

Ministerie van Economische Zaken
Staatssecretaris Van Dam
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

IBAN NL 58 INGB 0666 0285 24
BIC INGBNL2A

KvK nr. 40516730

Datum 20 januari 2017
Behandeld door Anna Herweg
Telefoonnummer 06-10547217
Ons kenmerk 21120145
Onderwerp Reactie Groene organisaties Aanvullingswet natuur

Geachte heer Van Dam,

De Nederlandse natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties (hierna: de groene organisaties)¹ hebben met veel belangstelling kennis genomen van het aanvullingswetsvoorstel natuur, waarmee de Wet natuurbescherming zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Hierbij sturen wij u onze gezamenlijke reactie.

Zuiverheid in de besluitvormingsprocedure gewenst

Allereerst merken wij op dat het totaalplaatje ontbreekt, omdat de ontwerpteksten voor het aanvullingsbesluit natuur en de aanvullingsregeling natuur nog ontbreken. Die zijn van essentieel belang om de implicaties van de voorgestelde wijzigingen te overzien, omdat daarin vrijwel alle inhoudelijke normen worden opgenomen. De memorie van toelichting en de overzichtstabellen bieden daarvoor onvoldoende duidelijkheid, omdat daarin grotendeels wordt volstaan met algemene verwijzingen naar de uitvoeringsregelgeving.

- *Wij verzoeken u om de ontwerpteksten van het aanvullingsbesluit en de aanvullingsregeling ter consultatie voor te leggen voordat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is gestart. Alleen wanneer het totale pakket aan regels bekend is, kan immers goed worden overzien wat de consequenties zijn van de stelselherziening voor de praktijk.*

¹ Mede namens Soortenbescherming Nederland (samenwerking van Vogelbescherming Nederland, de Vlinderstichting, Stichting RAVON, Zoogdiervereniging, FLORON en EIS Kenniscentrum Insecten), Waddenvereniging, LandschappenNL, Dierencoalitie (18 organisaties), Natuur- en Milieufederaties, Dierenbescherming, Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging, Stichting De Noordzee, Wereld Natuur Fonds, IVN, Samenwerkingsverband Nationale Parken, Milieudefensie, Natuur & Milieu, Stichting Goois Natuurreservaat, Stichting Das & Boom en Vereniging Nederlands Cultuurlandschap.

Aan Ministerie van Economische Zaken
Datum 20 januari 2017
Ons kenmerk 21120145
Onderwerp Reactie Groene organisaties Aanvullingswet natuur
Pagina 2 van 5

Zorgvuldig, beleidsneutraal en integraal

De groene organisaties hebben in het verleden aangegeven dat het van groot belang is dat de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet op een zorgvuldige en integrale wijze geschiedt. De memorie van toelichting geeft aan dat de Wet natuurbescherming en alle daarin opgenomen normen en instrumenten ongewijzigd ("beleidsneutraal") worden gecontinueerd in de Omgevingswet en de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur en dat geen afbreuk wordt gedaan aan het beschermingsniveau.

Wij ondersteunen het beleidsneutraal omzetten en vatten dat op als dat alles wat nu in de Wet natuurbescherming staat ook echt goed terugkomt in de Omgevingswet dan wel de uitvoeringsregelgeving, en er dus geen afzwakking van bescherming of de intenties van de wet plaatsvindt. Uit het voorliggende wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting blijkt dat die beleidsneutraliteit niet altijd daadwerkelijk wordt waargemaakt.

- *Wij vragen om meer waarborgen op te nemen in (de uitvoeringsregelgeving van) de Omgevingswet om te verzekeren dat de inhoud van de Wet natuurbescherming zo integraal als mogelijk wordt overgenomen.*
- *Daarnaast vragen wij om een duidelijk overzicht (een extra tabel) waarin is aangegeven wat er wél verandert in de Omgevingswet ten opzichte van de Wet natuurbescherming (inhoudelijk en procedureel, bijv. beslistermijnen vergunningen).*

Opnemen inhoudelijke bepalingen en vereisten

Sommige inhoudelijke bepalingen met bijbehorende vereisten uit de Wet natuurbescherming worden niet in het wetsvoorstel opgenomen (natuurvisies, doelstellingen, algemene zorgplicht, programmatische aanpak), omdat ze worden verondersteld materieel te worden gedekt door de (veel algemenere) bepalingen met doelstellingen, zorgplicht, omgevingsvisie en programma's uit de Omgevingswet. Gevaar is daarmee dat natuurbescherming niet meer de aandacht krijgt die het nodig heeft en ook vereist is op grond van internationale verplichtingen.

