

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
t.a.v. Staatssecretaris Dr. H. Bleker
Postbus 20401
2500 EA Den Haag

Datum: 17 November 2011
Nummer: 11223-bo.bo
Onderwerp: zienswijze op het ontwerp wetsvoorstel Natuur
Kenmerk: NL 00.51-294-hg
Behandeld door: B. Oosting

Geachte Staatssecretaris,

De Gelderse Milieufederatie onderschrijft de zienswijzen van Natuurmonumenten, Vogelbescherming Nederland, Soortenbescherming Nederland, de Faunavereniging, de Waddenvereniging en Stichting Das & Boom, die u als hier herhaald en ingelast dient te beschouwen. Wij zijn het met hen eens dat de voorgestelde wijzigingen in de natuurwetgeving een verslechtering zijn voor wat betreft de bescherming van dier- en plantensoorten in Nederland en de instandhouding van hun natuurlijke leefmilieus.

Na kennis te hebben genomen van het ontwerp wetsvoorstel Natuur verzoeken wij u hierbij het voorstel in te trekken. Het wetsvoorstel komt op geen enkele wijze tegemoet aan de noodzaak dat de natuur in Nederland beter wordt beschermd dan tot dusver het geval is. Diverse rapportages, onder meer van het Centraal Bureau Leefomgeving laten zien dat de biodiversiteit in Nederland nog steeds achteruit gaat. Biotopen verdwijnen of verslechteren waardoor kritische soorten steeds meer bedreigd worden. Volgens het Centraal Bureau Leefomgeving is de afgelopen 100 jaar de populaties van de inheemse wilde soorten een factor drie kleiner zijn geworden. De Natuurwaarde van de landbouwgebieden daalde eveneens van ongeveer 51% in 1950 tot ca. 17% in 2000, een afname van de gemiddelde populaties met een factor 3 in 50 jaar. Nog steeds is er sprake van zaken als versnippering, van vermessing van de bodem en toename van verstoring. Behoud en herstel van de Biodiversiteit is een verplichting voortkomende uit het Biodiversiteitsverdrag

Het voorstel richt zich er voornamelijk op om economie meer ruimte te geven ten koste van de ecologie. Er heeft geen analyse plaatsgevonden in hoeverre de bestaande beschermingsregels voor natuur de afgelopen jaren inderdaad natuur onvoldoende, afdoende of wellicht te veel hebben beschermd. We verwijzen hierbij bijvoorbeeld naar rapportages van de Algemene Rekenkamer en de VROM-inspectie die aangeven dat natuurcompensatie in Nederland slecht geregeld is en vaak helemaal niet in praktijk wordt gebracht. Ditzelfde geldt voor de monitoring van ingrepen in natuur en de wijze waarop gecontroleerd wordt of compenserende en mitigerende maatregelen al dan niet werken. Beroepshalve hebben wij gemerkt dat ook het handhavend vermogen van de overheid wat betreft het onderwerp natuur in belangrijke mate tekort schiet. Bovenal blijkt er bij voorgenomen ingrepen in natuur dat vrijwel nooit gekeken wordt of de ingreep werkelijk nodig is en of er geen alternatieven bestaan. Verder is de toepassing van de bestaande natuurwetten de afgelopen jaren al versoepeld. Zo is het aantal streng beschermen soorten in de flora en faunawet teruggebracht en wordt gemakkelijker ontheffing/vrijstelling worden verleend voor ruimtelijke ingrepen dan voorheen. Opvallend is dat de ecologische hoofdstructuur, daar waar de meeste natuurwaarden te vinden zijn, in voorliggend voorstel geen aandacht krijgt. De EHS, en daarmee de Nederlandse natuur, ontbeert het nog steeds aan een goede bescherming. De schade die dagelijks aan de natuur wordt toegebracht wordt nergens in rekening gebracht.

