

AANTEKENEN

Ministerie van EL&I
Staatssecretaris de heer H. Bleker
Postbus 20401
2500 EA Den Haag

Datum : 16 november 2011
Uw kenmerk : 233294
Ons kenmerk : 11 B433
Doorkiesnummer : 030 69 377 93 (harm.dotinga@vogelbescherming.nl)
Betreft : Wetsvoorstel Natuurwet (reactie Vogelbescherming Nederland)

Geachte heer Bleker,

Op 6 oktober 2011 heeft u ons uitgenodigd om schriftelijk commentaar te leveren op het wetsvoorstel natuur (regels over de bescherming van de natuur) en de daarbij horende memorie van toelichting. Wij hebben het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zorgvuldig bestudeerd. Wij hebben geconstateerd dat het wetsvoorstel op een aantal punten is aangepast ten opzichte van het in juni 2011 gepresenteerde ambtelijk ontwerp voor de nieuwe Natuurwet, waarbij enkele aanbevelingen zijn overgenomen uit onze schriftelijke reactie van 28 juni 2011. Wij zijn echter van mening dat het wetsvoorstel nog steeds ernstige tekortkomingen heeft en grondig moet worden herzien. In deze brief zetten wij de hoofdpunten uiteen van onze kritiek op het wetsvoorstel. In de bijlage vindt u gedetailleerd commentaar met concrete aanbevelingen voor verbetering. Voor een algemene reactie op het wetsontwerp verwijzen we naar de gezamenlijke verklaring van de natuurbeschermingsorganisaties die wij mede hebben ondertekend.

Het wetsvoorstel voor de nieuwe Natuurwet levert volgens u de volgende verbeteringen op ten opzichte van de huidige natuurwetgeving: 'Het nieuwe stelsel is eenvoudiger, sluit nauwkeurig en herkenbaar aan bij de internationale verplichtingen, bevordert ontwikkelingsgericht werken en integrale oplossingen en last but not least een goede balans tussen ecologie, economie en samenleving.'¹ Vogelbescherming Nederland is een voorstander van heldere en eenvoudige wetgeving die op effectieve en efficiënte wijze vogels en andere natuurwaarden in Nederland beschermt. Wetgeving die de ecologische, economische, maatschappelijke en intrinsieke waarde van vogels en andere natuurwaarden erkent. Wetgeving die regels bevat die uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en kunnen rekenen op brede maatschappelijke steun. De voorgestelde Natuurwet voldoet daar volgens ons volstrekt niet aan. De wet is complex, gaat voorbij aan een aantal belangrijke internationale verplichtingen of staat er zelfs haaks op en zal leiden tot een verdere achteruitgang van natuur in Nederland. Een wetenschappelijke onderbouwing van het nut en de noodzaak van de voorgestelde wijziging in niveau van natuurbescherming ontbreekt.

¹ Ministerie EL&I, Uitnodiging consultatie wetsvoorstel natuur, 6 oktober 2011, p. 1.



Bovendien is het de vraag of bijvoorbeeld de uitbreiding van de jachtilijst kan rekenen op brede maatschappelijke steun.

Het evenwicht is zoek; deze Natuurwet is er niet voor de natuur

De huidige natuurwetgeving voorziet in een goede balans tussen ecologie en economie. Anders dan de memorie van toelichting bij het wetsontwerp doet geloven, is daarvan geen sprake in het voorstel voor de nieuwe Natuurwet. Niet de natuur staat centraal in het wetsontwerp, maar vooral de wens om daarvan geen last te hebben. Het wetsontwerp voorziet in veel minder bescherming voor vogels en andere natuurwaarden in Nederland dan de huidige natuurbeschermingswetgeving. Het wetsvoorstel lijkt met name gericht op het zo veel mogelijk vrij baan geven aan (economische) activiteiten die de natuur kunnen aantasten. Dit ondanks het feit dat de natuur in Nederland onder druk staat en biodiversiteit nog steeds achteruitgaat. Veel vogelsoorten gaan in Nederland en de rest van de wereld hard achteruit. De Rode Lijst van Nederlandse broedvogels bevat maar liefst 78 vogelsoorten, waaronder slechtvalk, steenuil, grutto en boerenzwaluw.

