



Betreft: internetconsultatie stelselwijziging omgevingsrecht

's Graveland, 11 april 2012

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

De onderaan deze brief vermelde Nederlandse natuur- landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties ('de groene organisaties') hebben kennis genomen van de Kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht die op 13 maart 2012 voor consultatie is gepubliceerd. De intentie om een duidelijker structuur aan te brengen in de veelheid aan wetten, plannen en besluiten op het gebied van het omgevingsrecht ondersteunen wij. Wij hopen dat het wetsvoorstel dat op basis van deze Kabinetsnotitie vorm zal krijgen, een stap voorwaarts zal zijn op het gebied van duidelijkheid en begrijpelijkheid.

Tegelijkertijd zijn wij ook bezorgd over de invulling die gegeven zal gaan worden aan dit wetsvoorstel. Zoals in de notitie treffend wordt samengevat gaat het hier om een veelheid aan belangen die alle een plaats moeten krijgen in de wet: economische ontwikkeling, waterveiligheid, grondstoffenvoorziening, watervoorziening, (duurzame) energievoorziening, woningbouw, bereikbaarheid, landbouw, milieukwaliteit, natuur en cultuurhistorie. Een wet die al deze belangen in zich bergt en ook nog leesbaar en van een aanvaardbare omvang is, loopt het risico te algemeen en wellicht zelfs vrijblijvend te worden, en geen recht te doen aan de specifieke bescherming die ieder van die belangen verdient. In deze reactie zullen de groene organisaties duidelijk maken hoe de voorgestelde aanpak in deze Kabinetsnotitie soms op gespannen voet staat met de wijze waarop natuur op dit moment beschermd wordt, of zou moeten worden op grond van onder meer Europese en internationale verplichtingen.

Hoewel de Kabinetsnotitie enig inzicht geeft in de uiteindelijke invulling van het wetsvoorstel, is dit naar het oordeel van de groene organisaties niet hetzelfde als inzicht in de wetsbepalingen zelf. Wij gaan er van uit dat de consultatie naar aanleiding van het concrete ontwerp voor een wetsvoorstel (in de planning voorzien voor de periode augustus – oktober 2012) niet alleen beperkt is tot VNG, IPO, UvW, maar dat ook de groene en andere maatschappelijke organisaties daarbij betrokken worden.

In dit commentaar stellen wij die onderwerpen uit de Kabinetsnotitie aan de orde die direct of indirect een negatieve invloed (kunnen) hebben op bescherming van de natuur, waarbij wij onder die bescherming onder meer begrijpen de bescherming van biodiversiteit, landschap, gebieden, water en waterkwaliteit.

1. Rol voor natuurbescherming en bijbehorende regelgeving

Uit paragraaf 6.3 van de Kabinetsnotitie wordt duidelijk dat de 'ruimtelijk relevante' onderdelen van het voorstel voor een Wet natuurbescherming in een later stadium worden overgezet naar de Omgevingswet. Veel van de materiële beschermingsbepalingen van het wetsvoorstel natuurbescherming zijn ruimtelijk relevant. Voor beschermde gebieden (voorgesteld hoofdstuk 2) en houtopstanden (voorgesteld hoofdstuk 4) is die ruimtelijke relevantie evident. Maar ook de bepalingen betreffende soortenbescherming (voorgesteld hoofdstuk 3) kunnen ruimtelijke relevantie hebben, of dienen in nauwe samenspraak met

ruimtelijke relevante bepalingen te worden toegepast. Het gaat bij soortenbescherming immers mede om bescherming van leefgebieden van soorten, ook waar die leefgebieden niet overeenkomen met aangewezen beschermde gebieden. De Kabinetsnotitie suggereert dat niet-ruimtelijk relevante onderdelen in een aparte wet zullen blijven staan. De groene organisaties vragen zich af of het verantwoord is om een 'knip' te maken in de natuurbeschermingsregelgeving op basis van het criterium 'ruimtelijk relevant'. Zeker nu wij concluderen dat bijna alle natuurbeschermingsbepalingen ruimtelijk relevant zijn, dient de vraag zich aan of er nog een aparte Wet natuurbescherming moet komen voor niet-ruimtelijk relevante onderdelen. Wij menen dan ook dat het overzetten van natuurbeschermingsbepalingen zoals die nu zijn opgenomen in het voorstel voor een Wet natuurbescherming, volledig dient te gebeuren, maar wel onder duidelijke, strikte voorwaarden: een gedegen bescherming van alle relevante natuurbelangen moet in alle facetten van de planvorming en de besluitvorming over de leefomgeving volledig zijn gewaarborgd.

De groene organisaties hebben op 17 november 2011 een reactie gegeven op het voorstel voor een Wet natuurbescherming, waarin wij onze bedenkingen tegen het voorstel uiteen hebben gezet. Een kopie van deze reactie wordt bijgevoegd omdat de inhoud daarvan rechtstreeks relevant is voor de toekomstige inhoud van de Omgevingswet (**bijlage 1**).

Nu het voornemen is om de bescherming van natuurbelangen een integraal onderdeel te maken van de Omgevingswet, dient aan de bescherming van die belangen ook in deze Kabinetsnotitie de nodige aandacht te worden besteed. Daarvan is op dit moment onvoldoende sprake. De wet lijkt blijkens de Kabinetsnotitie vooral de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving tot doel te hebben (zie kader op p. 1) en daar waar in de Kabinetsnotitie wordt gesproken over natuur gaat het vooral om de inpassing van natuurregelgeving in de Omgevingswet. Een uiteenzetting van hoe het natuurbelang zal worden geborgd in de Omgevingswet, ontbreekt. Bescherming van de natuur moet, naast gezondheid en veiligheid van de leefomgeving, in de tekstvoorstellen voor de Omgevingswet expliciet worden opgenomen als doelstelling.