1. Analyse

Wij verzoeken u vooraleerst een grondige analyse te doen naar de gesteldheid van de natuur in Nederland, de biodiversiteit en de bescherming van soorten, natuurreservaten, natura2000 gebieden en de ecologische hoofdstructuur. Dit met het oog op nationale verplichtingen, maar ook internationale verplichtingen voortkomend uit de verschillende natuurbeschermingsverdragen, het Biodiversiteitsverdrag, Wetlands Convention en de verschillende Europese Richtlijnen. De uitkomsten van een dergelijk onderzoek dienen te basis te zijn voor nadere bepaling van de benodigde natuurbeschermingsregels. Wij vragen u aan te tonen of en in welke mate er eventueel een disbalans bestaat tussen ecologie en economie in Nederland.

2. Juridificering

Reeds in de bestaande natuurwetten bleken de diverse bepalingen zo vaag dat uiteindelijk via tal van jurisprudentie de uitleg hiervan werd bepaald. Dit vinden we geen wenselijke ontwikkeling. Voorliggende Natuurwet doet dat nog in versterkte mate en zal leiden tot een nog verdergaande juridificering waarbij uiteindelijk de Rechter en de Raad van State de uitleg van veel artikelen via uitspraken zal invullen. Dit zal voor veel actoren in Nederland meer onzekerheid betekenen ten aanzien van het mogen uitvoeren van economische activiteiten. Wij zijn van mening dat de beschermingsregels helder en maar voor één duidelijke interpretatie vatbaar moeten zijn waarbij bescherming van soorten en natuurgebieden centraal dient te staan. Sectorale wetten zijn namelijk bedoeld ten behoeve van het belang waartoe zij dienen en ten behoeve van duidelijkheid voor burgers en maatschappelijke organisaties. De vraag is dan ook hoe voorliggende voorstel zich verhoudt tot het specialiteitsbeginsel uit de Algemene Wet Bestuursrecht, nu zij ook andere belangen schijnt te behartigen.

Zo is artikel 1.10 van het ontwerp voor velerlei zaken uitlegbaar omdat niet is aangegeven op welke maatregelen dit artikel betrekking kan hebben en op welke overige artikelen van de wet dit artikel betrekking heeft. Daarnaast geeft artikel 2.9 mogelijkheden om de beschermingsregimes voor Natura2000 gebieden te omzeilen en specifieke plannen/projecten niet te toetsen en evenmin de cumulatieve effecten van plannen en projecten op Natura2000 gebieden te bepalen. Zo kunnen de provincie en de Minister bij voorbaat vaststellen dat bepaalde gevolgen van een plan/project niet significant zijn zonder dat dit nader wordt omschreven wordt in het wetsvoorstel wat hierbij de randvoorwaarden zijn. De Vogel- en Habitatrichtlijnen geven echter geen mogelijkheid voor het uitsluiten van effectbepalingen en voor het uitsluiten van een complete passende beoordeling, zeker niet omdat altijd gekeken moet worden naar cumulatie van effecten.

3. Natuurreservaten

In het voorstel ontbreekt het onderdeel (staats-)natuurreservaten. Voorheen kenden deze een goede bescherming waarbij de te beschermen waarden specifiek werden beschreven in de aanwijzingsbesluiten. De te beschermen waarden zijn van nationale en internationale betekenis. Dit onderwerp, inclusief de beschermingskaders mag in een nieuwe Natuurwet niet ontbreken. Het is dan ook niet wenselijk dat doelstellingen worden geschrapt, zoals wij begrijpen uit onder meer artikel 9.2. Dit zou ook niet passen bij een duurzame bescherming van natuurwaarden en ecosystemen. De gevoelige soorten en habitats binnen deze gebieden dienen ook te blijven vallen onder de beschermende kaders van de Wet Ammoniak Veehouderij (art. 10.8)

4. Natura2000

Onze analyse is dat Natura2000 gebieden binnen de huidige wetgeving niet afdoende beschermd worden, maar in voorliggend wetsvoorstel is het nog slechter gesteld. Nu al is

sprake van areaalverlies van Natura2000 gebieden door bijvoorbeeld woningbouw en wegeaanleg en van kwaliteitsverlies vanwege voortschrijdende vermessing, toename van verkeer, toename van geluid en de nog steeds optredende verdroging. Uw eerdere intenties om zelfs Natura2000 gebieden te schrappen stellen ons ook niet gerust.

