

Datum 11 juni 2020
Behandeld door Inger de Bruin
Telefoonnummer 06-43439949
Onderwerp Consultatiereactie Aanvullingsregeling Natuur

Geachte mevrouw Schouten,

Met belangstelling hebben wij als natuur- en milieuorganisaties kennis genomen van het ontwerp van de Aanvullingsregeling natuur Omgevingswet (hierna Aanvullingsregeling), waarmee ook de laatste regels uit de Regeling natuurbescherming worden overgeheveld naar het Omgevingswetstelsel.

Hierbij sturen wij u onze reactie, mede namens Vogelbescherming Nederland, LandschappenNL en de Dierencoalitie.

Inleiding

Zoals wij ook in de eerdere consultatieronden hebben aangegeven ondersteunen wij de overgang van de Wet natuurbescherming naar het Omgevingswetstelsel, zolang die overgang beleidsneutraal plaatsvindt. En zoals wij ook al eerder hebben geschreven, betekent beleidsneutraal volgens ons dat alle inhoudelijke normen van of krachtens de Wet natuurbescherming worden overgenomen in de Omgevingswet, zodat de bescherming op hetzelfde niveau blijft. Tevens betekent beleidsneutraal dat procedurele regels voor participatie, rechtsbescherming e.d. minimaal op hetzelfde niveau blijven als onder de Wet natuurbescherming.

Wij hebben vastgesteld dat deze ontwerpregeling voor een belangrijk deel voldoet aan deze eisen, maar dat het op een aantal punten onduidelijk is of dat het geval is. Ook blijven wij het op een aantal (essentiële) punten oneens met de keuzes die in eerdere stadia gemaakt zijn, zoals het niet overnemen van de bepalingen voor natuurvisies of het vaststellen van gedragscodes zonder appellabel goedkeuringsbesluit. Deze keuzes doen in onze ogen afbreuk aan de belofte van beleidsneutraliteit.

Algemeen

De overheveling van de Wet natuurbescherming naar het Omgevingswetstelsel betekent dat natuur straks slechts een onderdeel wordt in een veel breder begrippenkader. Zo is er straks geen natuurvisie meer, maar een omgevingsvisie en wordt natuur een van de af te wegen belangen in de 'fysieke leefomgeving', daar waar verplichtingen die voortvloeien uit Europees en internationaal recht niet van toepassing zijn. En wij blijven ons hier zorgen over maken.

Deze zorg hebben we ook meermalen geuit bij de behandeling van de verschillende Omgevingswet producten. Hoe gaan overheden straks korte termijn economische belangen afwegen tegen lange termijn 'zachte' belangen, zoals natuur? Dit is voor ons nog steeds een punt van zorg. Daarbovenop komen dan nog eens de stikstofproblematiek en de slechte staat van instandhouding van de natuur in Nederland. Wij hadden graag gezien dat de Wet natuurbescherming geëvalueerd zou worden. Deze wet is immers relatief nieuw en heeft ook al een andere manier van werken voorgeschreven. Met de overheveling naar de Omgevingswet en de uitgestelde inwerkingtreding daarvan duurt het nog langer voor de evaluatie plaatsvindt. Dit vinden wij zorgelijk.

Een recent rapport¹ over het decentrale natuurbeleid onder de Wet natuurbescherming laat zien dat er zeker aandachtspunten zijn in hoe de Wet natuurbescherming in de praktijk werkt. Gezien de slechte staat van de Nederlandse natuur doen wij ook een nadrukkelijke oproep om nu al aan de slag te gaan met de lessen uit de praktijk.

