



Over wetten van de natuur

Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies

Over wetten van de natuur

Evaluatie van de natuurwetgeving:
bevindingen en beleidsconclusies

Colofon

Vormgeving

Bruikman & Kok

Fotografie

Marcel van de Bergh (pag. 11 en 33)

Johannes van Assem (pag. 72)

Mieke van Engelen (cover, pag. 15, 23, 38, 46, 50, 56 en 66)

Projectbegeleiding en druk

IFZ Bedrijfsuitgeverij

Oplage

150 exemplaren

Inhoudsopgave

<i>A. Samenvatting en conclusies</i>	5
<i>B. Evaluatierapport</i>	13
1. Inleiding	13
1.1. Aanleiding	13
1.2. Doel- en vraagstelling; 'people planet profit'	14
1.3. Onderzoeksaanpak en opbouw rapport	16
2. Algemene onderwerpen	19
2.1. Inleiding	19
2.2. Regie in de natuurwetgeving	19
2.3. Ecologische effectiviteit van de natuurwetgeving	21
2.4. Administratieve lasten	24
2.5. Begrippenkader	27
2.6. Instrumentatie	28
2.7. Bevoegdheidsverdeling	30
2.8. Complexiteit wettelijk systeem	31
2.9. Nationale regelingen en koppen	32
2.10. Handhaving en toezicht	32
2.11. Grensoverschrijdende natuurbescherming	34
2.12. Evaluatie Habitatrichtlijn	35
2.13. Klimaat	36
3. Natuurbeschermingswet 1998	37
3.1. Inleiding	37
3.2. Instrumentatie: vergunningen, beheerplannen en regeling bestaand gebruik	38
3.2.1. Vergunningen	38
3.2.2. Beheerplannen	40
3.2.3. Regeling bestaand gebruik	42
3.3. Interbestuurlijk toezicht	42
3.4. Beschermde landschapsgezichten	44
3.5. Overig: implementatie verdragsverplichtingen	45
4. Flora- en faunawet	47
4.1. Inleiding	47
4.2. Complexiteit wettelijk systeem	47
4.3. Nationale regelingen en koppen	48
4.4. Instrumentatie	50
4.4.1. Gedragscode	51
4.4.2. Bijzondere vergunningen	53
4.5. Bevoegdheidsverdeling: ruimtelijke ingrepen en Faunafonds	55
4.6. Administratieve lasten bij uitvoering CITES	57
4.7. Beheer en schadebestrijding en jacht	58
4.8. Exoten	61
4.9. Tijdelijke natuur	63
4.10. Ex-situ bescherming	64

5. Boswet	67
5.1. Inleiding	67
5.2. Nut en noodzaak Boswetinstrumentarium	67
5.3. Bevoegdheidsverdeling	69
5.4. Herplantplicht	70
6. Integratie	73
6.1. Integratie vergunningstelsels	73
6.2. Eén wet	74
C. Bijlagen	79
Deelrapporten en overige	79
9. Literatuuropgave	81
10. Correspondentie met de Tweede Kamer	83

A. Samenvatting en conclusies

Onder verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is de natuurwetgeving geëvalueerd. Het gaat om de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbwet), de Flora- en faunawet (Ffwet) en de Boswet. Deze evaluatie vloeit voort uit toezeggingen, wettelijke verplichtingen en uit het in 2003 verrichte Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Parallel aan de evaluatie van de natuurwetgeving heeft de minister van LNV, samen met de andere betrokken overheden, een project uitgevoerd ter versterking van de handhaving van de natuurwetgeving: 'programmatisch handhaven natuurwetgeving'. Dit heeft geresulteerd in een convenant Nalevingsstrategie Natuurwetgeving, dat de betrokken overheden op 1 juli 2008 hebben gesloten.¹

Dit rapport bevat de resultaten en conclusies van de evaluatie natuurwetgeving. Voor deze evaluatie is een aantal deelonderzoeken uitgevoerd. Hierbij zijn betrokkenen bij de uitvoeringspraktijk en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties geconsulteerd. Belanghebbenden hebben ook op eigen initiatief de minister van LNV benaderd met opmerkingen en ideeën. Waar mogelijk zijn deze opmerkingen en ideeën meegenomen in deze rapportage. De evaluatie is uitgevoerd in nauwe samenwerking met andere overheden die betrokken zijn bij de uitvoering van de natuurwetgeving: de provincies, het openbaar ministerie, de douane en de politie.

