

Vergaderjaar 2012–2013

32 002

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met uitbreiding van de werkingssfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 september 2013

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag bij voorliggend wetsvoorstel. Graag ga ik hieronder in op de vragen van de leden van de fracties van VVD, PvdA, CDA, PVV en D66. De leden van de GroenLinks-fractie hebben zich bij de vragen van de PvdA-fractie aangesloten. Bij mijn beantwoording houd ik de volgorde aan van het voorlopig verslag.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Natura 2000-verplichtingen te land tot buitengewoon moeilijke opgaven leiden en zij vragen de regering of de complexiteit in de maritieme ecologische sfeer niet veel groter is.

Dat Natura 2000-verplichtingen op het land soms tot een moeilijke opgave leiden, hangt samen met het feit dat Nederland een zeer dichtbevolkt land is en dat de beschikbare ruimte vele functies vervult en intensief wordt gebruikt voor wonen, bedrijvigheid, recreatie en vervoer.

Het Nederlandse deel van de Noordzee is drukbevangen en er vinden verschillende activiteiten plaats, zoals visserij en energiewinning. Toch is de intensiteit waarmee de ruimte wordt gebruikt veel kleiner dan op het vaste land. Daarmee is ook de complexiteit over het algemeen kleiner, al zal ook op zee sprake kunnen zijn van beperkingen met het oog op de bescherming van de ecologische waarden in de Natura 2000-gebieden.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de gunstige staat van instandhouding zich verhoudt tot het historisch niveau.

Het begrip «gunstige staat van instandhouding» is een autonoom begrip en niet gebonden aan een bepaald historisch niveau. Artikel 1 van de Habitatrichtlijn bepaalt dat sprake is van een gunstige staat van instandhouding, wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat stabiel zijn of toenemen, de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de

afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en de voor het habitat typische soorten in een gunstige staat van instandhouding verkeren.

Voor soorten geldt dat de staat van instandhouding gunstig is, wanneer uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

Binnen het habitatcomité is tussen de Europese Commissie en de lidstaten wel afgesproken dat de parameters, zoals het natuurlijke verspreidingsgebied, aan de hand waarvan het niveau wordt vastgesteld waarop de landelijk gunstige staat van instandhouding zich bevindt, minimaal het niveau van 1994 moeten evenaren, het jaar waarin de Habitatrictlijn is getreden.¹ Bovendien is van belang dat de verplichtingen van de Habitatrictlijn met zich brengen dat vanaf het moment van aanwijzing van een gebied als Vogelrichtlijngebied, danwel plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang voor Habitatrictlijngebieden, verslechtering van de beschermde habitats en soorten moet worden tegengegaan.

Europese en internationale verplichtingen

De leden van de PVV-fractie vragen of alle vogelrichtlijngebieden onderdeel zijn van Natura 2000.

In artikel 3 van de Habitatrictlijn is bepaald dat het Natura 2000-netwerk alle speciale beschermingszones omvat die op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn zijn aangewezen.

Bevoegdheden van Nederland in de Exclusieve Economische Zone

De leden van de PVV-fractie vragen naar de gevolgen die de inwerking-treding van het onderhavige wetsvoorstel heeft voor de Nederlandse scheepvaart.

Nederland is op grond van het Europees recht verplicht ook in de exclusieve economische zone uitvoering te geven aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn. Daartoe wordt de reikwijdte van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet tot die zone uitgebreid. Voor de scheepvaart heeft dit weinig of geen gevolgen. Uit wetenschappelijk onderzoek komt namelijk naar voren dat de effecten van de scheepvaart op de Natura 2000-gebieden en beschermde soorten beperkt zijn.² In en om de Natura 2000-gebieden Doggersbank en Klaverbank liggen geen aangewezen vaarroutes. De effecten van scheepvaart op deze gebieden worden ingeschat op slechts marginaal negatief en dan met name als gevolg van (illegale) olielozingen. Door het Natura 2000-gebied Friese Front lopen wel enkele vaarroutes, waarmee het risico op olielozingen en het illegaal storten van afval toeneemt. Ook is het effect hier groter omdat de beschermde natuurwaarden vogels betreffen en vogels gevoeliger zijn voor olieverontreiniging dan habitat-

¹ Europese Commissie, DG environment, «Note to the Habitats Committee, monitoring and reporting of conservation status – preparing the 2001–2007 report under Article 17 of the Habitats Directive (DocHab-04-03/03 rev.3)», 15 maart 2005.

