



Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

Nota van Antwoord op hoofdlijnen Achtergronddocument bij de publicatie van Natura 2000-aanwijzingsbesluiten

Wat is de Nota van Antwoord?

De voormalig minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft in november 2007 de Nota van Antwoord aangeboden aan de Tweede Kamer. De Nota van Antwoord gaat in op de vragen en opmerkingen uit de zienswijzen die begin 2007 zijn ingediend in het inspraaktraject voor de eerste tranche ontwerp-aanwijzingsbesluiten. Daarbij zijn ook de argumenten meegewogen van de provincies in hun beschouwingen op de zienswijzen. Tijdens die inspraakprocedure werden ongeveer 5000 verschillende zienswijzen ontvangen. Dat getuigt van grote maatschappelijke belangstelling voor Natura 2000. De zienswijzen zijn zeer uiteenlopend van aard en afkomstig van onder meer agrariërs, recreatieondernemers, overheden, belangenorganisaties en particulieren. De Nota van Antwoord geeft in aanvulling op eerder uitgebrachte documenten uitsluitend over de algemene lijnen en principes. Deze gelden zowel voor de definitieve aanwijzingsbesluiten als voor de ontwerp-aanwijzingsbesluiten die nog moeten worden gepubliceerd.

In het vervolg van dit document vindt u de inhoudelijke hoofdlijnen van de Nota van Antwoord. Dit zijn de zestien hoofdthema's die naar voren zijn gebracht tijdens de inspraakprocedure. Voor sommige van deze hoofdthema's geldt dat hierover sinds de vaststelling van de Nota van Antwoord uitspraken zijn gedaan of besluiten zijn genomen. Deze extra informatie is opgenomen in groene tekstkaders.

1. Koppeling aanwijzingsbesluiten met beheerplannen

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

Diverse sprekers geven aan dat op het moment van vaststellen van de aanwijzingsbesluiten de gevolgen daarvan niet te overzien zijn. De benodigde maatregelen en de gevolgen voor bestaand gebruik komen bijvoorbeeld pas in beeld als de beheerplannen worden opgesteld. Men stelt dat veel onduidelijkheid kan worden weggenomen door de procedures voor aanwijzingsbesluiten en beheerplannen te koppelen. Dan kan men een integrale zienswijze geven op aanwijzing en beheerplan. Vrijwel alle provincies sluiten in hun beschouwingen hierop aan door te adviseren om eerst over te gaan tot meer 'voorlopige' ontwerp-aanwijzingsbesluiten en de gebieden pas definitief aan te wijzen als de beheerplannen (in concept) gereed zijn.

Reactie in de Nota van Antwoord

De staatssecretaris van het ministerie van EL&I vindt het belangrijk aan alle betrokkenen zo spoedig mogelijk duidelijkheid te bieden over de uitwerking van Natura 2000 in de praktijk. Dat gebeurt door zo snel mogelijk te starten met de aanwijzingsprocedure voor de 162 Natura 2000-gebieden (plus vier mariene gebieden). De gekozen procedure van volgtijdelijkheid vergroot de rechtszekerheid. De aanwijzingsbesluiten geven duidelijkheid over de instandhoudingsdoelstellingen die gelden voor een Natura 2000-gebied. Als bijvoorbeeld een gebied is aangewezen voor het habitatype blauwgrasland, dan beperkt de bescherming zich tot dit type.

Deze procedure biedt sneller duidelijkheid, want hoe eerder de gebieden worden aangewezen, des te eerder zijn de instandhoudingsdoelstellingen en de exacte grenzen bekend. Dit zorgt voor richting en houvast bij het opstellen van beheerplannen en de toetsing bij vergunningverlening. Het sluit ook aan op reeds bekende verzoeken om te komen tot een snelle aanwijzing van gebieden om juist economische ontwikkelingen toe te kunnen staan (zoals de Tweede Maasvlakte). Hetzelfde geldt feitelijk voor een tijdige afstemming met de beheerplannen van de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Een volgtijdelijke aanpak biedt verder het voordeel dat niet alles in één keer wordt vastgelegd. Er wordt op die manier voldoende ruimte geboden voor een verantwoorde lokale invulling van het beheerplan, met ruimte voor afweging tussen ecologische, economische en sociaal-culturele belangen. Inmiddels is besloten om op verzoek van de provincies te wachten met het definitief maken van een aantal aanwijzingsbesluiten. Meer hierover in het kader hieronder.

Op verzoek provincies uitstel van een aantal definitieve aanwijzingsbesluiten.

Het ministerie van EL&I is verantwoordelijk voor het aanwijzen van Natura 2000-gebieden. Op verzoek van de provincies is echter besloten om te wachten met het definitief maken van een aantal wijzigingsbesluiten. De voormalig minister van LNV heeft na debat met de Tweede Kamer toegezegd te wachten met het definitief maken van de aanwijzingsbesluiten voor die gebieden

waarvoor de provincie voortouwnemer is en die hiervoor door de provincie zijn aangemeld. De provincies zijn voor deze gebieden eerst in de gelegenheid gesteld conceptbeheerplannen op te stellen met de omgeving op basis van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten. De provincies beoogden daarmee draagvlak te creëren voor de beheerplannen en de implementatie daarvan. De voormalig minister heeft de definitieve aanwijzingsbesluiten uitgesteld tot 1 september 2009. Hierna zijn de besluiten verder in procedure gebracht.

