

Beleef de wadden. Beleef de bijzondere natuur, de rust en het open landschap.
Help ons dit ruige natuurgebied te beschermen.



Waddenvereniging

AANTEKENEN

Aan de staatssecretaris van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie
de heer H. Bleker
Postbus 20101
2500 EC DEN HAAG

Datum: 17 november 2011

Kenmerk: AWo/11066

Betreft: Reactie ontwerp wetsvoorstel Wet natuur

Geachte heer Bleker,

De Waddenvereniging en de Coalitie Wadden Natuurlijk (CWN)¹ hebben met verbazing en verontrusting kennisgenomen van het ontwerp wetsvoorstel natuur, waar van 6 oktober tot en met 18 november 2011 op gereageerd kan worden. Na de aangekondigde bezuinigingen op natuurbeheer en de EHS lijkt dit wetsvoorstel een nieuwe aantasting van de Nederlandse natuurwaarden in te houden. Dat neemt niet weg dat in het algemeen waardering bestaat voor het stroomlijnen en samenvoegen van de natuurwetgeving.

De Waddenvereniging en de overige partners in de CWN sluiten zich aan bij de reactie op hoofdlijnen, die door Natuurmonumenten namens een groot aantal natuurbeschermingsorganisaties is ingediend, en willen daar nog de volgende voor de bescherming van de **natuur van de wadden** relevante punten aan toevoegen, waarbij we ons beperken tot de hoofdlijnen.

1. Natuur en samenleving

In het begin van het ontwerp voor de memorie van toelichting (MvT) staat 'Natuur vertegenwoordigt een grote waarde, niet alleen in zichzelf, maar ook vanwege alles wat zij de samenleving biedt. Natuur voorziet in de basisbehoeften van de mens, brengt veiligheid en draagt bij aan zijn welzijn.'² Hoewel de MvT met dit uitgangspunt begint, is dit in de uitwerking van het wetsvoorstel niet terug te vinden. Kennelijk wordt dit uitgangspunt met de mond beleden, maar niet in daden omgezet. Uit de verdere MvT en het wetsvoorstel kan niet anders geconcludeerd worden dan dat natuur als lastig wordt ervaren en economische ontwikkelingen in de weg lijkt te staan.

De Waddenvereniging en de CWN zijn van mening dat de natuurwaarden van het waddengebied, dat nationaal en internationaal erkend is en de Unesco werelderfgoedstatus heeft, voorop horen te staan. Als met die natuurwaarden voldoende rekening wordt gehouden, wordt een goede economische ontwikkeling van de regio versterkt.

¹ In de Coalitie Wadden Natuurlijk werken Vogelbescherming Nederland, Natuurmonumenten, Het Groninger Landschap, Landschap Noord-Holland, It Fryske Gea, Staatsbosbeheer, Stichting WAD en de Waddenvereniging samen ten behoeve van de natuur van het waddengebied.

² Pagina 6 memorie van toelichting wetsvoorstel natuur



2. Rust, ruimte, duisternis en weidsheid

Rust, ruimte, duisternis en weidsheid zijn belangrijke waarden van het waddengebied. Deze waarden zijn ook economisch van groot belang, omdat deze waarden essentieel zijn voor de beleving van de wadden en dus de basis vormen voor de regionaal en plaatselijk economisch zeer belangrijke sector van recreatie en toerisme.

Deze waarden hebben niet alleen een ruimtelijke component, zodat bescherming van deze waarden via het ruimtelijke spoor alleen niet voldoende is. Het schrappen van de bescherming van deze waarden, door de doelen van de voormalige (staats)natuurmonumenten niet meer onder de bescherming van de natuurwetgeving te laten vallen, zal zeer nadelig uitpakken voor het waddengebied, ook in economische zin.

De Waddenvereniging en de CWN verzoeken u daarom de bescherming van de doelen van de voormalige (staats)natuurmonumenten te handhaven in de wet natuur.

