesteld vanuit de behoefte om samenhang te brengen in de hoofdlijnen van het rijksbeleid gericht op het behoud en het duurzaam beheer van de biologische diversiteit. De huidige wettelijke basis legt daarbij de nadruk op de samenhang van het natuurbeleid met het nationale ruimtelijke beleid en het milieubeleid. De visie bindt alleen het Rijk zelf.

In deze nota wordt voorgesteld de natuur- en landschapsvisie, de visie Mooi Nederland, een centrale plaats te geven. Deze visie dient zowel op provinciaal als op rijksniveau te worden opgesteld.

2.6.1 RIJKSVISIE MOOI NEDERLAND

In de Rijksvisie, die eens in de zes jaar zou moeten worden opgesteld door onze Minister, worden de hoofdlijnen van het beleid voor natuur, landschap en cultuurhistorie vastgelegd. De visie Mooi Nederland van het rijk komt in de plaats van het hierboven genoemde natuurbeleidsplan, is strategisch van aard en geeft eveneens uitwerking aan genoemde verplichtingen van het Biodiversiteitsverdrag. De visie moet bindend zijn voor het Rijk.

De visie Mooi Nederland van het Rijk zou de uitwerking en concretisering van de doelstellingen zoals die in paragraaf 2.1. van deze nota zijn beschreven moeten omvatten, in het bijzonder de overkoepelende (inter)nationale doelstellingen op het gebied van natuur, landschap en cultuurhistorie, inclusief waar van toepassing, de gewenste bijdrage van natuur en landschap aan (inter)nationale vraagstukken als waterveiligheid, klimaat, biomassa-productie etc. De visie Mooi Nederland zou zo concreet mogelijk duidelijk moeten maken hoe op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt voor de verschillende habitats en soorten die in Natura 2000-gebieden voorkomen. Op basis daarvan kan ook een verdere uitwerking van de concrete doelen op gebiedsniveau plaatsvinden. Hiermee wordt maximaal duidelijkheid verschaft aan overheden, beheerders en gebruikers over de voor de beschermde gebieden geldende opgave, maar wordt aan de Provincies de ruimte gelaten om te bepalen hoe de opgave wordt ingevuld. De opgaves worden met het natuurplan elke zes jaar tegen het licht gehouden.

- Het Natuurnetwerk Nederland. In de Rijksvisie Mooi Nederland dient te worden vastgelegd hoe het robuuste netwerk van beschermde natuurgebieden, het natuurnetwerk Nederland, er uit ziet. Het gaat om een ecologisch netwerk dat met name bestaat uit categorie I gebieden en de verbindingen daartussen, die veelal onder categorie 11 zullen vallen. De categorie II gebieden worden (door de provincies) aangewezen vanwege hun waarde op het gebied van landschap en cultuurhistorie. Afhankelijk van hun ligging kunnen de categorie II gebieden echter een belangrijke onderdeel vormen van het ecologische netwerk. Ook in categorie II gebieden komen immers natuurwaarden voor. Ze hebben daarnaast een belangrijke functie om de «doorlatendheid» van de directe omgeving van het ecologische netwerk, te versterken en kunnen daarmee fungeren als verbindingzones. Daarom is het van belang om zowel de ligging van de categorie I als II gebieden in de Rijksvisie op te nemen. Gebieden van categorie I moeten worden aangewezen en begrensd. Overigens is dit proces van aanwijzen en begrenzen al ver gevorderd op basis van de aanwijzing van de Natura2000 gebieden, die voor de zomer 2013 dient te worden afgerond (motie van Veldhoven cs, Kamerstuknummer 33 400-0089-XIII).

Binnen Rijkskaders worden Categorie II gebieden door de Provincies aangewezen, Zij bepalen ook welke waarden in elk van die gebieden bescherming genieten. In het ene gebied zal dit de openheid zijn, in het andere gebied het coulissenlandschap. Per gebied zijn dan ook verschillende plannen en projecten mogelijk, afhankelijk van hun invloed op de kernwaarden van dit gebied.

- De invloed van klimaatverandering. Op basis van onderzoek zullen de effecten van klimaatverandering moeten worden bepaald. Dat vergt met name een lange termijn aanpak. Indien nodig zal de bescherming van natuur en landschap moeten aangepast.
- De samenhang met ruimtelijke ordening en andere Rijksvisies (o.a., milieu, water, economie, klimaat). Voor de bescherming van de waarden van natuur, landschap en cultuurhistorie is het instrumentarium van de ruimtelijke ordening van wezenlijk belang. Het gaat

daarbij om de planologische doorwerking van categorie I en II gebieden. Te denken valt aan de wijze van inpassing van agrarische bedrijven, woningbouw, infrastructuur, bedrijventerreinen en windmolenparken. Het ligt voor de hand om dit soort ruimtelijke aspecten – voor zover deze nationale belangen raken – zoveel mogelijk in een integrale visie neer te leggen, zoals de structuurvisie infrastructuur en ruimte op grond van de Wet ruimtelijke ordening of in een bredere omgevingsvisie.

- De samenhang met andere Rijksvisies (o.a., milieu, water, economie, klimaat). De relatie met andere Rijksvisies zal bij het opstellen van de visie Mooi Nederland nader moeten worden bezien. De nationale en internationale inzet is om het natuur- en landschapsbeleid zoveel mogelijk in ander beleid van economische en ruimtelijke aard te integreren. Zo kan worden gewezen op de beoogde verdere «vergroening» van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid en de integratie van het biodiversiteitbeleid met de handelspolitiek (CITES) Het ligt in de rede om juist aan dit soort aspecten, waarvoor binnen het Nederlandse staatsbestel het Rijk primair verantwoordelijk is, in de nationale visie Mooi Nederland aandacht te besteden.
- De samenhang met het beleid van andere overheden. Waar het bestuursakkoord natuur voorziet in verdere decentralisatie van het natuurbeleid (zie hierna paragraaf 2.3), zal de visie Mooi Nederland voorzien in de behoefte aan duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheid van het Rijk ten aanzien van natuur, landschap en cultuurhistorie. Het Rijk is uiteindelijk verantwoordelijk voor de algemene werking en doeltreffendheid van het onderhavige wettelijke systeem, aanspreekbaar op de nakoming van internationale verplichtingen en verantwoordelijk voor het stand komen van het netwerk van beschermde gebieden, al vindt de invulling en uitvoering van het beleid primair in de provincie plaats. Het zijn de provincies die – binnen de gegeven wettelijke kaders – de instrumenten inzetten om op provinciaal niveau de doelstellingen van Mooi Nederland te realiseren.
- Doorwerking van het rijksbeleid Mooi Nederland. De Rijkvisie Mooi Nederland heeft een zelf bindende werking voor het rijk. Doorwerking van de visie zal op verschillende wijze kunnen plaatsvinden. Het Rijk kan de visie als uitgangspunt nemen bij de bepaling van het standpunt in internationale onderhandelingen en bij het sluiten van internationale verdragen. Doelstellingen van de visie kunnen worden verwezenlijkt door middel van door het Rijk te sluiten bestuursovereenkomsten of privaatrechtelijke overeenkomsten (aankoopbeleid, erfpachtbeleid e.d.). De visie Mooi Nederland kan voorts leidend zijn voor het feitelijk handelen van het Rijk (bijvoorbeeld de invulling van het beheer van de rijkswateren), voor de invulling van het rijkssubsidiekader en voor de wijze van invulling van allerlei formele bevoegdheden op grond van de natuurwetgeving en andere wetgeving (bijvoorbeeld aanwijzingsbesluiten Natura 2000-gebieden, vergunningverlening, tracébesluiten, instrumenten Wet ruimtelijke ordening).
- Te verwachten financiële gevolgen van het te voeren beleid. zie paragraaf 1.6.

2.6.2 PROVINCIALE VISIE MOOI NEDERLAND

Zoals hierboven is vermeld zijn het de provincies die uitwerking en uitvoering geven aan de doelstellingen van het beleid voor Mooi Nederland. De som van de inzet van de twaalf provincies moet leiden tot een gunstig beeld ten aanzien van het natuurnetwerk Nederland en de staat van instandhouding van natuur en landschap in Nederland als geheel. Om dit inzichtelijk te maken zou door iedere provincie een provinciale visie Mooi xx opgesteld moeten worden.

2.7 VERSLAGLEGGING, MONITORING EN ONDERZOEK

Europese richtlijnen en internationale verdragen scheppen verplichtingen voor Nederland ten aanzien van verslaglegging, monitoring en onderzoek. Deze verplichtingen moeten wettelijk verankerd worden.

Doel van de verslaglegging is de periodieke beschrijving en beoordeling van de staat van de te beschermen waarden op het gebied van natuur, landschap en cultuurhistorie. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan veranderingen in de staat van deze waarden en aan de gevolgen van deze veranderingen. Door middel van deze beoordelingen kan worden nagegaan of de natuur-, cultuurhistorische en landschapswaarden adequaat worden beschermd en of moet worden opgetreden om negatieve ontwikkelingen tegen te gaan.

De Minister en de provincies monitoren en doen verslag van de ontwikkelingen in de gebieden waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De Minister gebruikt de verslagen om te kunnen rapporteren aan het parlement en aan de Europese Commissie.

In de artikelen 9a en volgende van de Natuurbeschermingswet 1998 is erin voorzien dat het Planbureau voor de Leefomgeving eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uitbrengt over de toestand van natuur, bos en landschap, en de ten aanzien daarvan verwachte toekomstige ontwikkelingen. Het betreft de zogeheten Natuurverkenningen. Eenmaal in de twee jaar wordt door het planbureau een zogeheten Balans voor de Leefomgeving uitgebracht, waarin (ook) de stand van zaken in de uitvoering van het rijksbeleid, de voortgang en nieuwe ontwikkelingen op het terrein van natuur worden beschreven. De Minister van Economische Zaken kan het planbureau vragen aan bepaalde onderwerpen of ontwikkelingen bijzondere aandacht te besteden. In deze initiatiefnota wordt voorgesteld deze regeling te continueren, maar de termijn van het opstellen van het wetenschappelijk rapport te koppelen aan de voorbereiding van de herziening van de Rijksvisie Mooi Nederland.

Naast de opdracht aan het Planbureau voor de Leefomgeving, geeft de Minister van Economische Zaken specifieke opdrachten voor ecologisch onderzoek aan verschillende onderzoeksinstituten. Daarmee geeft hij invulling aan artikel 18 van de habitatrichtlijn en aan artikel 10, eerste lid, van de Vogelrichtlijn.

2.8 BASISBESCHERMING

De initiatiefnemers vinden het van belang dat in de wet wordt uit gegaan van een algemene basisbescherming voor alle beschermde gebieden en voor alle in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving. Deze basisbescherming is vergelijkbaar met de zorgplichten zoals die zijn opgenomen in de huidige natuurbeschermingswetgeving. Het uitgangspunt van de zorgplicht is dat een ieder voldoende zorg in acht neemt voor natuur en landschap en voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving. Dat betekent dat burgers, ondernemers en overheden die weten of redelijkerwijze kunnen vermoeden dat hun handelingen nadelige gevolgen kunnen hebben voor natuur en landschap of voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving, die handelingen zoveel mogelijk achterwege laten, en dat wanneer toch nadelen worden veroorzaakt, deze in verhouding zijn tot een kennelijk redelijk doel. Voor handelingen in categorie I en II gebieden werkt de basisbescherming daarnaast door in het opstellen van het beheerplan en de daarvan afgeleide vergunnings- en onderzoek vereisten.