De groene organisaties roepen bovendien op ervoor te waken om, zoals in het voorstel voor een Wet natuurbescherming is gebeurd, te suggereren dat er slechts een tegenstelling zou bestaan tussen bescherming van natuur enerzijds en de meer economische belangen zoals woningbouw en landbouw anderzijds, dat bescherming van natuur een last is die economische ontwikkeling in de weg zou staan. In paragraaf 1 van de Kabinetsnotitie wordt al gezinspeeld op een dergelijke tegenstelling:

“In het dichtbebouwde Nederland verdragen maatschappelijke opgaven rond economische ontwikkeling, waterveiligheid, grondstoffen-, water- en (duurzame) energievoorziening, woningbouw, bereikbaarheid en landbouw zich niet altijd met de bescherming van milieukwaliteit, natuur en cultuurhistorie.”

De groene organisaties zouden willen dat een nieuwe Omgevingswet juist tot doel heeft om de synergie tussen al deze belangen te vergroten. Daar waar echter toch een tegenstelling optreedt tussen economische ontwikkelingen en natuur, dient afdoende belang te worden gegeven aan bescherming van de natuur.

2. Voorgestelde ontwerpprincipes

In de Kabinetsnotitie worden vijf ontwerpprincipes opgevoerd die de Minister zal hanteren bij het opstellen van de Omgevingswet:

- gelijkwaardige bescherming,
- ontwikkelingsgericht en integraal,
- een betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving,
- uitgaan van bestaande verantwoordelijkheidsverdeling,
- vertrouwen als vertrekpunt.

De groene organisaties hebben met betrekking tot een aantal van die principes opmerkingen.

a. Gelijkwaardige bescherming

Hoewel de Omgevingswet veel meer belangen dient dan alleen gezondheid en veiligheid zijn dit de enige belangen waarvoor de Minister expliciet aangeeft dat zij ernaar streeft om bescherming te verbeteren. Voor de andere belangen, waaronder natuur, lijkt alleen het op het zelfde niveau handhaven van bescherming het uitgangspunt. Dat is onvoldoende. Het is namelijk slecht gesteld met de natuur in Nederland. Rond de 80% van de Europees beschermde dier- en plantensoorten en habitattypen in Nederland heeft een zogenoemde ongunstige staat van instandhouding en daarnaast staat een groot aantal soorten op de Rode Lijst als bedreigd of zelfs ernstig bedreigd. Onder meer de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn schrijven voor dat maatregelen genomen moeten worden om de staat van instandhouding van deze soorten en habitats gunstig te maken. Dat betekent dat in veel gevallen bescherming die gelijkwaardig is aan de huidige – ontoereikende - bescherming niet het uitgangspunt mag zijn. Ook voor natuur moet verbetering het uitgangspunt zijn en dat moet tot uitdrukking komen in de Omgevingswet.

b. Gebruiker centraal

Een wet die ook het belang van de natuur beoogt te dienen, mag naar het oordeel van de groene organisaties niet alleen de gebruiker centraal te stellen. Bescherming van de natuur komt onvoldoende tot zijn recht als die primair benaderd wordt vanuit de positie van de gebruiker. Sterker nog, daar waar kwetsbare natuur moet herstellen kan het juist raadzaam zijn om niet de gebruiker maar juist de natuur centraal te stellen. Dit ontwerpprincipe behoeft dan ook aanpassing.

c. Betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving

Aansluiten op Europese regels (gesteld vanuit de EU maar ook vanuit de Raad van Europa, zoals de Europese Landschapsconventie) is naar het oordeel van de groene organisaties een minimaal vereiste voor de Omgevingswet. Als dit echter ook zou inhouden dat er alleen nog wordt geregeld wat Europees is voorgeschreven en dat er, naast Europese natuurbeschermingsregels, geen of slechts minimale nationale natuurbeschermingsregels gesteld worden (onder het motto 'geen nationale koppen'), dan worden nationale belangen geschaad.

Zoals ook al duidelijk gemaakt in de reactie op het voorstel voor een Wet natuurbescherming, bieden de Europese regels niet meer dan een minimaal beschermingsniveau en dan alleen nog voor die onderwerpen die voor alle Europese lidstaten van belang zijn. Er wordt dus ook heel veel *niet* geregeld in Europese regelgeving en het is aan de lidstaten om de Europese regels aan te vullen met regels die specifiek voor de lidstaat van belang zijn. Nederland heeft een eigen identiteit op natuurgebied, in Nederland bestaat een hoge druk op het ruimtegebruik en er is nationale regelgeving nodig om typisch Nederlandse natuurwaarden afdoende te beschermen.

d. Vertrouwen als vertrekpunt

Vertrouwen is naar het oordeel van de groene organisaties essentieel bij het beschermen van natuur en kan tot op zekere hoogte ook de basis vormen voor natuurbescherming. Eerst handhavend ingrijpen als vertrouwen wordt geschaad, zoals de Kabinetsnotitie voorstelt, kan echter bij de bescherming van natuur niet aan de orde zijn. Juist omdat het schaden van vertrouwen en bijbehorend schadelijk handelen vaak onomkeerbare gevolgen heeft (eenmaal gekapte bomen kunnen niet teruggeplaatst worden, vernietigde habitats komen niet zomaar terug etc.) is in het natuurbeschermingsrecht het voorzorgsbeginsel leidend. De mogelijkheid om handhavend in te grijpen als vertrouwen *dreigt* te worden geschaad, is de invulling die vertrouwen zou moeten krijgen bij natuurbescherming.