De bevindingen uit de evaluatie worden in dit rapport direct voorzien van een kabinetsreactie. Daarbij wordt rekening gehouden met de afspraken die rijk en provincies onlangs op het vlak van de natuurwetgeving hebben gemaakt in het bestuursakkoord 2008-2011. Waar mogelijk zal worden aangegeven tot welke specifieke acties de minister van LNV zal overgaan. Daarbij gaat het steeds om het vinden van de juiste balans: tussen recht doen aan mensen, aan natuur en aan economie. Voor zover voor bepaalde knelpunten geen oplossing kan worden gevonden binnen de kaders van de nationale wetgeving, zal de minister van LNV over die punten een informele dialoog met de Commissie en met andere lidstaten starten. Deze dialoog is mede gericht op de Review van de Habitatrichtlijn² en heeft als doel de richtlijn beter praktisch uitvoerbaar en hanteerbaar te maken. De recente jurisprudentie over mosselzaadvisserij en ammoniak van de Raad van State en het advies van de Raad over de wettelijke verankering van het toetsingskader ammoniak onderstrepen het belang daarvan.

Verder heeft een taskforce onder voorzitterschap van de heer C. Trojan de minister van LNV geadviseerd over de stikstof/ammoniakproblematiek in relatie tot Natura 2000. De bevindingen en aanbevelingen van deze taskforce zijn in het rapport opgenomen. Het kabinet zal in het najaar separaat reageren op de aanbevelingen van deze taskforce.

Uit de evaluatie kunnen drie algemene conclusies worden getrokken. Ten eerste kan worden vastgesteld dat de Europese en internationale regelgeving op natuurterrein adequaat in nationale wetgeving is omgezet, rekening houdend met de wijzigingen, voorgesteld in het bij het parlement aanhangige wetsvoorstel 31 038 onder meer ter regulering van het bestaand gebruik.

Ten tweede kan worden geconcludeerd dat de laatste jaren veel is gedaan om de uitvoering van de natuurwetgeving te optimaliseren, bijvoorbeeld door burgers

¹ Zie de brief van de minister van LNV van 1 juli 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31 379, nr. 3. Het convenant is opgenomen in bijlage 8 bij dit rapport.

² Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

en bedrijven zo goed mogelijk te faciliteren bij het nakomen van hun wettelijke verplichtingen. Tegelijkertijd - en dit is de derde conclusie - laat de evaluatie zien dat op een aantal punten verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn, zowel bij de uitvoering als in de wetgeving zelf. Deze verbeteringen sluiten aan bij de beleidsdoelstellingen van dit kabinet: permanent oog houden voor verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven, vermindering van administratieve lasten, vereenvoudiging van regelgeving en terugdringing van bestuurlijke drukte. De verbeteringen van de wetgeving zullen worden betrokken bij een voorstel tot herziening van de natuurwetgeving. De minister van LNV zal hiervoor na de evaluatie een wetstraject in gang zetten.

Hierna volgen op een aantal hoofdthema's de belangrijkste resultaten van de evaluatie. Ook zijn cursief de belangrijkste voorstellen van het kabinet opgenomen, alsmede een aantal concrete acties die voor rekening komen van de minister van LNV. Het betreft hier een samenvatting van de meest relevante punten.

1. Effectiviteit en monitoring (§ 2.3)

- Het Milieu en Natuur Planbureau (MNP) heeft onderzoek gedaan naar de ecologische effectiviteit van de natuurwetgeving. Het MNP concludeert dat voor het beschermen van natuur en biodiversiteit het bestaan van natuurwetgeving, gezien de druk op natuur, een belangrijke voorwaarde is. Daarnaast zijn andere voorwaarden van belang, zoals het treffen van beheer- en milieumaatregelen en adequate uitvoering. Onderzoek naar de effectiviteit wordt wel bemoeilijkt door nog onvoldoende beschikbaarheid van gegevens. *KABINETSREACTIE: Het kabinet onderschrijft de bevinding van het MNP dat natuurwetgeving alleen effectief is indien de uitvoering adequaat gebeurt. Om de uitvoering - en handhaving - te verbeteren worden in dit rapport diverse actiepunten aangekondigd. Voor de verbetering van de monitoring van ontwikkelingen in de natuur hebben het Rijk en de provincies reeds stappen gezet door het opzetten van het Programma Waarborgen Natuurkwaliteit. De minister van LNV zal verder met andere uitvoerende overheden bespreken hoe op meer systematische wijze gegevens kunnen worden verzameld over de toepassing van de wetgeving, zodat een beter inzicht ontstaat in bijvoorbeeld aantallen en aard van de verleende en afgewezen ontheffingen en vergunningen.*