Komt degene die een handeling verricht de zorgplicht niet na, dan moet de basisbescherming de nodige handvatten bieden voor het bevoegd gezag – over het algemeen gedeputeerde staten van de betrokken provincie, soms de Minister van Economische Zaken – om bestuursrechtelijk op te treden, ook al is de norm open geformuleerd en niet vervat in precieze verboden. Het gaat hierbij om dieren of planten van soorten die buiten één van de specifieke regimes vallen
Handhaving is in ieder geval mogelijk in kennelijke gevallen van onzorgvuldig handelen, bijvoorbeeld als de betrokkene, zonder zich op de hoogte te stellen van de aanwezige planten en dieren, in een natuurterrein graafwerkzaamheden of houtkap verricht en daar in het wild levende dieren doodt of zeldzame planten vernietigt.

Gezien de brede werking van de algemene basisbescherming hechten indieners eraan, te onderstrepen dat hun intentie bij het introduceren van de algemene basisbescherming het voorkomen van «vandalisme» is. Reguliere handelingen die ingrijpen in de natuur, zoals bijvoorbeeld het bijhouden van de tuin, het verdelgen van ongedierte, of het plukken van wat niet beschermde planten viseren indieners uitdrukkelijk niet. Ook het sportvissen in bezit- en conform de regels van de visakte, is niet in strijd met de basisbescherming. Eerder gaat het om het moedwillig vernielen van vogelnesten of holen, hele stukken beplanting, of het vergiften van dieren.

De Minister kan, om meer helderheid te verschaffen over doorwerking van de basisbescherming in concrete situaties, gedragscodes ontwikkelen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het tot stand komen, de inhoud van de gedragscode, en het gebruik ervan.

2.9 PROGRAMMATISCHE AANPAK

De initiatiefnemers van deze nota stellen voor om in de wet een algemene regeling voor een programmatische aanpak op te nemen. Een programma kan tot doel hebben om de belasting van natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden in gebieden van categorie I en II te verminderen teneinde de instandhoudingdoelen te kunnen realiseren. Een programma kan ook worden opgesteld om de staat van instandhouding van in het wild voorkomende dier- of plantensoorten te behouden of te verbeteren. Indien het op te stellen beheerplan niet of onvoldoende mogelijkheden biedt om de waarden van natuur en landschap (gebieden, soorten) te beschermen of te verbeteren kan een programmatische aanpak worden gevolgd. De actieve soortenbescherming maakt deel uit van de programmatische aanpak.

Indien wordt besloten tot een programmatische aanpak, moet in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd waar het programma aan moet voldoen. De initiatiefnemers vinden het van belang dat een programma in ieder geval bestaat uit:

- Concrete doelstellingen voor het bereiken, behouden of verbeteren van een gunstige staat van instandhouding van gebieden of soort(en)
- Concrete maatregelen om de doelstellingen te realiseren.
- Een beschrijving van de beoogde resultaten van de maatregelen en van de manier en de momenten waarop die resultaten tussentijds worden beoordeeld
- De geldigheidsduur
- De voorwaarden waaronder het programma tussentijds kan worden gewijzigd
- De voorwaarden waaronder in het programma opgenomen maatregelen kunnen worden vervangen door andere maatregelen of kunnen worden verwijderd

Een programmatische aanpak zorgt voor een bepaalde mate van flexibiliteit, maar de aanpak moet ook garanderen dat de gestelde natuur- en landschapswaarden worden behaald binnen een in het programma gestelde termijn. De Minister en Provinciale Staten van de verschillende provincies moeten de bevoegdheid krijgen tot het vaststellen van een programmatische aanpak.

Bij het verlenen van een vergunning, vrijstelling of ontheffing dient het bevoegd gezag acht te slaan op het toepasselijke programma. Tevens dienen strikte randvoorwaarden te worden geformuleerd om te garanderen dat het programma natuur- en landschapswaarden daadwerkelijk beschermt. Gezien de diversiteit en mogelijke complexiteit van onderwerpen waarvoor een programmatische aanpak kan worden vastgesteld, moeten dergelijke randvoorwaarden worden vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur.

HOOFDSTUK 3 BESCHERMING GEBIEDEN

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de initiatiefnemers van deze nota de bescherming van gebieden willen regelen. Indieners beogen immers de internationale doelstellingen te realiseren, daarvoor is een robuust netwerk – ruimer dan de N2000 gebieden alleen- noodzakelijk. Ten opzichte van de bestaande wettelijke regeling voor gebiedsbescherming in de Natuurbeschermingswet 1998 stellen de initiatiefnemers voor, zoals in hoofdstuk 1 al is uiteengezet, niet alleen meer nadruk te leggen op het netwerk van natuurgebieden maar dit ook te verbinden met de bescherming van landschappelijke en cultuurhistorische waarden in combinatie met de recreatieve- en belevingswaarden. De voorgestane bescherming van natuurgebieden betreft niet alleen het netwerk in internationaal en Europees verband, zoals Natura 2000, maar ook het aanvullende Nederlandse netwerk van natuurgebieden en verbindingszones, bekend als de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Daaraan worden binnen deze natuurgebieden de beschermingswaardige waarden op het gebied van landschap en cultuurhistorie toegevoegd. Maar ook gebieden, die alleen op grond van hun landschappelijke of cultuurhistorische waarden bescherming behoeven vinden een plaats binnen dit voorstel.

Het voorgestelde regime voor de bescherming van gebieden leidt ook tot een vereenvoudiging, doordat de nu of tot voor kort bestaande andere vormen van gebiedsbescherming, zoals bijvoorbeeld de Nationale parken³, Nationale landschappen⁴ en Rijksbufferzones⁵ als aparte regimes komen te vervallen. Na verwezenlijking van de voorstellen uit deze nota zal het gehele palet van gebiedsbescherming vervangen zijn door een vereenvoudigd en eenduidig stelsel, waarin ook de overlap van verschillende soorten beschermde gebieden zal zijn verdwenen.

De Vogel- en Habitatrichtlijn schrijven een strikt regime van bescherming voor. Dit niveau van bescherming is niet in alle gevallen noodzakelijk voor gebieden die op grond van nationale overwegingen bescherming behoeven. Om die reden is in deze nota onderscheid gemaakt tussen twee vormen van te beschermen gebieden: categorie I en categorie II gebieden.

³ Nationale parken zijn bijzondere natuurgebieden van tenminste 1.000 ha. De twintig nationale parken zijn op grond van een ministeriële regeling aangewezen door de Minister van Economische Zaken.

⁴ De twintig Nationale Landschappen zijn aangewezen op grond van de unieke combinatie van natuur, cultuur en geschiedenis.

⁵ De tien Rijksbufferzones zijn voor het laatst beschreven in de nota Ruimte en hadden de bescherming van «groene gebieden» tegen de oprukkende verstedelijking tot doel.

Daaruit spreekt geen rangorde, maar een erkenning van het verschil in maatregelen dat nodig is om de doelstellingen van de respectievelijke categorieën te verwezenlijken.

De initiatiefnemers leggen de verantwoordelijkheid voor de bescherming van gebieden geheel bij de provincies, met uitzondering van de aanwijzing van gebieden van categorie I, waaronder de Natura 2000-gebieden. De provincies zijn dan ook belast met het aanwijzen van gebieden van categorie II alsmede met het nemen van maatregelen om de doelen te bereiken, het op- en vaststellen van beheerplannen, vergunningverlening, monitoring, toezicht en handhaving voor beide categorieën gebieden. Het zijn ook de provincies die in staat zullen en moeten zijn om per gebied en over het gehele netwerk de gevolgen van activiteiten en initiatieven te beoordelen ook in samenhang met bestaande activiteiten en andere initiatieven.

CATEGORIE I GEBIEDEN

Categorie I omvat in ieder geval de Natura 2000-gebieden met doelstellingen op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Daar worden voor zover gewenst, de doelstellingen op grond van andere te beschermen waarden aan toegevoegd, zoals de doelstellingen van de (voormalige) natuurmonumenten, eventuele doelstellingen op grond van andere internationale verplichtingen (verdragen van Bern, Bonn, Ramsar, het Biodiversiteitsverdrag en Ospar), voor zover die niet gedekt worden door de doelstellingen op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Datzelfde geldt voor doelstellingen die voortvloeien uit de huidige status als EHS. De Natura 2000-gebieden liggen immers vrijwel altijd ook binnen de EHS. Ook te beschermen cultuurhistorische en landschapswaarden kunnen worden toegevoegd als dat van toepassing is. Indien op grond van nationale overwegingen een strikte bescherming noodzakelijk is, kunnen ook andere dan Natura 2000-gebieden worden aangewezen als gebied van categorie I.

CATEGORIE II GEBIEDEN

Mooi Nederland is niet beperkt tot de topnatuur in de Natura 2000 gebieden. Juist veel natuur-en landschapswaarden zijn daarbuiten te vinden. Deze verdienen dan ook bescherming, maar dit zal minder strikt zijn dan de manier waarop dat voor Natura 2000 gebieden plaatsvindt. Categorie II omvat de gebieden met te beschermen waarden ten aanzien van natuur, landschap en cultuurhistorie buiten de gebieden van categorie I. Het betreft de huidige Ecologische Hoofd Structuur (EHS) en verbindingzones die buiten de Natura 2000 vallen, maar ook kunnen gebieden die eerder zijn aangewezen als, Nationale parken, Nationale landschappen, of natuurmonument hier binnen de Rijkskaders door de Provincies toe worden aangewezen.

3.2 BESCHERMING CATEGORIE I GEBIEDEN

De gebieden van categorie I en categorie II vormen tezamen het netwerk van natuurgebieden, beschermde landschappen en gebieden met cultuurhistorische waarden. Zoals hiervoor gesteld, is het regime van bescherming voor beide soorten gebieden verschillend. Voor de gebieden van categorie I is het beschermingsregime van de Vogel en Habitatrichtlijn leidend.

Het regime van bescherming van het gebied bevat in hoofdlijnen de volgende elementen:

1. De aanwijzing van Natura 2000-gebieden en de vaststelling van instandhoudingdoelstellingen voor die gebieden (artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 4 van de Habitatrichtlijn), de

aanwijzing van andere gebieden die een strikte bescherming behoeven en de vaststelling van de doelen op het gebied van landschap en cultuurhistorie.

2. De verplichting om zorg te dragen voor actieve instandhoudingmaatregelen en beheerplannen (artikel 4, eerste en tweede lid van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn) en de verplichting om zorg te dragen voor passende maatregelen, zodat verslechtering van de kwaliteit van natuurwaarden van het gebied wordt voorkomen (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn)
3. Zorgvuldige beoordeling van nieuwe plannen, projecten en andere handelingen, die de natuurwaarden van een gebied kunnen aantasten (artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn) of de waarden van het gebied ten aanzien van landschap of cultuurhistorie kunnen aantasten.