Het wetsvoorstel gaat niet verder dan wat is vereist op grond van het Europese recht en laat daarmee alle nationale ambities voor natuurbescherming vallen. Een goede wetenschappelijke onderbouwing voor deze minimumbenadering wordt nergens gegeven. Alles is uitsluitend gericht op de uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn die minimumeisen stellen, maar verdergaande maatregelen zonder meer toestaan. De bescherming van vogels komt er nog relatief genadig af in vergelijking met andere diersoorten en planten, omdat het wetsontwerp de Vogelrichtlijn strikt volgt en die voorziet in een beschermingsregime voor alle vogels die van nature in de Europese Unie voorkomen. Ook voor vogels gaat er echter veel in hun nadeel veranderen. De jacht wordt opengesteld op smienten en ganzen, natuurgebieden worden opgeheven, beschermingsverplichtingen worden afgezwakt, en er wordt zo kwistig gestrooid met uitzonderingsmogelijkheden dat de wet eerder gaat over bescherming tegen vogels dan bescherming van vogels.

De ontwikkeling van een overheid die de natuur ruimhartig beschermt, naar een overheid die natuurbeleid reduceert tot iets wat vooral hinderlijk is, is uiterst zorgelijk. Natuur vertegenwoordigt volgens de memorie van toelichting 'een grote waarde, niet alleen in zichzelf, maar ook vanwege alles wat zij de samenleving biedt'. Daar is in het wetsvoorstel echter weinig van terug te vinden.

Vergaande decentralisatie leidt tot ineffectieve bescherming en onduidelijkheid

Het Rijk schuift de verantwoordelijkheid voor natuurbescherming naar de provincies. Het is zeer de vraag of de provincies (zullen kunnen) beschikken over voldoende deskundigheid en de benodigde financiële middelen om deze taken allemaal goed uit te voeren. Bovendien bestaat het risico van gefragmenteerd beleid; iedere provincie doet iets anders. De kans is dan groot dat het zicht op en de eindverantwoordelijkheid voor het bereiken van landelijke natuurdoelen verdwijnen. Dit compliceert het effectief nakomen van internationale verplichtingen. Nederland is verplicht voor alle vogelsoorten een gunstige staat van instandhouding te bereiken op landelijk niveau. Ook voor de soorten die buiten beschermde natuurgebieden leven. Welke waarborg is er dat dit wordt bereikt als de provincies ieder hun eigen beleid voeren zonder duidelijke regie en met minimaal toezicht van de centrale overheid? De voorgestelde nieuwe verdeling van bevoegdheden tussen provincies en Rijk is bovendien erg ingewikkeld geregeld in het wetsvoorstel. Het is zeer de vraag of deze bevoegdheidsverdeling daadwerkelijk eenvoudiger en efficiënter is en minder lasten meebrengt voor burgers dan de huidige wetgeving.

Uitklading van gebiedsbescherming is onnodig en staat op gespannen voet met het Europese recht

Natuurgebieden die niet onder Europese regels vallen, zullen niet meer worden beschermd door