2. Regie, bevoegdheidsverdeling en uitvoering (§§ 2.2, 2.7, 4.5, 4.7, 4.9, 6.1)

- Bij uitvoerders en doelgroepen blijkt een duidelijke behoefte te bestaan aan meer regie op het terrein van de natuurwetgeving. Met name van het Rijk (in casu de minister van LNV) wordt verwacht dat richting wordt gegeven aan de wijze waarop de betrokken overheden de wet interpreteren en uitvoeren. Dit ondanks het feit dat in de wetgeving veel taken aan decentrale overheden zijn toebedeeld. *KABINETSREACTIE: Op verschillende wijzen geeft de minister van LNV in zijn beleid invulling aan zijn regieverantwoordelijkheid op systeemniveau, zoals blijkt uit de verschillende initiatieven om het wettelijke systeem te verbeteren, om te komen tot een goede maar ook hanteerbare implementatie van Natura 2000, om beleidskaders te ontwikkelen, om de verzameling en ontsluiting van natuurgegevens te verbeteren (o.a. door de aanstelling van de Gegevensautoriteit Natuur) en om te komen tot een meer samenhangende aanpak bij de handhaving (programmatisch handhaven). Daarbij moet de minister uiteraard wel recht doen aan bevoegdheden en verantwoordelijkheden die in de wetgeving bij andere overheden, in het bijzonder de provincies, zijn neergelegd. De minister van LNV zal het initiatief nemen om, in overleg met alle bij de uitvoering en handhaving betrokken overheden, een doelmatige en effectieve samenwerkingsstructuur in te richten. Hij zal het kennisaanbod en de onderlinge kennisuitwisseling verder verbeteren via loketten zoals de AID-Groendesck en het steunpunt Natura 2000.*

- Bij de uitvoering van de drie natuurwetten zijn verschillende overheden en bestuurslagen betrokken: Rijk, provincies en in de toekomst - met de invoering van de Wabo - ook gemeenten. Uit de evaluatie blijkt dat aanvragers van vergunningen/ontheffingen e.d. deze verschillen in de bevoegdheidsverdeling verwarrend vinden. Uit een onderzoek onder beleidsverantwoordelijken bij de bevoegde overheden komt een pleidooi naar voren voor zoveel mogelijk integratie en decentralisatie van de bevoegdheden.

KABINETSREACTIE: Het kabinet zal in het wetstraject na de evaluatie voorstellen doen voor decentralisatie naar de provincies van de volgende taken: ontheffingverlening voor ruimtelijke ingrepen, met uitzondering van ruimtelijke ingrepen met een provinciegrensoverschrijdend belang; de beoordeling van kapmeldingen inclusief de oplegging van kapverboden en ontheffingverlening; en de taken die thans aan het Faunafonds zijn opgedragen. Hiermee komt het leeuwendeel van de bevoegdheden in de natuurwetgeving in één hand te liggen. Dit bevordert de samenhang in de uitvoering en de transparantie voor de burger. Deze voorstellen sluiten aan bij de versterking van de rol van de provincies in het ruimtelijk-economisch domein conform het advies van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Lodders) en zijn tevens onderdeel van het onlangs tussen rijk en provincies gesloten bestuursakkoord 2008-2011.

- Het ontstaan van tijdelijke natuur op terreinen die braak liggen in afwachting van de realisatie van hun bestemming (bijvoorbeeld woningbouw), zorgt in de praktijk voor problemen. Projectontwikkelaars e.d. treffen onnatuurlijke maatregelen, zoals het asfalteren van de terreinen, om te voorkomen dat beschermde soorten zich vestigen en daarmee de uitvoering van een project belemmeren. Het is noodzakelijk om een oplossing te vinden die recht doet aan enerzijds het ecologisch belang van tijdelijke natuur en anderzijds het belang van de initiatiefnemer.

KABINETSREACTIE: De minister van LNV zal, na consultatie van de Europese Commissie, een beleidslijn tijdelijke natuur opstellen. Thans worden, aan de hand van een concept-beleidslijn, pilots voorbereid om te toetsen of de voorgenomen beleidslijn in de praktijk werkt. Verder zal de minister het omgaan met tijdelijke natuur aan de orde stellen in de dialoog met de Commissie met het oog op de Review van de Habitatrichtlijn.