3. Gebiedsbescherming en vergunningplicht

In het wetsvoorstel is de vergunningplicht ten opzichte van de huidige wetgeving voor projecten beperkt tot projecten met een mogelijk significant effect. Ten eerste betekent een vermindering van de vergunningplicht, dat aan de initiatiefnemer van een project wordt overgelaten om te beoordelen of er sprake kan zijn van mogelijke significante effecten. In veel gevallen is dat voor een initiatiefnemer moeilijk zo niet onmogelijk, omdat – zeker bij een groot gebied als de wadden – de mogelijke cumulatieve effecten³ niet kunnen worden overzien. Ten tweede veroorzaakt dit, dat de verschillende bevoegde gezagsorganen geen of in ieder geval minder overzicht zullen hebben over de verschillende projecten die in de Natura 2000-gebieden worden uitgevoerd, waardoor ook de beoordeling van de cumulatie bemoeilijkt wordt. Ten derde ontnemt de beperking van de vergunningplicht het bevoegd gezag de mogelijkheid om door het stellen van voorwaarden de gevolgen voor de natuur te beperken, waardoor er meer ruimte overblijft voor andere activiteiten, zodat deze beperking van de vergunningplicht in economische zin contraproductief is. Ten vierde kan de wijze waarop dit in het wetsvoorstel is opgenomen en toegelicht in de MvT tot de vreemde situatie leiden, dat het bevoegd gezag zelden of nooit een vergunning af kan of hoeft te geven, omdat alleen ingeval de ADC-toets⁴ van toepassing is er nog sprake is van de mogelijkheid van significante effecten en in andere gevallen de passende beoordeling zal uitwijzen dat die effecten er niet zijn. Immers, als zonder ADC er nog kans is op significante effecten, dan zal de vergunning moeten worden geweigerd. Het ligt dan ook voor de hand om de vergunningplicht bij de gebiedsbescherming eerder uit te breiden dan (nog) verder in te perken.

³ Cumulatieve effecten of cumulatie wordt hier gebruikt voor de zinsnede 'afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten' uit de Habitatrichtlijn, de Natuurbeschermingswet 1998 en het wetsvoorstel.

⁴ Alternatieven, dwingende redenen van groot openbaar belang en compensatie.



4. Soortenbescherming

In de hiervoor genoemde gezamenlijke reactie van de natuurbeschermingsorganisaties is al aangegeven dat de beperking van de soortenbescherming onvoldoende gemotiveerd is en draagvlak ontbeert. De bescherming van soorten, ook buiten de Natura 2000-gebieden, is in veel gevallen onontbeerlijk voor het herstel van het ecosysteem binnen zo'n gebied. Ofwel omdat die soorten, die binnen het Natura 2000-gebied beschermd zijn, de bescherming buiten die gebieden niet kunnen missen ten einde de doelen te halen ofwel omdat die soorten deel uitmaken van de voedselketen en zodoende een bijdrage leveren aan beschermde soorten. Anders gezegd, zonder de bescherming van soorten die op zich niet beschermd zijn, zullen de doelen van beschermde soorten niet gehaald worden, waardoor Nederland toch in strijd zal handelen met de Europese richtlijnen en andere verdragen. Het is onbegrijpelijk dat verstoring of verontrusting van soorten van bijlage IV Habitatrichtlijn gekoppeld is aan opzet en dat soorten van bijlage V niet wettelijk beschermd worden, maar afhankelijk zijn gesteld van een Algemene maatregel van bestuur, die de regering niet van plan is in te voeren. Daarmee worden – bijvoorbeeld – de twee zeehondensoorten vogelvrij (met uitzondering van het doden) buiten de Natura 2000-gebieden.

5. Bevoegdheidsverdeling

Het streven naar een eenvoudiger bevoegdheidsverdeling en decentralisatie naar de provincies ondersteunen we. Helaas blijft dat voor het waddengebied in de voorgestelde wetgeving en onderliggende regelgeving complex. Voor zover het wetsvoorstel en de MvT goed begrepen worden, ontstaat rond de wadden, waarin nu acht Natura 2000-gebieden liggen⁵, in grote lijnen de volgende situatie:

1. Voor defensieterrainen is de minister van Defensie bevoegd voor het beheerplan; dit speelt op Vlieland (Vliehors), Texel (Joost Dorleinkazerne) en in het Lauwersmeer. Voor de vergunningverlening zullen de provincies bevoegd blijven.
2. Voor de Waddenzee en de Noordzeekustzone is de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd voor het beheerplan, maar zullen de provincies bevoegd blijven voor de vergunningverlening met uitzondering van de lijst activiteiten⁶ (zoals militaire vliegoperaties, sleepnetvisserij, niet-handmatige schaal- en schelpdiervisserij).
3. Voor de eilanden zullen straks de verschillende provincies (Noord-Holland, Fryslân) bevoegd zijn voor zowel het beheerplan als de vergunningverlening, met uitzondering van de daarin gelegen defensieterrainen en de opgesomde activiteiten.

⁵ De acht gebieden zijn: 1. Waddenzee, 2. Duinen en lage land Texel, 3. Duinen Vlieland, 4. Duinen Terschelling, 5. Duinen Ameland, 6. Duinen Schiermonnikoog, 7. Noordzeekustzone, 8. Lauwersmeergebied.

⁶ Blz 52, 53 MvT



Waddenvereniging

Wij constateren, dat er door het wetsvoorstel en de voorstellen voor nadere regelgeving in de MvT voor het waddegebied vrijwel geen enkele vereenvoudiging optreedt ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de gebiedsbescherming. Ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de soortenbescherming wordt het alleen maar ingewikkelder. De complexe bevoegdheidsverdeling die in het waddegebied al geldt voor de gebiedsbescherming lijkt – de MvT is hier niet helemaal duidelijk over – ook voor de ontheffingen bij de soortenbescherming te gaan gelden. Een burger of ondernemer heeft wellicht wel het voordeel van één loket voor zowel gebieds- als soortenbescherming, maar het vereist diepgaande studie om te achterhalen waar dat loket is: bij welk orgaan van het Rijk of bij welke provincie.