2. Betrokkenheid bij opstellen beheerplannen

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

Veel insprekers geven aan een (actieve) rol te willen vervullen bij het opstellen van de beheerplannen om zo hun belangen in te kunnen brengen. De meeste provincies zijn in hun beschouwingen verheugd over deze betrokkenheid en zeggen hiervan ook gebruik te zullen maken. Zij hechten aan een groot draagvlak voor de plannen en geven aan extra aandacht te besteden aan communicatie rond het proces van de beheerplannen.

Reactie in de Nota van Antwoord

De wens om betrokken te worden bij de beheerplanfase is een goed signaal. Een dergelijke betrokkenheid is essentieel voor een geëgen afweging en balans tussen ecologie en economie. De gebiedsgerichte en integrale benadering die het beheerplan hierbij voorstaat kan ook alleen maar succesvol zijn als er voldoende betrokkenheid is. Per Natura 2000-gebied is één bevoegd gezag aangewezen, de zogenoemde voortouwnemer (provincies of rijk). De voortouwnemer neemt het initiatief om o.a. grondeigenaren, gebruikers, besturen van waterschappen, gemeenten en andere belanghebbenden tijdig te betrekken.

3. Selectie van Natura 2000-gebieden

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

Veel insprekers zetten vraagtekens bij de selectie van de Natura 2000-gebieden en de onderbouwing daarvan. Ook zijn er veel vragen over de procedure die heeft geleid tot de aanmelding en uiteindelijke aanwijzing van de Vogel- en Habitatrictlijngebieden. In de beschouwingen van provincies komt regelmatig naar voren dat de provincies van mening zijn dat een zorgvuldige selectie heeft plaatsgevonden.

Reactie in de Nota van Antwoord

Om de selectieprocedure inzichtelijker te maken is in de Nota van Antwoord een uitgebreide toelichting op de aanmeldingsprocedure opgenomen en de daarbij toegepaste selectiecriteria. Daarnaast zal in elk van de definitieve aanwijzingsbesluiten een nadere motivering van de selectie van het betreffende gebied opgenomen worden. Dit geldt alleen voor de Habitatrictlijngebieden. Voor de Vogelrichtlijngebieden geldt dat deze reeds zijn aangewezen. Inspraak- en beroepsprocedures tegen deze aanwijzingen zijn inmiddels afgerond. Hierdoor is de inspraakprocedure nu uitsluitend gericht op de Habitatrictlijngebieden, gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen en op de begrenzing van Vogelrichtlijngebieden voor zover deze is gewijzigd.

Een aantal insprekers vraagt zich af wat het uitgangspunt was bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen. Zij menen dat om straks te kunnen beoordelen of de doelen gehaald zijn, eerst een nulmeting nodig is.

Als uitgangspunt geldt dat er geen verslechtering mag optreden ten opzichte van het jaar 2004, het moment waarop door Brussel de communautaire lijst met Habitatrictlijngebieden is vastgesteld. Bij het vaststellen van de doelen is gekeken naar de staat van instandhouding van de betreffende soort of het habitatype op landelijk niveau. Ook is gekeken naar de (minimaal) benodigde oppervlakte leefgebied en/of habitatype om een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau te realiseren. De nulmeting waar diverse insprekers het over hebben, is dan ook feitelijk de staat van instandhouding van een soort of habitatype in een specifiek gebied ten tijde van het vaststellen van de communautaire lijst. Deze vormde mede de basis voor vaststelling van de instandhoudingsdoelstelling van de soort of het habitatype in het gebied. In de ontwerp-aanwijzingsbesluiten is aangegeven of voor een soort of habitatype in een concreet gebied een behoud- of verbeterdoel geldt.

4. Begrenzing van de Natura 2000-gebieden

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

Veel insprekers verzoeken om de grenzen aan te passen. Deze reacties zijn meestal zeer gebiedsspecifiek. Daarnaast laat volgens velen de algemene exclaveringsformule te veel ruimte voor interpretatie. Het biedt niet de gewenste duidelijkheid. In algemene zin stemmen de provincies in hun beschouwingen in met de begrenzingen en de begrenzingssystematiek. Wel pleiten enkele provincies ervoor om de exclaveringsformule te verbeteren of verduidelijken.

Reactie in de Nota van Antwoord

In de ontwerp-aanwijzingsbesluiten zijn bepaalde delen uitgezonderd van de Natura 2000-gebieden door middel van een standaardtekst: de zogenoemde algemene exclaveringsformule. In veel zienswijzen is verzocht om delen van Natura 2000-gebieden uit te zonderen, terwijl die delen al uitgezonderd zijn middels deze algemene exclaveringsformule. Blijkbaar is deze tekstuele exclavering niet in alle gevallen voldoende duidelijk. Daarom zullen die gebiedsdelen zoveel mogelijk ook op kaart worden uitgezonderd.