² Lindeboom et al. «Gebieden met bijzondere ecologische waarden op het Nederlands Continentaal Plat», april 2005, http://www.noordzeenatura2000.nl/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=21&Itemid=89&lang=nl.

types op de bodem van de zee. Lozingen en het storten van afval op zee worden echter al gereguleerd door de Wet voorkoming verontreiniging door schepen respectievelijk de Waterwet. Bij de planning van scheepvaartroutes en ankergebieden wordt tot slot al rekening gehouden met natuur(gebieden). Vergunning- of ontheffing verlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of de Flora- en faunawet zijn in dat verband niet aan de orde noch ten aanzien van Nederlandse schepen, noch ten aanzien van andere schepen. Het is niet aannemelijk dat daarnaast nog specifiek gebiedsgerichte maatregelen noodzakelijk zijn. Mocht dit in de toekomst anders zijn, dan is regulering via de Internationale Maritieme Organisatie de aangewezen weg.

Aanwijzing van beschermde gebieden

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer de gebiedsaanwijzing een feit is.

Als het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen, worden de ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor de gebieden «Doggersbank», «Klaverbank» en «Friese Front» gepubliceerd. Vervolgens hebben belanghebbenden op grond van de Algemene wet bestuursrecht zes weken de gelegenheid hun zienswijze op deze ontwerpbesluiten kenbaar te maken. De zienswijzen kunnen leiden tot aanpassing van de voorgenomen besluiten. Wanneer de zienswijzen zijn verwerkt, neem ik de definitieve aanwijzingsbesluiten. Tegen het aanwijzingsbesluit staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom de Habitatrichtlijn wel en de Vogelrichtlijn niet voorziet in plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang voorafgaande aan de aanwijzing.

De Vogelrichtlijn is tot stand gekomen in 1979 en de Habitatrichtlijn in 1992 op basis van de toen geldende inzichten. De Vogelrichtlijn heeft als doelstelling de bescherming, het beheer en de regulering van vogelsoorten. Lidstaten moeten op grond van deze richtlijn maatregelen treffen om vogels te beschermen, waaronder het aanwijzen van de «meest geschikte gebieden» als speciale beschermingszone. De Habitatrichtlijn ziet op de bescherming van bepaalde habitats en soorten, en voorziet daartoe onder meer in de totstandbrenging van een coherent Europees ecologisch netwerk, «Natura 2000» genaamd. Hierbij is de vraag aan de orde of de door de lidstaten geselecteerde gebieden van belang zijn voor de vorming van dat coherente ecologische netwerk, of dat er gebieden ongeschikt zijn of ontbreken. Met de extra stap in de procedure van een nadere selectie door de Europese Commissie van gebieden voor plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang, ziet de Europese Commissie toe op de totstandkoming van het coherente netwerk.

Deze leden vragen voorts naar het risico dat gebieden «op slot» gaan voor bestaande economische en recreatieve activiteiten.

De vrees dat gebieden op slot gaan voor economische activiteiten is ongegrond. Voor de regulering van de visserij verwijs ik naar de paragraaf in deze memorie van antwoord die betrekking heeft op de relatie met het gemeenschappelijk visserijbeleid. Voor andere activiteiten dan visserij geldt het volgende.

Artikel 19d, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 bepaalt dat andere handelingen dan projecten met mogelijk significante gevolgen, die al voor 31 maart 2010 bij het bevoegd gezag bekend waren of bekend hadden kunnen zijn, zijn uitgezonderd van de vergunningplicht op grond

van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit is de algemene uitzondering van de vergunningplicht voor bestaand gebruik. Deze geldt overeenkomstig dit wetsvoorstel ook voor activiteiten met mogelijke significante gevolgen in de exclusieve economische zone.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat een tweede uitzondering van de vergunningplicht, die maakt dat vrijwel alle bestaande projecten zijn vrijgesteld van de vergunningplicht. Dit is het voorgestelde artikel 60, tiende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, waarin wordt bepaald dat de vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 niet van toepassing is op handelingen in de exclusieve economische zone waarvoor op grond van andere wetten en met inachtneming van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn een vergunning is verleend. In artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn is voor plannen en projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling voorgeschreven. Alleen als daaruit zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast kan toestemming van het plan of project worden gegeven. Deze habitattoets wordt al ongeveer een decennium uitgevoerd door het bevoegd gezag in het kader van de vergunningverlening op grond van de Waterwet (voorheen onder meer de Wet beheer Rijkswaterstaatwerken en de Wet Verontreiniging Zeewater), de Mijnbouwwet en de Ontgrondingenwet. Deze toets is ook vastgelegd in het integraal afwegingskader voor vergunningverlening in het op 22 december 2009 vastgestelde Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (hierna: IBN 2015). Behalve de in het voorgaande reeds besproken scheepvaart en de van de werking van het onderhavige wetsvoorstel uitgezonderde visserij, vallen vrijwel alle projecten die momenteel plaatsvinden in de exclusieve economische zone onder de vergunningplicht van één van deze drie wetten en daarmee onder de voorgestelde vrijstelling van de vergunningplicht. Voor nieuwe activiteiten verwijs ik naar mijn antwoord op de vragen van de VVD-fractie in de paragraaf Regels ter bescherming van Natura 2000-gebieden.

