

Delft, 17 november 2011.

Aan:

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de heer Dr. H. Bleker.

Betreft:

Reactie op het concept wetsvoorstel Natuur.

Geachte heer Bleker,

De Werkgroep Stedelijke Ecologie (WSE) is een werkgroep van de Werkgemeenschap Landschapsecologisch Onderzoek (WLO) en heeft ruim 100 leden. De leden zijn als professional werkzaam bij de (gemeentelijke) overheid of (ecologisch) adviesbureau. De werkgroep stelt zich ten doel het opbouwen en verspreiden van kennis over natuur in stedelijke gebieden, rekening houdend met de maatschappelijke context van stadsnatuur (verstedelijking, recreatie, omgevingskwaliteit). De WSE wil vanuit dit oogpunt daarom commentaar en aanbevelingen leveren omtrent de nieuwe Natuurwet.

Algemeen

Met name stadsecologen zijn nauw betrokken bij de doorwerking van de huidige en straks ook nieuwe natuurwetgeving. Dit enerzijds in het proces rondom allerlei (ruimtelijke) ontwikkelingen, die veelal hun weerslag krijgen in (verplichte) gemeentelijke visies en plannen, zoals structuurvisies en bestemmingsplannen. Anderzijds ook in het proces rondom vergunningverlening, in het bijzonder in het kader van de omgevingsvergunning. De stadsecologen hebben daarmee een bijzonder ruim en concreet inzicht in hoe de natuurwetgeving in de huidige situatie uitwerkt en welke knelpunten zich daarbij voordoen.

De huidige wetgeving tracht zowel de Europese als nationale biodiversiteit te beschermen, mede op grond van Europese richtlijnen. Dit o.a. door activiteiten en plannen te toetsen op hun effecten op natuurwaarden. In veel gevallen is het mogelijk de plannen zodanig aan te passen dat negatieve effecten zijn te voorkomen dan wel te mitigeren en/of te compenseren. De huidige natuurwetgeving heeft een (lang) proces gekend van gewenning aan deze vorm van toetsing en nog altijd zijn er projecten die niet tijdig of adequaat dergelijke toetsingen en afwegingen in het proces hebben ingebouwd. Dergelijke projecten ondervinden vaak in een (laat) stadium de (juridische) consequenties daarvan. In die gevallen is het niet terecht deze hinder toe te schrijven aan de wetgeving.

De huidige wetgeving kent zeker haken en ogen. Deze hangen vooral samen met onduidelijkheden in de wet, het ontbreken van flexibiliteit, de sterke nadruk op bescherming

van het individu in plaats van op de populatie. Onduidelijkheden in de wet leiden tot vergaande jurisprudentie en daarmee tot verdergaande complexiteit. Starheid van de wet leidt tot maatregelen die niet altijd zijn uit te leggen en hun doel voorbij schieten.

De huidige wetgeving is dus zeker vatbaar voor verbetering. Integratie van de wetten is daarbij een goede start. De uitwerking in het huidige wetsvoorstel leidt echter niet tot de gewenste verbeteringen, maar schept vooral nieuwe onduidelijkheden en zal evenmin leiden tot een adequate bescherming van de biodiversiteit in Nederland. Het bevreemd ons ook dat de nieuwe wet de toevoeging “bescherming” heeft laten vallen. Het kabinet wil zijn bemoeienis beperken tot verplichtingen die voortkomen uit de internationale regelgeving en verdragen. Het Rijk wil enerzijds het “nee, tenzij regime schrappen”, terwijl zij juist deze houding aanneemt ten aanzien van de internationale regelgeving. Het Rijk doet immers alleen nog maar aan natuurbescherming als het daartoe door externe partijen wordt verplicht.

In ons commentaar wil we graag ingaan op een aantal hoofdpunten, te weten:

- consequenties m.b.t. economie
- consequenties m.b.t. biodiversiteit
- consequenties m.b.t. toetsbaarheid
- consequenties t.a.v. gemeenten

Consequenties mbt economie

1. De nieuwe wet in de huidige opzet kent in diverse artikelen een grote mate van onduidelijkheid¹. Deze onduidelijkheid zal invloed hebben op toetsingscriteria en – uitvoering en daarmee vervolgens tot mogelijk langdurige (juridische) processen en tot opnieuw een verdergaande juridificering leiden. Daarmee draagt de wet bij aan vertraging en inefficiëntie van besluitvorming rondom (ruimtelijke) plannen met bijbehorende economische schade.
2. De nieuwe wet zal leiden tot een minder adequate bescherming van de (Nederlandse) biodiversiteit hetgeen uiteindelijk zal kunnen leiden tot noodzakelijk (Europees) ingrijpen met mogelijk extra beschermings- en herstelmaatregelen als gevolg. Dit kan niet worden opgevat als een duurzame economische én ecologische uitvoering van het beleid ten aanzien van bescherming van biodiversiteit. Er is geen sprake van een evenwichtige balans tussen economie en ecologie.
3. Het typeert de nieuwe natuurwet om uit te gaan van strategisch lokaliseren, en met name daar waar er geen last van te ondervinden is. Natuur wordt niet meer gezien als een lust, maar een last (blz. 71). Desondanks blijkt uit onderzoek dat natuur en groen een zeer aantrekkelijk vestigingsklimaat vormt voor veel bedrijven, zowel voor het bedrijf zelf als voor de medewerkers.