In gevallen waarbij is verzocht om (verdere) exclavering van bepaalde gebiedsdelen zal de begrenzing worden aangepast, indien dat mogelijk is in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

Grenswijzigingen van Vogelrichtlijngebieden zijn Europeesrechtelijk slechts zeer beperkt mogelijk. Voor Habitatrichtlijngebieden (die nog niet zijn aangewezen, maar wel aangemeld bij de Europese Commissie) is er meer beleidsruimte voor grenswijzigingen, voor zover de gunstige staat van instandhouding van soorten niet in gevaar komt.

Overigens is niet de ligging in of buiten de gebiedsbegrenzing bepalend voor het optreden van rechtsgevolgen, maar de invloed die de handeling of het project heeft op de instandhouding van de beschermde waarden in het Natura 2000-gebied.

5. Nieuwe natuur

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

Van agrarische zijde is veel kritiek geuit op het meebegrenzen van nieuwe natuur met landbouwkundig gebruik. Er wordt aan getwijfeld of deze nieuwe natuur werkelijk noodzakelijk is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Daarnaast zou nieuwe natuur gerealiseerd na 1 mei 1988 geen extra beperkende invloed hebben op het aangrenzende agrarische gebied. Hierop zou de ammoniakwetgeving niet van toepassing zijn (er wordt verwezen naar de richtlijn Ammoniak en Veehouderij 1991 van LNV en VROM). Hiermee samenhangend wordt kritiek geuit op het feit dat deze nieuwe natuur nu zonder meer is opgenomen binnen de begrenzing van Natura 2000, terwijl is afgesproken dat de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in principe op vrijwillige basis geschiedt. Men pleit ervoor deze vrijwilligheid te handhaven.

Natuurbeschermingsorganisaties noemen nieuwe natuur daarentegen het noodzakelijke 'cement tussen de bakstenen'.

Provincies gaan in hun beschouwingen verschillend om met het onderwerp nieuwe natuur. Enerzijds is er ondersteuning voor de begrenzing van nieuwe natuur.

Anderzijds zijn er verzoeken om nieuwe natuur uit de begrenzing te halen. Enkele provincies adviseren om niet-verworven nieuwe natuur voorlopig buiten de begrenzing te laten, en deze na aankoop en inrichting wél binnen de begrenzing te laten vallen.

Reactie in de Nota van Antwoord

Onder nieuwe natuur wordt in principe verstaan: de door een provincie in het kader van de Relatienota (1975) en natuurgebiedplannen begrensde (landbouw)gronden die in de toekomst een natuurfunctie zullen krijgen. Daadwerkelijke realisatie van natuur vindt plaats na verwerving door een terreinbeherende organisatie of door particulier natuurbeheer (na functiewijziging). De gronden vallen in de regel binnen de in de streekplannen vastgelegde EHS.

Jurisprudentie heeft uitgewezen dat selectie en begrenzing van Natura 2000-gebieden alleen kan gebeuren op basis van ecologische criteria. Daarbij is nieuwe natuur in twee situaties meebegrensd:

1. De eerste situatie doet zich voor wanneer het natuurdoel van de nieuwe natuur overeenkomt met dat van het aangrenzende aangemelde Natura 2000-gebied; dus wanneer de natuurwaarden er al zijn of worden ontwikkeld.
2. De tweede situatie is wanneer de nieuwe natuur noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen realiseren.

De voormalig minister van LNV heeft over dit onderwerp eerdere toezeggingen bekrachtigd richting Tweede Kamer. Meer hierover in het kader hieronder.

Toezegging bekrachtigd om nieuwe natuur nogmaals kritisch te bezien.

Het uit de begrenzing halen van nieuwe natuur is aan de orde indien deze niet (meer) voldoet aan de twee eerder genoemde criteria. Waar het gaat om nieuwe natuur die na de aanmelding in 2003 is opgenomen in de ontwerpbesluiten zal nogmaals kritisch gekeken worden naar het nut en de noodzaak daartoe, met name waar het gaat om landbouwgrond. Deze toezegging heeft de voormalig minister nogmaals bekrachtigd tijdens het debat met de Tweede Kamer in het voorjaar van 2008.

De beschermingsregels van de Habitatrichtlijn (geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998) hebben ook betrekking op de meebegrensde nieuwe natuur. Het nationale beleid, opgenomen in de Wet ammoniak en veehouderij (Wav), om natuur van ná 1 mei 1988 niet als voor verzuring gevoelig aan te merken, heeft alleen betrekking op het al dan niet bieden van bescherming conform de Wav. De Wav is echter niet voldoende om de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 te waarborgen. Daartoe dient de Natuurbeschermingswet 1998. In dat kader gaat het om de vraag of

er sprake is van een significant nadelig effect. Overigens blijft voor nieuwe natuur, die dient ter realisatie van Natura 2000, het principe van vrijwilligheid gelden ten aanzien van eventuele verkoop van de gronden of ten aanzien van het moment van omzetting van cultuurgrond naar natuur.

