

Ministerie van Economische Zaken
De heer ir. M.H.P. van Dam, staatssecretaris

Onderwerp: Reactie op 'Aanvullingswet natuur Omgevingswet'
Behandeld door: Ivo Gelsing
Datum: 17 januari 2017

Geachte heer Van Dam,

Met de 'Aanvullingswet natuur Omgevingswet' krijgt de Wet Natuurbescherming haar plaats in de nieuwe Omgevingswet. In samenwerking met onze partners van de Regiegroep Recreatie en Natuur is RECRON intensief betrokken geweest bij het beleids- en wetgevingsproces Natuur- en Omgevingswet.

Algemeen

Voor de 'Rijksnatuurvisie' hadden wij graag een prominente plek gezien in de formele 'Toelichting' op de Natuurwet c.q. Omgevingswet. De Rijksnatuurvisie benoemt de bekende drie B's: 'Beschermen, Benutten en Beleven'. De component 'Beleven' is wat ons betreft onderbelicht gebleven in de balans met en de samenhang van de nieuwe regelgeving tussen natuur en maatschappelijke belangen; meer in het bijzonder het element van de borging van de '*socialeconomische toetsing*'. Onze zorgen over de effecten van de nieuwe regelgeving op de toekomstige bewegingsruimte van recreatie/toerisme/de vrijetijdsector in het algemeen, zijn niet weggenomen. Het bewaken van de integrale gebiedsgedachte is naar wij hopen ook voor u belangrijk gedachtegoed

Onderstaand ons aansluitend commentaar op de 'Aanvullingswet natuur Omgevingswet':

I **Beleidsneutraal: schrap het artikel over de 'rode lijst' en 'kwantificering'**

Er was beloofd de W-Nb beleidsneutraal over te brengen naar de Omgevingswet. Echter, zowel de 'rode lijst' als de resultaten van de 'kwantificering van natuurdoelen' worden wettelijk opgevoerd als omgevingsdocumenten en worden als een separate taak van de minister benoemd, in plaats van deze zaken te gebruiken *binnen de context* van de natuur-(omgevings)visie. Voorts dient het bevoegde gezag ze mee te wegen in zijn beleid.¹ Naar onze mening krijgen ze hierdoor ongewenst extra gewicht en worden deze onderdelen van artikel 1.5 W-Nb niet beleidsneutraal overgebracht.

Voorts werken kwantificering en rode lijsten **niet** mee aan de basisgedachte van de 'Rijksnatuurvisie', waarbij de nadruk ligt op integrale ecosysteembenadering en soortenrijkdom in plaats van individuele natuurdoelfixatie. Separate omgevingsdocumenten zullen separaat meegewogen worden en dan ook niet bijdragen aan een evenwichtige integrale gebiedsbenadering.

¹ Memorie van Toelichting, blz. 23: "... zodat daar in het beleid door de verschillende overheden en natuurbeheerders rekening mee kan worden gehouden."

Vervolgvel 1 behorend bij brief van 17 januari 2017
Aan de minister van I en M, mevrouw M. Schultz van Haegen

1. *Rode lijsten en andere soortenlijsten*
RECRON en de Regiegroep Recreatie en Natuur hebben de afgelopen jaren gewezen op de relativiteit van de rode lijst: iets wat zeldzaam is in Nederland behoeft daarmee nog niet bedreigd te zijn bij de buurlanden.
2. De blijvende verwarring door de verschillende lijsten met overlap daarin (HR/VR, bijlage W-Nb artikel 3.10 soorten en 'rode lijst soorten').

Door nu weer expliciet de 'rode lijst' als omgevingsdocument onder deze wet te brengen, kan er rechtskracht aan worden ontleend; immers, de MvT (blz. 3, 2^e alinea) zegt dat de 'rode lijst' op deze wijze meegewogen kan worden.