De beschermingskaders zijn vooral gericht op aantallen terwijl het ook moet gaan om de bescherming en het herstel van ecosystemen en ecologische relaties binnen ecosystemen. Kortom het ontbreekt in de beschermingsregels aan een ecosysteembenadering en het belang van behoud, herstel en versterking van omgevingskwaliteiten. Zo is een waterstandsverlaging in een Natuurgebied wellicht op het eerste gezicht niet schadelijk voor een kwalificerende vogelsoort maar is natuurlijk niet wenselijk vanuit een ecosysteembenadering. Een ecosysteembenadering kan gevonden worden in de algemene doelstellingen voor specifieke Natura2000 gebieden zoals die vermeld staan in de diverse aanwijzingsbesluiten en in de aanwijzingsbesluiten voor natuurreservaten. Echter de wijze waarop rekening moet worden gehouden met deze algemene doelstellingen is in voorliggend wetsvoorstel niet geregeld. U wilt ze daarentegen schrappen. Daarmee zijn de Natura2000 gebieden/natuurreservaten in de praktijk min of meer vogelvrij waar het gaat om kwaliteitsbescherming en areaalbescherming. Een simpel voorbeeld: een regel ter bescherming van het areaal aangewezen Natura2000 gebied ontbreekt. Als gevolg daarvan kan een natuurgebied snipper voor snipper door allerlei ingrepen, die op zichzelf staand niet zo groot lijken te zijn, worden afgepeld en verkleind.

Artikel 2.7 van het voorstel kent daarom een veel te beperkt toetsingskader om natuurwaarden afdoende te beschermen.

Gelet het voorstel voor artikel 2.8 en de handhavingscapaciteit van provincies kan het wenselijk zijn dat burgers en belangenorganisaties een verzoek kunnen indienen tot toepassing van maatregelen om schade aan beschermde gebieden en soorten te voorkomen.

Artikel 5.5 ziet toe op toepassing van een soort vereveningsmodule met betrekking tot ammoniakuitstoot. We vinden dat een wet niet kan vooruitlopen voordat eerst een goede vereveningsmodule is ontwikkeld in het kader van bijvoorbeeld de PAS, waarbij het uitgangspunt is dat per saldo de belasting van Natura2000 gebieden significant vermindert.

Artikel 8.1.3 beperkt de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen een beheerplan. Indien het beheerplan in strijd is met de bepalingen van Europese richtlijnen en overige wetgeving en verdragen alsmede de betreffende (instandhouding-)doelstellingen voor een Natura2000 gebied/natuurreservaat wordt vastgesteld, dient beroepsgang open te worden gesteld. Een beheerplan heeft nu eenmaal een bindende werking voor de burger en de belangen voor natuur moeten kunnen worden verdedigd door diegenen die daarvoor staan. Te meer daar volgens het ontwerpvoorstel artikel 9.2 u de doelstellingen als bedoeld in artikel 10a derde lid van de NB-wet wil laten vervallen. Ook hier kan men geen beroep tegen instellen terwijl het natuurbelang onweerlegbaar in het geding is.

Verder voorziet artikel 9.1 niet in een handhavingstermijn wat betreft vaststelling van een beheerplan en is daarmee niet VHR-prof.

Artikel 16 geeft naar onze mening ten onrechte ruimte voor plannen/projecten in of bij Natura2000 buiten de beschermingsbepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn om (artikel 6.2 en 6.3). De Vogel en Habitatrichtlijn geven geen mogelijkheid om programma's op te stellen voor projecten zoals die plaatsvinden in het kader van de Tracéwet. De intentie van artikel 1.9 is bovendien, zo lezen wij, het nemen van maatregelen t.b.v. natuurwaarden maar niet om projecten mogelijk te maken in Natura2000 gebieden. Bovendien kan men hier geen

beroep tegen aantekenen, wat zou betekenen dat een Tracébesluit of onderdelen daarvan buiten de rechtsorde zouden komen te vallen. Wij vinden dat hier de rechtszekerheid en de mogelijkheid voor inspraak en bezwaar onrechtmatig wordt aangetast lettende onder meer de Algemene Wet Bestuursrecht en internationale verdragen die inspraak borgen.