6. Haalbaar en betaalbaar

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

Het principe 'haalbaar en betaalbaar' wordt in de zienswijzen vanuit twee verschillende invalshoeken ter discussie gesteld. Enerzijds betwijfelen vooral (agrarische) ondernemers of de doelen wel haalbaar en betaalbaar zijn. Zij pleiten er voor om de doelen naar beneden bij te stellen of te schrappen. Anderzijds stellen natuurorganisaties dat het principe van 'haalbaar en betaalbaar' bij het opstellen van de instandhoudingsdoelstellingen in strijd is met artikel 2 van de Habitatrictlijn. Economie mag geen rol spelen bij de vast te stellen ambitie. Provincies geven in hun beschouwingen aan dat het van belang is dat de instandhoudingsdoelstellingen haalbaar en betaalbaar zijn, waarbij sommige provincies aangeven dat deze geen onnodige beperkingen mogen opleggen aan activiteiten in of rond het gebied.

Reactie in de Nota van Antwoord

Na uitgebreide consultatie met andere overheden en maatschappelijke belangenorganisaties zijn de instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld. Eén van de uitgangspunten daarbij is dat deze haalbaar en betaalbaar moeten zijn. Om dat in te vullen is het uitgangspunt om de instandhoudingsdoelstellingen zó te kiezen en te lokaliseren, dat hieruit zo min mogelijk inspanningen en gevolgen voortkomen voor overheden, burgers en economische sectoren. Er is bijvoorbeeld rekening gehouden met bestaande plannen en projecten ter realisering van de EHS. Dit is het gehanteerde principe van 'strategisch lokaliseren': behoud of herstel daar nastreven waar de grootste potentie ligt en dit gemakkelijk kan, zonder afbreuk te doen aan de ecologische uitgangspunten en ambities.

Het vaststellen van de doelen heeft zorgvuldig plaatsgevonden. Er is daarom op voorhand geen reden om deze bij te stellen. Mocht echter bij het opstellen van de beheerplannen in een incidenteel geval blijken dat de noodzakelijke maatregelen disproportioneel zijn, dan zal met de betrokkenen een oplossing worden gezocht en kan worden bezien of het aanwijzingsbesluit op onderdelen kan worden aangepast. Dit wordt echter als een uiterst middel voor een uitzonderlijke situatie beschouwd.

7. Belangenafweging

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

Volgens diverse insprekers zijn de doelen eenzijdig op natuur gericht. In de formulering van de doelen klinkt niet of te weinig door dat rekening wordt gehouden met andere relevante belangen en lopende plannen en projecten. Een natuurorganisatie geeft aan juist ernstig bezwaar te hebben, indien andere dan ecologische overwegingen geleid zouden hebben tot het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen. De meeste provincies geven in hun beschouwingen aan dat de procedure voor aanwijzing is vastgelegd in de wetgeving. Wel vragen provincies aandacht voor een zorgvuldige belangenafweging bij het opstellen van de beheerplannen. Daar moet ruimte zijn voor een integrale aanpak.

Reactie in de Nota van Antwoord

Jurisprudentie heeft uitgewezen dat selectie en begrenzing van Natura 2000-gebieden alleen kan gebeuren op basis van ecologische criteria. De beperkte ruimte die er bij selectie, begrenzing en opstellen van instandhoudingsdoelstellingen is om rekening te houden met andere belangen dan ecologische, is maximaal benut door strategisch te lokaliseren (zie onderwerp 6 'Haalbaar en betaalbaar'). De uitdaging is nu om in het beheerplan te zoeken naar kansen en ontwikkelingsmogelijkheden voor zowel natuur als andere gebruiksfuncties. Het afwegen van ecologie en economie gebeurt ook in het stelsel van vergunningverlening. Uit de huidige praktijk van vergunningverlening valt af te leiden dat de geplande economische ontwikkelingen (eventueel na vooroverleg met het bevoegde gezag) veelal doorgang kunnen vinden, zo nodig onder bepaalde voorwaarden. Meestal zijn er voldoende mogelijkheden om natuur- en andere belangen slim met elkaar samen te laten gaan.

8. Relatie met Kaderrichtlijn Water

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

Van verschillende kanten wordt erop gewezen dat het belangrijk is om de processen van het waterbeleid af te stemmen met het proces van Natura 2000. Het gaat de insprekers dan vooral om de processen voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR). De doelen dienen elkaar aan te vullen. Knelpunten die insprekers zien gaan vooral over de planning. Daarnaast is er onduidelijkheid over de prioritering van Natura 2000 en de KRW. Enkele provincies gaan in hun beschouwing in op het belang van afstemming tussen Natura 2000 en de KRW.