- De beheerplannen en vergunningen van de Nbwet bieden instrumenten om per gebied maatwerk te leveren. In dat kader kan ook een activiteit als jacht in natuurgebieden worden gereguleerd. Het algemene jachtverbod dat thans nog geldt voor die gebieden, kan dan ook worden geschrapt.

KABINETSREACTIE: Het kabinet stelt voor om het algemene verbod om te jagen in bepaalde aangewezen natuurgebieden op te heffen en zal dit voorstel meenemen in het wetstraject na de evaluatie.

3. Instrumenten (§§ 3.2, 3.4, 4.4.1, 4.8, 5.2)

- Van het instrument van het beheerplan in de Nbwet bestaan in de praktijk hoge verwachtingen, maar er zijn ook vragen en onduidelijkheden. Die hebben onder andere betrekking op de mogelijkheden om bestaand gebruik in het beheerplan te reguleren.

KABINETSREACTIE: Het kabinet onderschrijft het belang van het instrument van het beheerplan. Met het oog op een optimale toepassing van het instrument van het beheerplan heeft de minister van LNV het Steunpunt Natura 2000 ingesteld, waarin alle betrokken overheden samenwerken en elkaar ondersteunen bij de voorbereiding en opstelling van de beheerplannen. Wetsvoorstel 31038 (bestaand gebruik) leidt tot een steviger verankering van de rol van het beheerplan bij het reguleren van onder andere bestaand gebruik, namelijk door verduidelijking dat ook handelingen buiten het Natura 2000-gebied en toekomstige ontwikkelingen in het beheerplan een plaats

kunnen krijgen. Het wetsvoorstel regelt voorts dat, totdat het beheerplan onherroepelijk is vastgesteld, bestaand gebruik in het betrokken gebied in beginsel kan worden voortgezet. Er zullen overigens gevallen van bestaand gebruik blijven die zich, gelet op de bijzondere omstandigheden, niet lenen voor regulering in het beheerplan en onderworpen blijven aan een vergunningtoets.

- Artikel 19da van de Nbwet maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur de vergunningverlening voor bepaalde handelingen die schadelijk kunnen zijn voor Natura 2000-gebieden, te vervangen door een generieke regulering van deze handelingen. Uit het recente negatieve advies van de Raad van State over het ontwerpbesluit waarin het toetsingskader ammoniak was verankerd, blijkt dat deze mogelijkheid uiterst beperkt is. Opheffing van de vergunningplicht kan alleen als op voorhand door de voorwaarden en beperkingen van de maatregel ten aanzien van elk individueel plan of project in relatie tot elk individueel Natura 2000-gebied is zeker gesteld dat zich geen significante gevolgen voordoen. De afwezigheid van significante gevolgen moet door wetenschappelijk onderzoek zonder redelijke twijfel zijn komen vast te staan. Deze beperkingen staan los van het gekozen instrumentarium; zij zijn het directe gevolg van de eisen van de Habitatrichtlijn.

KABINETSREACTIE: Het kabinet onderschrijft dat de mogelijkheden om - buiten de gebiedsgerichte benadering van het beheerplan - tot lastenverlichting te komen door generieke regelingen beperkt zijn. Dit wordt ook onderschreven door de genoemde Taskforce Stikstof/ammoniak. De taskforce adviseert om de beheerplannen te gebruiken als instrument om alle belangen in een gebied af te wegen. De plannen van alle individuele omliggende bedrijven kunnen bij het opstellen van de beheerplannen geïntegreerd afgewogen worden. Er ontstaat een totaal beeld waarbij zowel de generieke als de gebiedsspecifieke maatregelen in beeld komen. Zoals is aangegeven beraadt het kabinet zich nog op het advies van de taskforce-Trojan.

- De Nbwet kent in de aanwijzing van beschermd landschapsgezichten een instrument van landschapsbescherming. Tot op heden hebben de provincies dit instrument nog niet toegepast. Uit de evaluatie blijkt het gegroeide belang van landschapsbescherming, gelet op de toenemende verrommeling van het landelijk gebied en de toegenomen belangstelling voor cultuurhistorische elementen in het landschap.

KABINETSREACTIE: Het instrument van beschermd landschapsgezicht blijft ongewijzigd. Het is aan de provincies om met behulp van onder meer dit instrument aan de bescherming van belangrijke landschapsgezichten invulling te geven.

- De evaluatie bevestigt het belang en het nut van het instrument van de gedragscode in de Ffwet. Als generiek instrument biedt het via algemene voorschriften vooraf duidelijkheid aan uitvoerders, voorkomt het dat tijdrovende aanvraagprocedures moeten worden gevolgd en doet het een appèl op de eigen verantwoordelijkheid van sectoren.