het Rijk. In het wetsvoorstel is gebiedsbescherming alleen nog gericht op Natura 2000-gebieden die beschermd moeten worden op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De regeling voor beschermde natuurmonumenten komt geheel te vervallen, waardoor 66 gebieden van in totaal 3.465 hectare hun beschermde status verliezen. Datzelfde geldt voor daaraan gerelateerde natuurdoelen als weidsheid, ongereptheid, stilte en nachtelijk duister die vaak ook van belang zijn voor vogels. Is daar maatschappelijk draagvlak voor? Jarenlange investeringen van Rijk, provincies en grondeigenaren in behoud, herstel en beheer van de natuur in deze gebieden dreigen hiermee teniet te worden gedaan. Een goede onderbouwing van de noodzaak voor het opheffen van deze natuurgebieden en natuurdoelen ontbreekt in de memorie van toelichting. De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) komt met dit wetsvoorstel ook definitief niet in de nieuwe Natuurwet en blijft dus een puur ruimtelijk beschermingsinstrument via de AMvB Ruimte. Daarmee wordt miskend dat de EHS van groot belang is voor bescherming van vogels en andere natuurwaarden in Nederland, inclusief de soorten en habitats die beschermd worden op grond van het Europese recht.

De invulling van de bescherming van Natura 2000-gebieden volgt vrijwel letterlijk de relevante bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Daar is op zich niets mis mee, maar het wetsvoorstel bevat verschillende bepalingen die daarmee op gespannen voet staan. Zo kunnen zowel de provincies (via provinciale verordening) als de Minister (via ministeriële regeling) categorieën van projecten dan wel gevolgen van plannen of projecten aanwijzen, waarvan op voorhand kan worden uitgesloten dat zij significante gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden. Het benoemen van activiteiten of effecten die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten nooit een significant effect kunnen hebben is echter praktisch onmogelijk, aangezien dit altijd afhankelijk is van de specifieke omstandigheden in een gebied ten tijde van de uitvoering van een project. Dat blijkt onder andere uit relevante jurisprudentie van de Nederlandse bestuursrechter. Het wetsvoorstel moet op dit punt en andere punten die op gespannen voet staan met het Europese recht worden aangepast om te verzekeren dat natuurgebieden in Nederland daadwerkelijk de bescherming krijgen die juridisch is vereist.

Afzwakking verbodsbepalingen creëert onduidelijkheid en maakt regels moeilijker te handhaven

Het wetsvoorstel is er niet in geslaagd om het soortenbeschermingsrecht te vereenvoudigen. Ook bij de soortenbescherming worden alle 'nationale koppen' geschrapt en voor vogels worden de Vogelrichtlijnbevestigingen letterlijk overgenomen. Dat betekent bijvoorbeeld dat niet-opzettelijke handelingen niet langer strafbaar zijn, waardoor het nog moeilijker zal worden voor politie en justitie om de verboden te handhaven.

Bijzonder zorgwekkend is de bepaling dat verstoring van vogels alleen nog verboden is als het 'van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort'. Deze bepaling laat veel te veel ruimte voor interpretatie. Volgens Vogelbescherming is het evident dat in ieder geval verstoring van vogels tijdens het broedseizoen van wezenlijke invloed is. Het wetsontwerp en de memorie van toelichting geven hier echter geen uitsluitsel over. De bepaling is op deze manier praktisch niet handhaafbaar. Voor wie is hier de bewijslast? Moet de potentiële overtreder bewijzen dat het niet van wezenlijke invloed was of moet de officier van justitie bewijzen dat het wel van wezenlijke invloed was? In dit laatste geval stelt het verbod van opzettelijke verstoring niks meer voor. In het eerste geval is het voor een particulier bijna niet te bewijzen. En hoe moet men ter plekke bepalen of iets van wezenlijke invloed is op de instandhouding van de soort? Het wetsvoorstel creëert op deze manier meer onduidelijkheid voor burgers, bedrijfsleven, bestuurders en uitvoerende instanties dan de bestaande wetgeving. De algemene formulering staat daarnaast op gespannen voet met het beginsel dat voor burgers duidelijk dient te zijn welk handelen en nalaten leidt tot strafrechtelijke aansprakelijkheid. Ook op andere punten schiet het wetsvoorstel bij de soortenbescherming tekort. De mogelijkheden voor het maken van uitzonderingen op de verboden zijn zo ruim dat de