- *De algemene vereisten die zijn opgenomen in de relevante bepalingen uit de Wet natuurbescherming moeten een nadrukkelijke plek krijgen in (de uitvoeringsregelgeving van) de Omgevingswet. Dat zou deels vorm gegeven kunnen worden door specifieke instructieregels op te nemen in de uitvoeringsregelgeving.*
- *Daarnaast is een betere toelichting nodig ten aanzien van deze bepalingen in de memorie van toelichting.*

Definieer "natuur"

Ten aanzien van de doelstellingen van artikel 1.10 van de Wet natuurbescherming wordt volstaan met de toevoeging in artikel 1.3 onder a dat de wet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, "ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur".

Aan Ministerie van Economische Zaken
Datum 20 januari 2017
Ons kenmerk 21120145
Onderwerp Reactie Groene organisaties Aanvullingswet natuur
Pagina 3 van 5

Deze toevoeging onderschrijven wij, maar wij vinden het van belang dat het begrip “natuur” als onderdeel van de fysieke leefomgeving expliciet wordt gedefinieerd in de bijlage bij de wet vergelijkbaar met de manier waarop dat is gedaan voor andere onderdelen van de fysieke leefomgeving (landschappen, bodem, etc.).

- *Voeg een definitie van natuur toe. Deze definitie zou kunnen luiden: “alle in het wild levende dieren, planten, andere organismen en hun leefomgeving, natuurlijke habitats en biotopen, en de ecosystemen waarvan zij deel uitmaken”. Ook het behoud en herstel van biologische diversiteit zou duidelijker onderdeel moeten zijn van de goede omgevingskwaliteit, hetgeen in ieder geval in de memorie van toelichting zou moeten worden vermeld.*

Zorgplicht

De zorgplicht uit artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming wordt verondersteld te worden gedekt door de zorgplicht uit artikelen 1.6 t/m 1.8 van de Omgevingswet. Het is de vraag of dit volstaat om te verzekeren dat de zorgplicht uit de Wet natuurbescherming wordt nageleefd, omdat die specifiek is gericht op Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en alle in het wild levende planten, dieren en hun directe leefomgeving.

- *Neem een specifieke zorgplicht op in de uitvoeringsregelgeving, vergelijkbaar met de manier waarop dat voor andere omgevingsbelastende activiteiten wordt gedaan.*

Overnemen eisen voor de natuurvisie

De Wet natuurbescherming schrijft voor dat er een natuurvisie moet worden opgesteld op nationaal en provinciaal niveau, en de wet bepaalt wat daarin moeten worden opgenomen. In het aanvullingswetsvoorstel wordt gesteld dat natuur een onderdeel moet zijn van de omgevingsvisie, maar ontbreken alle inhoudelijke eisen die daaraan worden gesteld in de Wet natuurbescherming.

- *Benoem de eisen voor de omgevingsvisie voor wat betreft natuur specifiek. Deze (minimum)eisen zouden op zijn minst expliciet moeten terugkomen in de memorie van toelichting. Bij voorkeur zouden hier specifieke instructieregels voor moeten worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving.*

Betere waarborgen rechtszekerheid

Ook op het punt van overzichtelijkheid en rechtszekerheid zijn er verbeteringen nodig. Uit het aanvullingswetsvoorstel blijkt dat de Wet natuurbescherming volledig uit elkaar wordt getrokken en verdeeld wordt over alle hoofdstukken van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving. Dit gaat ten koste van de helderheid en overzichtelijkheid die de Wet natuurbescherming karakteriseert, zoals in de hoofdstukken die betrekking hebben op gebiedsbescherming, soortenbescherming en houtopstanden. De voorgestelde stelselherziening en wijzigingen zijn bovendien dusdanig ingrijpend dat dit op gespannen voet staat met het beginsel van rechtszekerheid. Wij hebben straks een paar jaar kunnen wennen aan de nieuwe Wet natuurbescherming en dan gaat alles weer totaal anders.