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre een Natura 2000-gebied weer een «gewoon» gebied kan worden.

Aanwijzing van gebieden als Natura 2000-gebied gebeurt op uitsluitend ecologische gronden.³ De begrenzing of status van een gebied kan alleen worden gewijzigd, indien de natuurlijke ontwikkeling van een gebied hier aanleiding toe geeft en de wijziging ecologisch grondig wordt onderbouwd. Voor Vogelrichtlijngebieden ligt de beslissing hierover bij de betreffende lidstaat. Voor Habitatrichtlijngebieden beslist de Europese Commissie op voordracht van de lidstaat.

Regels ter bescherming van Natura 2000-gebieden

De leden van de VVD-fractie vragen of onduidelijkheid over de doorwerking van activiteiten in de Noordzee op de aangewezen Natura 2000-gebieden kan leiden tot het niet doorgaan van economische activiteiten.

Over de doorwerking van activiteiten in de Noordzee op Natura 2000-gebieden bestaan weinig onduidelijkheden. De afgelopen jaren is veel onderzoek verricht. Het Nationaal Waterplan 2009–2015, dat in 2009 door het toenmalige kabinet is vastgesteld, beschrijft onder andere de activiteiten die in de Noordzee plaatsvinden of in de toekomst worden verwacht of gewenst. Voor het Nationaal Waterplan zijn een plan-MER en

³ Zie o.m. HvJ 11 juli 1996, zaak C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), ro 30 en 31 en HvJ 7 november 2000, zaak C-371/98 (Corporate Shipping Ltd.) ro 14-16.

een passende beoordeling opgesteld, waarin wordt beschreven in hoeverre de in het Nationaal Waterplan beschreven ontwikkelingen mogelijk significante effecten zullen hebben op de mariene Natura 2000-gebieden. Uit dit plan-MER en de passende beoordeling komt naar voren dat de bescherming van Natura 2000-gebieden in de exclusieve economische zone niet aan het in het Nationaal Waterplan geformuleerde beleid in de weg staat.⁴

Momenteel is een Rijksstructuurvisie Windenergie op zee in voorbereiding die het Nationaal Waterplan op het punt van twee zoekgebieden voor windenergie herzielt.⁵ In deze rijksstructuurvisie wordt vastgelegd op welke locaties in de exclusieve economische zone plek is voor windparken. Het concept zal in het najaar van 2013 ter inzage worden gelegd. Onderdeel van deze rijksstructuurvisie zijn een Plan-MER en een passende beoordeling waaruit duidelijk zal worden op welke locaties windparken vanuit het oogpunt van natuur het best gesitueerd kunnen worden.

Ten aanzien van de olie- en gaswinning in de Noordzee heeft de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPa) in 2011 een studie laten uitvoeren door IMARES naar de gevolgen voor de olie- en gassector van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden in de exclusieve economische zone.⁶ Deze studie concludeert, evenals het genoemde plan-MER, dat de normale bedrijfsvoering niet in gevaar hoeft te komen en dat nieuwe projecten zullen kunnen worden vergund. Het grootste gedeelte van de mijnbouwactiviteiten heeft geen schadelijke effecten op beschermde natuurwaarden. Wel zal het bevoegd gezag bij specifieke activiteiten op een aantal aspecten moeten beoordelen of er sprake is van verslechtering of van significante effecten en hoe deze kunnen worden voorkomen. Hierbij valt te denken aan de effecten van onderwatergeluid bij de constructie van een nieuw boorplatform en de effecten van boorgruis op de beschermde natuurwaarden.

Voor zandwinning heeft de aanwijzing van de drie Natura 2000-gebieden in de exclusieve economische zone geen gevolgen. Zandwinning is zo ver op zee niet rendabel. De aanleg van kabels en leidingen leidt over het algemeen slechts tot een tijdelijke verstoring. Verwacht wordt dat deze activiteiten zonder problemen vergund kunnen worden. Zoals bekend, is vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of ontheffingverlening op grond van de Flora- en faunawet voor visserijactiviteiten niet aan de orde, omdat de visserij in de exclusieve economische zone wordt gereguleerd via het gemeenschappelijk visserijbeleid. Op de scheepvaart ben ik in het voorgaande reeds ingegaan in antwoord op een vraag van de leden van de PVV-fractie.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wat in de beheerplannen van de drie gebieden zal worden opgenomen, op welke wijze het beheerplan duidelijkheid zal geven en hoe de concrete toetsing van negatieve effecten plaatsvindt.

De beheerplannen voor de drie gebieden verkeren nog in de startfase. Op voorhand is niet aan te geven welke maatregelen concreet in de beheerplannen zullen worden opgenomen.

Een beheerplan komt tot stand in nauw overleg met alle belanghebbenden bij het betreffende gebied en is het resultaat van een zorgvuldige afweging van alle belangen die in dit traject worden ingebracht. Dit proces

⁴ Plan-MER ontwerp Nationaal Waterplan, 31 maart 2009. Projectnummer 9T4834.BO.