KABINETSREACTIE: De minister van LNV zal zich blijven inzetten om, via voorlichting en overleg, sectoren te stimuleren gedragscodes te ontwikkelen. In dat verband zal hij onder andere een handreiking uitbrengen met criteria waaraan een gedragscode moet voldoen.

- De Ffwet bevat verschillende bepalingen die mogelijkheden bieden bij de bestrijding van invasieve exoten. Niettemin bestaan in de praktijk, bij jagers en handhavers, enkele onduidelijkheden over deze mogelijkheden.

KABINETSREACTIE: De minister van LNV zal in het wetstraject na de evaluatie voorstellen doen voor een meer transparante regeling van de exotenbestrijding, waarbij duidelijk wordt aangegeven onder welke voorwaarden welke maatregelen mogelijk zijn.

- De meld- en herplantplicht van de uit 1962 daterende Boswet hebben nog steeds bestaansrecht. Ze zijn een noodzakelijk vangnet voor de bescherming van bos onder andere als natuur- en landschappelijke waarde, in aanvulling op andere wettelijke instrumenten die bos kunnen beschermen.

KABINETSREACTIE: De minister van LNV zal in het wetstraject na de evaluatie voorstellen doen om de instrumenten van de Boswet te moderniseren en beter af te stemmen op de instrumenten van de andere natuurwetten, in het bijzonder de Nbwet.

4. Europese en internationale verplichtingen (§§ 2.9, 3.5, 4.3)

- Uit de evaluatie blijkt dat de Nederlandse wetgeving op adequate wijze uitvoering geeft aan de Europees- en internationaalrechtelijke verplichtingen. Het wetsvoorstel bestaand gebruik neemt een nog bestaande lacune in de Nbwet weg. Het wetsvoorstel strekt ertoe om het beschermingsregime van de Nbwet direct van toepassing te laten zijn op gebieden die wel door de Europese Commissie zijn aangewezen, maar nog niet op grond van nationaal recht zijn aangewezen. Het leeuwendeel van de bepalingen van de Nbwet en de Ffwet heeft direct of indirect een basis in de Europese Vogel³ - en Habitatrichtlijn en de internationale verdragen. Wel hanteren de internationale verdragen, zoals het Verdrag van Bern, soms andere soortenlijsten dan de Europese richtlijnen. Dit betekent dat er steeds aandacht moet zijn voor de vraag of door wetgeving of de inzet van andere instrumenten voldoende wordt gedaan om de leefgebieden van onder andere de 'Bernsoorten' de vereiste bescherming te geven.

KABINETSREACTIE: Het beleid is erop gericht om waar dat nuttig en nodig is de leefgebieden van bepaalde soorten, zoals trekvogels, ook door andere instrumenten dan de wettelijke bescherming van aangewezen gebieden te beschermen, zoals subsidieregelingen. Speciale aandacht is er in het beleid voor weidevogels. Langs deze weg wordt gewaarborgd dat Nederland aan zijn verdragsverplichtingen voldoet.

- In de evaluatie is onderzoek gedaan naar de nationale regelingen in de Ffwet. Het blijkt dat de wens van de wetgever om de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zoveel mogelijk op eenvormige wijze, in één regime om te zetten, er op één punt toe heeft geleid dat bepaalde soorten meer worden beschermd dan volgens de letter van de Vogel- en/of Habitatrichtlijn noodzakelijk is. Voorts is een aantal dier- en plantensoorten als beschermde inheemse soort aangewezen, terwijl dit niet wordt voorgeschreven door de Vogel- en Habitatrichtlijn of een internationaal verdrag, de zogenoemde 'nationale soorten'.

KABINETSREACTIE: De minister van LNV zal bij de vormgeving van de wetswijzigingen in vervolg op de evaluatie de soortenlijsten, voor zover het soorten betreft die niet op de bijlagen bij de Vogel- en Habitatrichtlijn voorkomen, meer afstemmen op de rode lijsten, zodat alleen die soorten onder het wettelijk beschermingsregime vallen waarvan de instandhouding in ons land in het bijzonder gevaar loopt. Dit kan tot schrapping van ten hoogste enkele tientallen soorten planten en dieren leiden. Voor de bescherming van dieren betekent dit dat een andere weg wordt ingeslagen. In de Ffwet zijn nu alle inheemse soorten beschermd, terwijl straks alleen die dieren wettelijk worden beschermd, die de wettelijke bescherming echt nodig hebben.