¹ bv. art 1.8 nadelige gevolgen; reikwijdte artikel 1.10; opzettelijk art 3.1; opzettelijk en reikwijdte artikel 3.11 mbt doden, ook indirect?; etc.

Consequenties m.b.t. biodiversiteit

1. Het laten vervallen van een adequaat beschermingsregiem voor kwetsbare Nederlandse soorten zal leiden tot een afname van de biodiversiteit hetgeen in strijd is te achten met de diverse (ook internationaal afgesproken) inspanningsverplichtingen.
2. Het in par. 3.3. niet opnemen van verbodsartikelen rondom verstoring en beschadiging etc van holen, of andere voortplantings- of vaste rust- en verblijfplaatsen (huidige artikelen 10 en 11 in de flora- en faunawet) zal leiden tot aantasting van kwetsbare soorten. De in art 1.8. genoemde plicht tot het in acht nemen van zorg kan geen bruikbaar alternatief zijn voor deze omissie vanwege de verregaande onduidelijkheid omtrent de reikwijdte van dit artikel. Een sprekend voorbeeld geldt de bescherming van de das, maar ook andere soorten, waarvan wel het doden maar niet het vernietigen van zijn burcht en leefgebied kan worden veiliggesteld.
3. Een koppeling van de beschermende werking van de wet aan de staat van soorten zoals aangegeven in rode lijsten ontbreekt. In art. 1.5 wordt aangegeven dat de natuurvisie in de vorm van rode lijsten, inzicht biedt in de met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende dier- en plantensoorten die van nature in Nederland voorkomen. Het ligt in de rede dat daaraan consequenties worden verbonden ten behoeve van het beschermingsniveau. Ook in de vigerende wetgeving wordt deze koppeling niet rechtstreeks gelegd (hetgeen al leidde tot onbegrip en onuitlegbare situaties), nu wordt die koppeling geheel weggelaten.
4. De wet geeft geen houvast voor bescherming van (de duurzame instandhouding van) soorten. De wet kan het doden van een soort verbieden, maar belangrijker is dat- met name voor de kwetsbare en zeldzame soorten- de aantasting van de essentiële onderdelen van het leefgebied van de soort kunnen worden veiliggesteld (zijnde de verblijf- en voortplantingsplaatsen, de foerageergebieden en de migratieroutes). Dit biedt meer openingen voor maatwerk en compensatie- en mitigatiemogelijkheden.
5. Verstoring van dieren is alleen nog verboden als het “van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende dier (vogel)soort”. Zo’n formulering laat te veel ruimte voor interpretatie en is nauwelijks te controleren, en zeker niet in stedelijk gebied. Daarbij komt dat verstoring van vogels tijdens het broedseizoen vrijwel altijd van wezenlijke invloed is op populaties.
6. Voor planten geldt eveneens dat het aantal verbodsbepalingen is beperkt, zoals o.a. het beschadigen van planten (art. 3.5). Tegelijkertijd is opgenomen dat beschadigen een vorm is van vernielen en daarmee verboden is.
7. Voor diverse soorten is ook in de huidige wetgeving deze bescherming niet adequaat; zo is het beschermingsniveau van weidevogels beperkt tot het niet verstoren tijdens de broedperiode terwijl de soorten veelal elk jaar terugkeren naar dezelfde voortplantingsplaatsen. Juist hier zijn verbeteringen mogelijk.
8. Het ontbreken van diverse soortengroepen in art. 3.11 is niet te rijmen met de staat van instandhouding van ook deze soorten en ontkent de intrinsieke waarde van deze soorten. Het niet beschermen van kwetsbare, bedreigde en/of zeldzame vis- en insectensoorten zal ook in dat opzicht leiden tot verder afname van de biodiversiteit.
9. Bij het schrappen van regels en het bieden van flexibiliteit aan bedrijven, sectoren en overheden om zelf maatregelen te kiezen om schade aan bedreigde natuurwaarden te voorkomen, biedt geen enkele garantie meer voor bescherming. Overigens is wel opgemerkt dat niet alleen de kennis van soorten van belang is, maar ook de kunde en vaardigheid om werken zodanig uit te voeren dat er geen wezenlijke schade aan soorten wordt toegebracht. Dit spoort niet met de vrijheid die aan partijen wordt

gegeven. Pagina 155 van het wetsvoorstel leidt ertoe dat er voor schadelijke activiteiten in een minder aantal gevallen dan nu een ontheffing nodig zal zijn. Als er geen sprake is van opzet is geen ontheffing nodig. Dit lijkt wel op een vrijbrief voor overtredingen onder het mom van: "ik wist het immers niet!"