Wij vinden dit een onwenselijke situatie want:

1. het vertroebelt het zicht op wat werkelijk bedreigd is en van nature voorkomt in Nederland,
2. naast de HR/VR soorten plus die van artikel 3.10 W-Nb, dienen de provincies met nog een extra lijst rekening te gaan houden.

Conclusie: Het legt daarmee extra soortenbescherming op, wat strijdig is met de uitgangspunten van de W-Nb/O-wet. Het Europese vereiste moet vertrekpunt zijn.

KWANTIFICERING in welke mate (MvT blz. 24)²

Wij hebben ernstige problemen met de tekst in de Memorie van Toelichting op blz. 24. Bijgaande uitspraak in de voetnoot onderstreept nog eens de beperkte rol van 'kwantificeren'. Met de opgenomen tekst in de MvT plus het separate wetsartikel 2.19 lid 6 creëert de wetgever naar onze mening een kop op het EU-beleid.

Aanbeveling: RECRON vraagt nadrukkelijk om de tekst in de MvT aan te passen en de rode lijst en kwantificeringverplichting in de context van de omgevingsvisie te plaatsen en geen separate wettelijke artikelstatus te geven.

II Sociaaleconomische toetsing toepassen conform Wet-Nb / HR vereiste

In de preambule en in artikel 2.3. Habitatrichtlijn spreekt men over medeweging van o.a. economische omstandigheden bij de maatregelen; dit omdat de aanwijzingsbesluiten puur op ecologische gronden worden gemaakt. Dit vereiste is overgenomen in de Wet-Nb onder artikel 1.10 lid 3³. Het wetsartikel is van toepassing op **bijna alle maatregelen** uit de Wet natuurbescherming.

² Uitspraak 201406166/1/R2

37.2. De Afdeling overweegt dat het betoog van de Werkgroep miskent dat aan aantallen voor soorten die worden genoemd in de instandhoudingsdoelstellingen geen bindende betekenis toekomt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 november 2008 in zaak nr. 201406166/1/R2) verplichten noch artikel 10a van de Nbw 1998 noch de Vogel- of de Habitatrichtlijn ertoe om de doelen voor bepaalde soorten te kwantificeren. Verder zijn de genoemde aantallen volgens het Natura-2000 Doelendocument uit 2006 en de Nota van Antwoord uit 2007 geen streefaantallen, maar zijn zij slechts een indicatie voor de gewenste draagkracht van het gebied en vormen ze een hulpmiddel bij het bepalen van de te nemen beheermaatregelen. Vergelijk de uitspraak van 15 juni 2011 in zaak nr. 200802545/1.

³ Artikel 1.10 lid 3 zegt: Elk bestuursorgaan houdt bij het treffen van maatregelen op grond van deze wet (Wnb) rekening met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden, onverminderd de artikelen 2.1., eerste lid, 2.8, met uitzondering van het negende lid, 3.3., vierde lid en 3.8 vijfde lid.

Vervolgvel 2 behorend bij brief van 17 januari 2017
Aan de minister van I en M, mevrouw M. Schultz van Haegen

Het onderhavige concept wetsvoorstel wil deze vereisten nu uitsluitend bij AMvB regelen en dan nota bene ook nog bij een beperkt aantal artikelen, terwijl er veel meer maatregelen onder deze scoop vallen, zowel in de AMvB's als in het aanvullingswetsvoorstel. In het onderhavige wetsvoorstel is dit bijvoorbeeld bij het afsluiten van gebieden en het opstellen van een natuur/omgevingsvisie aan de orde. In het wetsartikel W-Nb 1.10 lid 3 wordt ook de zgn. 'andere handeling' onder bovenstaande sociaal-economische weging gebracht. Ook deze 'andere handeling' moet in onderhavige wet en straks in de AMvB onder de sociaaleconomische toetsing vallen.