3. Gebruik van algemene regels

In paragraaf 4.2. onderdeel c. van de Kabinetsnotitie wordt aangekondigd dat bestaande amvb's zoveel mogelijk zullen worden gebundeld en dat waar mogelijk vergunningen worden vervangen door algemene regels. Deze benadering verhoudt zich niet goed met wat Europees wordt voorgeschreven op het gebied

van natuurbescherming. Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie laat zien dat de beoordeling of een project significante effecten veroorzaakt op een Natura 2000 gebied, in hoge mate locatiespecifiek is en dat die effecten moeten worden gezien in samenhang met de effecten van andere projecten (cumulatief effect). Daarnaast schrijven ook de Europese soortenbeschermingsbepalingen voor dat aan de hand van de concrete (plaatselijke) omstandigheden moet worden onderzocht of toestemming kan worden verleend voor het aantasten van het leefgebied (voortplantingsplaatsen, vaste rust- of verblijfplaats) van een beschermde soort. Dit maakt dat het stellen van generieke regels ter vervanging van individuele vergunningen op gespannen voet staat met de gebieds- en soortenbeschermingsbepalingen uit het Europese natuurbeschermingsrecht.

4. Verklaring van geen bedenkingen vervangen door advies

In het voorstel voor een Wet natuurbescherming, wordt uitgegaan van het principe dat bij locatiegebonden projecten niet meer gekozen zal kunnen worden voor een aparte vergunning voor de natuuraspecten, maar dat die natuuraspecten worden betrokken in de omgevingsvergunning, waarbij de instantie die bevoegd gezag zou zijn voor de 'natuurvergunning' wel of niet een verklaring van geen bedenkingen ('vvgb') afgeeft voor de natuuraspecten. Juist doordat deze vvgb een noodzakelijke voorwaarde is voor het kunnen verlenen van een omgevingsvergunning, wordt gewaarborgd dat een instantie met inhoudelijke deskundigheid zich uitsprekt over de natuuraspecten (bij veel gemeenten ontbreekt deze kennis). Omdat de instantie die de vvgb afgeeft de provincie is, wordt bovendien een meer eenduidige en samenhangende aanpak gewaarborgd ten aanzien van – over het algemeen meerdere gemeenten omvattende – natuurgebieden. Vervangen van een vvgb door een niet bindend advies om redenen van vereenvoudiging, zoals wordt voorgesteld in paragraaf 4.2 onderdeel e van de Kabinetsnotitie, betekent in feite dat het betrekken van inhoudelijke en coördinerende deskundigheid op het gebied van natuur, niet meer verplicht is maar facultatief wordt. De groene organisaties menen dat dit in strijd is met de verplichting uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn om cumulatieve effecten te betrekken bij het al dan niet verlenen van toestemming en dat hiermee in te grote mate afbreuk wordt gedaan aan het natuurbelang. Wij bepleiten om deze redenen dan ook het behoud van de vvgb.

5. Facultatieve 'MER light'

In de Kabinetsnotitie wordt voorgesteld om de verplichte advisering door de Commissie MER te beperken tot plannen. Bij alle overige besluiten in het kader van de Omgevingswet mag het verantwoordelijke bestuursorgaan zelf bepalen of advisering door de Commissie MER meerwaarde heeft. Als dat bestuursorgaan al besluit dat een MER zinvol is, kan het zorgen dat de te onderzoeken alternatieven beperkt worden tot alternatieven die 'kansrijk en zinvol zijn voor de besluitvorming', waarbij bovendien een lichte MER-beoordeling plaatsvindt. Naar het oordeel van de groene organisaties brengt deze flexibilisering het risico met zich dat geen advies wordt gevraagd in gevallen waar dat op zijn plaats zou zijn en dat met een strategische keuze van te onderzoeken alternatieven in feite naar een vooraf vaststaande uitkomst wordt toegeschreven. Dat is niet een risico waaraan de Nederlandse natuur blootgesteld zou mogen worden. Als de Omgevingswet bovendien zo wordt ingericht dat belanghebbenden zich hiertegen niet in rechte kunnen verzetten, dan schiet de wet naar het oordeel van de groene organisaties zeer te kort.

6. Houdbaarheid en hergebruik van onderzoeksgegevens

Een besluit dat een ingreep in de leefomgeving mogelijk maakt, moet gebaseerd zijn op deugdelijk en voldoende gemotiveerd onderzoek. Uit het onderzoek moet blijken of het betreffende bestuursorgaan alle

belangen die door het besluit worden getroffen in overweging heeft genomen en of deze belangen op een juiste wijze zijn afgewogen. Deze manier van werken, die wettelijk is vastgelegd in onder andere de Algemene wet bestuursrecht, garandeert dat aan een besluit een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag ligt. In haar Kabinetsnotitie geeft de Minister aan dat deze onderzoekslast vaak als te zwaar wordt ervaren door de praktijk. Daarom is ze van mening dat vernieuwingen moeten worden doorgevoerd om te komen tot een doelmatiger manier van onderzoek doen.

Een van de vernieuwingen heeft betrekking op de houdbaarheid en het hergebruik van onderzoeksgegevens. Het voorstel van de Minister is om het mogelijk te maken dat (zorgvuldig tot stand gekomen) gegevens gedurende een termijn van twee jaar opnieuw gebruikt kunnen worden. Deze benadering zou in strijd kunnen komen met het beginsel dat een bestuursorgaan de ten tijde van het nemen van het besluit bekende feiten en omstandigheden in de belangenafweging van het besluit dient mee te nemen. Ook staat de benadering op gespannen voet met de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Deze schrijven voor dat effecten van plannen en projecten op beschermde habitats en soorten moeten worden onderzocht op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis. Niet altijd zal twee jaar oude kennis aan deze eis voldoen.