- De verzekering van de planologische bescherming van de EHS verdient aandacht.

KABINETSREACTIE: De regering zal een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet ruimtelijke ordening voorbereiden om een adequate doorwerking van de Nota Ruimte in de bestemmingsplannen op het punt van de EHS te verzekeren.

³ Vogelrichtlijn: Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

5. Administratieve lasten (§§ 2.4, 2.5, 4.4.2, 4.6, 6.1)

- De administratieve lasten die de natuurwetgeving voor burgers en bedrijven met zich brengt blijven een belangrijk aandachtspunt vormen. Zoals ook uit de evaluatie blijkt, vloeien deze onder andere voort uit de verplichting om gegevens over de gevolgen voor de natuur te verzamelen alvorens een project te starten. De ontsluiting en beschikbaarheid van deze gegevens kan worden verbeterd.
KABINETSREACTIE: De Gegevensautoriteit Natuur heeft in 2007 een programma opgesteld dat er de komende jaren toe moet leiden dat bruikbare en actuele natuurgegevens meer en eenvoudiger beschikbaar komen voor bedrijven en overheden.
- Uit recente jurisprudentie blijkt dat bij projecten met potentieel significante effecten (zoals mosselzaadvisserij) mogelijk zwaardere eisen dan voorheen moeten worden gesteld aan de wetenschappelijke onderbouwing van de conclusie dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast. Hieraan zal nadrukkelijker aandacht moeten worden besteed bij de behandeling van de vergunningaanvraag, om te voorkomen dat de vergunning uiteindelijk niet juridisch houdbaar blijkt te zijn. Hier staat het belang van beperkte administratieve lasten tegenover het – grotere – belang van rechtszekerheid voor betrokken aanvrager van de vergunning. De eisen die aan de onderbouwing moeten worden gesteld vloeien voort uit de Habitatrichtlijn en staan los van nationale instrumentele keuzen.
KABINETSREACTIE: Er lopen naar aanleiding van de bedoelde jurisprudentie verschillende acties. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de beschikbare wetenschappelijke inzichten en naar de vraag of de uitgangspunten waaraan bij vergunningverlening moet worden getoetst - dit betreft de ecologische vereisten van een bepaald habitattype of een bepaalde soort in relatie tot de (staat van) instandhouding - niet nauwkeuriger kunnen worden geformuleerd.
- Sommige begrippen in de Ffwet en de Nbwet zoals het begrip ‘significantie’ worden in de praktijk als vaag en onduidelijk ervaren. Dit is een factor die lastenverhogend kan werken. De taskforce-Trojan stelt in haar advies dat de toetsing of sprake is of kan zijn van significant negatieve gevolgen, bij het bevoegd gezag hoort te berusten en dat niet moet worden gepoogd die toetsing in te vullen door generieke regels in relatie tot de stikstofproblematiek.
KABINETSREACTIE: De minister van LNV werkt via voorlichting en het opstellen van handreikingen aan een verdere verduidelijking van begrippen. Handreikingen zijn een hulpmiddel voor vergunningaanvragers en voor het bevoegd gezag bij de invulling en toepassing van open begrippen. De handreikingen dienen aandachtspunten te bevatten voor het bevoegd gezag, maar mogen de beleidsruimte voor het bevoegd gezag niet beperken. In zijn reactie op het rapport van de taskforce-Trojan zal het kabinet nader ingaan op de vraag naar de toepassing van het begrip ‘significantie’.
- Voor de CITES-regelgeving kan een aantal verbeteringen worden doorgevoerd in de administratieve procedures.
KABINETSREACTIE: Op CITES-terrein wordt een aantal verbeteringen in de uitvoering doorgevoerd, onder andere het mogelijk maken van digitale aanvragen. De uitgifte en registratie van ringen voor gefokte vogels behorende tot een beschermde diersoort zal worden gedigitaliseerd.
- De administratieve lasten op het terrein van de Ffwet kunnen worden teruggebracht door enkele bijzondere vergunningvereisten te schrappen.
KABINETSREACTIE: Het kabinet stelt voor om in het wetstraject na de evaluatie een aantal bijzondere vergunningen te schrappen, in het bijzonder de kooikersakte en de preparateursvergunning.
- Het in de huidige natuurwetgeving naast elkaar bestaan van verschillende loketten voor het aanvragen van vergunningen en ontheffingen gaat ten koste

van de transparantie en overzichtelijkheid van het systeem. Stroomlijning van dit systeem leidt tot vermindering van administratieve lasten.