Aanbeveling: Er zijn mogelijk twee wegen te bewandelen

1. Aan artikel 2.1. lid 3 Omgevingswet een tekst toevoegen, wellicht met navolgende inhoud? Het bestuursorgaan houdt rekening met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden voor zover het de uitvoering betreft van de maatregelen die verband houden met wettelijk verplichtingen voor natuur en Natura-2000 beleid. Deze afweging is niet van toepassing op de artikelen..... (zie uitzondering W-Nb 1.10 lid 3, zie voetnoot).
2. Of zowel in de Omgevingswet als in alle AMvB's de maatregelen screenen die hiervoor in aanmerking komen en daaraan de bovenstaande tekst per artikel toevoegen.

Afsluiten van gebieden als laatste redmiddel, derhalve sociaaleconomische toetsing

Het afsluiten van gebieden is een maatregel die onderworpen is aan de economische weging en wordt beschouwd als ultimum remedium⁴. Daarom nogmaals een pleidooi om bij dit wetsartikel expliciet de economische medeweging te benoemen, dan wel impliciet/generiek via het artikel 2.1. lid 3 omgevingswet als extra voorwaarde aan te vullen.

Stapelning van gebiedsprogramma's en borging vergunde rechten via het Natura-2000 beheerplan

Zoals bekend, staat RECRON zeer kritisch tegenover de programmatische aanpak stikstof (PAS). Dit omdat er nu al een teveel is aan programma's, waardoor diverse verplichtingen zich gaan stapelen, onvoldoende bekend zijn in het veld of soms zelfs tegengesteld werken. Het 'afstemmingsvereiste' van de Omgevingswet is op papier simpel, maar in de praktijk werkt het niet omdat er op provincie- en gemeentehuizen niet altijd integraal gewerkt wordt. De afdeling die zich bijvoorbeeld bezighoudt met maatregelen PAS is vaak een andere dan die van KRW of Natura-2000!.

De programma's (Natura, PAS, fijnstof, NN, KRW etc.) kennen alle een zorgvuldig en langdurig proces van opbouw, waarbij er afspraken zijn gemaakt in het kader van uitvoeringsmaatregelen. Deze maatregelen zijn bij Natura-2000 op rechtsgevolg gericht, en werken mits conform uitgevoerd, ook pseudo vergunnend. Een ondernemer wil zich dus hieraan kunnen houden en mag niet door een ander programma 'overruled' worden waarbij er navenant rechtsonzekerheid ontstaat.

⁴ Juridisch advies van de gezamenlijke provincies; JAN advies 2010, Memorie van Toelichting Wnb 2012

Vervolgvel 3 behorend bij brief van 17 januari 2017
Aan de minister van I en M, mevrouw M. Schultz van Haegen

Aanbeveling:

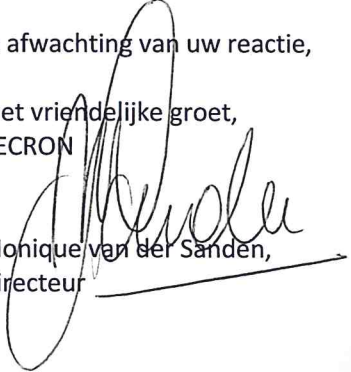
1. Begrens ter voorkoming van prioriteringsproblemen en bestuurlijke fricties de programmatische aanpak voor een limitatief aantal onderwerpen en voorzie bij de implementatie in een handleiding (EZ/IPO) hoe om te gaan met onderlinge prioritering.
2. Houd op nationaal niveau wel een uitzonderingsmogelijkheid voor een wenselijk nieuw programma open.

Ten slotte

Omdat deze zo belangrijke W-Nb een zeer lange wetsgeschiedenis kent met vele debatten en zorgen, lijkt het ons raadzaam het 'Aanvullingsbesluit Natuur' eveneens ter consultatie voor te leggen aan de maatschappelijk organisaties en niet alleen in de voorhang bij de Staten-Generaal.

In afwachting van uw reactie,

met vriendelijke groet,
RECRON



Monique van der Sanden,
Directeur