De groene organisaties zijn, met de Afdeling advisering van de Raad van State (advies d.d. 25 januari 2012), van oordeel dat de uitvoeringspraktijk veel baat zal kunnen hebben bij centrale gesystematiseerde verwerking van actuele gegevens over het milieu en de natuur in Nederland en dat het permanent beschikbaar stellen van dergelijke gegevens aan overheden en burgers zal leiden tot een belangrijke vermindering van hun onderzoekslasten. Met de Raad van State concluderen wij dat het van groot belang is dat dergelijk systemen worden opgezet, ook als dit betekent dat de overheid een deel van de onderzoekslasten op zich neemt door het samenstellen en onderhouden van informatiesystemen. Natuurgegevens worden al systematisch verzameld en beschikbaar gesteld door de Gegevensautoriteit Natuur. Ook andere informatie is al goed toegankelijk omdat organisaties als Rijkswaterstaat, het RIVM en het CBS hun meetgegevens ter beschikking stellen.

In paragraaf 7 van de Kabinetsnotitie maakt de Minister duidelijk dat zij, in lijn met het advies van de Raad van State en dus ook met de wensen van de groene organisaties, ernaar streeft om gegevens via open standaarden voor het publiek beschikbaar te maken. Wij hopen dat dit voor alle relevante gegevens zal gelden en zijn er van overtuigd dat een relatief geringe investering in openbare accurate informatiesystemen, een "Nationale Databank Ruimte", zich onmiddellijk terugbetaalt in de vorm van eenvoudiger, snellere en betere besluitvorming. De groene organisaties worden graag betrokken bij de uitwerking van deze Databank en van de taken van de databehurende instantie.

7. Flexibiliteit ten koste van natuurbelangen

In de Kabinetsnotitie komt tot uitdrukking dat de huidige normen en regels voor de leefomgeving weinig ruimte bieden en kunnen leiden tot suboptimale keuzes die noodzakelijke of gewenste ontwikkelingen belemmeren. Implementatie van een aantal instrumenten in de Omgevingswet moet een grotere afwegingsruimte creëren, zo wordt gesteld. Genoemd worden de generieke regeling voor programmatische aanpak, flexibiliteit op projectniveau en de experimenteerbepaling. De groene organisaties vrezen dat deze flexibilisering van het omgevingsrecht de deur openzet voor (ongelimiteerde) ruimtelijke ontwikkelingen ten koste van de natuur.

a. Generieke regeling programmatische aanpak

In vervolg op de programmatische aanpak in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en de Programmatische Aanpak Stikstof die met de Crisis- en Herstel wet in de Natuurbeschermingswet 1998 terecht is gekomen, wordt nu voor de hele breedte van het omgevingsrecht de programmatische aanpak mogelijk gemaakt. De groene organisaties menen dat een dergelijke ruime toepassing van de programmatische aanpak zeer waarschijnlijk op gespannen voet staat met de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Bij de invoering van een dergelijke aanpak dient in ieder geval op zijn

minst een duidelijk wettelijk kader te worden geformuleerd met voldoende waarborgen om te garanderen dat (natuur)normen worden gehaald. De groene organisaties sluiten zich aan bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de nieuwe stikstofbepalingen in de Natuurbeschermingswet 1998. De Raad van State adviseerde onder meer dat, in het licht van art. 6, derde lid, Habitatrichtlijn, saldering alleen toelaatbaar kan worden geacht en een individuele beoordeling van de effecten van een project alleen achterwege mag blijven indien met zekerheid is vast te stellen dat het project geen significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben. Als randvoorwaarden noemde de Raad van State dat saldering slechts plaats heeft (a) ten aanzien van een en hetzelfde Natura 2000-gebied en (b) een en dezelfde instandhoudingsdoelstelling. Een afname van depositie op het ene Natura 2000-gebied kan dus niet worden gesaldeerd met een toename van depositie op een ander gebied. Hetzelfde geldt naar het oordeel van de Raad van State voor saldering tussen verschillende habitattypes. In aanvulling daarop merken de groene organisaties op dat het gewenst is dat saldering alleen binnen bepaalde bandbreedtes toegestaan zou mogen zijn.

Toepassing van een programmatische aanpak vraagt ook bijzondere aandacht voor handhaving: hoe en wanneer wordt gecontroleerd of de programmatische doelstellingen worden behaald en welke maatregelen worden genomen als dit niet het geval is. Bij toepassing van globale normen kan de naleving en handhaving van wettelijke voorschriften worden bemoeilijkt, omdat voor overheden en burgers onduidelijk is welke activiteit nu wel en welke niet geoorloofd is.

Gezien het feit dat de ervaringen met programmatische aanpak tot nu toe nog erg beperkt zijn, lijkt het verstandig om de programmatische aanpak vooralsnog alleen voor een bepaalde periode toe te staan en eerst na een grondige evaluatie daarvan te besluiten tot verder voortzetting. Die evaluatie zou in ieder geval moeten inhouden dat kritisch wordt bezien in hoeverre de na te streven waarden ook echt worden gehaald, wat de kosten zijn van de complexe monitoring en handhaving die de programmatische aanpak met zich brengt, of programmatische aanpak in de praktijk ook op grote schaal de beoogde voordelen met zich brengt en of de kosten opwegen tegen de voordelen.

b. Positieve evenredigheid en experimenteerbepaling

Positieve evenredigheid, voorgesteld als beginsel voor de Omgevingswet, maakt het mogelijk om onder omstandigheden van een individuele norm af te wijken ten gunste van andere belangen, mits belangen die met de individuele norm worden beschermd, niet onevenredig worden benadeeld. De Raad van State wijst er terecht op dat het meestal gaat om belangrijke nationale regels ter bescherming van de gezondheid en veiligheid van mens en natuur die niet zonder meer terzijde kunnen worden geschoven. In de Kabinetsnotitie wordt dan ook gesteld dat het uitgangspunt niet toepasbaar zal zijn op dwingend Europese normen en dat in de Omgevingswet zal worden geduïd welke normen 'afweegbaar' zijn. De groene organisaties menen dat het van groot belang is om de effecten van een dergelijk afwijken nauwkeurig te monitoren. De beoordeling dat geen sprake is van het onevenredig benadelen van bepaalde belangen zou niet alleen moeten plaatsvinden op het moment dat de beslissing wordt genomen om af te wijken, maar ook op gezette momenten daarna. Wanneer uit monitoring zou blijken dat toch sprake zou kunnen zijn van een onevenredig benadelen, zou de afwijking onmiddellijk teniet gedaan moeten worden.