Aan Ministerie van Economische Zaken
Datum 20 januari 2017
Ons kenmerk 21120145
Onderwerp Reactie Groene organisaties Aanvullingswet natuur
Pagina 4 van 5

- *De continuïteit moet beter worden gewaarborgd in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Ook is een goed begeleidingstraject nodig om de transitie soepel te laten verlopen.*

Belangrijk voor de praktijk is dat de termijnen voor het beslissen op een aanvraag voor een vergunning of ontheffing onder de Wet natuurbescherming korter worden onder de Omgevingswet, behalve bij meervoudige vergunningaanvragen of als de procedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard. In de praktijk komt het vaak voor dat de beslistermijn die wordt gehanteerd onder de Wet natuurbescherming wordt overschreden, dus het is de vraag of het verstandig is om een nog kortere termijn voor te schrijven die praktisch gezien niet haalbaar is.

- *Beter is het om de langere termijn te hanteren die wordt gehanteerd voor meervoudige vergunningaanvragen, behoudens gevallen waar afdeling 3.4 Awb wordt toegepast.*

Continuïteit en integraliteit

Verder kan worden opgemerkt dat in het aanvullingswetsvoorstel en de memorie van toelichting geen rekening is gehouden met het feit dat verschillende bepalingen van de Wet natuurbescherming niet in werking zijn getreden. Dat geldt o.a. voor artikel 4.6. Daardoor zouden provincies en gemeenten vrijheid hebben om (zonder beperkingen) extra regels te stellen voor de bescherming van waardevolle houtopstanden (kapverboden dus). Immers in artikel 4.6 staat dat zij dit slechts in zeer beperkte gevallen mogen. De verwerking hiervan zien wij niet terug in het aanvullingswetsvoorstel. De memorie van toelichting vermeldt op pagina 100 nog de beperkte bevoegdheid van gemeenten met verwijzing naar artikel 4.6. Dat is dus niet in lijn met de brief en lijkt ons een vergissing.

Er ontbreken in de bijlage van het wetsvoorstel ook veel begrippen die in de Wet natuurbescherming zijn gedefinieerd en ook terugkomen in de Omgevingswet (o.a. houtopstanden, staat van instandhouding). Een deel daarvan zou alsnog in de bijlage moeten worden opgenomen. Dat geldt in ieder geval voor de begrippen die zonder duidelijke redenen ook niet worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving, blijkens de overgangstabel (zoals de cruciale begrippen (gunstige) staat van instandhouding van soorten en natuurlijke habitats).

Aan Ministerie van Economische Zaken
Datum 20 januari 2017
Ons kenmerk 21120145
Onderwerp Reactie Groene organisaties Aanvullingswet natuur
Pagina 5 van 5

Tot slot wijzen wij er op dat de Omgevingswet voorziet in een integraal wettelijk kader voor de fysieke leefomgeving dat vrijwel alle aspecten van natuur zou moeten dekken. Dat zou de kans moeten bieden om er echt een samenhangend geheel van te maken. Dit blijkt te weinig uit het aanvullingswetvoorstel en de toelichting. Wat is nou precies de meerwaarde voor de natuur om dit in één wet te regelen? Hoe zit het met de samenhang tussen de bepalingen die thans in de Wet natuurbescherming staan en de bepalingen die betrekking hebben op natuur in andere wetten (zoals de Waterwet en de Wet ruimtelijke ordening) die ook worden geïntegreerd in de Omgevingswet of die nog als zelfstandig instrument blijven bestaan (bijvoorbeeld de Visserijwet). Dat is meer dan de enkele vermelding dat er straks van meet af aan rekening wordt gehouden met het belang van natuur en dat alle vergunningplichten overzichtelijk bij elkaar staan in één AMvB.

Wij verzoeken u om met bovenstaande rekening te houden bij het vaststellen van het definitieve wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, consisting of a long, sweeping horizontal line that curves upwards at the end, with a smaller, more complex scribble underneath it.

Marc van den Tweel
Algemeen Directeur