verbodsbepalingen in de praktijk veel te gemakkelijk omzeild kunnen worden. Brede toepassing van generieke vrijstellingen voor alle vogelsoorten in plaats van individuele ontheffingen is in strijd met de Vogelrichtlijn. Daarnaast worden gedragscodes beleidsvrijheid van de provincie. Dit zal de bestaande wildgroei aan verschillende gedragscodes alleen maar doen toenemen. Dat was juist het grootste punt van kritiek op de gedragscodes vanuit het parlement en de maatschappelijke organisaties. Om die reden heeft het ministerie uniforme interne regels ontwikkeld om gedragscodes te beoordelen. De nieuwe wet zal dus bepalingen moeten bevatten over het opstellen en goedkeuren van gedragscodes.

Opvallend is ook de gebrekkige aandacht voor actieve soortenbescherming. De Vogelrichtlijn verplicht Nederland alle nodige maatregelen te nemen om een voldoende gevarieerdheid en omvang van leefgebieden voor alle vogels te beschermen, in stand te houden of te herstellen. Deze actieve beschermingsmaatregelen moeten zich nadrukkelijk niet beperken tot Natura 2000-gebieden, maar vereisen ook bescherming van daarbuiten gelegen leefgebieden van vogels. Dat is essentieel voor weidevogels en veel andere soorten in het landelijk gebied en zou derhalve in het wetsvoorstel geregeld moeten worden.

Ganzen en smient op de jachtilijst is onaanvaardbaar

Het aantal bejaagbare vogelsoorten wordt in het wetsvoorstel uitgebreid met grauwe gans, kolgans en smient. Daarmee wordt plezierjacht op deze soorten weer mogelijk en wordt de jager verantwoordelijk voor het handhaven of bereiken van een (ongedefinieerde) 'redelijke stand' van deze soorten in zijn jachtveld. Dit is om verschillende redenen onaanvaardbaar.

Nederland heeft een internationale verantwoordelijkheid voor trekvogels als kolgans en smient. Van deze soorten overwintert respectievelijk 70% en 50% van de Europese populatie in Nederland. Bovendien blijkt uit populatieonderzoeken dat de kolgans onder druk staat door beperkte reproductie. Er kan dus niet gezegd worden dat het goed gaat met een soort als de kolgans, zoals wordt gesteld in de memorie van toelichting. Het aantal overwinterende smienten in Nederland is al jaren redelijk stabiel en de populatieomvang is zeker niet veel toegenomen sinds de vaststelling van de Flora- en faunawet.

Het aanwijzen van deze vogelsoorten als bejaagbare soorten is hoofdzakelijk ingegeven door de wens om schadebestrijdingsmogelijkheden te verruimen. De mogelijkheden die de Vogelrichtlijn biedt voor schadebestrijding (o.a. voor bescherming van gewassen) zouden niet ruim genoeg zijn en daarom moet ook plezierjacht op deze soorten worden geopend. Vogelbescherming is het niet eens met het huidige voorstel om de mogelijkheden voor schadebestrijding te vergroten door het uitbreiden van het aantal jachtsoorten. Afschot is dan namelijk niet langer gerelateerd aan het beperken of voorkomen van schade. Het wetsvoorstel bepaalt dat de jachtperiode wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. Dat zal naar verwachting met name in de winterperiode zijn. Het openstellen van de jacht op ganzen in de winterperiode heeft echter niets te maken met schadebestrijding, aangezien de meeste schade juist ontstaat door broedende ganzen in de zomer en niet door overwinterende ganzen.

Het toevoegen van deze soorten aan de lijst met bejaagbare soorten onder bevoegdheid van het Rijk frustreert het akkoord dat is bereikt tussen zeven natuur-, landschaps- en boerenorganisaties over de aanpak van het ganzenvraagstuk (G7-akkoord: Ganzenland Nederland). Hiermee is breed maatschappelijk draagvlak bereikt voor een gezamenlijke aanpak van dit vraagstuk. Kern van dit akkoord is om via regionaal maatwerk een populatiereductie van de jaar rond in Nederland verblijvende ganzen te realiseren en in de winterperiode de ganzen met rust te laten. Het wetsvoorstel moet worden aangepast om te verzekeren dat geen afbreuk wordt gedaan aan de in het G7-akkoord bereikte overeenstemming over periodes, waarin wel en niet op ganzen mag worden geschoten. Als eerste en belangrijkste stap betekent dat het verwijderen van grauwe gans, kolgans en smient uit de lijst met bejaagbare soorten.



