

17 november 2011

Geachte heer Bleker,

EcoGroen Advies voelt zich als ecologisch adviesbureau mede verantwoordelijk voor de natuur in Nederland en maakt zich hiervoor sterk. Wij zijn aangesloten bij het Netwerk Groene Bureaus van waaruit ook een reactie uw kant op komt, maar voelen ons ook verplicht om met een eigen reactie te komen op de concepttekst voor de nieuwe Natuurwet versie 0.2. Het idee van één integrale natuurwet en gebruik van eenduidige termen juichen wij van harte toe. De voorgestelde wet vormt echter een stap terug in de tijd. Alleen bescherming volgens Europese afspraken zien wij als een gevaarlijke verschraving. Het lijkt erop alsof de vanuit Europa aangereikte kapstok meteen ook als jas wordt gebruikt. De ervaring wijst uit dat, zeker in een vol en plat land als Nederland, de natuur zichzelf niet kan redden. Een weldoordachte en te handhaven bescherming is nodig om verdere verarming te voorkomen en een begrip als zorgplicht biedt vooral papieren bescherming. Als de praktijk wordt dat bescherming van de meeste soorten alleen nog plaatsvindt binnen natuurgebieden dan is er een groot probleem.

Als bureau hebben wij al ruim tien jaar een vinger aan de pols als het gaat om natuurbescherming in Nederland. In die tien jaar hebben we niet alleen duizenden planten en dieren weten te behoeden van de wisse dood, we hebben ook een waardevolle mentaliteitsverandering gezien bij initiatiefnemers. Natuur wordt steeds serieuzer en succesvol eerder in de planvorming meegenomen. Het zoveel mogelijk werken buiten het broedseizoen is inmiddels een breed geaccepteerd gegeven, men vindt dat nu logisch en dat is een forse winst. Meerdere van onze relaties zijn proactief aan de slag gegaan, door bijvoorbeeld bij nieuwbouw standaard voorzieningen in te bouwen voor bijvoorbeeld vleermuizen en broedvogels. Door toegenomen kennis ervaren wij nauwelijks onoverkomelijke situaties en economische schade als gevolg van langshepende procedures bij overheden is zeker afgenomen. Zo is de ontheffingsplicht zoals deze geldt binnen de Flora- en faunawet voor veel situaties weggefallen en vervangen door aantoonbaar zorgvuldig te werken.

Op bepaalde punten ligt er nog zeker ruimte voor verbetering van de natuurbescherming. Als het gaat om de wetgeving dan doelen wij daarbij onder andere op een vereenvoudiging en ook op het aanpassen van de wet op basis van praktijkervaring en jurisprudentie. In het voorstel dat er nu ligt wordt er ogenschijnlijk erg weinig gedaan met de schat aan ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan. Het voorstel lijkt meer een casco waarin wordt teruggefallen naar oude Europese afspraken. Naar ons idee moet en kan er in de wet nog een zeer forse aanvulling en verscherping worden gemaakt, waarbij de te beschermen soortenlijst goed tegen het licht moet worden gehouden, maar ook de feitelijke bescherming die er gaat gelden. Zo niet dan lopen we de komende jaren tegen allerlei onduidelijkheden aan, ontspringt weer een nieuwe zoektocht via jurisprudentie en zal de nieuwe wet vooral averechts werken voor zowel mens als natuur.

Achter deze brief hebben we in de bijlage een toelichting opgenomen waarin we enkele vragen stellen en verbeter- en aandachtspunten aanstippen. Veel van de punten zijn gebaseerd op in het werkveld opgedane ervaring en worden hopelijk op waarde ingeschat.

Met dank voor uw aandacht hoop ik op een concrete en persoonlijke reactie en uiteraard een goede uitkomst. Wanneer er behoefte is aan enige vorm van overleg of toelichting dan houden wij ons van harte aanbevolen.