Naar het oordeel van de groene organisaties is ook bij toepassing van dit instrument grondige evaluatie noodzakelijk. Deze evaluatie zou mede de gecombineerde toepassing met andere flexibiliteitsinstrumenten moeten betreffen. Als uit de evaluatie zou blijken dat landelijk gezien regelmatig wordt afgeweken *ten nadele* van de natuur en maar weinig wordt afgeweken *ten gunste* van de natuur, dan zou dit naar het oordeel van de groene organisaties reden zijn om positieve evenredigheid als instrument uit de Omgevingswet te halen. Het instrument zou niet een middel mogen zijn om stelselmatig natuurbeschermingsregelgeving opzij te zetten.

Gezien het feit dat het hier gaat om het afwijken van zorgvuldig vastgelegde regels, achten de groene organisaties het bovendien van zeer groot belang dat gebruik van dit instrument met zeer zware motiveringseisen wordt omkleed.

De voorgaande opmerkingen van de groene organisaties met betrekking tot het instrument van de positieve evenredigheid gelden onverkort voor de experimenteerbepaling. In aanvulling daarop merken wij op dat ook hier de eis geldt dat niet van dwingende Europees- en internationaalrechtelijke eisen mag worden afgeweken.

8. Rechtsbescherming

Bij het nieuw in te voeren projectbesluit zal alleen nog beroep in één instantie, te weten bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, mogelijk zijn omdat, zo wordt gesteld, het belangrijk is om snel juridische duidelijkheid te verkrijgen over een project met groot maatschappelijk belang. Ook wordt gesteld dat belanghebbenden die procederen over dergelijke projecten meestal toch doorprocederen tot de Afdeling. Beide zouden redenen zijn om de rechtbankfase over te slaan.

In lijn met de principiële keuze die al in 1994, bij invoering van de Algemene wet bestuursrecht is gemaakt (en nadien in steeds meer wetten is toegepast) voor rechtspraak in twee feitelijke instanties, menen de groene organisaties dat ook in de Omgevingswet rechtspraak in twee instanties over de hele breedte van de (voor beroep vatbare) besluitvorming zou moeten gelden. Wij menen dat rechtspraak in twee feitelijke instanties een effectieve vorm van rechtspleging is, dat het de zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak ten goede komt, dat er ruimte is voor hogere rechters om aan rechtsvorming te doen en dat het aan partijen een mogelijkheid van herkansing biedt. Zeker bij het type projecten waarop een projectbesluit blijkens de Kabinetsnotitie betrekking lijkt te gaan hebben, is het van groot belang dat rechterlijke toetsing zo zorgvuldig mogelijk gebeurt. Beroep in twee instanties voorziet hierin. Voor de volledigheid voegen de groene organisaties hieraan toe dat de bestaande rechtsbescherming tegen het bestemmingsplan straks ook moet bestaan tegen de omgevingsverordening.

Conclusie

Het belang van de natuur is een kwetsbaar belang en een belang dat onder grote druk staat in het drukbevolkte Nederland. De groene organisaties zien in de nieuwe Omgevingswet een kans om dit belang de bescherming te geven waarop het, op grond van Europese en internationale natuurbeschermingsregels maar ook op grond van zijn intrinsieke waarde recht heeft. Wij zien een kans om natuurbescherming zo in te vullen dat daarmee niet alleen aan minimale Europese en internationale verplichtingen wordt voldaan, maar dat zelfstandig wordt beoordeeld welke natuurbelangen voor Nederland belangrijk zijn en dat ook die belangen de bescherming krijgen die zij nodig hebben.

Wij zien hoe een weging te goede trouw van de diverse belangen die spelen in het omgevingsrecht juist bij kan dragen aan een betere bescherming van de natuur. Wij zien echter ook het gevaar dat het natuurbelang in de nieuwe Omgevingswet ondersneeuwt onder andere meer economisch getinte belangen, of dat het wordt uitgehold door veelvuldige toepassing van voorgestelde flexibele instrumenten.

Wij vragen de Minister van Infrastructuur en Milieu om bij het opstellen van haar voorstel voor een Omgevingswet aan de bescherming van de natuur hoge prioriteit te geven en om ervoor te zorgen dat dit voorstel een zodanige invulling krijgt dat de natuur in Nederland wordt behouden en waar nodig hersteld. Wij zijn van mening dat het onverantwoord is een 'knip' te maken in de natuurbeschermingsregelgeving en roepen op de natuurbeschermingsbepalingen die nu zijn opgenomen in het voorstel voor een Wet natuurbescherming volledig over te zetten naar de nieuwe Omgevingswet. De in deze reactie geformuleerde aandachtspunten zouden als minimale leidraad moeten fungeren voor het waarborgen van het natuurbelang in dat wetsvoorstel.

Met vriendelijke groet,



ir. J.J. de Graeff
algemeen directeur
Natuurmonumenten

namens:

De 12 Landschappen
Coalitie DierenwelzijnsOrganisaties Nederland
Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging
Landschapsbeheer Nederland
Natuurmonumenten
De Natuur en Milieufederaties
RAVON
Stichting De Noordzee
Stichting Veld Onderzoek Flora en Fauna
De Vlinderstichting
Vogelbescherming Nederland
De Waddenvereniging

Bijlage 1

Geachte heer Bleker,

De onderaan deze brief vermelde Nederlandse natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties hebben kennis genomen van het ontwerp van het wetsvoorstel natuur en de daarbij horende memorie van toelichting, die op 6 oktober 2011 voor consultatie zijn gepubliceerd. Evaluatie van de bestaande natuurwetgeving in 2008 leidde tot de conclusie dat het zinvol zou zijn om de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet en de Boswet te integreren. Wij hebben met instemming gezien dat drie wetten op een samenhangende manier zijn samengevoegd.