Deze taken liggen in beginsel bij de provincie. Uitzondering betreft het aanwijzen van de Categorie I -gebieden, waaronder de Natura 200-gebieden en het daarbij vaststellen van instandhoudingdoelstellingen voor die gebieden. Dat geschiedt door de Minister van Economische Zaken vanwege de Europese en internationale dimensie van het netwerk van natuurgebieden en om te verzekeren dat op landelijk niveau voor de betrokken habitats en soorten een gunstige staat van instandhouding kan worden gerealiseerd. De instandhoudingdoelstellingen op het gebied van landschap en cultuurhistorie worden door de Minister vastgesteld op voorstel van de betreffende provincie of provincies als het gebied in meerdere provincies is gelegen.

De drie elementen van het beschermingsregime en de wijze van uitwerking in deze initiatiefnota worden hieronder behandeld, waarbij in verband met de Europese en internationale richtlijnen en verdragen deze elementen tevens worden toegelicht.

3.2.1 AANWIJZING CATEGORIE I GEBIEDEN

De methodiek bij het aanwijzen van de Natura 2000-gebieden door de Minister van Economische Zaken zoals voorgesteld in deze initiatiefnota verschilt niet van de methodiek die gehanteerd is bij het selecteren en aanwijzen van de bestaande 169 Natura 2000-gebieden: Op grond van de landelijke staat van instandhouding van habitat en soorten worden de instandhoudingdoelstellingen zo efficiënt mogelijk over de gebieden verdeeld. De aanwijzing van gebieden zal dus ook niet opnieuw plaats hoeven te vinden. Net als onder de huidige wetgeving zullen de aanwijzingsbesluiten de instandhoudingdoelstellingen moeten bevatten voor de soorten en habitats op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn en voorzien zijn van een kaart.

De initiatiefnemers beogen in de uitvoering wel een aantal verschillen met de huidige praktijk. Ten eerste wensen zij – binnen de kaders van de richtlijnen – de aanwijzingsbesluiten zo aan te passen, dat beter ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden. Die veranderingen kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met projecten of plannen, die leiden tot een verbetering van de staat van de natuur, maar die nog niet in beeld waren op het moment van aanwijzing.

Ten tweede is het noodzakelijk om adequaat in te kunnen spelen op veranderingen in de natuur, bijvoorbeeld als gevolg van de klimaatverandering. Dit betekent onder andere dat frequenter gebruik zal moeten worden gemaakt van de mogelijkheid – die overigens volgens de richtlijnen ook verplicht is – om de aanwijzingsbesluiten te actualiseren. De robuustere natuur en de aanpassingsmogelijkheden aan veranderende

omstandigheden zullen op termijn ook tot uitdrukking komen door het netwerk te voorzien van grotere (eco-)logische eenheden onder andere door nu reeds aangewezen gebieden samen te voegen als dat op grond van ecologische motieven mogelijk is. Grotere gebieden zullen beter bestand zijn tegen interne en externe bedreigingen. Maar met grotere eenheden is het ook eenvoudiger om nieuwe plannen of projecten zonder schade aan de natuur toe te staan. Bovendien zal een robuustere natuur ook meer ruimte bieden voor die plannen en projecten. Dergelijke wijzigingen kunnen worden meegenomen in de reguliere (zesjaarlijkse) actualisatie van de aanwijzingsbesluiten, zoals die door de initiatiefnemers wordt voorgestaan.

Bij het aanwijzen van de gebieden en het vaststellen van de instandhoudingdoelen houdt de Minister niet alleen rekening met de Europese verplichtingen maar ook met andere internationale verdragen en andere al dan niet reeds bestaande vormen van bescherming. De Minister draagt er zorg voor, dat een samenhangend netwerk van gebieden ontstaat dat ook aansluit bij de gebieden in omliggende landen.

Zoals onderstaand nader zal worden uiteengezet, zijn het de provincies die belast zijn met de uitvoering van de bescherming van categorie I gebieden en de aanwijzing van gebieden die zullen vallen onder categorie II. Dat kunnen gebieden zijn die nu vallen onder de verschillende bestaande aanduidingen, zoals beschermde natuurmonumenten, EHS, Nationale parken en Nationale landschappen. Daarbij dragen de provincies zorg voor een samenhangend netwerk van gebieden binnen hun provinciale grondgebied.

Dergelijke gebieden overlappen vaak met de Natura 2000-gebieden. De doelstellingen voor zover het landschappelijke of natuurhistorische waarden van die gebieden betreft, zullen voor de Natura 2000-gebieden deel uitmaken van de aanwijzing door de Minister. De provincies zullen voor de opname in de aanwijzingsbesluiten van de doelstellingen op het gebied van natuur-, landschappelijke en cultuurhistorische waarden een voordracht kunnen doen. Het spreekt vanzelf dat voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en in het bijzonder de opname daarin van doelstellingen op het gebied van landschap en cultuurhistorie, de Minister vooraf intensief overleg pleegt met die provincies, omdat het de provincies zijn die de doelen op het gebied van landschap en cultuurhistorie bepalen. Zie verder paragraaf 3.3. Natuurlijk pleegt de Minister ook overleg ook met andere betrokken overheden, zoals gemeenten en waterschappen, en met maatschappelijke instanties. In Natura 2000 gebieden zijn ook waarden als stilte, duisternis en rust, maar ook landschappelijke waarden niet opgenomen in de aanwijzing.

Dit zal in goed overleg tussen Rijk en Provincie moeten gebeuren.

Bij het tot stand komen van deze aanwijzingsbesluiten is, net als in de huidige Wet natuurbescherming 1998, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Deze afdeling is niet van toepassing bij wijzigingen van ondergeschikte aard, zoals kleine grenscorrecties. Bij meer ingrijpende wijzigingen – wijzigingen die ook ecologische gevolgen kunnen hebben of wijzigingen van de aan een gebied toegewezen instandhoudingdoelstellingen die sociaal- economische repercussies kunnen hebben – is de uitgebreide procedure wel van toepassing.

Decentralisatie naar de provincies van de bevoegdheid tot vaststelling van de aanwijzingsbesluiten is niet aan de orde. Regie op rijksniveau – door de Minister van Economische Zaken – is onontkoombaar. Uiteindelijk zal

immers door de allocatie van behoud- en hersteldoelstellingen aan de individuele gebieden zeker moeten worden gesteld dat op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt voor de natuurwaarden die in het kader van Natura 2000 worden beschermd en er sprake is van een directe implementatie van de door de Europese Commissie vastgestelde lijst van gebieden. Aangezien dit niet geldt voor de landschappelijke en cultuurhistorische waarden, bepalen de Provincies op dit punt de materiële inhoud van de aanwijzing.

3.2.2 INSTANDHOUDINGSMAATREGELEN EN BEHEERPLANNEN CATEGORIE I GEBIEDEN

Gedeputeerde Staten dragen er ter uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn zorg voor dat in hun provincie maatregelen worden getroffen die nodig zijn voor de gebieden van categorie I, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden.

Het beheerplan is hét instrument om het geheel van maatregelen dat nodig is om de instandhoudingsdoelen van een gebied te bereiken en in relatie tot alle betrokken belangen af te wegen. Het beheerplan heeft dus een centrale positie in het kader van het beheer van een gebied als instrument dat onder verantwoordelijkheid van één bevoegd gezag een samenhangende, doelmatige en doeltreffende aanpak voor het gebied formuleert en de doelen verder operationaliseert. Dat beheerplan bevat niet alleen de maatregelen op het gebied van herstel of behoud van de natuur maar ook de maatregelen ter verbetering of behoud van de landschappelijke of cultuurhistorische waarden. Het mag duidelijk zijn dat die maatregelen, zoals beschreven in een beheerplan, zowel kunnen bestaan uit het actief ingrijpen als juist uit het nalaten of voorkomen van activiteiten die de natuurlijke, landschappelijke of cultuurhistorische waarden kunnen aantasten. Daarbij kan het gaan om nieuwe activiteiten maar ook om bestaande activiteiten. Voor zover het de bescherming van natuurwaarden betreft op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn merken de initiatiefnemers nog op, dat beide richtlijnen de nodige instandhoudingmaatregelen verplicht stellen, maar dat de lidstaten in de keuze van de eigenlijke maatregelen geheel vrij zijn, mits die doelen maar bereikt worden.

Een samenhangende aanpak is vereist, niet alleen binnen elk Natura 2000-gebied afzonderlijk, maar ook in relatie tot het omringende gebied en op het niveau van het netwerk van Natura 2000-gebieden en het netwerk van categorie II gebieden.

Beheerplannen dienen tot stand te komen in een intensief proces van overleg tussen het bevoegd gezag, de provincie, andere betrokken overheden zoals de gemeenten en waterschappen en de betrokken maatschappelijke organisaties op het gebied van economische belangen, recreatie en natuur.

Het beheerplan heeft – juridisch gezien – een aantal functies:

- het geeft houvast aan burgers, ondernemers en overheden bij de toetsing van activiteiten op hun effecten op de doelen in het kader van vergunningverlening
- het fungeert als toetsingskader bij de inzet van maatregelen ter bescherming van de natuur- landschappelijke en cultuurhistorische waarden
- het plaatst de realisatie van de doelen ten aanzien van herstel van de genoemde waarden en milieucondities in de tijd
- het beheerplan stelt nauwkeurig omschreven activiteiten vrij van de vergunningplicht en geeft aan onder welke voorwaarden die activiteiten zijn vrijgesteld van de vergunningplicht

- het geeft het bevoegd gezag voor de vergunningverlening nader kaders voor het hanteren van die vergunningplicht; in zoverre zijn in het beheerplan beleidsregels opgenomen
- het beheerplan heeft ook het karakter van een beleidsplan ter realisering van de doelen en – voor zover het de beschreven maatregelen betreft die ook in de tijd zijn gesteld – het karakter van een uitvoeringsprogramma.

De initiatiefnemers stellen ten aanzien van het beheerplan voor categorie I gebieden wel een beperkt aantal wijzigingen voor ten opzichte van de huidige geldende wetgeving voor het beheerplan van Natura 2000-gebieden. De wijzigingen houden verband met decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar provincies, een nauwkeuriger omzetting van de Habitatrichtlijn, een betere werkbaarheid en doorwerking van de beheerplannen in de praktijk en een betere aansluiting op het omgevingsrecht.