5. Natura2000 en ecologische hoofdstructuur

De ecologische hoofdstructuur is complementair aan het Europese netwerk van Natura2000 gebieden daar waar het gaat om het verbinden van belangrijke natuurgebieden via waterlopen, groenstructuren en andere landschapselementen (ecologische verbindingzones). Artikel 10 van de Habitatrichtlijn spreekt over het belang dat lidstaten een adequaat beheer van deze landschapselementen kunnen bevorderen die van primair belang zijn voor de wilde fauna en flora. Een adequaat beheer betekent ook het voorkomen van ingrepen die ten koste gaan van dit functionele systeem door middel van afdoende beschermende regels. Onze analyse is dat in het voorliggende ontwerpvoorstel geen rekening wordt gehouden met het belang van de bescherming van dit functionele systeem dat essentieel is voor migratie, de geografische verdeling en de genetische uitwisseling van soorten.

Artikel 1.5.3 van het ontwerp is dan ook veel te beperkt ingevuld waar het gaat om een natuurvisie die dekkend is voor alle voorkomende natuurwaarden in Nederland, zowel wat betreft nationale soorten, ecosystemen en nationale habitats (zoals weidevogelgebieden). Ditzelfde geldt wat betreft artikel 1.6 waar het gaat om natuur in de provincie.

In artikel 2.2 ontbreekt ook het belang voor maatregelen voor een integraal functionerende ecologische hoofdstructuur waar Natura2000 gebieden, natuurreservaten, wetlands, weidevogelgebieden en andere natuurkerngebieden deel van uitmaken en middels verbindingzones een ecologisch netwerk vormen en waarbij ook habitats en leefgebieden van vogelsoorten buiten de speciale beschermingszones beschermd worden. Wat dit laatste betreft verwijzen wij ook naar artikel 11 en 12 van de Habitatrichtlijn en artikel 4 lid 4 van de Vogelrichtlijn die toezien dat overheden maatregelen daartoe nemen.

6. Vogelrichtlijn en soortbescherming

Artikel 1 beperkt de definitie van vogels tot vogels als bedoeld in artikel 1, eerste lid van de Vogelrichtlijn. Dit is niet terecht. Artikel 4 lid 2 van de Vogelrichtlijn vraagt ook beschermingsmaatregelen voor de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels. Daarnaast behoren ook toevallige gasten onder de beschermingsregels te vallen. Evenzo dienen ook exoten beschermd te worden in de zin dat dierenleed niet wordt toegestaan.

Artikel 4 lid 4 van de Vogelrichtlijn vraagt om vervuiling en verslechtering van woongebieden van de in artikel 1 bedoelde Vogelsoorten ook buiten de speciale beschermingszones te voorkomen. De implementatie van dit artikel ontbreekt in de huidige wetgeving en in de praktijk van soortenbescherming, maar ook in het wetsvoorstel. Dit is ook één van de redenen dat weidevogels in Nederland niet beschermd worden en drastisch in aantallen achteruitgaan. De stellingname van de Nederlandse overheid is immers dat woongebieden in perioden dat de vogels niet aanwezig zijn niet beschermd zijn. Zo kan het gebeuren dat vaste broedgebieden gedurende de winterperiode worden ontgraven of worden bebouwd. Nederland komt daarmee niet tegemoet aan de internationale verplichting om weidevogels zoals de grutto afdoende te beschermen, zeker nu Nederland voor een aantal soorten essentieel is wat betreft de broedperiode en perioden van trek.

Artikel 3. 3 van het wetsvoorstel geeft alle ruimte om de beschermingsverplichtingen voor vogels voortkomend uit de Europese Richtlijnen te omzeilen. Bovendien is de staat van instandhouding voor soorten met toepassing van dit artikel niet tot een specifiek gebiedsniveau terug te relateren. Daarmee kan lokaal en regionaal het beschermingsniveau voor een soort worden opgeheven. Verder kunnen naar onze mening ook vrijstellingen van de beschermingsbepalingen (artikel 3.8) nooit aan de orde zijn. Verstoring van vogels wordt met toepassing van dit artikel (lid d) en/of artikel 3.1.5 vrijwel volledig vrijgegeven.