⁵ Voornemen tot wijziging van het Nationaal Waterplan voor het onderdeel Windenergie op Zee inclusief het opstellen van een Milieueffectrapport, Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken, Staatscourant 2013, nr. 8764, 2 april 2013.

⁶ J.E. Tamis et al., Offshore olie- en gasactiviteiten en Natura 2000 – inventarisatie van mogelijke gevolgen voor de instandhoudingsdoelen van de Noordzee, rapport C144/10, januari 2011.

begint met het bij elkaar zoeken van alle stakeholders door het bevoegd gezag en de oprichting van een samenwerkingsverband waarbinnen informatie kan worden verzameld en gedeeld. Dan volgt een inventarisatie van alle gebiedsgegevens en alle gebruiksfuncties van het gebied, waaronder het bestaand gebruik en voor de toekomst gepland of voorzienbaar gebruik.

In het kader van de Nadere Effecten Analyse (NEA) wordt in kaart gebracht wat de effecten zijn op de instandhoudingsdoelstellingen van al het bestaande gebruik en – als daar voldoende details van bekend zijn – ook van voorgenomen gebruik. Met de NEA ontstaat inzicht in wat een redelijke en realistische tijdspanne is waarin de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd en welke omvang en aard de te treffen maatregelen moeten hebben. Op basis van alle verzamelde kennis en in nauw overleg met de stakeholders schrijft het bevoegd gezag een ontwerpbeheerplan, dat nadat de zienswijzeprocedure is doorlopen formeel kan worden vastgesteld.

Het beheerplan geeft duidelijkheid door te beschrijven waar de te beschermen, herstellen of te ontwikkelen natuurwaarden zijn gelegen, welke instandhoudingsmaatregelen worden getroffen, op welke wijze dat gebeurt, en wat daarbij de beoogde resultaten zijn. De maatregelen worden onderscheiden naar de verschillende habitats en soorten.

Beschreven wordt wat, waar in het gebied gebeurt en door wie.

Uit het beheerplan wordt duidelijk welke afweging heeft plaatsgevonden ten aanzien van de noodzaak, evenredigheid en geschiktheid van de in het beheerplan beschreven maatregelen, in samenhang met de te realiseren natuurdoelstellingen. Daarbij wordt aangegeven hoe bij de in het beheerplan op te nemen maatregelen rekening is gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede met de regionale en lokale bijzonderheden.

Het beheerplan kan ook beschrijven welke handelingen en ontwikkelingen in het gebied en daarbuiten het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied niet in gevaar brengen. Het beheerplan kan daarbij aangeven dat deze conclusie alleen geldt als aan bepaalde in het beheerplan omschreven nadere voorwaarden en beperkingen wordt voldaan. Bij de vaststelling dat de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar worden gebracht, kunnen de positieve effecten van de in het gebied getroffen instandhoudingsmaatregelen worden betrokken. De beschrijving in het beheerplan betekent dat in het vervolg een afzonderlijke beoordeling van de betrokken activiteiten in het kader van de vergunningenprocedure niet meer verplicht is. Dit geeft voor de duur van het beheerplan duidelijkheid voor de gebruikers in en rond het gebied en biedt hen rechtszekerheid.

Deze leden hebben enkele vragen met betrekking tot de aanschrijvingsbevoegdheid die het bevoegd gezag heeft ten aanzien van bestaand gebruik.

Zoals in het voorgaande is aangegeven komt uit wetenschappelijk onderzoek naar voren dat bestaand gebruik, niet zijnde onder het gemeenschappelijk visserijbeleid vallende visserijactiviteiten, in de exclusieve economische zone over het algemeen ongewijzigd door kan gaan, zodat het voor het bevoegd gezag niet nodig is gebruik te maken van de aanschrijvingsbevoegdheid.

Mocht het toch wenselijk zijn gebruik te maken van de aanschrijvingsbevoegdheid, dan kan het bevoegd gezag verschillende maatregelen opleggen. Voorbeelden zijn de plicht om preventieve maatregelen of herstelmaatregelen te treffen, het verbieden van de activiteit of de verplichting om de activiteit te beperken. Bij dit laatste kan worden gedacht aan beperkingen ten aanzien van het gebruik van kunstlicht bij werkzaamheden en aan het verbod om maatregelen te verrichten tijdens het broed-, werp- of paaiseizoen van specifieke soorten, et cetera. Tevens

kan de plicht worden opgelegd om informatie over die activiteit te verstrekken aan het bevoegd gezag.

Bij de toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid moet overeenkomstig artikel 2 van de Vogelrichtlijn en artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

Ten aanzien van vergunningvoorwaarden voor nieuwe activiteiten vragen deze leden hoe restrictief deze kunnen uitpakken en waar de grens ligt van wat haalbaar en betaalbaar wordt genoemd.

