

Wijziging Natuurbeschermingswet 1998 door de Crisis- en herstelwet

De Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nb-wet) voorziet met het oog op het behoud van de biodiversiteit, in regels ter bescherming van waardevolle natuurgebieden.

De Crisis- en herstelwet voorziet in een aantal wijzigingen van de Nb-wet. Deze wijzigingen hebben tot doel om de toepassing van deze wet in de praktijk beter hanteerbaar te maken, zonder afbreuk te doen aan de doelen van de wet en de richtlijnen.

1. Reductie van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden

Achtergrond

In de Nb-wet worden extra instrumenten opgenomen om de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden terug te dringen. Die depositie is op dit moment te hoog, en vormt een bedreiging voor de Natura 2000-gebieden. Door de hoge depositie is het voor bestaande en nieuwe activiteiten die bijdragen aan de stikstofdepositie moeilijk of zelfs onmogelijk om een vergunning op grond van de Nb-wet te verkrijgen.

Een dalende lijn van de stikstofdepositie is van belang om invulling te geven aan de Habitatrichtlijn, omdat daarmee wordt gewerkt aan herstel binnen redelijke termijn, en intussen wordt voorkomen dat er een verslechtering plaatsvindt. Door een daling van de depositie te realiseren kan er ook ruimte ontstaan voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken.

Wijzigingen

- Een aanschrijvingsbevoegdheid voor het bevoegd gezag (provincies, soms de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) om passende maatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie op te leggen aan iedereen die handelingen verricht die stikstofdepositie veroorzaken (artikel 19ke Nb-wet). Provincies hebben daarbij de mogelijkheid om reductiemaatregelen met betrekking tot inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer, bij verordening als generieke voorschriften vast te stellen.
- Een juridisch kader voor een programmatische aanpak van de reductie van de stikstofdepositie: tussen Rijk, provincies en andere overheden zullen afspraken worden gemaakt over de maatregelen die nodig zijn om de dalende lijn van de stikstofdepositie te realiseren (artikel 19kg e.v. Nb-wet) en om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. De wet voorziet in een verplichting van overheden om de afgesproken maatregelen te realiseren.
- De gevolgen voor de stikstofdepositie van bestaande, niet-gewijzigde activiteiten (peildatum 7 december 2004), worden niet getoetst bij de

beoordeling van een aanvraag van een NB-wet-vergunning. Dat geldt ook voor uitbreidingen van bestaande activiteiten en nieuwe activiteiten, onder de voorwaarden dat er per saldo nergens sprake is van een toename van stikstofdepositie (artikel 19kd Nb-wet).

2. Continuering regime bestaand gebruik

Achtergrond

In de Nb-wet is geregeld dat bestaand gebruik is vrijgesteld van de vergunningplicht van de Nb-wet (artikel 19d, derde lid, Nb-wet). Bij bestaand gebruik gaat het om activiteiten die op 1 oktober 2005 plaatshadden, en die sindsdien niet in betekenende mate zijn gewijzigd. De vrijstelling geldt niet als het bestaand gebruik een project is met mogelijk significante effecten. In dat geval geldt de vergunningplicht onverkort.

De minister van LNV heeft een aanschrijvingsbevoegdheid, om met het oog op de bescherming van de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied, passende maatregelen te treffen (artikel 19c Nb-wet) met betrekking tot vrijgesteld bestaand gebruik.

Het uitgangspunt is dat bestaand gebruik zal worden opgenomen in het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied. Het beheerplan biedt de mogelijkheid om activiteiten, ontwikkelingen en instandhoudingsmaatregelen in onderlinge samenhang te bezien, in het licht van de instandhoudingsdoelen, en daarvoor dusdanige algemene voorzieningen te treffen dat een afzonderlijke beoordeling van de betrokken activiteiten in het kader van een vergunningprocedure niet meer nodig is. Dit geeft voor de duur van het beheerplan duidelijkheid voor de gebruikers van het gebied en leidt tot een zekere vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten.

Activiteiten die zijn opgenomen in het beheerplan en overeenkomstig de voorwaarden worden uitgevoerd, zijn dan ook vrijgesteld van de vergunningplicht (artikel 19d, tweede lid, Nb-wet).

Tot dusverre was in de Nb-wet geregeld dat de vrijstelling voor bestaand gebruik van de vergunningplicht, en de aanschrijvingsbevoegdheid van de minister, gelden totdat het eerste beheerplan onherroepelijk is vastgesteld. Daarna is het bestaand gebruik ofwel opgenomen in het beheerplan, en om die reden vrijgesteld, ofwel alsnog vergunningplichtig.

Wijzigingen

- De vrijstelling van de vergunningplicht en de aanschrijvingsbevoegdheid blijven gelden voor bestaand gebruik dat onverhoopt niet in het beheerplan wordt opgenomen (wijziging artikelen 19c en 19d, derde lid, Nb-wet).