KABINETSREACTIE: De voorgenomen aanhaking van de Ffwet en Nbwet bij het komende Wabo-loket betekent praktisch gezien dat de burger bij locatiegebonden activiteiten met gevolgen voor de natuur voortaan in de meeste gevallen bij de gemeente terecht kan voor de door hem benodigde toestemmingen.

6. Vereenvoudiging en integratie van wetgeving (§§ 2.8, 4.2, 6.2)

- Een regelmatig terugkerende klacht over het systeem van de natuurwetgeving is dat er een gebrek is aan eenheid en transparantie. In het bijzonder de Ffwet wordt als erg ingewikkeld ervaren, met zijn soms lastig te doorgronden regeling van de soortenbeschermingsregimes.

KABINETSREACTIE: De minister van LNV zal in het wetstraject na de evaluatie voorstellen doen voor een eenvoudiger en meer transparante regeling van de soortenbescherming. Hierbij zal vooral de gelaagdheid van de huidige regelgeving een aandachtspunt zijn.

- De evaluatie levert belangrijke argumenten op die pleiten voor een integratie van de drie natuurwetten in één wet. Sleutelwoorden daarbij zijn: uitvoerbaarheid en hanteerbaarheid, transparantie en consistentie, vereenvoudiging. Integratie van de drie wetten zal de regelgeving transparanter en overzichtelijker maken voor de doelgroepen, die nu vaak met alledrie de wetten te maken hebben. Wettelijke integratie sluit aan bij de voorstellen van het kabinet tot verdergaande decentralisatie van de uitvoering van de natuurwetgeving naar één niveau, i.c. de provincies. Integratie van drie verschillende wetten betekent geen verzwaring van regeldruk, integendeel: doel is juist een verlichting. Door wettelijke integratie kan meer eenheid worden gebracht in de regeling van het toezicht en de sancties, wat de handhaving van de natuurwetgeving ten goede zal komen. Wettelijke instrumenten kunnen beter op elkaar worden afgestemd, waardoor de administratieve lasten afnemen. Regeling van gebieds- en soortenbescherming in één integraal kader sluit verder aan bij de internationale regels op dit gebied (richtlijnen en verdragen), die beide doorgaans ook in samenhang regelen.

KABINETSREACTIE: Het kabinet stelt voor om over te gaan tot integratie van de Ffwet, Nbwet en Boswet in één Natuurwet en zal op dat punt een wetsvoorstel voorbereiden. Waar mogelijk zullen daarbij praktische oplossingen worden gekozen om te komen tot een beter hanteerbare wetgeving. Dat wat werkt, moet worden behouden. Hierdoor kunnen overgangsproblemen voor de uitvoering tot een minimum beperkt blijven.



B. Evaluatierapport

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Aanleiding

Onder verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: minister van LNV) is de natuurwetgeving geëvalueerd. Het gaat daarbij om de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbwet), de Flora- en faunawet (Ffwet), en de Boswet. Met deze evaluatie wordt voldaan aan de ter zake geldende wettelijke verplichtingen:

- de wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Nbwet in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen voorziet in toezending van een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wijzigingswet in de praktijk door de minister van LNV aan de Staten-Generaal binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet (1 oktober 2005)⁴;
- voor de Ffwet geldt een vergelijkbare verplichting binnen drie jaar na inwerkingtreding (1 april 2002).⁵

Ten aanzien van de Boswet heeft de vorige minister van LNV in het kader van het project Vereenvoudiging Vergunningen aangegeven dat nut en noodzaak van het instrumentarium van die wet (de meldings- en herplantplicht) heroverwogen zullen worden.⁶

De evaluatie is het vervolg op trajecten die in het verleden in gang zijn gezet om de wetgeving en uitvoeringspraktijk zo goed mogelijk op orde te brengen en burgers en bedrijven zo veel mogelijk te faciliteren:

- de doorgevoerde wijzigingen van de Nbwet en de Ffwet om deze in overeenstemming te brengen met de Europese en internationale regelgeving op het vlak van gebieden- en soortenbescherming;
- het bij het parlement aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Nbwet in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken;⁷
- de implementatie van het samenhangende Europese ecologische netwerk 'Natura 2000';
- het in 2003 verrichte Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)⁸ naar de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn⁹ en het genoemde Project Vereenvoudiging Vergunningen.