6. Buitelende wetgeving

Sinds de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 op 1 oktober 2005 is deze wet al meerdere malen gewijzigd. Enkele malen was die wijziging zelfs ingrijpend, zoals de wijziging die per 1 februari 2009 in werking trad⁷ en de wijzigingen als gevolg van de Crisis en herstelwet (Chw)⁸. Voor de uitvoeringspraktijk is niets zo erg als wetgeving die aan constante wijzigingen onderhevig is. Na de recente wijzigingen als gevolg van de Chw volgt er nu opnieuw een ingrijpende aanpassing van het natuurbeschermingsrecht door het onderhavige ontwerp voor een wetsvoorstel Natuur. Vrijwel tegelijkertijd is uw collega, de minister van Infrastructuur en Milieu, bezig met een nog ingrijpender traject ter invoering van een (nieuwe) Omgevingswet. Zoals blijkt uit de voornemens van die collega is het de bedoeling om ook de natuurwetgeving deel uit te laten maken van die Omgevingswet. Het is niet uit te leggen, dat dit wetgevingstraject nu los van dat traject wordt voortgezet. De Waddenvereniging en de CWN adviseren u dan ook, om de integratie van de natuurwetgeving deel uit te laten maken van het traject ten behoeve van die integrale Omgevingswet en dit traject voor de natuurwetgeving niet afzonderlijk voort te zetten.

In een bijlage zijn enkele opmerkingen en vragen opgenomen van meer ondergeschikte aard. Deze vragen en opmerkingen zijn gerangschikt in de volgorde van het ontwerp wetsvoorstel en de MvT.

Hoogachtend,
Waddenvereniging, mede namens de Coalitie Wadden Natuurlijk


Arjan Berkhuisen
directeur

⁷ Wet van 29 december 2008, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken (Stb. 2009, 18).

⁸ Stb. 210, 236.



Bijlage: opmerkingen en vragen naar aanleiding van het ontwerp wetsvoorstel Natuur.

1. Artikel 2.5, lid 1
In het huidige artikel 20 Nbwet is de toegangsbeperking gekoppeld aan de natuurwaarden. In het wetsvoorstel is dit gekoppeld aan de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. In de MvT is dit verschil niet toegelicht.
2. Artikel 2.5, lid 2
Artikel 2.5, lid 2 is zodanig ruim geformuleerd, dat daardoor onbedoelde neveneffecten kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld schelpen in de bodem (levend of dood) behoren door aantrekking tot die bodem en dus de onroerende zaak. Beperking van de toegang van gebieden ten behoeve van schelpenwinning voor ondernemers in bezit van een vergunning op grond van de Visserijwet zouden door deze ruime formulering wellicht de toegang tot bepaalde gebieden niet kunnen worden ontzegd. In het kader van het mosselconvenant is dat bijvoorbeeld nu wel het geval.
3. Artikel 2.9, lid 2 jo 2.9, lid 3
Aanwijzen van categorieën heeft het risico – ondanks de bepaling in artikel 2.9, lid 4 – dat de (cumulatieve) effecten niet goed in beeld gebracht kunnen worden, waardoor strijd met de Habitatrichtlijn ontstaat. Immers, of een effect (ook in cumulatie) significant kan zijn hangt heel erg sterk af van de specifieke situatie. Op dat punt zijn vrijwel geen algemene regels te geven.
4. Artikel 8.1 jo artikel 10.7
De beperking tot één beroepsinstantie past niet in de huidige tendens om voor steeds meer overheidsbesluiten beroep in twee instanties mogelijk te maken. Onlangs is door invoering van de Wabo ook het beroep in twee instanties voor de omgevingsvergunning van kracht geworden. Bovendien ontstaat de (vreemde) situatie, dat een initiatief dat binnen de Wabo valt wel een beroepsmogelijkheid in twee instanties kent.
5. Artikel 3.18, lid 3
Natura 2000-gebieden zijn juist aangewezen op grond van hun functie voor de biodiversiteit. Uit dien hoofde is het onbegrijpelijk dat de jacht nu wordt toegestaan in die gebieden. Bovendien wordt daarbij voorbij gegaan aan de gevolgen van die jacht voor de beschermde soorten en habitats in die gebieden. Ook voor de jager is dit geen goede uitbreiding van de mogelijkheden, want die jager zal via een passende beoordeling moeten aantonen dat de uitvoering van die jacht geen significante effecten heeft.