Reactie in de Nota van Antwoord

De samenhang tussen Natura 2000 en KRW is verankerd in de opname van Natura 2000-gebieden in het KRW-register van beschermde gebieden. De ministeries van EL&I en Infrastructuur en Milieu vinden een goede afstemming van waterbeleid (KRW en GGOR) en Natura 2000 zeer belangrijk. In 2009 zijn zogenoemde stroomgebiedbeheerplannen vastgesteld. Daarin zijn maatregelen opgenomen voor de verdrogingsaanpak conform de afspraken tussen Rijk en provincies over de TOP-lijsten en over het realiseren van goede watercondities in dertig 'sense of urgency'-gebieden in 2015. Deze 'sense of urgency'-gebieden zijn Natura 2000-gebieden met een watergerelateerde urgente ecologische opgave voor bepaalde habitattypen. Het realiseren van de watercondities in deze gebieden is op korte termijn nodig omdat anders binnen nu en tien jaar mogelijk een onherstelbare situatie ontstaat ten aanzien van het betreffende natuurdoel.

Het verschil in tijdspanning tussen de richtlijnen wordt opgelost door in de stroomgebiedbeheerplannen 2009-2015 de watercondities op te nemen die in 2015 moeten zijn gerealiseerd tegen verdroging en ten behoeve van de dertig 'sense of urgency'-gebieden. Voor de overige Natura 2000-gebieden geldt dat de watercondities de ontwikkeling van natuurwaarden op termijn niet mogen belemmeren. Bij een conflicterend doel in een bepaald gebied zal de keuze gemaakt worden bij het opstellen van het Natura 2000-beheerplan dan wel bij het opstellen van het stroomgebiedbeheerplan.

9. Bestaand gebruik

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

Veel ondernemers en (uitvoerende) overheden zijn bezorgd dat in en rond Natura 2000-gebieden de huidige vorm van gebruik (bestaand gebruik) niet meer kan worden voortgezet. Het gaat dan met name om bestaand gebruik ten aanzien van recreatie, landbouw en visserij. Uit de beschouwingen komt naar voren dat provincies het belangrijk vinden dat bestaand agrarisch of recreatief gebruik zoveel mogelijk kan doorgaan binnen de ruimte van de Natuurbeschermingswet 1998.

Reactie in de Nota van Antwoord

Met Natura 2000 wil het rijk waardevolle natuurgebieden behouden. Dat dit in de betreffende gebieden een belangenafweging tussen natuur en andere functies met zich meebrengt is onafwendbaar. Dit kan bij ondernemers onzekerheid veroorzaken. De aanwijzingsbesluiten zullen met het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen een eerste stap zetten naar meer duidelijkheid over de mogelijkheden van een activiteit in of rondom een Natura 2000-gebied. In het beheerplan worden vervolgens de

instandhoudingsdoelstellingen vertaald naar concrete uitvoeringsmaatregelen, uitgezet in de tijd en naar specifieke locaties. Daarbij wordt rekening gehouden met het bestaand gebruik en gestreefd naar balans tussen ecologie en economie.

Wijziging Natuurbeschermingswet 1998

Onder bestaand gebruik vallen activiteiten in en om beschermde Natura 2000-gebieden die al plaatsvonden voordat het gebied als beschermd gebied is aangewezen. Op 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet in werking getreden. Als gevolg daarvan zijn enkele bepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 gewijzigd. De belangrijkste wijziging is dat bestaand gebruik dat onverhoopt niet in het beheerplan wordt opgenomen, vrijgesteld blijft van de vergunningplicht.

Voor dit bestaand gebruik krijgt de huidige tijdelijke vrijstelling van de vergunningplicht dus een permanent karakter. In het verlengde daarvan is in de wet geregeld dat het daarbij voor het bevoegd gezag mogelijk blijft om, wanneer nodig, ten aanzien van bestaand gebruik passende maatregelen te treffen.

De bestuurlijke insteek is om zoveel mogelijk ruimte te bieden voor continuering van bestaand gebruik, binnen de voorwaarden die de instandhoudingsdoelstellingen daaraan stellen. De bevoegde instanties hebben afgesproken onderling af te stemmen hoe zij bestaand gebruik in de beheerplannen zullen behandelen en opnemen. De beheerplannen zullen echter niet voor alle activiteiten uitsluitend kunnen geven over de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen.

10. Omkering bewijslast

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

Insprekers vinden dat van een ondernemer niet kan worden gevraagd aannemelijk te maken dat zijn activiteiten niet tot een significante verstoring van de te beschermen natuurwaarden zullen leiden. Dit zou leiden tot een omkering van de bewijslast en hoge kosten voor ondernemers. In de beschouwingen van de provincies wordt aan dit onderwerp niet expliciet aandacht besteed.

Reactie in de Nota van Antwoord

Voor nieuwe activiteiten is het vanzelfsprekend dat de verantwoordelijkheid bij de ondernemer ligt om aan te tonen dat een activiteit geen negatief effect zal hebben. Het is echter niet altijd nodig om een passende beoordeling uit te laten voeren. In het vooroverleg met het bevoegd gezag (in veruit de meeste gevallen de provincie) wordt besproken of dit nodig is. Voor bestaand gebruik wordt, samen met provincies, het beleid gevoerd om alleen in uitzonderings-situaties vergunningtrajecten te starten.