De volgende wijzigingen worden voorgesteld:

- De provincies worden bevoegd voor de vaststelling van de beheerplannen voor terreinen die worden beheerd onder verantwoordelijkheid van de Staat, meer in het bijzonder de terreinen die vallen onder het beheer van de Ministers van Economische Zaken (Staatsbosbeheer), Infrastructuur en Milieu (Rijkswaterstaat) en Defensie. Beheerplannen voor gebieden die in meerdere provincies zijn gelegen worden op- en vastgesteld door die provincies gezamenlijk onder leiding van de provincie waar het gebied grotendeels in is gelegen. Dit betekent, dat de provincies bevoegd en verplicht zijn tot het vaststellen van beheerplannen voor alle gebieden die binnen de provinciale grenzen vallen en dat de Minister van Economische zaken alleen nog bevoegd is voor het op- en vaststellen van het beheerplan voor gebieden die niet onder de provinciale indeling van Nederland vallen. De overgang van de bevoegdheid ten aanzien van terreinen van de Staat betekent dat in veel gebieden een einde komt aan de versnippering die onder het geldende wettelijke regime aan de orde is. Op dit moment stelt de betreffende Minister voor het deel van het Natura 2000-gebied dat wordt beheerd door de Staat het beheerplan vast; de provincie stelt het beheerplan vast voor de rest van het gebied (zie bijvoorbeeld de Wieden en de Weerribben, Waddenzee). Met de noodzakelijke afstemming tussen de bevoegde gezagsorganen gaan bestuurlijke lasten gepaard, en voor burgers en ondernemers in en rond het gebied is sprake van een onduidelijke situatie. Met de voorgestelde regeling gaan deze nadelen tot het verleden behoren.
- De verplichte inhoud van het beheerplan, gaat uit van de instandhoudingdoelstellingen die op grond van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn voor het gebied hebben te gelden alsmede de nationale doelstellingen op het gebied van natuur, landschap en cultuurhistorie. Die verplichte inhoud bestaat uit de hiervoor genoemde instandhoudingmaatregelen, de beoogde resultaten van die maatregelen, de wijze en de momenten waarop die resultaten van maatregelen tussentijds worden beoordeeld, de voorwaarden waaronder het beheerplan tussentijds kan worden gewijzigd en de voorwaarden waaronder de maatregelen kunnen worden vervangen door andere maatregelen.
- De doorwerking van het beheerplan wordt versterkt. Dit door formulering van een wettelijke plicht voor bestuursorganen om de in het beheerplan opgenomen instandhoudingmaatregelen waarvoor zij wettelijk bevoegd zijn en waarmee zij bij de totstandkoming van het beheerplan hebben ingestemd daadwerkelijk en tijdig te treffen.
- Projecten en ander handelingen waarvoor het beheerplan dit expliciet bepaald behoeven geen vergunning van GS.

Al dan niet in het kader van het beheerplan kan GS gebieden geheel of gedeeltelijk sluiten gedurende het gehele jaar of gedeelten daarvan, gedurende bepaalde tijden of voor bepaalde activiteiten als dat nodig is voor het bereiken van de doelstellingen. Ligt het gebied in meerdere provincies, dan is GS van de provincie waarin het merendeel van het gebied ligt bevoegd in overeenstemming GS van een andere provincie voor zover het te sluiten gebied in die andere provincie ligt. De eigenaar of andere zakelijke gerechtigden dienen de sluiting te gedogen, met uitzondering van activiteiten noodzakelijk voor het beheer van het gebiedsdeel. Voor activiteiten die niet noodzakelijk zijn voor het beheer zal ook de eigenaar of andere zakelijk gerechtigde een vergunning nodig hebben, die alleen geweigerd kan worden ingeval van wezenlijke aantasting van de waarden van het gebied.

3.2.3 PLANNEN, PROJECTEN EN ANDERE HANDELINGEN CATEGORIE I GEBIEDEN

De initiatiefnemers stellen geen inhoudelijke wijzigingen voor van de huidige wetgeving ten aanzien van de beoordeling van plannen, projecten en andere handelingen die mogelijk gevolgen kunnen hebben voor de waarden van de beschermde gebieden van categorie I.

Voor plannen, projecten en andere handelingen zijn drie mogelijkheden van toetsing te onderscheiden:

1. Plannen, projecten of andere handelingen die verslechtingen of significante verstoringen kunnen veroorzaken ten aanzien van de natuurwaarden zoals die in de aanwijzingsbesluiten als instandhoudingdoelstellingen zijn opgenomen, maar die niet leiden tot significante verstoringen en verslechtingen.
Plannen kunnen niet worden vastgesteld zonder dat het bestuursorgaan rekening houdt met de gevolgen voor het gebied en het beheerplan. Projecten en andere handelingen zijn slechts toegestaan met een vergunning van GS,
2. Plannen, projecten, die kunnen leiden tot significante gevolgen. Plannen, projecten of andere handelingen met mogelijk significante effecten moeten voldoen aan de vereisten van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, wat inhoudt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt. Uitsluitend als uit die passende beoordeling blijkt, dat significante effecten zijn uitgesloten of dat – bij ontstentenis van alternatieven – er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en de effecten worden gecompenseerd kan het plan worden vastgesteld respectievelijk het project worden vergund.
3. Plannen, projecten of andere handelingen, die gevolgen hebben voor de aanvullende waarden op het gebied van landschap of cultuurhistorie.

Het toetsingskader dat geldt voor gebieden van categorie II is hierop van toepassing. De initiatiefnemers kiezen voor dat toetsingskader omdat dergelijke waarden op het gebied van landschap en cultuurhistorie moeilijk in te passen zijn in het stramien van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Voor de uitwerking van dat toetsingskader verwijzen de initiatiefnemers naar de paragraaf «Vergunningen categorie II gebieden» van dit hoofdstuk.

Een eenmaal verleende vergunning kan in een later stadium gewijzigd of zelfs geheel ingetrokken worden. Dat kan onder meer als de omstandigheden sedert het tijdstip waarop de vergunning is verleend zodanig zijn gewijzigd dat deze niet, niet zonder beperkingen of voorwaarden of slechts onder andere beperkingen en voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning is verleend zouden hebben bestaan.

De initiatiefnemers stellen niet voor om activiteiten die zijn opgenomen in een programmatische aanpak te laten leiden tot een vrijstelling van de vergunningsplicht. Dat neemt niet weg, dat de bereikte en nog te bereiken resultaten zoals beschreven in een programma belangrijke onderbouwende vormen voor de passende beoordeling en dus voor de toetsing van de vergunningsmogelijkheden. Echter, een vergunning kan en mag op grond van de Habitatrichtlijn alleen verleend worden als de zekerheid verkregen is, dat er geen significante verstoringen zijn. Niet ieder programma zal op voorhand die zekerheid kunnen bieden.

Voor de regeling van de programmatische aanpak stikstof (PAS) zoals opgenomen in de huidige Natuurbeschermingswet 1998 betekent dit, dat GS zich bij iedere vergunningverlening van moeten verzekeren, dat de instandhoudingdoelstellingen niet significant worden aangetast door de eventuele stikstofuitstoot maar dat GS bij die beoordeling rekening dienen te houden met de resultaten uit het programma (PAS), voor zover die daadwerkelijk zijn of worden bereikt.

De bevoegdheid ten aanzien van de vergunningverlening wordt belegd bij gedeputeerde staten van de provincie waarin het project wordt uitgevoerd. Alleen in bepaalde, bij algemene maatregel van bestuur genoemde gevallen, is de bij de betrokken maatregel aangewezen Minister bevoegd gezag. In tegenstelling tot de huidige regeling staan de initiatiefnemers een regeling voor, waarbij de bevoegdheid alleen bij de Minister komt te liggen als dat uit de aard van de zaak onvermijdelijk is. Dat betreft bijvoorbeeld vergunningverlening aan leden van het Koninklijk Huis of vergunningverlening inzake projecten met internationale invalshoeken, zoals bijvoorbeeld het betwiste gebied in de Eems.

Een bijzonder geval is de situatie waarin plan, project of andere handeling betrekking heeft op een of meer provinciegrensoverschrijdende gebieden. In dat geval kan onvoldoende tegemoet gekomen worden aan de noodzaak om de activiteit te beoordelen in samenhang met andere plannen of projecten, die effecten kunnen hebben op de doelen van dat gebied of die gebieden. De initiatiefnemers stellen daarom voor om in dergelijke gevallen de bevoegdheid tot vergunningverlening te leggen bij GS van de provincie waar de activiteit in hoofdzaak plaatsvindt, maar dat die bevoegdheid wordt uitgeoefend in overeenstemming met GS van de provincie waar het gebied grotendeels in is gelegen. Op die manier wordt gewaarborgd, dat ieder gebied een bevoegd gezag heeft dat overzicht heeft en houdt over alle activiteiten in dat gebied en dat zodoende de eis van de beoordeling in samenhang met andere plannen en projecten en bestaande activiteiten (de zogenaamde cumulatie) ten volle tot zijn recht komt.

Bij plannen is – zoals ook nu het geval is (artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998) – het bevoegd gezag voor de vaststelling van het plan te allen tijde zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de passende beoordeling en voor het trekken van conclusies daaruit voor het al dan niet ongewijzigd kunnen vaststellen van het plan.

3.2.4 DOELEN OP HET GEBIED VAN LANDSCHAP EN CULTUURHISTORIE

In de praktijk zal er naar verwachting van de indieners meestal sprake zijn van gelijktijdige toetsing door de provincie van zowel de doelen op het gebied van natuur als van de doelen op het gebied van landschap en cultuurhistorie. Daarmee vallen ze onder de vergunningsplicht, zoals ook nu al het geval is.

Het is echter niet noodzakelijk en in veel gevallen ook niet wenselijk om de strikte – door de Vogel- en Habitatrichtlijn voorgeschreven toetsingskader – ook toe te passen ten aanzien van de landschappelijk en cultuur-

historische waarden. Bij de vergunningverlening zullen de activiteiten getoetst worden op dezelfde wijze als de toetsing van de doelen bij de gebieden van categorie II. Dit is overigens ook nu al het geval bij de toetsing van de doelen van de voormalige natuurmonumenten (zie artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998). Voor een nadere beschrijving van dit toetsingskader verwijzen de initiatiefnemers naar de paragraaf «vergunningen categorie II gebieden» van dit hoofdstuk.

3.2.5 AANSLUITING BIJ MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

Het kan voorkomen dat voor een plan of een project niet alleen een passende beoordeling moet worden gemaakt, maar ook een milieueffectrapportage op grond van de Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde Besluit milieueffectrapportage. Deze verplichting vloeit voor plannen voort uit de zogenoemde SMB-richtlijn, die voorziet in een strategische milieubeoordeling. Voor projecten vloeit zij voort uit de eerder aangehaalde MER-richtlijn. Voor plannen waarvoor vanwege een daarin voorgenomen activiteit een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn moet worden gemaakt, geldt op grond van artikel 3, tweede lid, van de SMB-richtlijn de verplichting ook een milieueffectrapportage op te stellen voor dat plan. Op grond van artikel 5, eerste lid, van de SMB-richtlijn dient deze rapportage tevens de informatie te bevatten, die vanuit een milieuoogpunt van bijzonder belang is voor de Natura 2000-gebieden. Dit is informatie die ook nodig is voor de passende beoordeling.

Bij projecten waarvoor een milieueffectrapportage moet worden opgesteld, kan de initiatiefnemer er voor kiezen om de passende beoordeling deel uit te laten maken van die milieueffectrapportage. Voorwaarde is wel, dat de passende beoordeling een zelfstandig leesbaar onderdeel van die rapportage is.