Materieel gezien is echter een geheel verkeerde richting ingeslagen: met dit ontwerp wetsvoorstel worden decennia van gericht natuurbeleid in één beweging over boord gezet en worden gebieden en diersoorten op grote schaal vogelvrij verklaard. Een onderbouwing hiervoor ontbreekt of is minimaal en eenzijdig. Over deze ontwikkelingen maken onze organisaties zich grote zorgen en wij menen dat het Nederlands natuurbeschermingsrecht niet op deze manier mag worden uitgehold.

De ondertekenende organisaties zullen ook ieder afzonderlijk commentaar geven op het ontwerp wetsvoorstel. In dit gezamenlijke commentaar stellen wij de voor ons meest zorgwekkende onderwerpen aan de orde. Dit zijn onderwerpen die bij ieder van onze organisaties leven en waarbij de voorgestelde aanpak tot unanieme afkeuring leidt. Wij roepen u op om:

- Voor Nederland belangrijke en specifieke natuurwaarden te beschermen
- Voor Nederland relevante gebieden en soorten te beschermen
- De lijst met bejaagbare soorten niet uit te breiden
- Volledig te voldoen aan de Europese en internationale natuurbeschermingsverplichtingen
- Niet te vergeten dat de natuur van grote economische waarde is

Minimale 'Europese' bescherming onvoldoende

Exemplarisch voor de gedachten die ten grondslag liggen aan dit ontwerp wetsvoorstel, zijn de volgende zinnen uit de Memorie van Toelichting:

“De huidige wetgeving is nog te zeer opgezet vanuit het oorspronkelijke nationale wettelijke stelsel, dat primair diende voor de realisatie van nationale beleidsdoelstellingen op het vlak van natuurbescherming. Dat stelsel is geleidelijk aangepast en uitgebreid om het in overeenstemming te brengen met de internationale verplichtingen. Dat heeft het gecompliceerd en ontoegankelijk gemaakt, en waar de wetgeving nog regels bevat die niet zijn gebaseerd op internationale verplichtingen, ook onnodig belastend voor burgers en ondernemers. (MvT p. 11, cursivering toegevoegd).

Deze benadering is zorgwekkend, omdat de Europese regels niet meer doen dan het bieden van een minimaal beschermingsniveau en dan alleen nog voor die onderwerpen die voor alle Europese lidstaten van belang zijn. Er wordt dus ook heel veel niet geregeld in Europese regelgeving en het is aan de lidstaten om de Europese regels aan te vullen met regels die juist voor de lidstaat van belang zijn. Die specifieke rol voor de eigen Nederlandse regelgeving wordt met dit ontwerp wetsvoorstel tot nul gereduceerd: er wordt nauwelijks meer gedaan dan wat Europees minimaal is voorgeschreven. Daarmee ontkent u de eigen Nederlandse identiteit op natuurgebied en de specifieke Nederlandse situatie waarin een hoge druk op het ruimtegebruik bestaat.

Daarnaast blijkt het ontwerp wetsvoorstel bovendien tal van elementen te bevatten waarmee onder de noemer “rek en ruimte” simpelweg in strijd met Europees en ander internationaal recht wordt gehandeld. Een paar voorbeelden:

- de staatssecretaris laat het aan burgers en ondernemers zelf over om te bepalen of hun projecten mogelijk een significant effect hebben op een Natura 2000 gebied. Dat is in strijd met artikel 6 van de Habitatrictlijn;
- bij provinciale verordening kunnen generiek projecten met significante effecten op Natura 2000 gebieden van een vergunningplicht worden uitgesloten en bij ministeriële regeling kunnen generiek

categorieën van effecten worden aangewezen als niet-significant voor die gebieden. Ook dat is in strijd met artikel 6 van de Habitatrictlijn, zeker gezien in het licht van het voorzorgsbeginsel;

- de strikte verboden om onder meer dieren te doden, te vangen en te verontrusten en planten te plukken en te vernielen. zijn nu zo opgeschreven dat zij in de praktijk niet handhaafbaar zijn. Dat leidt tot strijd met artikel 12 van de Habitatrictlijn en artikel 5 van de Vogelrichtlijn;
- bij schadebestrijding op grond van dit ontwerp wetsvoorstel geldt niet de verplichte Europese voorwaarde dat „geen andere bevredigende oplossing“ bestaat. Dat is in strijd met artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrictlijn.

De Nederlandse natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties vinden dat het Nederlandse natuurbeschermingsrecht de voor Nederland belangrijke en specifieke natuurwaarden moet blijven beschermen en dat met dit wetsvoorstel volledig voldaan moet worden aan de Europese en internationale natuurbeschermingsverplichtingen.

Typisch Nederlandse natuurwaarden vogelvrij

Het samenhangende stelsel van Natura 2000, EHS en Beschermde Natuurmonumenten is, zo blijkt uit ecologische rapporten, op zijn minst nodig om aan Europeesrechtelijke natuurbeschermingsverplichtingen te kunnen voldoen. Uit een rij van recente rapporten van onder meer het Milieu- en Natuurplanbureau, de Algemene Rekenkamer en Alterra, blijkt dat de staat van instandhouding van Europees beschermde natuurwaarden in Nederland slecht is en dat bescherming van Natura 2000-gebieden alléén niet voldoende is om aan de Europeesrechtelijke en andere internationale verplichtingen te voldoen. Het is dus ook voor de bescherming van de Europese soorten en habitats noodzakelijk dat een groter areaal aan natuur afdoende wordt beschermd, waaronder in ieder geval de EHS en de Beschermde Natuurmonumenten. Het limiteren van de gebiedsbescherming tot enkel en alleen de Natura 2000 gebieden leidt tot strijdigheid met Europese en internationale verplichtingen. Alleen al om die reden moet dit stelsel op juiste wijze wettelijk blijven verankerd.