De staatssecretaris van EL&I heeft de Gegevensautoriteit Natuur benoemd om vergunningaanvragers te faciliteren in het vergaren van betrouwbare verspreidingsgegevens van beschermde soorten. Een taak van de Gegevensautoriteit Natuur is het stimuleren van een betere aansluiting tussen vraag en aanbod van natuurgegevens. Deze Gegevensautoriteit verbetert de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie over de aanwezigheid van beschermde flora en fauna binnen en buiten beschermde gebieden en over locaties waar herstel van bedreigde natuur wordt nagestreefd. Zo wordt duidelijkheid gegeven waarmee een initiatiefnemer rekening moet houden en waar ruimte is voor economische activiteiten.

11. Ontwikkelingsmogelijkheden en het begrip 'significant'

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

Veel insprekers geven aan dat er onduidelijkheid is wat de gevolgen zijn voor de ontwikkeling van bedrijven. Gevreesd wordt dat hele gebieden 'op slot' gaan. Ook wordt gesteld dat een beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden voor bedrijven nadelig kan zijn voor het draagvlak van natuurbeleid. Het begrip 'significant' roept veel vraagtekens op en draagt bij aan dit gevoel. Provincies vinden het belangrijk dat er naast de ontwikkeling van de natuur, ook ruimte is voor economische ontwikkelingen.

Reactie in de Nota van Antwoord

Een deel van de beperkingen van de ontwikkelingsmogelijkheden die insprekers ondervinden is niet uitsluitend het gevolg van Natura 2000 en vloeit voort uit reeds bestaand beleid en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu of natuur. Voor nieuwe projecten spelen feitelijk dezelfde vragen als bij bestaand gebruik. In eerste instantie moeten de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied duidelijk zijn. Vervolgens staat de vraag centraal of er significante schade wordt gedaan aan die instandhoudingsdoelstellingen. Zo ja, dan kan een project in die vorm en opzet geen doorgang vinden. De invulling van het begrip 'significant' speelt hierbij een sleutelrol. 'Significant' is een Europees-rechtelijk begrip dat is ontleend aan de Habitatrictlijn. De nationale wetgever heeft beperkt ruimte voor nadere invulling of verduidelijking. De toepassing in de praktijk en nieuwe jurisprudentie zullen de komende jaren steeds duidelijker maken hoe het begrip geïnterpreteerd moet worden.

De staatssecretaris van EL&I zal zich blijven inspannen om zoveel mogelijk handreikingen te doen bij het verduidelijken van de inhoud van dit begrip in de praktijk. De staatssecretaris wil samen met de bevoegde instanties, initiatiefnemers oproepen en uitdagen om hun verantwoordelijkheid te nemen bij het zoeken naar een

balans tussen ecologie en economie. De sleutel is en blijft toch vooral het slim plannen, ontwerpen en inpassen van activiteiten.

12. Administratieve lasten

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

In veel zienswijzen is de zorg te lezen dat Natura 2000 voor ondernemingen zal leiden tot een aanmerkelijke uitbreiding en verzwaring van procedures. Vooral de invoering van een extra vergunningstelsel wordt gezien als een verzwaring van de administratieve lasten. Naast de kosten die hiermee gemoeid zijn, verwacht men extra tijdsbeslag, ingewikkelde administratieve procedures en bezwaar- en beroepsprocedures. Enkele provincies gaan in hun beschouwingen in op de verwachte verhoging van de administratieve lasten.

Reactie in de Nota van Antwoord

De overheid blijft werken aan verlaging en beperking van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. In het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 worden de volgende stappen genomen:

- In het beheerplanproces wordt ernaar gestreefd duidelijk aan te geven voor welke bestaande activiteiten wel of geen vergunning nodig is;
- EL&I stelt informatie beschikbaar om de vergunningaanvraag te vergemakkelijken en diverse wetten en regelingen te verduidelijken.

Om de vergunningprocedures te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen is de omgevingsvergunning ontwikkeld. Deze vergunning heeft tot doel de vergunningverlening op de gebieden van wonen, ruimte, milieu en natuur te coördineren én onderling procedureel te stroomlijnen. Als er toestemming nodig is op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of de Flora- en faunawet zal voor zover deze plaatsgebonden is, aangehaakt kunnen worden bij de omgevingsvergunning.

Het is bij vergunningverlening gebruikelijk dat de aanvrager de benodigde informatie levert, zoals ook het geval is bij een milieuvergunning en een verklaring schone grond bij een bouwvergunning. Over het algemeen zal uit vooroverleg met het bevoegd gezag (in veruit de meeste gevallen de provincie) blijken of een vergunning nodig is en of het nodig is een passende beoordeling uit te voeren.

13. Schadevergoeding

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

Veel insprekers spreken hun zorg uit over het feit dat ze door de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden schade zullen lijden en dienen op voorhand een verzoek in voor schadevergoeding of nadeelcompensatie. Ook gemeenten en waterschappen voorzien schade als gevolg van de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten. In de beschouwingen geven alle provincies aan dat schade die voortkomt uit de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn door het rijk moet worden vergoed.