- De bevoegdheid tot het treffen van passende maatregelen komt, vanaf het moment dat het beheerplan is vastgesteld, te liggen bij het gezag dat, als voor het bestaand gebruik een vergunning zou zijn vereist op grond van artikel 19d, eerste lid, Nb-wet, het bevoegd gezag zou zijn voor vergunningverlening. In de meeste gevallen zijn dat Gedeputeerde Staten; soms is dat de minister van LNV (Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998).

3. Verlicht beschermingsregime beschermde natuurmonumenten

Achtergrond

In artikel 16 Nb-wet is het vergunningenregime voor beschermde natuurmonumenten geregeld. Dit regime is van toepassing op terreinen of wateren die niet behoren tot een Natura 2000-gebied. Het gaat hier om een nationaal regime, dat niet strekt tot implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Artikel 16, derde lid, Nb-wet regelde tot dusverre dat als een handeling mogelijk significante gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het monument, de vereiste vergunning alleen wordt verleend als er zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Daarbij gaat het om het natuurschoon, de natuurwetenschappelijke betekenis, de dieren of planten in dat monument.

In de praktijk is gebleken dat de aard van de toetsing aan dit voorzorgbeginsel zich niet goed verhoudt met abstracte doelstellingen als 'weidsheid' en 'stilte'.

Wijziging

- De voorzorgtoets voor handelingen met mogelijk significante effecten in artikel 16, derde lid, de Nb-wet vervalt.
- De hoofdregel, neergelegd in artikel 16, eerste lid, Nb-wet blijft gelden: het is verboden om zonder vergunning handelingen te verrichten die schadelijk kunnen zijn voor de te beschermen waarden van een natuurmonument. Dit regime biedt het bevoegd gezag in alle gevallen de ruimte om bij vergunningverlening niet alleen rekening te houden met de bescherming van de natuurwaarden, maar economische, sociale en culturele belangen bij de belangenafweging te betrekken.

4. Verlicht beschermingsregime oude doelen Natura 2000

Achtergrond

Er zijn Natura 2000-gebieden die vroeger een beschermd natuurmonument waren. Voor die gebieden gelden niet alleen instandhoudingsdoelen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn, maar ook de oude doelen met betrekking tot natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis, die stammen uit de tijd dat het gebied een beschermd natuurmonument was. Tot dusverre gold voor die

oude doelen het beschermingsregime van de Habitatrictlijn, terwijl die richtlijn daartoe niet verplicht.

Wijzigingen

- Voor beide soorten doelstellingen komen nu aparte beschermingsregimes te gelden.
- Voor Natura 2000-doelen blijft het huidige regime van artikel 19a e.v. Nb-wet van toepassing (ter uitvoering van de Habitatrictlijn).
- Voor de oude doelen komt het lichtere regime voor beschermde natuurmonumenten te gelden (artikel 19ia, in samenhang met artikel 16 Nb-wet):
 - voor de handelingen geldt een vergunningplicht met een gelijkwaardige afweging van alle belangen; dus ingeval er sprake is van mogelijk significante effecten voor de oude doelen, is er geen passende beoordeling van significante gevolgen, geen voorzorgtoets, en geen ADC-toets vereist;
 - onder de vergunningplicht vallen de schadelijke handelingen die in het gebied zelf plaatshebben, en niet de handelingen buiten het gebied (externe werking) tenzij dat in het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied uitdrukkelijk is geregeld (artikel 16, vierde lid, Nb-wet);
 - er is een keuzemogelijkheid in plaats van een verplichting om de oude doelen in een beheerplan uit te werken.
- Als voor een activiteit op grond van beide regimes een vergunning is vereist, is maar één vergunningaanvraag nodig bij hetzelfde bevoegd gezag (artikel 19ia, tweede lid, Nb-wet).

5. Kapstok regels over rekenmodellen en meetmethoden

Het nieuwe artikel 19kb Nb-wet biedt een basis om bij ministeriële regeling regels te stellen over de wijze waarop de gevolgen voor Natura 2000-gebieden worden vastgesteld, met het oog op de vergunningverlening en de vaststelling van plannen.

In die regels kunnen onder meer rekenmodellen, onderzoeksmethoden of meetmethoden worden voorgeschreven die bij de beoordeling van de effecten moeten worden gehanteerd. Ook kunnen, op grond van een ecologische onderbouwing, geografische beperkingen aan het te onderzoeken gebied worden gesteld.

Met modellen en methoden kunnen de effecten van projecten eenvoudiger worden bepaald, wat tot gevolg heeft dat de onderzoekslasten kunnen dalen.