3.2.6 AANSLUITING BIJ DE RUIMTELIJKE WETGEVING

Een groot deel van activiteiten waarvoor een vergunning op grond van dit initiatiefwetsvoorstel noodzakelijk is, valt onder de vergunningplicht van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Als algemeen principe geldt, dat bij een omgevingsvergunning tevens getoetst wordt aan de eisen van dit wetsvoorstel door middel van een verklaring van geen bedenkingen door GS van de provincie waar de activiteit in hoofdzaak plaatsvindt. Mede om onnodige complexiteit en verschillen in procedures te voorkomen stellen de initiatiefnemers een zelfde regeling voor bij de categorie II gebieden.

3.3 BESCHERMING CATEGORIE II GEBIEDEN

Gebieden van categorie II vormen samen met de gebieden van categorie I het «Natuurnetwerk Nederland» en maken daar onlosmakelijk onderdeel van uit. Alhoewel de bescherming van gebieden van categorie II minder strikt geregeld is dan de bescherming van gebieden van categorie I zijn en blijven deze gebieden van wezenlijk belang voor het bereiken en handhaven van de biodiversiteit.

Om een aantal redenen achten de initiatiefnemers het noodzakelijk om naast de bescherming van de gebieden van categorie I ook gebieden van categorie II te voorzien van een wettelijk kader:

1. De staat van de natuur in Nederland is slecht en een adequate bescherming van het gehele natuurnetwerk, dat tenminste het bestaande netwerk van Natura 2000 en de EHS omvat, is noodzakelijk om de negatieve tendens te kunnen doorbreken.

2. Door alleen de gebieden van categorie I te beschermen zal niet voldaan kunnen worden aan de eisen op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn: aanvullende bescherming van een groter aantal gebieden is noodzakelijk op de doelen op grond van die richtlijnen te kunnen behalen.
3. Voor het behoud van een aantrekkelijk en karakteristiek landschap kan het gewenst zijn, kaders te stellen voor een gebied.
4. Voor de functie die natuur kan vervullen in het kader van andere nationale of regionale doelstellingen op het gebied van waterberging, winning of recreatie kan het gewenst zijn, kader te stellen voor een gebied.
5. Door preventieve toetsing en maatwerk met een vergunningenregime, waarbij concrete handelingen (incl handelingen zonder ruimtelijke component) kunnen worden beperkt of mitigerende maatregelen kunnen worden voorgeschreven, zullen negatieve gevolgen van die handelingen kunnen worden voorkomen. Deze toetsing kan ook nodig zijn voor externe effecten.
6. Beheermaatregelen zijn in veel gevallen noodzakelijk om de natuur van het natuurnetwerk – ook buiten de gebieden van categorie I – in een goede staat van instandhouding te houden of te krijgen.

Het wettelijke kader van gebieden van categorie II is gericht op het behouden en versterken van de wezenlijke kenmerken en waarden van die gebieden, zowel op het gebied van de natuurwaarden als op het gebied van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in aanvulling op en vervanging van de bescherming die al geboden wordt via de ruimtelijke wetgeving. De provincies hebben, binnen de eventuele daaraan gestelde kaders in de Rijksvisie Mooi Nederland, vrijheid in het bepalen van de gebieden die als categorie II worden aangemerkt.

3.3.1 AANWIJZING CATEGORIE II GEBIEDEN

De Provinciale Staten zorgen voor de aanwijzing van categorie II gebieden. Bij de aanwijzing worden de grenzen en de doelen vastgesteld. PS zorgen bij de aanwijzing voor adequate doelstellingen van die gebieden op het gebied van natuur, landschap, cultuurhistorie en nemen eventuele verplichtingen op grond van verdragen in acht. PS dragen er zorg voor, zo nodig in samenwerking met aanliggende provincies, dat een robuust samenhangend netwerk van natuurgebieden en landschappen ontstaat met de noodzakelijke verbindingzones.

Het belang van het gebied voor natuur, landschap of cultuurhistorie bepaalt de striktheid waarmee door PS de doelstellingen worden omschreven. PS kunnen er voor kiezen om gebieden, die van groot belang zijn als leefgebied voor bepaalde soorten of soortengroepen, aan te wijzen als categorie II gebied (denk bijvoorbeeld aan de bescherming van weidevogels).

Gebieden die op ecologische, landschappelijk of cultuurhistorische gronden samenhang vertonen en in meerdere provincies zijn gelegen zullen ook als één gebied moeten worden aangewezen. Bij die provinciegrensoverschrijdende gebieden geschiedt de vaststelling door PS van de provincie waar het gebied grotendeels in is gelegen, in overeenstemming met PS van de provincie(s) waar het gebied mede in ligt.

Voor gebieden die niet provinciaal, zoals grote wateren, zijn ingedeeld heeft de Minister van Economische Zaken de mogelijkheid aanwijzingen te verrichten van gebieden van categorie II. Bij de voorbereiding van de aanwijzing voeren de provincies overleg met de betrokken waterschappen, gemeenten en andere belanghebbenden. Op de aanwijzing is – net als bij de aanwijzing van categorie I gebieden

door de Minister – afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De grenzen van eenmaal aangewezen gebieden kunnen alleen op grond van ecologische respectievelijk landschappelijke of cultuurhistorische argumenten worden gewijzigd. Bij wijziging van de grenzen dient er voor gezorgd te worden dat enerzijds het netwerk van gebieden verbeterd en dat anderzijds eventuele vermindering gecompenseerd wordt.

De aanwijzingen worden herzien als nieuwe gegevens of inzichten dat noodzakelijk maken.

3.3.2 INSTANDHOUDINGSMAATREGELEN EN BEHEERPLANNEN CATEGORIE II GEBIEDEN

Evenals bij gebieden van categorie I stellen Gedeputeerde Staten (GS) een beheerplan vast voor de gebieden van categorie II. GS waar het categorie II gebied grotendeels in ligt stelt bij provinciegrensoverschrijdende gebieden het beheerplan vast in overeenstemming met de GS-en van de provincies waar het gebied mede in ligt. In het beheerplan worden de doelstellingen in tijd en ruimte uitgewerkt en de maatregelen beschreven die nodig zijn om die doelen te bereiken.

Beheerplannen kunnen deel uitmaken van een ander provinciaal plan, zoals een provinciaal omgevingsplan, mits het beheerplan maar als zelfstandig document herkenbaar blijft.

Door middel van het beheerplan kunnen activiteiten worden vrijgesteld van de vergunningplicht (specifiek of generiek). Dit geldt mits deze activiteiten gedurende de beheerplanperiode ongewijzigd worden voortgezet en een toets heeft uitgewezen, dat er geen kans is aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied. Het beheerplan geldt voor een periode van zes jaar. Als gewijzigde omstandigheden het noodzakelijk maken bestaat de plicht om het beheerplan ook tussentijds te herzien.

Het beheerplan zorgt voor afstemming van de gebied- en soortenbescherming, voor afstemming tussen natuur, landschap en cultuurhistorie, bevat een oordeel over bestaande activiteiten, kan komende activiteiten bevatten, is ontwikkelingsgericht, bevat maatregelen om de doelen van het gebied te bereiken inclusief een planning en financieringsparagraaf. Andere overheden, eigenaren of beheerders en belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding van het beheerplan.

Voor niet provinciaal ingedeelde categorie II gebieden is de Minister van Economische Zaken belast met het opstellen van het beheerplan.

Al dan niet in het kader van het beheerplan kan GS gebieden geheel of gedeeltelijk sluiten gedurende het gehele jaar of gedeelten daarvan, gedurende bepaalde tijden of voor bepaalde activiteiten als dat nodig is voor het bereiken van de doelstellingen. Ligt het gebied in meerdere provincies, dan is GS van de provincie waarin het merendeel van het gebied ligt bevoegd in overeenstemming GS van een andere provincie voor zover het te sluiten gebied in die andere provincie ligt. De eigenaar of andere zakelijke gerechtigden dienen de sluiting te gedogen, met uitzondering van activiteiten noodzakelijk voor het beheer van het gebiedsdeel. Voor activiteiten die niet noodzakelijk zijn voor het beheer zal ook de eigenaar of andere zakelijk gerechtigde een vergunning nodig hebben, die alleen geweigerd kan worden ingeval van wezenlijke aantasting van de waarden van het gebied.

3.3.3 PLANNEN, PROJECTEN EN ANDERE HANDELINGEN CATEGORIE II GEBIEDEN

Voor categorie II gebieden is de vergunningplicht alleen van toepassing als het plan of project in het gebied de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied kan aantasten. Per gebied zullen deze verschillen. In het ene gebied is vanwege de openheid hoogbouw uitgesloten. In het andere gebied bemaling vanwege het natte karakter. In de meeste gevallen zal deze vergunningplicht samenvallen met de omgevingsvergunning. Meestal zal namelijk een project in of nabij een categorie II gebied een ruimtelijke component hebben, bijvoorbeeld in verband met bouwen of milieugevolgen. Als voor het project een omgevingsvergunning nodig is, vindt de toets plaats in het kader van die vergunningprocedure, in de regel door het gezag door op grond van de Wabo bevoegd is. Is GS zelf niet het bevoegd gezag voor die omgevingsvergunning, dan kan de gemeente de vergunning alleen afgeven na een verklaring van geen bedenkingen door GS. Dit is noodzakelijk omdat de provincie de doelen van het gebied heeft bepaald en het dus de provincie is, die kan beoordelen of de wezenlijke kenmerken en waarden kunnen worden aangetast. In situaties waarin het project noodzakelijk is op grond van een groot openbaar belang en de wezenlijke kenmerken en waarden kunnen worden aangetast dient die aantasting te worden gecompenseerd. Bestaat de schade uit oppervlakteverlies, dan dient dit gecompenseerd te worden.

Er is een kleine categorie projecten met de kans op aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van een gebied, waar geen omgevingsvergunning voor vereist is. Dit geldt bijvoorbeeld bij het houden van een crosswedstrijd in een dergelijk gebied. In die gevallen zal de provincie op grond van dit een vergunning kunnen verlenen, als een toets heeft uitgewezen dat die aantasting zich niet kan voordoen.

De (extra) administratieve en bestuurlijke lasten van de vergunningplicht voor categorie II gebieden zijn beperkt, omdat er in de meeste gevallen een omgevingsvergunning nodig zal zijn. Alleen activiteiten zonder ruimtelijke component kennen een nieuwe vergunningprocedure, waarbij geldt, dat in het beheerplan ook een lijst kan worden opgenomen van activiteiten die geacht worden geen wezenlijke aantasting te hebben. Plannen en projecten die in het beheerplan zijn opgenomen zijn vergunningsvrij.