De volgende passage op blz. 8 van de Algemene toelichting bij deze Aanvullingsregeling viel ons op: *“Wel levert de integratie van de regels voor natuur in de Omgevingsregeling een bijdrage aan de verbeterdoelstellingen van de stelselherziening. Het gaat dan bijvoorbeeld om:*

- *Een groter gebruiksgemak doordat de regels voor natuur zijn samengevoegd met andere regels uit het fysieke domein en daarmee één begrippentaal wordt gebruikt.*
- *Een verbeterde inzichtelijkheid en vindbaarheid van onderwerpen, zo staan de aanvraagvereisten op volgorde van de indeling van de activiteiten zoals die in het Besluit activiteiten leefomgeving is opgenomen*
- *Harmonisatie van onderwerpen, zoals de wijze van geometrische begrenzing van locaties en de uniforme algemene aanvraagvereisten voor alle omgevingsvergunningen”*

Deze passage roept bij ons nog wel wat vragen op. Integratie van natuur in de Omgevingsregeling betekent immers een inkadering in bredere en omvangrijkere begrippen en dit geeft niet automatisch een groter gebruikersgemak, aangezien dit juist in de uitwerking tot discussie kan leiden, wanneer niet duidelijk is wat een regel precies voorschrijft.

Wat betreft de inzichtelijkheid en vindbaarheid, kan een heldere inhoudsopgave nog zeker het een en ander verbeteren. Ook de (vele) doorverwijzingen naar andere artikelen en besluiten maken het geheel er niet leesbaarder op.

De laatste bullet geeft aan dat er harmonisatie van onderwerpen plaatsvindt doordat locaties op eenzelfde wijze geometrisch begrensd worden. Eenduidige begrenzing is inderdaad van groot belang.

¹ K. Bastmeijer en A. van Kreveld (2019) [Decentraal natuurbeleid onder de Wet natuurbescherming](#). Bureau Ulucus & Legal Advice for Nature

Maar dan is het ook van belang dat er overeenstemming is over *wat* er begrensd moet worden (definities) en dat de begrenzings op eenvoudige wijze voor burgers en initiatiefnemers zijn in te zien. Wij hebben begrepen dat er geen (juridische) verplichting voor decentrale bestuursorganen is om geometrische begrenzings digitaal over te nemen in hun regelgeving. Ook de begrenzings van de Natura 2000-gebieden blijken niet in het basisniveau van het DSO te zitten. Met andere woorden: bij een zogenoemde ‘klik op de kaart’ is het dus maar zeer de vraag of en wanneer het duidelijk is voor een burger of initiatiefnemer dat het om een Natura 2000-gebied gaat.

Dit baart ons zorgen. Helemaal gezien het feit dat de Omgevingswet uit gaat van vertrouwen, initiatiefnemers zelf mogen kiezen in welke volgorde vergunningen worden aangevraagd en er meer ruimte is in normstelling en regels. De balans tussen beschermen en benutten kan zo, in onze ogen, wel steeds makkelijker doorslaan naar benutten.

Onduidelijkheden

Op een drietal punten is voor ons niet helemaal duidelijk of de overheveling van de Regeling natuurbescherming naar het Omgevingswetstelsel daadwerkelijk beleidsneutraal is.

Rapportage verplichting PBL

In de Wet natuurbescherming is deze rapportage verplichting vastgelegd in artikel 1.9. Het eerste lid van dit artikel luidt als volgt: “*Het Planbureau voor de Leefomgeving brengt eenmaal in de vier jaar aan Onze Minister een wetenschappelijk rapport uit, waarin de toestand en de verwachte ontwikkelingen ten aanzien van natuur, bos en landschap worden beschreven.*”

In de Omgevingswet is hiervoor artikel 20.18 aangepast en luidt het eerste lid als volgt: “*Het Planbureau voor de Leefomgeving brengt ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt beschreven.*” In de nu voorliggende Aanvullingsregeling wordt deze grondslag nader ingevuld door toevoeging van artikel 12.84 (wetenschappelijk onderzoek van de fysieke leefomgeving door het Planbureau voor de Leefomgeving) aan de Omgevingsregeling. De tekst van dit artikel luidt als volgt:

- “*Het Planbureau voor de Leefomgeving brengt rapporten uit over:*
- a. de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu;*
 - b. de ontwikkeling van natuur, bos en landschappen.*”

Bij het vergelijken van de beide teksten valt op dat het Omgevingswetstelsel alleen voorschrijft dat naar de *ontwikkeling* gekeken moet worden, waar dat voorheen *de toestand en de verwachte ontwikkelingen* was.