Niet alleen voor Vogels maar ook voor andere soorten missen wij een afdoende afstemming met het CITES verdrag.

7. Soorten Habitatrichtlijn

Artikel 3.5 geeft geen bescherming aan soorten tijdens overwintering en trek en is daarmee in strijd met artikel 12 van de Habitatrichtlijn en met het verdrag van Bonn. Zeker ook wat betreft vogels die men met uitleg van artikel 3.1.5 van het wetsvoorstel gewoon overal mag verstoren. Indien artikel 3.11.3 wordt toegepast is de bescherming helemaal onduidelijk.

8. Beschermingsregime andere soorten

Er is geen beschermingsregime voor soorten uit groepen zoals vissen, insecten, ongewervelden etc.. Ook het aantal beschermde soorten uit deze groepen is nihil of nul. Achteruitgang van de lokale, regionale en nationale biodiversiteit zal hiervan het logische gevolg zijn. Ook het aantal overige soorten dat goed beschermd wordt is in de huidige situatie al niet erg groot. Daarentegen wordt de jacht uitgebreid.

Bovendien worden dier- en plantensoorten niet afdoende beschermd tegen onnodige ruimtelijke ingrepen, onnodige plannen en tegen onnodige verstoring. In Artikel 3.11.3 ontbreekt het voorzorgsbeginsel en de toets naar nut en noodzaak van ruimtelijke plannen en een definitie wat men verstaat onder algemeen belang. Hiermee is de natuur in feite vogelvrij. Ook is niets geregeld t.a.v. compensatie, alternatieven, mitigatie en de noodzaak van het toepassen van het zorgbeginsel (gedragsregels en gedragscode). Dit betekent per saldo dat bijvoorbeeld de das nergens meer is beschermd tegen allerlei ingrepen en verstoringen.

9. Te beschermen plantensoorten

Gelet de huidige stand van zaken met betrekking tot de Nederlandse flora zou het aantal te beschermen planten in Nederland fors in aantal moeten worden uitgebreid. Het aantal is nu slechts marginaal waardoor verder achteruitgang van de lokale, regionale en nationale biodiversiteit het logische gevolg zal zijn.

10. Schadebestrijding en Jacht en doden

De Europese richtlijnen verbieden specifiek bepaalde jachtmethoden. Via de mogelijkheid voor het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen kunnen deze via de wet worden omzeild. Dit vinden we een slechte zaak. Zoals het toepassen van lokvogels. Uitbreiden van de jacht op vogels die internationaal beschermd zijn en waarvoor Nederland een internationale verantwoordelijkheid draagt vinden we ongepast. Daarbij noemen wij met name de grauwe gans, kolgans en de smient (art. 3.18). Jacht in internationale wetlands, natura2000 gebieden, natuurreervaten en weidevogelgebieden is niet wenselijk.

Uitvoering van artikel 3.17.1 is in de meeste gevallen een utopie. Beheersing van populaties van invasieve soorten is wel mogelijk. Bovendien dient rekening te worden met het feit dat de ingezette middelen niet ten kosten mogen gaan van andere soorten.

Een verbod om te jagen met lichtbundels is niet geregeld.

Artikel 3.25 lid e is ongewenst. Het is van belang onnodige vervuiling van natuur en verstoring van dieren en mensen door kleiduivenschieten te voorkomen, ook wat betreft veiligheid. Men kan altijd gaan schieten op erkende schietcentra met banen die veilig zijn en waar maatregelen zijn genomen tegen geluidoverlast. Verder is het wenselijk dat de leeftijd voor het mogen hebben van een jachtakte wordt verhoogd. Dit in relatie tot toename van gevallen waarbij jongeren wapens gebruiken. Jacht bij extreme weerscondities waarbij dieren het moeilijk hebben moet worden verboden.

Met het oog op veiligheid voor burgers en het voorkomen van onnodige verstoring van de natuur en van onnodig dierenleed is er voor drijfjacht in Nederland geen ruimte (art. 3.31.2).