Reactie in de Nota van Antwoord

Het streven is om financiële schade zoveel mogelijk te beperken. Mocht er toch schade worden geleden, dan biedt de huidige wettelijke regeling (met name artikel 31 Natuurbeschermingswet 1998) mogelijkheden voor schadevergoeding. Dit is ook de reden waarom er in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten geen schadevergoedingsregeling is opgenomen. Als iemand schade lijdt door een besluit op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en die schade redelijkerwijs niet of niet geheel voor zijn rekening zou moeten komen, kent het orgaan dat het besluit heeft genomen hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe, tenzij de schade al door aankoop, onteigening of anderszins vergoed is. Dit is een standaard schadevergoedingsbepaling die rijksbreed in veel regelgeving is terug te vinden.

Overigens blijven in de zienswijzen de kansen en baten onderbelicht die de investeringen in natuur, landschap en waterkwaliteit bieden. Over deze kansen en baten zijn enkele studies verschenen, zoals:

- Investeren in het Nederlandse landschap. Opbrengst: geluk en euro's (2007);
- Geld als water. Over Europese richtlijnen, water en regionale economie (2007);
- De baten boven water. De andere kant van de Kaderrichtlijn Water (2006).

De verwachting is dat de economische 'spin off' met name bij de lokale overheid en de recreatie- en toerismesector terechtkomt.

14. Flankerend beleid

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

In veel zienswijzen wordt gevraagd om flankerend beleid voor Natura 2000. Omdat de gevolgen van de aanwijzing nog niet duidelijk zijn, geven insprekers aan geen inzicht te hebben in mogelijke knelpunten en daarmee samenhangende kosten. In een aantal zienswijzen wordt door beheerorganisaties en landeigenaren specifiek gevraagd om (Brusselse) landbouwsubsidie en/of een vergoeding uit een

projectenfonds. Ook wordt er gevraagd naar mogelijkheden voor subsidiëring van natuurbeheer. In de beschouwingen geven provincies aan het belangrijk te vinden om inzicht te hebben in de eventuele mogelijkheden van flankerend beleid. Een enkele provincie spreekt de verwachting uit dat het rijk bij knelpunten zorgt voor oplossingen in de vorm van flankerend beleid.

Reactie in de Nota van Antwoord

Bij de aanwijzing van de gebieden is voor de formulering van de doelen uitgegaan van 'strategisch lokaliseren'. Dit principe is erop gericht om Natura 2000 en de afspraken in het kader van de EHS zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen én de mogelijkheden te benutten om op termijn een duurzame situatie te behouden of verkrijgen tegen een zo gering mogelijke maatschappelijke inspanning. Het uitgangspunt hierbij is dat de instandhoudingsdoelstellingen met behulp van bestaande budgetten worden gerealiseerd.

15. Relatie met bestaand beleid

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

Bestuursorganen zoals gemeenten en provincies stellen in hun zienswijzen dat Natura 2000 rekening moet houden met bestemmingsplannen en met lokaal en provinciaal beleid. Zij noemen de EHS en de reconstructieplannen als voorbeeld. De stelling is dat bestemmingsplannen en andere lokale plannen geen hinder mogen ondervinden van Natura 2000. De aanwijzingsbesluiten moeten passen binnen bestaande wet- en regelgeving. Het is onwenselijk dat ondernemers te maken krijgen met tegenstrijdige regelgeving. Enkele provincies geven in hun beschouwingen aan dat zij het belangrijk vinden dat gemaakte afspraken (bijvoorbeeld in het kader van de reconstructie) worden nagekomen.

Reactie in de Nota van Antwoord

De Natura 2000-gebieden liggen vrijwel volledig binnen de EHS. Bij het toedelen van de instandhoudingsdoelstellingen aan de gebieden is zoveel mogelijk rekening gehouden met sociale en economische belangen én met bestaande plannen en beleid. Op die manier is met de besluiten voor de Natura 2000-gebieden maximaal aansluiting gezocht bij het bestaande beleid.

Verder is het belangrijk om te beseffen dat Natura 2000 leidend Europees beleid is. Al sinds de aanwijzing van Vogelrichtlijn-gebieden (in 2000 en daarvoor) en de aanmelding van Habitatrichtlijngebieden (in 2003) is men verplicht om rekening te houden met het beschermingsregime van Natura 2000. Dit laat onverlet dat het in de praktijk mogelijk is dat plannen (nog) niet aansluiten bij Natura 2000. In die gevallen zullen bepaalde activiteiten wellicht aangepast moeten worden of toch niet gerealiseerd kunnen worden, omdat daarvoor

geen vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 kan worden verleend. Het is dan ook wenselijk dat bestuursorganen bestaande plannen zonodig aanpassen aan de Natura 2000-doelstellingen.