Jacht wordt in het wetsvoorstel ook mogelijk in Natura 2000-gebieden. Vogelbescherming is tegen het openen van jacht in deze beschermde natuurgebieden. Vogelbescherming maakt zich zorgen over het verstorend effect dat dit op de vogels en andere beschermde natuurwaarden in die gebieden zal hebben. Het is niet uit te sluiten dat jacht in natuurgebieden significante verstorende effecten heeft op vogels in die gebieden en daarom moet een vergunningentrajec in ieder geval worden doorlopen.

Het wetsontwerp voldoet niet aan alle internationale verplichtingen

Het wetsvoorstel richt zich bijna uitsluitend op de uitvoering van verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het is zeer twijfelachtig of het wetsvoorstel daadwerkelijk voldoet aan alle Europese verplichtingen, maar bovendien is het de vraag of wordt voldaan aan alle verplichtingen die voortvloeien uit de toepasselijke natuurbeschermingsverdragen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gaan uit van de veronderstelling dat de uitvoering van deze richtlijnen voldoende is om aan praktisch alle internationale verplichtingen te voldoen. Dat is echter zeer de vraag.

Nederland is partij bij een groot aantal natuurbeschermingsverdragen die verplichtingen bevatten gericht op de bescherming van gebieden en soorten en biodiversiteit in het algemeen. Het wetsvoorstel bevat alleen bepalingen ter uitvoering van soortbeschermingsverplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Bern (Europese wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefgebieden) en het Verdrag van Bonn (migrerende diersoorten). Het wetsvoorstel bevat daarnaast bepalingen ter uitvoering van de Benelux-overeenkomst over de jacht en vogelbescherming en CITES (handel in bedreigde soorten). Andere relevante verdragen worden alleen genoemd in de memorie van toelichting (Ramsar-verdrag, Biodiversiteitsverdrag, OSPAR-verdrag) of worden überhaupt niet genoemd (voor migrerende watervogels met name de Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels). De memorie van toelichting moet meer aandacht besteden aan deze verdragen en duidelijker aangeven hoe invulling gegeven wordt aan de verplichtingen die daarin zijn opgenomen. Het wetsvoorstel moet (beter) getoetst worden aan alle natuurbeschermingsverdragen waar Nederland partij bij is en worden aangepast om te verzekeren dat voldaan wordt aan alle verplichtingen die daaruit voortvloeien.

Conclusies

Het wetsvoorstel schiet zijn doel voorbij, want het is niet eenvoudiger dan de huidige wetgeving. Op veel punten creëert het wetsvoorstel meer onduidelijkheid en rechtsonzekerheid voor burgers, bedrijfsleven en bestuurders dan de bestaande wetgeving. Het wetsvoorstel voorziet bovendien niet in een goede balans tussen ecologie en economie. In ons dichtbevolkte land is een ijzersterke Natuurwet nodig die op effectieve en efficiënte wijze bescherming biedt aan ons nationale natuurlijk erfgoed. Daar voldoet het wetsontwerp niet aan. De degelijke en afgewogen natuurbescherming die de afgelopen 100 jaar in Nederland tot stand is gebracht met een gezamenlijk draagvlak bij politiek links en rechts, particulieren en overheid, boeren en beschermingsorganisaties dreigt met dit wetsontwerp te worden beëindigd. Wij vragen u het wetsontwerp grondig te herzien, met ons commentaar als leidraad.

Hoogachtend,

Ir. A.J.M. Wouters
Directeur

Bijlage 1