10. Het terug trekken van het Rijk uit Recreatie om de Stad (RodS) gebieden leidt ertoe dat een aantal terreinbeherende instanties sterk onder druk komt te staan. Dit zal onherroepelijk doorwerken in toezicht en handhaving in die gebieden waardoor beschermde planten- en diersoorten geen enkele bescherming meer worden geboden.
11. Vanuit landschappelijk en cultuurhistorisch oogpunt is het wenselijk om hoogstamfruitbomen, naast treurwilg en Italiaanse populier, toe te voegen aan de soorten waarvoor een melding- en herplantplicht geldt.

Consequenties m.b.t. toetsbaarheid

1. Er bestaat onduidelijkheid omtrent diverse begrippen in en reikwijdtes van artikelen. Opgebouwde ecologische toetsingsmethodieken zullen niet meer bruikbaar zijn en voor zover het daaraan ontbrak zal er opnieuw veel onduidelijkheid ontstaan. Er is al gewezen op de mogelijke (juridische) procesgevolgen daarvan.
2. De onduidelijkheid betreft onder meer de zorgplicht (voldoende zorg) en de reikwijdte van opzettelijkheid. Immers, niet-opzettelijke handelingen zijn niet langer strafbaar.
3. De aanhaking aan de omgevingsvergunning leidt er toe dat plantoetsers en vergunningsverleners moeten toezien op met name de uitvoering van de zorgplicht; dat vergt de nodige kennis en capaciteit op het niveau van de vergunningverlener (cq de gemeente in het kader van de omgevingsvergunning).

Consequenties t.a.v. gemeenten

1. Uit voorgaande volgt een toename van toetsingsinzet en controle daarop op gemeentelijk niveau en mogelijk ook op de juridische consequenties en risico's.
2. Opvallend wordt gerefereerd naar het feit dat bij de vaststelling welke bedreigde soorten in een projectgebied aanwezig kunnen zijn, databestanden van de stichting gegevensautoriteit natuur ondersteuning kunnen bieden. De NDFF is een prima tool, maar is voor het stedelijk gebied tot op heden absoluut ontoereikend om zonder deskundigheid consequenties aan te verbinden.
3. Er is onduidelijkheid over de kosten voor gemeenten bij uitvoering van de wet. De gemeente is bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, waarbij de Natuurwet verplicht aanhaakt. De gemeenten zullen moeten toetsen op volledigheid van de aanvraag en, na het verkrijgen van een verklaring van geen bedenkingen, ook controlerend en handhavend moeten optreden op de gestelde regels in de omgevingsvergunning. Deze extra kosten zijn niet terug te vinden in de financiële onderbouwing van deze wet. Overigens betwijfelen we of de provincies over voldoende middelen beschikken ter uitvoering van de toegedichte taken.
4. De juridische basis voor gedragscodes ontbreekt in het wetsvoorstel. De kracht van gedragscodes is dat er geen ontheffingen nodig zijn bij zorgvuldig handelen. De vraag is of het zorgvuldigheidsbeginsel in het voorstel voldoende basis vormt voor het in stand houden van een gedragscode. Veel gemeenten hebben inmiddels geïnvesteerd in natuurwaardenkaarten, mede gebaseerd op een gedragscode. Voor deze gemeenten is een heldere en werkbare situatie ontstaan, die door het wetsvoorstel weer teniet

gedaan wordt. Wij pleiten er voor om een juridische basis op te nemen in de wet ten aanzien van gedragscodes.

5. Een al bestaand knelpunt is de vrijbrief die gegeven wordt in de zin van het al dan niet aankruisen of er beschermde soorten voorkomen bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Gemeenten dienen te toetsen op volledigheid, maar de kennis, zeker aan het loket, ontbreekt vaak. Biedt de gemeenten in de wet ruimte om dit middels toetsingskaders en/of beleid op populatieniveau goed te regelen.
6. De onduidelijkheid omtrent bevoegd gezag blijft bestaan. Soms is het het Rijk (afschotplannen), meestal de Provincie en vaak de Gemeente (omgevingsvergunning).

Wij verzoeken u bij de vervolmaking van de wet bovengenoemde opmerkingen en aanbevelingen mee te wegen.

Hoogachtend,



Dr. G.M.J. Tubbing
Voorzitter van de Werkgroep Stedelijke Ecologie

Correspondentieadres:
Gemeente Delft
Postbus 78
2600 ME Delft