Er is door het ministerie van EL&I steeds op gewezen dat de ontwikkelingen zoals voorzien in de reconstructieplannen voldoende toekomstperspectief moeten bieden, ook bij toetsing aan de Europese richtlijnen. Bij de goedkeuring is expliciet aangegeven dat ontwikkelingen en ingrepen, die gevolgen kunnen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden, getoetst moeten worden. Gelet op het doel van de reconstructieplannen zal de uitvoering ervan naar verwachting in het algemeen niet strijdig zijn met de instandhoudingsdoelstellingen, maar juist bijdragen aan de realisatie van de Natura 2000-doelen.

Handreiking waarden beschermde natuurmonumenten

Het ministerie van EL&I heeft per Natura 2000-gebied een overzicht samengesteld waaruit blijkt hoe de natuur- en landschapswaarden van een beschermd natuurmonument, dat samenvalt met het betreffende Natura 2000-gebied, zich verhouden tot de Natura 2000-doelen. Op deze wijze wordt het bevoegd gezag een handreiking geboden aangaande de betekenis van de bestaande doelen na de aanwijzing als Natura 2000-gebied. Daarbij wordt een volledig en zo objectief mogelijk overzicht verschaft van de natuur- en landschapswaarden en eventuele te ontwikkelen waarden, die zijn opgenomen in de Nota van toelichting bij het aanwijzingsbesluit van het beschermd natuurmonument. De handreiking bestaat uit een indeling van waarden in categorieën, waaruit blijkt hoe ze zich verhouden tot de Natura 2000-doelen: gelijk, overlappend, reeds bestaand of strijdig. De Natura 2000-doelen gaan in het geval van strijdigheid voor op de bestaande doelen. De handreiking is richtinggevend voor de opstellers van beheerplannen en voor vergunningverleners. Inmiddels is de Natuurbeschermingswet 1998 aangepast. Voor de doelen die voortkomen uit de aanwijzing als beschermd natuurmonument geldt het oorspronkelijke beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten, voor zover deze 'oude doelen' verder gaan dan de Natura 2000-doelen. Dit betekent onder meer dat de uitwerking van die doelen in het beheerplan facultatief wordt, in plaats van dat daartoe een verplichting geldt.

16. Stikstof

Hoofdpunten zienswijzen en beschouwingen

In veel zienswijzen afkomstig uit de agrarische sector wordt bezorgdheid verwoord over de normen voor de depositie van stikstof. Vaak wordt gevraagd naar duidelijkheid over de gevolgen, waarbij positieve verwachtingen worden geuit over het interim toetsingskader stikstof en Natura 2000. Anderen pleiten er juist voor om het interim toetsingskader achterwege te laten omdat het bestaande beleid, de Wet ammoniak en

veehouderij (Wav), voldoende zou zijn voor een agrarische bedrijfsvoering die is afgestemd op de aanwezige natuurwaarden. Ook is voor insprekers onduidelijk welk deel van de stikstofdepositie van de landbouw en van individuele bedrijven afkomstig is en welk deel uit het buitenland komt. Vanuit de natuurbescherming komen signalen dat het toetsingskader onvoldoende bescherming biedt voor de natuur in de Natura 2000-gebieden.

De provincies reageren in hun beschouwingen verschillend op dit onderwerp en gaan voornamelijk in op het interim toetsingskader. De ene provincie juicht de komst hiervan toe, een andere provincie is juist sceptisch en verwacht dat in de beheerplanfase weer andere afwegingen worden gemaakt.

Reactie in de Nota van Antwoord

Bij het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden spelen de negatieve gevolgen van stikstofdepositie een belangrijke rol. De stikstofdepositie wordt vooral bepaald door de hoge achtergronddepositie. Slechts een deel is rechtstreeks afkomstig van veehouderij in de directe omgeving van het Natura 2000-gebied.

De Wav biedt via zoneringsmaatregelen bescherming aan zeer kwetsbare gebieden, waaronder de voor verzuring gevoelige (delen van) Natura 2000-gebieden die binnen de EHS liggen. Daarnaast wordt de uitstoot van stikstof landsbreed verlaagd via generieke maatregelen. Deze maatregelen zijn echter niet altijd toereikend om de vanuit Natura 2000 gevraagde bescherming te bieden. Daarom geldt naast de Wav ook het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet 1998 tot het moment van vaststellen van de beheerplannen. Hiermee wordt voorkomen dat de sector op slot gaat en tevens dat significante negatieve effecten voor de natuur ontstaan. Naast deze gebiedsgerichte maatregelen is voortzetting van het ingezette generieke stikstofbeleid noodzakelijk om de instandhoudingsdoelstellingen te halen.

De hierboven beschreven lijn, waarbij gefaseerd gewerkt wordt aan het verder verlagen van de depositie van stikstof is neergelegd in een voorlopig programma stikstof. Het gaat daarbij om generieke en provinciale maatregelen, gebiedsgerichte maatregelen en maatregelen gericht op ecologisch herstel. Het voorlopig programma stikstof is op 1 juli 2010 aangeboden aan de Tweede Kamer. De vervolgstap is om het definitief programma zo snel als mogelijk gereed te hebben. Het programma kent zijn oorsprong in de Crisis- en Herstelwet en is inmiddels verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998.

Deze brochure is een uitgave van:

**Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie**

Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag

Maart 2011