6. Verduidelijken beroepsmogelijkheid tegen beheerplannen

Tegen het besluit tot vaststelling van een beheerplan staat op grond van artikel 39 Nb-wet beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Slechts bepaalde onderdelen van een beheerplan zijn als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht aan te merken, en dus voor beroep vatbaar. Niet voor beroep vatbaar zijn de onderdelen van het beheerplan die de beschrijving bevatten van het – op uitvoering gerichte – beleid dat het desbetreffende bevoegd gezag wenselijk acht, waaronder de fasering en prioritering.

Tot dusverre stond dit niet expliciet in de wet. Dat zou kunnen leiden tot misverstanden. Beroepen tegen onderdelen van het beheerplan die niet vatbaar zijn voor beroep, kunnen ertoe leiden dat in het totstandkomingsproces langer onzekerheid bestaat over de juridische houdbaarheid van een beheerplan, en dat de besluitvorming onnodig wordt vertraagd.

In artikel 39 Nb-wet is nu duidelijk gemaakt tegen welke onderdelen van het beheerplan beroep openstaat. Dit zijn de beschrijvingen in het beheerplan van handelingen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen, en de daarbij in voorkomend geval aangegeven voorwaarden en beperkingen.

7. Integratie natuurtoets in tracébesluit en wegaanpassingsbesluit

De aanleg, het beheer en onderhoud van rijksinfrastructuur kunnen effecten hebben op Natura 2000-gebieden. Bij de voorbereiding van een tracébesluit als bedoeld in artikel 15, eerste lid, Tracéwet en bij de voorbereiding van een wegaanpassingsbesluit als bedoeld in artikel 9 Spoodwet wegverbreding wordt dan een ‘natuurtoets’ verricht. Daarbij worden alle mogelijke effecten van het project in beeld gebracht. Die natuurtoets komt overeen met de natuurtoets die op grond van de Nb-wet plaatsvindt bij de beoordeling van een vergunningaanvraag.

Daarom is de plicht om een passende beoordeling uit te voeren, nu geïntegreerd in de besluitvorming voor een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit, en is de vergunningplicht van de Natuurbeschermingswet niet meer van toepassing.

In verband met de verantwoordelijkheid van de Minister van LNV voor de natuurbeschermingsregelgeving is geregeld dat het wegaanpassingsbesluit of het tracébesluit in gevallen waarin de natuurtoets is geïncorporeerd in dat besluit, in overeenstemming met de Minister van LNV wordt genomen.

8. Aanduiding van projecten van nationaal belang die bij voorkeur in het beheerplan worden opgenomen

In artikel 19a, eerste lid, Nb-wet is nu geregeld dat het Rijk projecten en andere handelingen van nationaal belang kan aanwijzen (bij of krachtens algemene maatregel van bestuur) die bij voorkeur worden opgenomen in het beheerplan.

Hierbij gaat het in om infrastructurele werken zoals bijvoorbeeld hoofdwegen, landelijke spoorwegen, hoofdvaarwegen, luchthavens en waterkeringen, inclusief zandsuppleties, en om projecten en andere handelingen die van belang zijn voor economisch relevante sectoren, zoals bijvoorbeeld de schelpdiervisserij.

Het is aan het gezag dat het beheerplan vaststelt om te besluiten of de aangewezen projecten en handelingen ook daadwerkelijk worden opgenomen in het beheerplan. Wanneer dat gebeurt, zijn deze projecten en handelingen vergunningvrij en kunnen de in het geding zijnde natuurbelangen integraal en gebiedsgericht worden afgewogen tegen deze projecten en andere handelingen.

9. Passende beoordeling van projecten met mogelijk significante effecten in een beheerplan

In artikel 19a, tiende lid, Nb-wet is geregeld dat wanneer in het beheerplan projecten met mogelijk significante effecten zullen worden opgenomen, er voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Een beheerplan waarin dergelijke projecten worden opgenomen, kan pas worden vastgesteld indien een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied is gemaakt.

10. Mogelijkheid tot invoering van meldplicht

In artikel 19kc Nb-wet is de bevoegdheid opgenomen om bij ministeriële regeling een meldplicht voor bepaalde activiteiten in te voeren.

Deze meldplicht is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen. In beginsel moet de informatie in het beheerplan, de informatie op basis van de verleende Nb-wet-vergunningen en de informatie die bij de overheid aanwezig is op basis van andere verleende vergunningen of gedane meldingen, een goed beeld geven van alle activiteiten die verslechterende of significant verstorende effecten kunnen hebben op de natuurwaarden.

11. Minister van LNV bevoegd gezag voor vergunningverlening rijksinfrastructurele werken

In het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 is geregeld in welke gevallen de minister van LNV in plaats van gedeputeerde staten, het bevoegd gezag is voor de verlening van vergunningen als bedoeld in artikel 19d Nb-wet. De wijziging van dat besluit in de CHW maakt dat de Minister van LNV het bevoegd gezag is voor alle activiteiten die betrekking hebben op rijksinfrastructurele werken, primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk, zandsuppleties, luchthavens, inclusief handelingen met betrekking tot het onderhoud daarvan.