11. Walvissen

Artikel 3.33 is voor velerlei uitleg vatbaar. Moet men gedode walvissen verwerken, mag men bepaalde walvissen doden? Naar onze mening zijn alle walvissen beschermd en mogen walvissen niet gedood worden.

12. Houtopstanden

Erven zijn niet gedefinieerd, daarmee is de term voor brede uitleg vatbaar wat vanuit het oogpunt voor bescherming van waardevolle houtopstanden niet wenselijk is.

Niet duidelijk is in welke mate houtopstanden beschermd zijn tegen onnodige kap. Vandaar dat wij pleiten voor een vergunningplicht. Daarmee kan namelijk ook herplant worden verankerd en gehandhaafd. Herplant dient binnen een jaar plaats te vinden. Een drie jaar termijn leidt te gemakkelijk tot nieuwe functies en afstel van herplant.

Bescherming van tropische bossen en verbod van de invoer van tropisch hardhout is niet geregeld in voorliggende wet. De vraag is hoe dit zich verhoudt tot het Biodiversiteitsverdrag.

13. Wetlands

In Nederland zijn een aantal wetlands aangewezen in het kader van de Wetlands Convention. Dit onderwerp hebben we niet terug kunnen vinden in de Natuurwet. Daarmee is het niet duidelijk hoe de natuurbelangen in deze natuurgebieden waarvoor ze zijn aangewezen worden beschermd. Bijvoorbeeld tegen laagvliegen. Overigens is ook voor overige natuurgebieden het wenselijk dat laagvliegen en andersoortig vliegen met verstoring van natuur als gevolg worden gereguleerd.

14. Afstemming tussen provincies

Artikel 1.3.3 geeft niet concreet aan op welke wijze een overeenstemmingsbesluit tot stand zal moeten komen komt en welke status dit besluit zal hebben. Hierdoor zal er veel ruis ontstaan.

15. WABO

Onduidelijk is wat de relatie van de Natuurwet is met de WABO

16. Handhaving

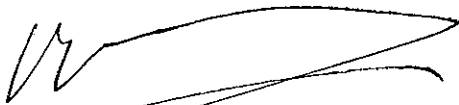
Wij achten het gewenst dat nader onderzocht wordt in hoeverre de huidige strafbepalingen in de Natuurwetten en de mogelijkheden tot het opleggen van boetes nog voldoende preventief werken en of er sprake dient te zijn van aanscherping in het handhavingsbeleid. Zo krijgen wij de laatste jaren regelmatig meldingen van kaalslag van natuur, het kappen van bomen in het broedseizoen en verstoring van dassen zonder dat hier tegen wordt opgetreden. De

Natuurwet zou erin moeten voorzien dat bomenkap en ingrijpende snoeiwerkzaamheden plaatsvinden buiten de broedperiode.

Met voorliggend voorstel wordt de natuur in Nederland onvoldoende beschermd en zal de biodiversiteit verder afnemen, zeker nu tegelijkertijd ook al de Ecologische Hoofdstructuur fors wordt ingeperkt. Het voorontwerp is in strijd met de Vogel- en Habitatrichtlijn, het Biodiversiteitsverdrag, het verdrag van Bonn en Bern, en de Wetlandsconventie. We zijn dan ook zeer verbaasd waarom u wilt toestaan dat het niveau van natuurbescherming tot een minimaal niveau wordt teruggeschoefd. De door u voorgestelde beschermingsregels zijn erg vaag en voor meerderlei uitleg vatbaar. Het gevolg zal zijn een onwenselijke juridificering van de bescherming van plant- en diersoorten met als gevolg veel onduidelijkheid en een slechtere natuurbescherming.

We verzoeken u dan ook voorliggend voorstel in te trekken en vragen u dringend om in overleg met de provincies over te gaan tot het opstellen van een wet waarin duurzame bescherming van de natuur in Nederland en een spoedig herstel van de biodiversiteit geregeld is.

Hoogachtend,



V. Vintges
Directeur Gelderse Milieufederatie