De vergunningvoorwaarden zijn zodanig dat de activiteit niet leidt tot significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen. Dit kan betekenen dat in de vergunning mitigerende maatregelen worden opgenomen die noodzakelijk zijn om toestemming te verlenen voor de activiteit. Indien er verschillende maatregelen denkbaar zijn, kiest het bevoegd gezag voor het voor de aanvrager minst belastende alternatief. Wanneer de noodzakelijke maatregelen voor de aanvrager toch niet uitvoerbaar zijn, kan de activiteit niet doorgaan. De grens van wat een aanvrager uitvoerbaar vindt, verschilt van geval tot geval en hangt af van de locatie, omvang, maar ook van de winstgevendheid van de beoogde activiteit en van de best beschikbare technieken van het moment.

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering toe te lichten hoe zij gevolg wil geven aan de motie Slob/Geurts⁷ en een inschatting te geven van de kosten die de maatregelen voor de gebieden met zich brengen.

Ik geef uitvoering aan deze motie. Ik stuur de concept- maatregelpakketten voor de regulering van de visserij eerst aan de Tweede Kamer, voordat ik deze namens de Nederlandse regering aan de Europese Commissie stuur. Aangezien het proces nog loopt, kan nog geen inschatting worden gemaakt van de kosten. De inzet van het kabinet is uiteraard gericht op haalbare en betaalbare maatregelen.

De leden van de PVV-fractie vragen wat met de term «zekerheid», in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, wordt bedoeld en hoe de regering die zekerheid wil kunnen krijgen.

Volgens het Europese Hof van Justitie is sprake van zekerheid als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, wanneer er wetenschappelijke gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuurlijke kenmerken van het gebied.⁸ Met de term zekerheid wordt geen 100% zekerheid bedoeld. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die nadere duiding heeft gegeven aan de uitleg van het Europese Hof, moet worden uitgegaan van de beste wetenschappelijke kennis van het moment. Als er onderzoek mogelijk is om onzekerheden in onderzoeksresultaten te verminderen, dan dient dat te worden uitgevoerd. Absolute zekerheid hoeft er echter niet te worden gegeven. Als er na al het mogelijke onderzoek om de onzekerheden te verkleinen nog enige onzekerheid bestaat over de te verwachten gevolgen van een project, en prognoses ten aanzien van de effecten van het project ongunstiger kunnen uitvallen, betekent dat niet op voorhand dat niet de vereiste zekerheid kan worden geboden dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Het is dus niet nodig dat alles wordt geweten, maar wel dat een reële wetenschappelijke

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 32 002, nr. 32.

⁸ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro 59.

inschatting kan worden gemaakt van wat het risico is van vastgestelde kennislacunes. Dit risico moet zodanig beperkt zijn, dat er geen wetenschappelijke twijfel bestaat dat er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied plaatsvindt. Redelijke twijfel verwijst naar de binnen de wetenschap gehanteerde en geaccepteerde zekerheidsmarges.⁹ Daarnaast kent de Afdeling bestuursrechtspraak belang toe aan het feit dat in verband met resterende onzekerheid is voorzien in een systeem van monitoring van de gevolgen en bijsturing («hand aan de kraan»), waarbij dan wel moet vaststaan dat door tijdige bijsturing onomkeerbare ecologisch gevolgen ook daadwerkelijk kunnen worden voorkomen.¹⁰ Het «hand aan de kraan» principe wordt bijvoorbeeld toegepast bij de gaswinning in de Waddenzee.

Bij de op grond van artikel 6, derde lid, voorgeschreven toets («passende beoordeling») staan de ecologische functies van het gebied centraal, waarbij de beoordeling moet worden toegespitst op en beperkt tot de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Mogelijk mitigerende maatregelen en alternatieve oplossingen kunnen bij de beoordeling worden betrokken.¹¹ Bij de toets kan vaak (deels) gebruik worden gemaakt van bestaande onderzoeksgegevens. Bij de bepaling van mogelijke gevolgen van een plan of project worden ook vaak rekenmodellen gebruikt. Als het model door deskundigen algemeen is erkend en veel wordt gebruikt, en als het model zo goed mogelijk is aangepast aan de specifiek te toetsen activiteit ziet de Afdeling bestuursrechtspraak hier geen bezwaar in.¹²

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie of de regering het eens is dat het voor een project een ondoenlijke zaak is aan te tonen dat enkel de activiteiten die voortvloeien uit dat project significante gevolgen hebben.

Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, geïmplementeerd in artikel 19f van de Natuurbeschermingswet 1998, bepaalt dat bij de passende beoordeling naar de gevolgen van een plan of project voor een gebied, gekeken moet worden of het plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor het betreffende gebied. Het gaat dus om de cumulatieve effecten die een nieuw plan of project heeft op de natuurlijke kenmerken van een gebied bovenop de effecten van al bestaande plannen of projecten. Uit de praktijk blijkt dat dit goed te beoordelen is.