GS van de provincie waar de activiteit plaatsvindt is bevoegd gezag voor de vergunningverlening. Betreft het een provinciegrensoverschrijdend gebied in overeenstemming met GS van de provincie waar het gebied grotendeels in is gelegen, teneinde te bereiken, dat er één overheidsorgaan is dat zicht houdt op alle activiteiten en plannen. Bij de vergunningverlening buiten de omgevingsvergunning kan GS kiezen voor enerzijds de mogelijkheid om belanghebbenden of betrokken andere overheden een reactie te laten geven op de aanvraag of anderzijds voor de procedure van afdeling 3.4 Awb. Dit laatste zal vooral het geval zijn bij de wat zwaardere gevallen. Bij categorie II gebieden die buiten de provincies vallen, is logischerwijs de Minister bevoegd.

3.4 RELATIE MET HET OMGEVINGSRECHT

In aanvulling op hetgeen in paragraaf 1.4.1 van hoofdstuk 1 is gesteld over de aansluiting van de voorstellen in deze nota op de ruimtelijke wetgeving merken de initiatiefnemers ten aanzien van de aansluiting op de ruimtelijke wetgeving nog het volgende op.

In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) zal een artikel moeten worden opgenomen waardoor de Minister van Infrastructuur en Milieu verplicht wordt in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) te regelen dat de ruimtelijke componenten als gevolg van dit wetsvoorstel, zoals aanwijzingsbesluiten, begrenzingen en beheerplannen, rechtstreeks doorwerken in het ruimtelijke spoor. De provincies worden daarom verplicht om de aanwijzing door de Minister van categorie I gebieden te verwerken in hun verordening ruimte en om de aanwijzing van categorie II gebieden bij verordening te doen, die rechtstreeks doorwerkt in het ruimtelijke spoor. De initiatiefnemers hebben voor deze weg gekozen om te voorkomen, dat gebieden tweemaal moeten worden aangewezen, zoals door de overlap met de EHS nu nog het geval is voor veel Natura 2000-gebieden: enerzijds aanwijzen op grond van de natuurwetgeving en anderzijds aanwijzen in het ruimtelijk spoor, zoals nu nog verplicht is op grond van het Barro voor de EHS.

Als een beheerplan op grond van dit wetsvoorstel leidt tot ruimtelijke gevolgen, die bij de aanwijzing niet waren voorzien, dienen de provincies die gevolgen bij de vaststelling van het beheerplan ook te regelen in een ruimtelijke verordening.

Door middel van de doorwerking op grond van de Wro van de provinciale verordeningen ruimte is dan ook geregeld, dat gemeenten de ruimtelijke gevolgen van de aanwijzing als categorie I of categorie II gebied zullen moeten opnemen in hun bestemmingsplannen.

3.4.1 PLANNEN, PROJECTEN OF ANDERE HANDELINGEN

Zoals hiervoor is uiteengezet, stellen de initiatiefnemers voor om voor activiteiten met een ruimtelijke component, zowel in of nabij gebieden van categorie I als in (of soms nabij) gebieden van categorie II, aan te sluiten bij de Wabo door middel van het vooraf verlenen van een verklaring van geen bedenkingen door GS in die situaties waarin een gemeente het bevoegd gezag is voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Ook voor het verlenen van ontheffingen op grond van soortenbescherming voor dergelijke activiteiten verlenen GS een verklaring van geen bedenkingen als de gemeente het bevoegd gezag is voor het verlenen van de omgevingsvergunning.

In tegenstelling tot de huidige wetgeving stellen de initiatiefnemers ter beperking van de bestuurlijke lasten voor om het faseren van de omgevingsvergunning niet meer mogelijk te maken. De huidige situatie waarin vaak eerst een vergunning of ontheffing op grond van de natuurwetgeving wordt aangevraagd en daarna – na het verkrijgen van die vergunning of ontheffing – wordt de omgevingsvergunning aangevraagd, zal daarmee tot het verleden behoren. Toetsing van de eisen van deze wet zullen daardoor een integraal onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning door middel van de verklaring van geen bedenkingen van GS.

Als voor een activiteit een of meerdere verklaringen van geen bedenkingen benodigd zijn draagt GS er zorg voor, dat die tezamen komen in één verklaring van geen bedenkingen.

In veel gevallen zal het noodzakelijk zijn om nadere voorwaarden te verbinden aan de omgevingsvergunning op grond van de bepalingen van dit wetsvoorstel. Dat kan zowel gaan om voorwaarden behorende bij de eisen op het gebied van gebiedsbescherming als soortenbescherming. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan mitigerende voorwaarden in het kader van de gebiedsbescherming of soortenbescherming maar ook aan compenserende maatregelen. GS bepalen bij het verlenen van de verklaring van geen bedenkingen welke voorwaarden op dit terrein aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden. De gemeente is dan

verplicht om die voorwaarden letterlijk in de omgevingsvergunning op te nemen.

Het kan ook voorkomen, dat GS de gevraagde verklaring van geen bedenkingen niet kan afgeven, bijvoorbeeld omdat bij een Natura 2000-gebied niet voldaan kan worden aan de eis, dat significante effecten niet zijn uitgesloten. In die gevallen zal GS de verklaring van geen bedenkingen schriftelijk moeten weigeren en zal de gemeente de aangevraagde omgevingsvergunning ook moeten weigeren op de gronden zoals aangegeven in de geweigerde verklaring van geen bedenkingen.

Het zal duidelijk zijn, dat van het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen geen sprake hoeft te zijn als GS zelf het bevoegd gezag zijn voor zowel de Wabo als op grond van de uitwerking van deze initiatiefnota. In dat laatste geval kan GS intern voorzien in zowel de toetsing van de overige componenten van de Wabo als van de toetsing aan de eisen die in deze nota zijn verwoord.

Ingeval de gemeente bevoegd gezag is voor de Wabo zal het college van Burgemeester en wethouders van die gemeente de verklaring van geen bedenkingen dienen aan te vragen bij GS. Voor vergunningen op grond van de huidige Natuurbeschermingswet 1998 is dat ook al zo. Zowel de provincies als de gemeenten zijn dus bekend met deze procedure. Voor gemeenten en provincies betekent de uitbreiding vergunningverlening en dus de toetsing in het kader van de Wabo van activiteiten in of nabij gebieden van Categorie II wel een verzwaring van de bestuurlijke lasten. In hoofdstuk 1 van deze initiatiefnota is daar nader op in gegaan.

3.4.2 WIJZIGING BARRO EN OVERGANGSREGELING

Zoals gesteld, zal het Barro aangepast moeten worden aan de gevolgen van het inwerking treden van dit wetsvoorstel. Bij die aanpassing zal er voor gezorgd moeten worden dat gedurende de overgangsperiode de bescherming van gebieden, die onder deze wet gaan vallen, niet teloor gaat. Daarbij gaat het met name om de bescherming via het Barro van de EHS. De betreffende bepalingen van het Barro kunnen op termijn wellicht vervallen, maar mogen pas vervallen als deze gebieden op de juiste wijze onder de werking van de wet zijn gebracht. De wijziging van het Barro zal dus zo vorm gegeven moeten worden dat de bepalingen van het Barro blijven gelden voor alle gebieden die nog niet onder de werking van deze wet zijn gebracht.

3.5 OVERGANGSRECHT GEBIEDEN

Op het gebied van de bescherming van gebieden is er de laatste jaren door de betreffende overheden al een veelheid aan activiteiten ondernomen. Daarbij wijzen de initiatiefnemers onder andere op de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden en begrenzing van EHS gebieden.

De initiatiefnemers wensen geenszins dat deze voorbereiding en al dit werk nog eens wordt over gedaan. Daarom stellen de initiatiefnemers van deze nota voor om in het overgangsrecht op te nemen dat gebieden, die reeds zijn aangewezen als Natura 200-gebied of begrensd als EHS, van rechtswege gebieden zijn van categorie I respectievelijk categorie II. Vanzelfsprekend zullen vergunningen op grond van de huidige wetgeving op dezelfde wijze behandeld worden.

Voor wat de beheerplannen betreft gaan de initiatiefnemers er van uit dat, indien reeds sprake is van voorbereidende werkzaamheden, deze worden voortgezet in de stand waarin ze zich bevinden, ook als voor (delen van) gebieden het bevoegd gezag wijzigt.

In alle gevallen stellen de initiatiefnemers voor dat binnen drie jaren na het in werking treden van de wet op basis van de voorstellen zoals vervat in deze nota, aanwijzingen en beheerplannen in overeenstemming worden gebracht met de eisen die dan zullen gelden en dat voor gebieden die nog niet zijn aangewezen binnen dezelfde termijn wordt voorzien in die aanwijzing en een beheerplan.

HOOFDSTUK 4 BESCHERMING VAN DIER- EN PLANTENSOORTEN

4.1 BENADERINGSWIJZE

De variëteit aan dier- en plantensoorten die in Nederland voorkomt vertegenwoordigt een grote waarde, niet alleen in zichzelf, maar ook vanwege alles wat zij mensen biedt. In het wild levende dieren en planten spelen een essentiële rol in het goed functioneren van ecosystemen en zij voorzien in belangrijke basisbehoeften van de mens. Een omgeving die rijk is aan dieren en planten vertegenwoordigt een belangrijke recreatieve, educatieve en belevingswaarde en draagt bij aan menselijk welzijn door genot, rust, ontspanning, gezondheid, en sociale relaties.

Het huidige Nederlandse soortenbeschermingsrecht (Flora- en faunawet en daarop gebaseerde regelgeving) wordt gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit en een betrekkelijk laag rendement waar het gaat om het behoud en herstel van veel bedreigde dier- en plantensoorten in Nederland. Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving zijn derhalve gewenst.

De initiatiefnemers van deze nota zijn van mening dat het soortenbeschermingsrecht kan worden vormgegeven op een manier die eenvoudig en overzichtelijk is, die flexibiliteit biedt waar dat kan, maar die er bovenal voor zorgt dat in het wild levende dieren en planten daadwerkelijk worden beschermd. Deze bescherming zou in de wetgeving moeten worden vormgegeven door een helder en overzichtelijk systeem van actieve en passieve soortenbescherming. Dit systeem omvat een degelijke basisbescherming voor alle in het wild levende dieren en planten en strikte bescherming voor aangewezen beschermde inheemse dier- en plantensoorten. Daarnaast voorziet het voorstel in specifieke bepalingen voor gedragscodes, beheer en schadebestrijding, exoten, en handel in en bezit van inheemse en uitheemse soorten.

4.2 ACTIEVE SOORTENBESCHERMING

Mensen hebben een grote invloed op in het wild levende dieren en planten, zowel in positieve als in negatieve zin. Met sommige dier- en plantensoorten in Nederland gaat het beter door actieve bescherming, maar veel soorten gaan nog steeds hard achteruit. Het in een gunstige staat behouden en herstellen van natuur in al haar diversiteit is van wezenlijk belang voor een duurzame samenleving en voor een vitale economie, op korte en lange termijn, voor huidige en toekomstige generaties. Actieve bescherming van dier- en plantensoorten en hun leefomgeving speelt daarbij een centrale rol. Dit is een verantwoordelijkheid die primair rust op de overheid, maar er is ook een belangrijke rol weggelegd voor particuliere grondeigenaren, terreinbeherende organisaties, wetenschappelijke instanties en de vele maatschappelijke organisaties die natuurbescherming nastreven.