Succes met de verdere uitwerking en vriendelijke groet,

EcoGroen Advies B.V.
Zwolle

Bijlage bij brief Reactie op wetsvoorstel Natuurwet 0.2

Gunstige staat

In het wetsvoorstel wordt de definitie van gunstige staat niet nader uitgelegd of toegelicht. Door de brede interpretatie van dit begrip, zal dit tot veel onduidelijkheden leiden met als gevolg juist lange procedures die in de wet als onwenselijk worden geacht.

Vraag: Wat wordt in de nieuwe wet verstaan onder de gunstige staat van instandhouding?

Advies: We adviseren dit begrip nader toe te lichten.

Opzettelijk

In het wetsvoorstel wordt, net als in de Flora- en faunawet, het opzettelijk doden verboden. In het concept van de nieuwe Natuurwet is aan het begrip opzettelijk het begrip voorwaardelijk toegevoegd. Deze toevoeging juichen wij uiteraard toe, omdat dit naar verwachting zal leiden tot een beter begrip over het functioneren van natuur en dit zal leiden tot een betere bescherming. Wat ook hierin echter ontbreekt, is een nadere toelichting welke reikwijdte deze voorwaardelijkheid heeft. Bent u zich er van bewust dat voorwaardelijke opzet, zeker in het licht van populatie-dynamica, een lastig te definiëren begrip is en dat voorwaardelijke opzet ook op langere termijn effecten kan hebben.

Vraag: Kortom wat is de reikwijdte van het begrip voorwaardelijke opzet?

Advies: We adviseren dit begrip nader toe te lichten.

Zorgplicht

In overeenstemming met de huidige Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet is in het wetsvoorstel ook de zorgplicht opgenomen. Ook aan dit onderdeel wordt geen nadere invulling gegeven wat hieronder wordt verstaan en wanneer handhavend opgetreden kan worden. Door de verbodsbepalingen in de huidige Flora- en faunawet heeft de zorgplicht slechts beperkte toegevoegde waarde en er geldt al helemaal geen handhaving voor. Door het wegvallen van een groot deel van de bescherming van planten en dieren in de nieuwe wet krijgt de zorgplicht een zwaardere lading. Opvallend genoeg wordt hier niet nader op in gegaan, waardoor grote onduidelijkheid ontstaat over de invulling van deze zorgplicht.

Vraag: Welke bescherming valt onder de zorgplicht?

Advies: We adviseren dit begrip nader toe te lichten.

Borging bescherming

Constatering: In het wetsvoorstel is geen vergunning vereist voor significante effecten op Natura 2000-gebieden wanneer voor het project een omgevingsvergunning is verleend. Het is de bedoeling natuuraspecten mee te nemen in de zogenoemde omgevingsvergunning. Een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) is dan nodig om toestemming te kunnen geven voor een project. Buiten de vraag of deze werkwijze in overeenstemming is met de Habitatrichtlijn, is het van belang dat het bevoegd gezag over voldoende kennis beschikt om hierover op het juiste moment een beslissing te nemen. Zoals het nu in de conceptwet is opgenomen is de gemeente hier uiteindelijk verantwoordelijk voor. Uit onze ervaring blijkt echter dat gemeentes (en zeker de kleinere) op het gebied van natuurwetgeving over onvoldoende kennis beschikken en in de meeste gevallen natuurwaarden in het geheel niet her- of erkennen. De praktijk is dan ook dat gemeentes de natuurwaarden ten onrechte niet opnemen in een vergunning, met uiteraard risico's voor natuur. Als later alsnog aan het licht komt dat natuurwaarden een rol zouden moeten spelen dan zal dit bovendien leiden tot langere procedures en een afbraak van de empathie met zowel natuur als de overheid. Uiteraard is dat ongewenst en in strijd met de opzet van de wet om de regeldruk te verlagen.

Advies: Neem heldere verbodsbepalingen op en zorg voor voldoende handhaving. Misstanden zoals helaas ook recent weer in het nieuws (o.a. gif jagers en motorcross over dassenburcht) moeten aangepakt kunnen worden.