Deze leden vragen of een beheerplan niet beter kan worden opgesteld voordat een gebied definitief wordt aangewezen.

Het aanwijzingsbesluit stelt de begrenzing en instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied vast. Zolang hierover geen duidelijkheid is, is het ook niet goed mogelijk om een beheerplan op te stellen. Het beheerplan dient namelijk ter uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied, zoals die zijn vastgelegd in het aanwijzingsbesluit.

Dit laat onverlet dat al gestart kan worden met het beheerplanproces voordat de formele aanwijzing van de gebieden is afgerond. Wanneer uiteindelijk blijkt dat de gestelde instandhoudingsdoelstellingen niet behaald kunnen worden, zal hier in kader van de in 2015 voorziene

⁹ ABRS 31 december 2008, zaaknr. 200802225/1 (import schelpdieren Oosterschelde), ABRS 20 september 2009, zaaknr. 200803225/1 (kokkelvisserij Oosterschelde) en ABRS 10 februari 2010, zaaknr. 200809435/1 (ontgronden Brunsummerheide), ro 2.16.

¹⁰ ABRS 29 augustus 2007, zaaknr. 200606028/1 (Waddengas).

¹¹ «Beheer van «Natura 2000»-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)», uitgave Europese Gemeenschappen, 2000.

¹² ABRS 10 februari 2010, zaaknr. 200809435/1 (ontgronden Brunsummerheide), ro 2.12.2–2.12.5.

evaluatie van het Doelendocument¹³ aandacht aan worden besteed. Waar nodig worden de aanwijzingsbesluiten aangepast.

De leden van de PVV-fractie vragen op basis van welke criteria projecten en andere handelingen kunnen worden opgenomen in het beheerplan en om wat voor projecten en handelingen het dan gaat.

Bestaand gebruik kan worden opgenomen in het beheerplan. Voor geplande of voorzienbare handelingen geldt dat zij in het beheerplan kunnen worden opgenomen, indien er voldoende details bekend zijn over de handeling voor een effectbeoordeling. Het is beleid om in de beheerplannen in ieder geval ten aanzien van bestaand gebruik en voorzienbare plannen en projecten die voor een effectbeoordeling voldoende zijn uitgewerkt zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen.¹⁴

Ingeval in het beheerplan projecten worden opgenomen waarvan op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens op voorhand significant negatieve effecten voor het Natura 2000-gebied niet kunnen worden uitgesloten, moet het beheerplan op grond van artikel 19a, tiende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, passend worden beoordeeld in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, en moet op basis daarvan zonder redelijke wetenschappelijke twijfel zijn vastgesteld dat het beheerplan niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken.

Deze leden vragen wat de financiële gevolgen zijn van de vergunningplicht en of bestaande vergunningen geldig blijven indien dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt.

De financiële gevolgen van de vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn minimaal. Het betreft in veruit de meeste gevallen alleen de wettelijke leges van € 760. De kosten voor ecologisch onderzoek komen ook voor rekening van de aanvrager. Deze laatste kosten worden door initiatiefnemers nu ook al gemaakt ten behoeve van de habitattoets die in de procedure voor een vergunning op grond van de Waterwet, de Mijnbouwwet en de Ontgrondingenwet wordt uitgevoerd voor activiteiten in de exclusieve economische zone. Voor voorgenomen activiteiten buiten de Natura 2000-gebieden die mogelijk effect hebben op de gebieden (externe werking) gelden dezelfde kosten. Ook deze activiteiten worden op dit moment al aan een habitattoets onderworpen in het kader van andere vergunningverlening (Waterwet, Mijnbouwwet, Ontgrondingenwet).

Alleen voor nieuwe activiteiten die niet vergunningplichtig zijn op grond van de bovengenoemde wetten betekent een vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 een lastenverzwaring. Dit zal echter slechts zelden aan de orde zijn, omdat vrijwel alle denkbare activiteiten in de exclusieve economische zone onder de reikwijdte van een van bovengenoemde drie wetten vallen. Een uitzondering zouden nieuwe laagvliegactiviteiten of andere activiteiten die boven het wateroppervlak plaatsvinden kunnen zijn.

Bestaande vergunningen blijven geldig. Verlenging van bestaande vergunningen is meestal niet aan de orde, ofwel omdat de vergunning voor onbepaalde tijd is verleend, ofwel omdat de looptijd van de vergunning is gekoppeld aan de levensduur van het project, zoals bijvoorbeeld bij kabels en leidingen en ontgrondingen. Bij een eventuele verlenging wordt getoetst aan de situatie en kennis van dat moment. Nu vindt de habitattoets plaats in het kader van andere vergunningprocedures en straks op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit maakt

¹³ «Natura 2000-doelendocument – duidelijkheid geven, richting bieden en ruimte laten», Ministerie van LNV, juni 2006.