Deze initiatiefnota neemt actieve bescherming als uitgangspunt voor alle dier- en plantensoorten die bij wet zijn aangewezen als beschermde inheemse soort, en voor niet-aangewezen soorten die op zogeheten «Rode Lijsten» staan- tezamen de kwetsbare soorten. Actieve bescherming ziet op het nemen van positieve maatregelen gericht op het verbeteren van de staat van instandhouding van de betreffende dier- en plantensoorten, zowel binnen als buiten beschermde natuurgebieden.

De hoofdlijnen van actieve soortenbescherming en bijbehorende maatregelen worden opgenomen en uitgewerkt in de nationale en provinciale Visie Mooi Nederland. De actieve beschermingsmaatregelen worden opgenomen in de betreffende beheerplannen op provinciaal niveau. Veelal zal dit de doorwerking van een programmatische aanpak betreffen.

Deze maatregelen omvatten generieke beschermingsmaatregelen en maatregelen gericht op het beschermen, in stand houden en herstellen van leefgebieden in voldoende gevarieerdheid en omvang, en het creëren van optimale condities voor de vestiging en het behoud van deze soorten binnen én buiten beschermde gebieden. Ook het instrument van de beschermde leefomgeving krijgt in een aangepaste vorm een plaats in het voorstel in de bepalingen die betrekking hebben op gebiedsbescherming. Dat instrument leent zich goed voor bescherming van leefgebieden van beperkte omvang (bijvoorbeeld bunkers of scheepswrakken).

De overheid stimuleert daarbij nadrukkelijk initiatieven op het gebied van actieve soortenbescherming door gemeentes, terreinbeheerders, grondbezitters, maatschappelijke organisaties, particulieren en andere belanghebbenden.

De provincies stemmen de maatregelen af met die van andere provincies. De Minister kan ingrijpen als de provincie buiten het kader van de wet treedt of nalatig is in de uitvoering van haar taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van actieve soortenbescherming.

Het rijk en de provincies identificeren soorten waarvoor een bijzondere opgave bestaat en stellen daarvoor een programmatische aanpak vast, inclusief een plan van aanpak, gerelateerd aan de opgave. Dergelijke programma's vormen een combinatie van de huidige soortbeschermingsplannen en de leefgebiedenbenadering, waarbij ook ruimte kan worden gegeven aan ruimtelijke ontwikkelingen als de staat van instandhouding aantoonbaar wordt gewaarborgd en bevorderd. Richtsnoeren voor het uitwerken van soortenbeschermingsprogramma's die rechtszekerheid bieden en actieve en passieve bescherming effectief en efficiënt koppelen worden vastgelegd in een AmvB.

De actieve bescherming opnemen in de wetgeving zet betrokken overheden aan tot het nemen van de nodige maatregelen nemen om dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden. Daarmee wordt tevens verzekerd dat volledig en correct uitvoering wordt gegeven aan de eisen ten aanzien van soortenbescherming die voortvloeien uit internationale en Europese regelgeving.⁶ Het door middel van actieve bescherming in een gunstige staat van instandhouding brengen en houden van deze soorten zal op zijn beurt ruimte creëren bij de passieve soortenbescherming, omdat schadelijke activiteiten minder snel afbreuk zullen doen aan de staat van instand-

⁶ Zie met name art. 3 en 5 Vogelrichtlijn en art. 12 Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie over deze bepalingen (o.a. de uitspraken in zaken C-117/00, C-183/05 en C-518/04). Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 4, p. 39-40.

houding van de betreffende soort als deze gunstig is door actieve bescherming. Een afwijking van de verboden kan dan eerder worden toegestaan.

4.3 PASSIEVE SOORTENBESCHERMING

Passieve soortenbescherming (de verboden en uitzonderingen die van toepassing zijn op beschermde inheemse soorten) is een van de meest omstreden delen van het vigerende natuurbeschermingsrecht. De Flora- en faunawet bevat een uniform verbodskader voor alle beschermde inheemse soorten en een zeer complex en ondoorzichtig stelsel van uitzonderingen die op de verboden kunnen worden gemaakt. Er bestaan uitzonderingen voor jacht, schadebestrijding, faunabeheer en voor een groot aantal andere gevallen. De meeste bevoegdheden liggen bij het Rijk; provincies hebben vooral taken op het vlak van faunabeheer en schadebestrijding. Uitzonderingen zijn deels opgenomen in de wet zelf en deels in lagere regelgeving. Binnen het huidige stelsel is daardoor moeilijk te achterhalen of, en zo ja, onder welke voorwaarden voor een bepaalde soort of een bepaalde activiteit uitzonderingen op de verboden kunnen worden gemaakt.

De initiatiefnemers willen de passieve soortenbescherming vormgeven door een basisbescherming voor alle in het wild levende dieren en planten in te stellen. Door de basisbescherming (zie 4.3.1), kan het aantal soorten dat actieve bescherming behoeft naar inschatting van de indieners beperkt worden.

4.3.1 BASISBESCHERMING VOOR ALLE IN HET WILD LEVENDE DIEREN EN PLANTEN

De wetgeving dient verantwoord gebruik van natuur en landschap voor recreatie, educatie, beleving en andere redelijke doelen te bevorderen. Tegelijkertijd dient de wetgeving ook grenzen te stellen, zodat mensen op een respectvolle manier omgaan met in het wild leven dieren, planten en hun leefomgeving.

De wetgeving dient daartoe te voorzien in een basisbescherming voor alle in het wild levende dieren en planten in de vorm van een aantal verboden die zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gehandhaafd zouden kunnen worden.⁷ Het gaat daarbij om een verbod op:

- Het opzettelijk en zonder redelijk doel verstoren, vangen of doden van in het wild levende dieren;
- Het opzettelijk en zonder redelijk doel plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van in het wild levende planten in hun natuurlijk verspreidingsgebied op enige schaal;
- Het opzettelijk en zonder redelijk doel beschadigen, vernielen, uithalen, wegnemen of verstoren van de directe leefomgeving, inclusief nesten, hollen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen, van in het wild levende dieren en planten.

Deze basisverboden vormen de weerslag van de algemene basisbescherming en geven normatieve betekenis aan de intrinsieke waarde van dieren en planten en de ethische verantwoordelijkheid van de mens voor een respectvolle omgang met deze natuurwaarden. De verboden hebben met name een preventieve functie, maar het wetsvoorstel biedt ook de mogelijkheid om repressief op te treden bij overtredingen. Naleving van

⁷ Een vergelijkbare regeling is opgenomen in de Duitse natuurbeschermingswet: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, art. 39.

de basisbescherming zal in verreweg de meeste gevallen voorkomen dat er sprake is van een overtreding van de specifieke verboden. Een systeem van ontheffingen en vrijstellingen met bijgaande administratieve lasten is voor deze verboden niet nodig, omdat de reikwijdte van de verboden is beperkt tot de gespecificeerde handelingen die opzettelijk en «zonder redelijk doel» worden verricht.

De wetgeving dient te voorzien in de mogelijkheid om regels of richtlijnen op te stellen ter verduidelijking van wat onder een redelijk doel wordt verstaan. Tevens dient het te voorzien in de mogelijkheid om regels te stellen over het (commercieel) onttrekken aan de natuur en de exploitatie van dieren en planten, voor zover dit niet reeds in deze of andere wetgeving is gereguleerd. Handelingen die krachtens een wet zijn toegestaan, worden door dit algemene beginsel niet geraakt.

4.3.2 BESCHERMDE INHEEMSE DIER- EN PLANTENSOORTEN

Onder de Flora- en faunawet zijn thans alle van nature in Nederland voorkomende vogelsoorten, zoogdieren (met uitzondering van de bruine rat, zwarte rat en de huismuis), amfibieën, reptielen en vissen (met uitzondering van de ongeveer 100 vissoorten die vallen onder de Visserijwet) aangewezen als beschermde inheemse soort. Dat is slechts een beperkt deel van alle soorten die in Nederland voorkomen. Onder de beschermde inheemse soorten vallen vrij veel algemene soorten die niet bedreigd zijn. Daarentegen zijn veel soorten die op internationale en nationale Rode Lijsten van bedreigde planten en dieren staan, niet aangewezen als beschermde soort. De Nederlandse Rode Lijsten die op dit moment ruim 3000 soorten bevatten worden periodiek vastgesteld door de Minister van EZ, maar hebben geen juridische status.⁸

De wetgeving dient een specifiek beschermingsregime te bevatten voor de dier- en plantensoorten die zijn aangewezen als beschermde inheemse soorten. Het gaat daarbij om inheemse soorten die op grond van internationale en Europese verplichtingen strikt moeten worden beschermd, en andere inheemse dier- en plantensoorten die bedreigd, kwetsbaar of gevoelig zijn of die anderszins bijzondere bescherming nodig hebben.

Het voorstel gaat uit van aanwijzing als beschermde inheemse soorten van:

- a. alle vogelsoorten die binnen het bereik van de Vogelrichtlijn vallen;
- b. alle dier- en plantensoorten op bijlagen II en IV van de Habitatrichtlijn;
- c. alle dier- en plantensoorten die strikt beschermd moeten worden op grond van het Verdrag van Bern, het Verdrag van Bonn en daarop gebaseerde dochterovereenkomsten;
- d. andere inheemse dier- en plantensoorten op land en in zee die:
 - i. bedreigd zijn, waarbij de Nederlandse en internationale Rode Lijsten een belangrijk aanknopingspunt vormen voor aanwijzing;

De soorten onder d) dienen te worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. De lijst met aangewezen soorten kan worden aangepast op het moment dat de Rode Lijsten worden geactualiseerd. Ten opzichte van de huidige wetgeving zullen verschillende algemene soorten dieren en planten die niet in bovenstaande categorieën vallen niet meer worden aangewezen als beschermde inheemse soort. Voor die soorten geldt de algemene basisbescherming.

⁸ Zie ABRvS 19 februari 2003, nr. 200201758/1.

De wetgeving dient te voorzien in een sluitend stelsel van heldere en handhaafbare verboden voor alle beschermde inheemse dier- en plantensoorten met bijbehorende uitzonderingen, zodat eenieder op eenvoudige wijze kan vaststellen wat wel en niet is toegestaan. Dit stelsel moet volledig voldoen aan de minimumeisen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en de betreffende verboden en uitzonderingen dienen zorgvuldig te worden omgezet in de nationale wetgeving. De richtlijnen staan echter extra beschermingsmaatregelen toe en in een dichtbevolkt land als Nederland zijn er goede redenen om die te nemen.

De formulering van de verboden voor soorten die strikt beschermd moeten worden op grond van internationale en Europese verplichtingen dient in algemene zin aan te sluiten bij de bewoordingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, maar kan daarvan afwijken als dit de handhaving ten goede komt waarbij de afwijking uiteraard geen gevolgen heeft voor het door de richtlijnen voorgeschreven minimale beschermingsniveau. Zo is het zinvol om het opzetvereiste weg te laten om de verboden effectief te kunnen handhaven. Opzet bij deze verboden dekt weliswaar ook voorwaardelijk opzet (het verrichten van een handeling waarbij bewust de aanmerkelijke kans wordt aanvaard dat de gedragingen schadelijke gevolgen hebben), maar is in de praktijk voor handhavers lastig aan te tonen. In de Wet op de economische delicten (WED) is bovendien al opgenomen dat indien een overtreding op basis van de WED met opzet wordt gepleegd, dit gekwalificeerd wordt als een misdrijf.