Dit stelsel zorgt er bovendien voor dat Nederlandse natuur- en landschapswaarden behouden blijven. Beschermde Natuurmonumenten zijn gebieden die niet alleen zijn geselecteerd vanwege de te beschermen natuurwaarden, maar ook omdat het hier van belang was om voor het drukke, volgebouwde Nederland belangrijke waarden zoals weidsheid, stilte en nachtelijk duister te beschermen, zodat Nederlanders daar ook in de toekomst van kunnen blijven genieten.

De voorgestelde wijziging van het wettelijk stelsel bewerkstelligt dat:

- de Beschermde Natuurmonumenten die niet samenvallen met Natura 2000 gebieden, alle bescherming verliezen, en
- de typisch Nederlandse doelen, waaronder de voor de beleving en recreatie en toerisme zo belangrijke doelen op het gebied van rust, ruimte, weidsheid en nachtelijk duister, nergens in Nederland meer gelden.
- er alleen nog beschermd wordt in Europese Natura 2000 gebieden en alleen nog op waarden die Europees relevant worden bevonden.

Dit is een onaanvaardbare vermindering van de Nederlandse natuurbescherming, nu er op geen enkele wijze wordt onderbouwd of, en zo ja, welke belangenafweging aan deze beslissing ten grondslag ligt en evenmin wordt stilgestaan bij de vraag of door een dergelijk schrappen de Nederlandse afspraken in het kader van het Biodiversiteitsverdrag nog kunnen worden nagekomen en of hiermee de verplichting tot het beschermen van de leefmilieus van bijlage I en II soorten van het Verdrag van Bern worden nagekomen.

Ook menen wij dat met het schrappen van de Beschermde Natuurmonumenten (in combinatie met de geplande minimale invulling van de EHS), een bepaalde „bufferfunctie“ zal verdwijnen die relevant is voor het halen van de Natura 2000 beschermingsdoelstellingen. Omdat de staat van instandhouding in de meeste Natura 2000 gebieden al zo slecht is, zal er weinig tot geen marge meer zijn om activiteiten te ondernemen, omdat iedere verstoring die daarbij hoort al snel een negatief effect heeft op de staat van instandhouding. Indien Nederland de Natura 2000-doelstellingen wil halen (een verplichting) zullen de activiteiten van ondernemers in of nabij Natura 2000 gebieden paradoxaal genoeg misschien wel aanzienlijk meer beperkt moeten worden in vergelijking met de huidige situatie.

Wij bepleiten dat een wettelijke basis behouden blijft voor bijzondere belevingswaarden zoals rust, ongereptheid en natuurschoon en dat de gebieden waar die waarden tot uitdrukking komen beschermd blijven. Hierdoor kan bovendien de naleving van Europese verplichtingen worden bevorderd en hoeven de Natura 2000 gebieden niet „op slot“.

Soortenbescherming minimaal

Met dit ontwerp wetsvoorstel verdwijnt ook de bescherming van zo'n 150 dier- en plantensoorten die op grond van de huidige regelgeving wel die bescherming genieten. Daarvoor in de plaats komt voor een selecte groep diersoorten (zoogdieren, amfibieën en reptielen), een verbod op opzettelijk doden in combinatie met een „zorgplicht“. Dit betekent onder meer dat:

- voor de voorheen strikt beschermde zoogdieren, amfibieën en reptielen geldt dat het niet meer verboden is om ze te vangen of te verontrusten en om hun holen te vernielen; dit geldt bijvoorbeeld voor de das, een soort waarmee het juist dankzij wettelijke beschermingsmaatregelen - ook van zijn burchten - en gericht beleid op dit moment weer redelijk goed gaat
- vissoorten als grote modderkruiper en beekprik, vermeld als respectievelijk kwetsbaar en bedreigd op de Nederlandse Rode Lijst, niet meer strikt worden beschermd en dus ongehinderd gevangen en gedood mogen worden;
- alle planten die hun strikte bescherming verliezen (waaronder meerdere zeldzame orchideeënsoorten), nu ongehinderd geplukt, verzameld, afgesneden, ontworteld en vernield mogen worden;
- een flink aantal zeldzame Nederlandse vlindersoorten, waaronder de iepenpage die als ernstig bedreigd op de Nederlandse Rode Lijst staat, ongestraft kunnen worden gevangen, gedood en verstoord.

Meest schokkend is nog wel dat er in het ontwerp wetsvoorstel een onderbouwing van deze rigoureuze keuzes volledig ontbreekt. Hoe ziet u de intrinsieke waarde van deze dieren? Doet dit wetsvoorstel voldoende recht aan die intrinsieke waarde? Gaat het goed met een bepaalde soort? Kan de soort zonder de nu bestaande strikte bescherming? Hoe zal de soort zich

ontwikkelen zonder de nu geldende bescherming? Is dit in overeenstemming met de door Nederland gemaakte afspraken in het kader van het Biodiversiteitsverdrag? Hoe ziet u de investeringen die gedaan zijn in de afgelopen decennia tot behoud van deze soorten, niet alleen door de overheid maar ook door particulieren die de natuur een warm hart toedragen? Is dat allemaal weggegooid geld? Dit zijn stuk voor stuk vragen waar de MvT zelfs niet het begin van een antwoord op geeft.

Wij menen dat het op deze schaal opheffen van de bescherming van voor Nederland relevante soorten niet zou mogen plaatsvinden en in ieder geval niet zonder een solide onderbouwing waarin alle bovengenoemde aspecten zijn betrokken.