¹⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIV, nr. 139.

voor de uitkomst van de toets, en daarmee voor de kans op verlenging van de activiteit, geen verschil.

Relatie met het gemeenschappelijk visserijbeleid

De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een onderbouwing van de keuze om visserijactiviteiten uit te zonderen.

Het uitgangspunt van de regering bij dit wetsvoorstel dat de regulering van visserijactiviteiten ter bescherming van de natuurwaarden in de exclusieve economische zone zal plaatsvinden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, hangt in de eerste plaats samen met het standpunt van de Europese Commissie. Naar het oordeel van de Europese Commissie vallen maatregelen betreffende visserijactiviteiten onder het bereik van het gemeenschappelijk visserijbeleid en heeft de Europese Gemeenschap hier dus een exclusieve bevoegdheid. Concreet betekent dit dat de visserijbeperkende maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen van de drie gebieden te halen, moeten worden vastgesteld door de Europese Gemeenschap als onderdeel van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Nationale implementatie van het gemeenschappelijk visserijbeleid vindt plaats op grond van artikel 3a van de Visserijwet 1963.

Bij brief van 30 april 2009 heeft Eurocommissaris Borg aangegeven dat de Europese Commissie een inbreukprocedure zal starten, wanneer Nederland buiten het gemeenschappelijk visserijbeleid maatregelen treft ter regulering van de visserij.¹⁵

Daar komt bij dat regulering van de visserij op Europees niveau geschikter is om de natuurwaarden in de exclusieve economische zone te beschermen dan nationale regulering. Vissers die niet onder de Nederlandse vlag varen kunnen niet worden gebonden aan de Nederlandse visserijmaatregelen. Het treffen van maatregelen tegen alleen die vissers die varen onder Nederlandse vlag leidt tot een ongelijk speelveld voor de Nederlandse vissers en is niet effectief, omdat de plek van de Nederlandse vissers zal worden ingenomen door andere vissers. Ook de handhaving wordt versterkt, aangezien ten aanzien van alle vissers, ongeacht de lidstaat van herkomst, vergelijkbare handhavingsmogelijkheden bestaan en omdat in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid gebruik kan worden gemaakt van effectieve en efficiënte controlemechanismen, zoals het satellietvolgsysteem vms (vessel monitoring system).

Deze leden zijn benieuwd wat sinds 2009 is gedaan om tot passende maatregelen te komen met betrekking tot de visserij en wat daarvan het resultaat is.

Op initiatief van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is in 2009 het FIMPAS-project opgezet. «FIMPAS» staat voor Fisheries Measures in Protected Areas. In het FIMPAS-project zijn visserijmaatregelen ontwikkeld in samenwerking met natuurorganisaties en de visserijsectoren van de landen die vissen in de gebieden Doggersbank, Klaverbank en Friese Front. De Europese Commissie nam als waarnemer deel aan het proces. De visserijmaatregelen zijn vorig jaar november wetenschappelijk beoordeeld door het ICES Advies Comité.¹⁶ Op basis van dit wetenschappelijk advies bereid ik voor elk van de drie gebieden een verzoek voor aan de Europese Commissie voor het treffen van visserijmaatregelen in het kader van het gemeenschappelijke

¹⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 32 002, nr. 6.

¹⁶ Lindeboom et al., Gebieden met bijzondere ecologische waarden op het Nederlands Continentaal Plat, april 2005, http://www.noordzeenatura2000.nl/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=21&Itemid=89&lang=nl.

visserijbeleid. Voor de Doggersbank gaat het om een gezamenlijk verzoek aan de Europese Commissie van de drie lidstaten in de exclusieve economische zone waarvan het Natura 2000-gebied is gelegen: het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland. De voorstellen voor de gebieden Doggersbank en Klaverbank betreffen een zonerings, waarbij voor specifieke vormen van bodemberoerende visserij ruimtelijke beperkingen worden ingevoerd. Voor het Friese Front gaat het om beperkingen voor staandwantvisserij in de periode waarin de aanwezige vogels kwetsbaar zijn.

Mijn oorspronkelijke planning was om deze maatregelpakketten voor de zomer van 2013 aan de Europese Commissie aan te bieden. Hiervoor is echter meer tijd nodig. Met betrekking tot de Doggersbank zijn de afstemminggesprekken met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland nog gaande, mede in het licht van nieuwe procedurele eisen van het gemeenschappelijk visserijbeleid voor regionale besluitvorming. Bovendien geeft de regering uitvoering aan de moties Slob-Geurts, die op 28 mei 2013 door de Tweede Kamer zijn aangenomen.¹⁷ Ik verwacht het eindresultaat in de loop van dit jaar bij de Europese Commissie te kunnen indienen.