Constatering: In de artikelen 3.3 en 3.8 wordt genoemd dat de verbodsbepalingen uit respectievelijk artikel 3.1 en 3.5 niet van toepassing zijn op handelingen die verboden zijn in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (respectievelijk de punten 1° en 2° van onderdeel k, eerste lid van artikel 2.1). In dit onderdeel van het artikel wordt echter weer genoemd dat de verboden van artikel 3.1 wel van toepassing zijn. Uiteraard zijn we van mening dat het van toepassing zijn van deze verboden juist is (inhoudelijk is het verbod juist), lijkt hier sprake te zijn van een lus of kringverwijzing.

Strekking wetsvoorstel

In paragraaf 1.1 van de MvT wordt genoemd dat in de nieuwe Natuurwet een goede balans tussen ecologie en economie wordt nagestreefd. De toonzetting in de toelichting doet echter anders vermoeden en is zeer suggestief. In de MvT wordt zelfs aangehaald dat ecologie de economische ontwikkeling niet in de weg mag staan. Uiteraard moeten economische ontwikkelingen gestimuleerd worden, echter natuurwetgeving is juist bedoeld om deze ontwikkelingen op de juiste wijze en de juiste plaats te laten plaats vinden zodat de natuur hier geen schade van ondervindt. Wanneer blijkt dat natuur een economische ontwikkeling 'in de weg zit', moet dan juist niet de conclusie getrokken worden dat de betreffende ontwikkeling (in de gewenste vorm) op die locatie niet op zijn plaats is? De in het wetsvoorstel gevolgde benadering werkt contraproductief en holt de natuurbescherming aanzienlijk uit.

Vraag: Hoe en in welke mate is de balans tussen ecologie en economie in de huidige situatie verstoord dat deze beter in balans gebracht moeten worden?

Hoe denkt u door een verdere afbraak en versobering van natuurbescherming deze balans in evenwicht te krijgen?

Advies: We adviseren u om met deskundigheid vanuit het vakgebied ecologie naar uw eigen wetsvoorstel te kijken en deze aan te passen naar een wet waaruit de ambitie spreekt de natuur, flora en fauna in en van Nederland actief te beschermen en te behouden.

Biodiversiteitsafname

In paragraaf 1.2 van de MvT wordt gesteld dat de achteruitgang van de biodiversiteit de komende jaren niet zal worden gestopt. Het is niet alleen zorgelijk dat de afname nog niet gestopt is, maar ook zorgelijk dat u dit als vaststaand feit opneemt. Dit getuigt van het ontbreken van enige vorm van ambitie om deze afname te doen stoppen.

Advies: We adviseren u om met deskundigheid vanuit het vakgebied ecologie naar uw eigen wetsvoorstel te kijken en deze aan te passen naar een wet waarin de ambitie is vervlochten om de biodiversiteitsafname in Nederland te doen stoppen.

Aantal beschermde soorten

Constatering: Het aantal te beschermen soorten in (het concept van) de nieuwe Natuurwet neemt drastisch af ten opzichte van de huidige situatie. Nog los van het feit of de voorgestelde opzet wel conform Europese afspraken als de Conventie van Bern is, wordt hiermee het signaal afgegeven dat we best wat minder ons best mogen doen om ons natuurdomeinen te beschermen. In de voorgestelde lijst vervalt de actieve bescherming voor onder andere nagenoeg alle vissoorten, planten, vlinders en libellen. Wanneer het uw insteek is om de aandacht alleen te vestigen op de Europees beschermde soorten en deze (extra) goed te beschermen dan kunnen wij daarbij aan de hand van een enkel voorbeeld uit ons eigen werkveld een vraagteken bij zetten (zie kader Grote modderkruiper hieronder).

Advies: We adviseren u om namens Nederland verantwoordelijkheid te nemen en de voorgestelde lijst met te beschermen soorten aan te vullen en daarbij de kwetsbaarheid van soorten en de mogelijkheden tot bescherming mee te wegen.