Ongeclausuleerde uitbreiding van de jacht

Onder de vlag van een noodzaak tot schadebestrijding, wordt het aantal bejaagbare soorten met dit ontwerp wetsvoorstel meer dan verdubbeld. Tot de nieuw bejaagbare soorten behoren de ree, het edelhert en het wilde zwijn. Wanneer dit voorstel wet wordt, kan plezierjacht op deze soorten plaatsvinden, zolang maar een 'redelijke stand' wordt gehandhaafd.

Wij menen dat afschot slechts in zeer beperkte gevallen zou mogen plaatsvinden: alleen voor zover noodzakelijk in het kader van planmatig beheer en voor schadebestrijding en dan alleen nog als allerlaatste mogelijkheid, wanneer er geen andere bevredigende oplossing mogelijk is. Van een dergelijke beperkte en streng geclausuleerde aanpak is in het voorliggende ontwerp wetsvoorstel geen sprake.

Daarenboven geldt dat door het plaatsen van nieuwe soorten op de lijst van bejaagbare soorten de waarborgen voor planmatig beheer van deze soorten aanzienlijk worden teruggebracht, het gevaar bestaat dat de stand van de soort alsnog door overbenutting in gevaar komt en dat discussies over wat een „redelijke stand van bejaagbare soorten“ is, tot een toename van juridische geschillen zullen leiden.

Voor de op de lijst opgenomen ganzensoorten is bovendien juist recent door zeven natuur-, landschaps- en boerenorganisaties het zogenaamde „ganzenakkoord“ bereikt. Kern van dit akkoord is om via regionaal maatwerk een populatiereductie van de jaarrond in Nederland verblijvende ganzen te realiseren

en in de winterperiode de ganzen met rust te laten. De zeven organisaties menen dat voor de bestrijding van ganzen dus duidelijk een andere bevredigende oplossing bestaat en dat ook om die reden de grauwe gans, kolgans en smient van de lijst met bejaagbare soorten gehaald zou moeten worden.

Tot slot merken wij op dat jacht bij grote delen van de samenleving afkeer oproept en dat ook dat een reden is die expliciet moet worden meegewogen bij een beslissing tot uitbreiding van de jacht, hetgeen tot nu toe niet is gebeurd. Wij zijn dan ook van oordeel dat de lijst met bejaagbare soorten niet zou mogen worden uitgebreid. Plaatsing op die lijst staat juist in de weg aan planmatig beheer en bestrijding van schade door deze soorten. Daarnaast menen wij dat het wetsvoorstel jacht alleen mogelijk zou mogen maken als allerlaatste optie en onder strenge voorwaarden.

Natuur is economie

De Nederlandse natuur vertegenwoordigt een grote economische waarde. Uit een veelheid aan rapporten, deels opgesteld in opdracht van uw voorgangers, blijkt dat de natuur directe geldstromen oplevert in de vorm van bijvoorbeeld inkomsten uit toerisme en recreatie en hogere grond- en huizenprijzen. Daarnaast levert een groene leefomgeving een enorme bijdrage aan volksgezondheid en welzijn.

In de Memorie van Toelichting wordt echter keer op keer – en ten onrechte - gesuggereerd dat er een onoverbrugbare tegenstelling zou bestaan tussen natuur en economie en dat de natuurbeschermingsregelgeving een last is die economische ontwikkeling in de weg staat. In de memorie van toelichting wordt voorbij gegaan aan het feit dat een beter beschermde natuur ook goed is voor de economische ontwikkeling. Het schrappen van beschermde natuurmonumenten, het niet meer opnemen van nationale doelen voor natuurbescherming, het ontnemen van afdoende bescherming aan zo'n 150 dier- en plantensoorten heeft duidelijke, kwantificeerbare negatieve economische consequenties.

Het is onzorgvuldig en onjuist om deze economische waarde van natuur compleet buiten beschouwing te laten, om een zo eenzijdige onderbouwing te geven aan een wetsvoorstel waarin drastisch in de natuurbescherming wordt gesneden en waar zo weinig besparing in administratieve lasten tegenover staat (blijkens de gegevens in de memorie van toelichting bedraagt die besparing omgerekend ongeveer 30 cent per Nederlander per jaar).

Wij zijn van oordeel dat dit ontwerp wetsvoorstel alleen verder ontwikkeld zou mogen worden met een beschouwing van alle economische aspecten, ook de belangrijke positieve economische aspecten van de natuur.

Conclusie

Hoewel met dit wetsvoorstel vooruitgang is geboekt op het gebied van vereenvoudiging, vinden de Nederlandse natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties dat er voor het overige alleen sprake is van achteruitgang: jarenlang gericht natuurbeleid wordt met een eenzijdige, onvoldoende motivering de nek omgedraaid en zelfs aan minimale Europese verplichtingen wordt maar zeer ten dele voldaan.

Wij vragen u het ontwerp grondig te herzien, met onze commentaren als leidraad. Daarmee zouden de investeringen van de afgelopen jaren, gedaan door uw Ministerie, door de provincies en door alle natuurliefhebbers in Nederland, niet voor niets geweest zijn en houden wij een natuurbeschermingsstelsel waarmee de natuur die voor Nederland relevant is, behouden blijft.

Met vriendelijke groet,



Jan Jaap de Graeff
Directeur Natuurmonumenten

Namens:

Coalitie DierenwelzijnsOrganisaties Nederland (23 organisaties)

De 12Landschappen

De Natuur en Milieufederaties

De Vlinderstichting

EIS

Floron

Goois Natuurreservaat

Greenpeace

IUCN

KNNV

Landschapsbeheer Nederland

Natuurmonumenten

Milieudefensie

RAVON

Soortenbescherming Nederland

Stichting De Noordzee

Stichting Duinbehoud

Unie van Bosgroepen

Vogelbescherming Nederland

Waddenvereniging

Wereld Natuur Fonds

Zoogdiervereniging