De leden van de PVV-fractie vragen of ten behoeve van Natura 2000 een nationale kop kan gaan gelden voor Nederlandse vissers en hoe andere lidstaten hiermee omgaan.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet er in dat op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet geen beperkingen kunnen worden opgelegd aan de visserij in de exclusieve economische zone en dat bijvoorbeeld de vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 niet van toepassing is. Regulering geschiedt uitsluitend op grond van het gemeenschappelijk visserijbeleid, gelijkelijk voor vissers uit alle lidstaten. Dit geldt ook voor Nederlandse vissers. Van een nationale kop kan dus geen sprake zijn.

Voor zover bekend leggen ook andere lidstaten geen extra beperkingen op aan vissers die vissen in de exclusieve economische zone van dat land en varen onder de nationale vlag.

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre de regering verwacht dat visserijactiviteiten in de Doggersbank, Klaverbank en het Friese Front door handelingen tot verstoring leiden.

Uit wetenschappelijk onderzoek¹⁸ en genoemd advies van ICES komt naar voren dat de huidige visserijactiviteiten in de drie gebieden een negatieve impact hebben op de beschermde natuurwaarden. Daarom is het in het voorgaande beschreven FIMPAS-project opgezet, zodat maatregelenpakketten worden ontwikkeld die door de Europese Gemeenschap in het gemeenschappelijk visserijbeleid kunnen worden opgenomen. Het doel van de regulering van visserijactiviteiten via het gemeenschappelijk visserijbeleid is niet om elke vorm van verstoring uit te sluiten, maar om de visserij zodanig te reguleren dat de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden kunnen worden gerealiseerd. De maatregelenpakketten die in het kader van het FIMPAS-project worden ontwikkeld en die ik in de loop van dit jaar namens de Nederlandse regering bij de Europese Commissie wil indienen, geven invulling aan dit doel.

¹⁷ Kamerstukken II 2012/13, 32 002, nrs. 32 en 33.

¹⁸ Lindeboom et al., Gebieden met bijzondere ecologische waarden op het Nederlands Continentaal Plat, april 2005, http://www.noordzeenatura2000.nl/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=21&Itemid=89&lang=nl.

Voorts vragen zij op welke wijze de regering de Europese Commissie kan aanspreken, wanneer blijkt dat het gemeenschappelijk visserijbeleid niet toereikend is.

Indien blijkt dat de doelstellingen voor de gebieden niet kunnen worden gerealiseerd omdat de maatregelen in het gemeenschappelijk visserijbeleid tekort schieten, zal ik dit namens de Nederlandse regering bij de Europese Commissie agenderen. Indien nodig zal ik voorstellen doen voor verdergaande maatregelen via de daarvoor bestemde procedure.

Specifieke gevolgen voor activiteiten in de Exclusieve Economische Zone

De leden van de PVV-fractie vragen naar het verschil tussen de toets op basis van het afwegingskader van het IBN 2015 en de toets op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

De toetsen zijn vrijwel gelijk. Het verschil is dat bij de huidige habitattoets, zoals beschreven in het IBN 2015, wordt getoetst aan de best beschikbare gegevens ten aanzien van de natuurwaarden, waarbij de standaardgegevensformulieren van de gebieden en een wetenschappelijk advies over de instandhoudingsdoelstellingen als uitgangspunt gelden.¹⁹ Een standaardgegevensformulier is een gestandaardiseerd document waarin de lidstaat bij aanmelding van een Natura 2000-gebied alle relevante gegevens over dat gebied aan de Europese Commissie verstrekt. Als het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen en in werking is getreden en als de aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden in de exclusieve economische zone zijn vastgesteld, kan worden getoetst aan de precieze instandhoudingsdoelstellingen, zoals die in de aanwijzingsbesluiten worden opgenomen. Dit betekent meer duidelijkheid en rechtszekerheid voor ondernemers. Met de vaststelling van de beheerplannen voor de gebieden zal deze duidelijkheid verder toenemen, zoals in het voorgaande is aangegeven in de paragraaf «Regels ter bescherming van Natura 2000-gebieden» in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie.

Deze leden vragen welke activiteiten in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 voor het eerst aan een habitattoets zullen worden onderworpen. Zij stellen dat als er geen vergunningplicht was, er ook geen significante effecten zijn en vragen om een toelichting op dit punt.

Er is geen verband tussen een vergunningplicht op basis van andere wetten voor een activiteit en de vraag of die activiteit significante effecten kan hebben op beschermde natuurwaarden. De vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 geldt na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel voor projecten of andere handelingen die tot verslechtering van de beschermde natuurwaarden in een Natura 2000-gebied kunnen leiden, of een significant verstorend effect kunnen hebben op soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zoals ik in antwoord op vragen van de leden van deze fractie in de paragraaf over de aanwijzing van gebieden heb uiteengezet, valt vrijwel al het bestaande gebruik onder de daar genoemde uitzonderingen van de vergunningplicht.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema

¹⁹ Jak et al., «Instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebieden Noordzee», Rapport nummer C065/09, 27 augustus 2009.