Grote modderkruiper

Grote modderkruiper is een vissoort van laaglanden waarvoor Nederland in het bijzonder verantwoordelijk is. Voor deze soort van bijlage II van de Habitatrichtlijn zijn in Nederland gebieden aangewezen en daarmee zou de staat van instandhouding gegarandeerd moeten zijn. De praktijk is echter dat deze bedreigde soort voor het overgrote deel afhankelijk is van het landelijke gebied en dus ook juist daar bescherming behoeft. Wanneer de bescherming voor deze soort vervalt en overgaat in slechts een zorgplicht, zoals die nu geldt in de Flora- en faunawet, dan valt ten eerste te vrezen voor het voortbestaan van de soort. Bijkomend nadeel hiervan is dat effecten op die gebieden waar de soort(en) wel aangewezen zijn, de effecten snel significant negatief zullen zijn.

Belang bescherming functionele leefomgeving

In de praktijk van de huidige Flora- en faunawet is geregeld dat de bescherming van een soort verder reikt dan alleen het individu. Dat is cruciaal omdat een soort niet kan bestaan zonder verblijfplaats en functioneel leefgebied. In de tekst van het wetsvoorstel zien wij dit inzicht echter niet terug.

Advies: Zorg binnen de nieuwe natuurwet voor een goede borging van niet alleen het individu, maar ook van de essentiële onderdelen van de leefomgeving. Door ruime mogelijkheden te bieden ten aanzien van compensatie/mitigatie zal dit in de praktijk niet tot onoverkomelijkheden of economische schade leiden.

Toenemende kans op significantie en regeldruk

Constatering: Als het vertrekpunt van een versoerde natuurbescherming is om economische schade en regeldruk te verminderen dan is er nog een ander punt waarop wij u moeten wijzen. In de praktijk van de huidige natuurbeschermingswet bestaat de mogelijkheid om ingrepen toe te staan als de natuur zich in een gunstige staat bevindt. Hiermee doelen wij op het feit dat wanneer een instandhoudingsdoel voor een Natura 2000-gebied ruim behaald wordt, er de mogelijkheid bestaat tot wat in de volksmond ‘afoming’ heet. Plannen kunnen dan vaak zonder grote aanpassingen doorgang vinden en profiteren feitelijk van in de eerdere investering in natuur. Door de beschermingsinzet en de overige inzet ten aanzien van natuur (onder ander de EHS versoering) op een lager pitje te zetten zal het aantal schrijnende conflicten tussen economie en natuur (weer) toenemen. Er is dan immers sneller kans op een significant effect met alle bijbehorende onderzoeks- en procedureplicht en andere negatieve neveneffecten. De versoering zal dus als een boemerang werken en verdient daarom een zorgvuldige heroverweging.

Habitatrichtlijn: instandhoudingsmaatregelen

In Artikel 2.2 lid 1 van het wetsvoorstel is een verwijzing opgenomen naar onder andere artikel 6 lid 1 van de Habitatrichtlijn. Door aan het einde van het artikel in het wetsvoorstel de beperking ‘gelet op de instandhoudingsdoelstellingen’ toe te voegen, lijkt artikel 6 uit de Habitatrichtlijn niet volledig te worden gevolgd. In artikel 6 van de Habitatrichtlijn staat namelijk dat er instandhoudingsmaatregelen moeten worden genomen voor de habitattypen van bijlage I en soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen. In veel gebieden komen op dit moment meer soorten en habitattypen voor dan alleen de soorten en habitattypen waar een instandhoudingsdoel voor is opgesteld. Volgens de huidige uitleg van artikel 2.2 lid 1 zou de categorie zonder instandhoudingsdoel niet in aanmerking komen voor de instandhoudingsmaatregelen.

Advies: We adviseren u om de beperking ‘gelet op de instandhoudingsdoelstellingen’ te verwijderen uit artikel 2.2 lid 1.