Onduidelijk is of hiermee een verandering is beoogd of niet. En als hier een verandering mee is beoogd, of deze verandering strookt met het uitgangspunt van een beleidsneutrale omzetting.

In het algemene deel van de toelichting staat op blz. 22 dat “*In deze aanvullingsregeling wordt geborgd dat in dit rapport de verwachte ontwikkelingen ten aanzien van natuur, bos en landschap worden beschreven.*” Wij zien graag dat in de tekst van de regeling zelf geborgd is dat er straks ook zowel naar de toestand als de verwachte ontwikkeling moet worden gekeken.

Openstellen jacht

In deze Aanvullingsregeling worden voor de openstelling van de jacht op vijf soorten zes tijdvakken bepaald (de fazantenhaan en de fazantenhennen 'hebben' verschillende periodes). Dit is een uitwerking van artikel 11.69 Bal.

Het tweede lid van artikel 11.70 van het Bal regelt daarbij dat de jacht op wildsoorten uitsluitend (bij maatwerkregel) gesloten kan worden, in de gehele provincie of een gedeelte daarvan, zolang bijzondere weersomstandigheden dat noodzakelijk maken (in de Wet natuurbescherming staat dat in artikel 3.22, vierde lid).

In de Wet natuurbescherming stond echter ook een grondslag (artikel 3.22 lid 2) om bij ministeriële regeling te bepalen in *hoeverre* de jacht is geopend, waarbij die opening van jacht naar plaats of tijd kan worden beperkt. De mogelijkheid om in tijd en naar plaats te kunnen differentiëren als omstandigheden hierom vragen lijkt, buiten bijzondere weersomstandigheden, niet in het Omgevingswetstelsel te zitten. Terwijl het denkbaar is dat bijvoorbeeld mede in het belang van de realisatie van Natura 2000 doelstellingen in bepaalde gebieden de jacht in broed-, rust-, en foerageergebieden niet kan worden geopend. Onduidelijk is of en hoe dit straks geregeld kan worden.

Daarnaast was in de Wet natuurbescherming zelf opgenomen dat de jacht op soorten niet geopend wordt als de staat van instandhouding in het geding is (artikel 3.22, vijfde lid). In het Aanvullingsplan lijkt deze bepaling ook verschoven te worden naar het niveau van een toelichting. Ook hier hechten wij waarde aan borging op het niveau van AMvB of Regeling.

Omissies

- Onder het stelsel van de Wet natuurbescherming was geregeld dat een wijziging van de (vergunningvrije) grenswaarden voor stikstofdepositie gepubliceerd werd in de Staatscourant. Via het Aanvullingsbesluit is deze regel overgeheveld naar het Omgevingswetstelsel door aan het Omgevingsbesluit artikel 10.20a (kennisgeving wijziging grenswaarden stikstofdepositie) toe te voegen. Dit artikel stelt dat er bij ministeriële regeling een internetadres wordt aangegeven, waar vervolgens elektronisch mededeling wordt gedaan van een wijziging. De ontwerp-aanvullingsregeling lijkt deze grondslag echter niet nader uit te werken, waarmee het de vraag is waar deze mededeling straks te vinden is.
- Opvallend is ook dat de woorden 'Habitatrichtlijn', 'Vogelrichtlijn', 'CITES' enzovoort consequent met kleine letters geschreven worden, terwijl deze woorden zowel in Kamerbrieven en andere stukken van het Ministerie van LNV, rechtspraak, rapporten en adviezen van de Raad van State nog steeds met hoofdletters worden geschreven – zoals we dat gewend zijn uit Wet, Besluit en Regeling natuurbescherming.

Wij hopen dat u de regeling op bovengenoemde punten zult aanscherpen.

Met vriendelijke groet mede namens Vogelbescherming Nederland, LandschappenNL en de Dierencoalitie,

Inger de Bruin
Natuurmonumenten