Ook het specificeren dat het verbod op verstoring van vogels niet van toepassing is als dit geen wezenlijke invloed heeft op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort, is weinig zinvol. Dit verbod is dan namelijk niet of nauwelijks handhaafbaar is, zoals ook de Raad van State heeft opgemerkt.⁹ Het verbod op verstoren is met name gericht op opzettelijke verstoring van individuen van de soort gedurende het broedseizoen, de ruiperiode, de overwintering en de trek. Daarnaast dekt het verbod op verstoren van vogels en andere strikt beschermde diersoorten ook het verstoren van hun nesten, holen of andere voortplantingsplaatsen en vaste rust- of verblijfplaatsen.

Voor andere aangewezen beschermde soorten dienen gelijklopende verboden (vgl. de Habitatrichtlijn) te gelden die van toepassing zijn op de aangewezen soorten zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, insecten, vaatplanten en weekdieren. Voor mariene vissoorten en ongewervelden die zijn opgenomen op de lijst met beschermde inheemse soorten dient de wetgeving te voorzien in afstemming met de Visserijwet, middels een daartoe op te stellen algemene maatregel van bestuur.

De wetgeving dient eenduidig en sluitend de uitzonderingen te definiëren die op de verboden kunnen worden gemaakt door het bevoegd gezag, met specificatie van alle voorwaarden waaraan moet worden voldaan en de belangen die kunnen worden ingeroepen.

Voor soorten die strikt beschermd moeten worden op grond van internationale en Europese verplichtingen dient onverkort het regime van de Vogel- en de Habitatrichtlijn te gelden. Deze voorwaarden omvatten de algemene eisen dat:

1. er geen andere bevredigende oplossing bestaat;
2. het nodig is voor een van de belangen die in de wetgeving wordt genoemd; en

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 4, p. 39.

3. er geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Voor andere beschermde soorten dienen dezelfde voorwaarden te gelden, maar kan wat ruimhartiger worden voorzien in belangen die kunnen worden ingeroepen voor ontheffingen en vrijstellingen indien de betreffende soorten in een gunstige staat van instandhouding verkeren. Mitigatie en compensatie maken een integraal onderdeel uit van het afwegingskader voor het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen. Goede monitoring en toezicht zijn daarbij in alle gevallen vereist.

Provincies dienen in de meeste gevallen het bevoegd gezag te zijn voor het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen (met jaarlijkse rapportageverplichting en toezicht door het Rijk); voor niet provinciaal ingedeelde gebieden en onderwerpen die van nationaal belang zijn dient de bevoegdheid voor het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen te liggen bij het Rijk.

4.4 GEDRAGSCODES

Gedragscodes zijn een potentieel geschikt instrument om ervoor te zorgen dat zorgvuldig wordt omgegaan met in het wild levende dieren, planten en hun leefomgeving. De Flora- en faunawet bevat geen specifieke regeling voor gedragscodes, maar er zijn wel regels opgenomen in lagere regelgeving (het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten).

De wetgeving dient een specifieke regeling te bevatten voor gedragscodes als instrument om zorgvuldig handelen bij professionele werkzaamheden te bewerkstelligen en om overtredingen van de verboden te voorkomen en te beperken. Alle gedragscodes moeten goedgekeurd worden door de Minister en voldoen aan alle voorwaarden die in de wetgeving zijn opgenomen. De wetgeving dient de mogelijkheid te bieden om het werken met gedragscodes verplicht te stellen voor een of meerdere van de gespecificeerde professionele werkzaamheden.

Gedragscodes zouden naar voorbeeld van de afspraken die op de Wadden over varen zijn gemaakt, volgens het voorstel kunnen worden vastgesteld voor (a) bestendig beheer of onderhoud aan vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen of bermen, en in het kader van natuurbeheer, (b) bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of de bosbouw, (c) een bestendig gebruik, of (d) ruimtelijke ontwikkeling of inrichting.

De wetgeving dient algemene voorwaarden te bevatten waaraan gedragscodes moeten voldoen, waaronder vereisten voor procedurele zaken rond het opstellen en uitvoeren van de gedragscodes zoals toezicht en verslaglegging. Nadere eisen kunnen in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. Het Rijk kan modelgedragscodes opstellen om uniformiteit te bevorderen en het opstellen van gedragscodes te vergemakkelijken. Monitoring van de effecten van de activiteiten en genomen mitigerende of compenserende maatregelen dient een integraal deel uit te maken van de gedragscodes. De wetgeving dient te voorzien in de mogelijkheid om de goedkeuring van een gedragscode in te trekken als de staat van instandhouding van de betrokken soorten in gevaar komt, zoals dat onder de huidige wetgeving mogelijk is.

De wetgeving kan bepalen dat handelingen die beschreven zijn in en aantoonbaar worden uitgevoerd overeenkomstig goedgekeurde gedragscode in overeenstemming worden geacht met de algemene

basisbescherming en gelden als vrijstelling voor de verboden. Dit laatste geldt echter niet voor strikt beschermde soorten die binnen het bereik van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vallen, omdat dit op gespannen voet staat met het Europese recht. Voor deze soorten moet bij afwijking van de verboden bij uitvoering van de betreffende gedragscode een ontheffing worden aangevraagd overeenkomstig de toepasselijke bepalingen.

4.5 JACHT, BEHEER EN SCHADEBESTRIJDING

De huidige Flora- en faunawet maakt een onderscheid tussen jacht, schadebestrijding en faunabeheer. Jacht is het vangen en doden door een jachthouder van soorten die op de wildlijst staan (op dit moment wilde eend, fazant, patrijs, haas, konijn en houtduif). Deze jacht op wild mag zonder onderbouwing plaatsvinden. Wat veel mensen verstaan onder «jacht, vindt echter plaats onder de noemer beheer en schadebestrijding, denk aan het afschot van zwijnen op de Veluwe. Op deze wijze heeft de jacht een rol bij het instandhouden van het ecologisch evenwicht in een gebied.

De natuurwet zoals ingediend bij de Tweede Kamer ging uit van een uitbreiding van het aantal vrij bejaagbare soorten en een koppeling van de bevoegdheid met de regio. Deze nota gaat daarentegen uit van afschaffing van de lijst van vrij bejaagbare soorten en het opnemen van een duidelijke regeling in de wet voor schadebestrijding en beheer.

Jacht dient in de nieuwe wetgeving te worden gedefinieerd als het vangen of doden van dieren in het kader van schadebestrijding en duurzaam populatiebeheer voor de gespecificeerde publieke belangen met in acht name van bijvoorbeeld de bepalingen uit de internationale verdragen. De wildlijst (lijst met vrij bejaagbare soorten) wordt afgeschaft. De overige jachtbepalingen worden hiermee in lijn gebracht.

Schadebestrijding en beheer dienen op een planmatige en gebiedsgerichte wijze te worden uitgeoefend, op basis van faunabeheerplannen opgesteld door faunabeheereenheden en goedgekeurd door provincies. In de faunabeheerplannen wordt ook, binnen de geldende wettelijke kaders, een afspraak gemaakt over de doelmatige inzet van vangst of afschot, daarbij wordt eerst bekeken of in redelijkheid andere middelen effectief inzetbaar zijn. Daarnaast dient het rijk voor specifieke soorten te kunnen bepalen in welke periode en welke delen van het land schadebestrijding en beheer mag plaatsvinden, zodat een planmatige aanpak op landelijk niveau mogelijk is.

De wetgeving dient tevens te bepalen dat de faunabeheerheden bestaan uit vertegenwoordigers van alle belanghebbende maatschappelijke partijen. Daarbij geldt volwaardige deelname van organisaties die de belangen van natuur of dieren behartigen in het bestuur van de faunabeheereenheden. Gelet op de juridische complexiteit van deze stelselwijziging wordt de raad van State hierop om voorlichting gevraagd.

4.6 EXOTEN

De Flora- en faunawet bevat verschillende bepalingen die betrekking hebben op exoten. Zo geldt er een algemeen verbod op het uitzetten van dieren of eieren van dieren en het planten of uitzaaien van planten in de natuur. De wet bevat tevens bepalingen voor het bestrijden van exoten. De evaluatie van de natuurwetgeving heeft uitgewezen dat het wenselijk is om te komen tot een meer transparante regeling, waarbij duidelijk wordt aangegeven onder welke voorwaarden welke maatregelen mogelijk zijn ter bestrijding of het beheer van (invasieve) exoten.

De wetgeving dient een regeling te bevatten voor exoten die voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de toepasselijke internationale regelgeving, zoals het Biodiversiteitsverdrag. De nadruk van de regels dient te liggen op het voorkomen van de introductie van exoten.

De wetgeving dient een algemeen verbod te bevatten op het uitzetten van dieren en planten in de vrije natuur. Tevens dient te worden voorzien in een regeling voor de bestrijding van soorten die door het Rijk zijn aangewezen als invasieve exoten en een verbod op het verhandelen van invasieve exoten. Daarnaast dient te worden voorzien in regels voor het beheer van niet-invasieve exoten en verwilderde dieren, inclusief bestrijding van schade en overlast. Bestrijding van exoten zou alleen toegestaan mogen zijn als er een belangenafweging plaats heeft gevonden alvorens tot ingrijpen over wordt gegaan, de noodzakelijke maatregelen worden getroffen om nadelige gevolgen zo veel mogelijk te voorkomen en geen onnodig lijden wordt veroorzaakt. Tevens mogen geen verboden middelen worden gebruikt. Noodzaak en effectiviteit van ingrijpen moeten vooraf worden bepaald. De bestrijding van exoten dient te worden meegenomen in de faunabeheerplannen.

4.7 HANDEL IN EN BEZIT VAN INHEEMSE EN UITHEEMSE SOORTEN

De Flora- en faunawet verbiedt het onder zich hebben en verhandelen van aangewezen beschermde inheemse of uitheemse dier- of plantensoorten en producten daarvan, tenzij anders bepaald. Deze regels dienen ter uitvoering van internationale verplichtingen, maar er is ook voorzien in aanvullende regels.

Net als de Flora- en faunawet dient de nieuwe wetgeving een afzonderlijke regeling voor het bezit van en de handel in beschermde inheemse en uitheemse dier- en plantensoorten. Het gaat daarbij in het bijzonder om alle dier- en plantensoorten vermeld op bijlagen A, B, C en D van de Europese CITES Verordening (EG) Nr. 338/97 inzake de handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten. Deze regeling dient te voorzien in de mogelijkheid tot het vaststellen van een of meer algemene maatregelen van bestuur ter uitvoering van de internationale verplichtingen en voor het stellen van aanvullende regels aan de handel in en het bezit van inheemse en uitheemse soorten. Het bezitsverbod voor primaten en katachtigen dient te worden gecontinueerd.