Het IBO-rapport heeft de nodige acties opgeleverd ter verbetering van vooral de uitvoering van de wetgeving, bijvoorbeeld het uitbreiden van de internetsites van het ministerie van LNV over de natuurwetgeving, de oprichting van een centrale helpdesk voor vragen en de oprichting van een Gegevensautoriteit Natuur. Het vorige kabinet heeft naar aanleiding van het IBO-rapport aangekondigd dat bij de evaluatie van de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 de mogelijkheden zullen worden verkend tot vereenvoudiging van de wetgeving, inclusief integratie van beide wetten in één wettelijk kader. Mede tegen deze achtergrond heeft de onderhavige evaluatie een integraal karakter en is er in samenhang naar de drie natuurwetten gekeken.

4 Artikel VI van de wet van 20 januari 2005 (Stb. 195). Artikel VII bevat een aantal met name genoemde evaluatiepunten: de werking van de beheerplannen, de vraag of de habitattoets door gemeenten kan plaatsvinden en de vraag of alle vergunningplichtige activiteiten volgens de eisen van de wet zijn getoetst en behandeld.

5 Artikel 125.

6 Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 138, p. 9.

7 Kamerstukken II 2006/07, 31038, nr. 2.

8 Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van LNV van 9 september 2003, Kamerstukken II 2002/03, 29043, nr. 1. Zie voor het vervolg van het IBO de brief van 25 januari 2006, Kamerstukken II 2005/06, 29043, nr. 2.

9 Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103) en Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

Hoewel er dus al het nodige is gebeurd en er nog het nodige loopt, is het van belang thans op basis van de opgedane ervaringen en recentere ontwikkelingen, in samenhang en met enige distantie opnieuw naar de drie wetten en de uitvoeringspraktijk te kijken. De evaluatie – gestart op gezag van de vorige minister van LNV – moet ook nadrukkelijk in de sleutel van het beleid van het huidige kabinet worden gezien. In dat beleid staat de burger centraal en zijn verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven, vermindering van administratieve lasten, vereenvoudiging van regelgeving en terugdringing van bestuurlijke drukte kerndoelstellingen.¹⁰

De evaluatie van de natuurwetgeving sluit aan bij de regelmatig terugkerende gedachteswisselingen in en met het parlement over de natuurwetten. Ook daarbij gaat het vaak om dwarsverbanden binnen de natuurwetgeving en overkoepelende thema's zoals administratieve lasten en handhaving van wetgeving. Een voorbeeld is de initiatiefnota van de CDA-afgevaardigden Koopmans en Jager 'Natuurbeleid; een onnodig groeiend ongenoegen'; de minister van LNV heeft toegezegd de aanbevelingen uit de initiatiefnota te betrekken bij de evaluatie van de natuurwetgeving.¹¹

Verder is er ook een relatie met de aanstaande evaluatie ('Review') van de Habitatrichtlijn. Voor die Review zal de Europese Commissie een technische analyse maken op basis van de rapportages die de lidstaten ingevolge artikel 17 van de Habitatrichtlijn moeten inleveren. In deze rapportages moeten de lidstaten informatie geven over onder andere de genomen instandhoudingsmaatregelen en een beoordeling van het effect van die maatregelen op de instandhouding van de gebieden en soorten. De verwachting is dat de Commissie in de eerste helft van 2009 een aanvang zal maken met de Review. De nationale evaluatie bepaalt mede de Nederlandse inbreng daarvoor (zie paragraaf 2.12).

Parallel aan de evaluatie van de natuurwetgeving heeft de minister van LNV een traject ingezet specifiek voor verbetering en professionalisering van de handhaving van de natuurwetgeving ('Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving'). Ook dit traject gaat uit van een integrale, de hele natuurwetgeving omvattende aanpak. Over de uitkomsten hiervan zal de Tweede Kamer uitgebreid bij afzonderlijke brief worden ingelicht. Zie voor een kort verslag van het project paragraaf 2.10.

1.2. Doel- en vraagstelling; 'people planet profit'

De evaluatie van de natuurwetgeving is gericht op de werking van de wetten en niet op de uitwerking van het natuurbeleid in den brede. Daarbij richt de aandacht zich vooral op maatregelen die - binnen de bestaande wetgeving - de uitvoering kunnen verbeteren. Zeker voor de gebiedsbescherming geldt dat, met de ingrijpende herziening van de Natuurbeschermingswet in 2005 en het aanhangige wetsvoorstel 31038 in verband met de regulering van bestaand gebruik, een veelzijdig en nauwgezet op de Europese richtlijnen afgestemd instrumentarium beschikbaar is. Dit laat onverlet dat in de evaluatie ook naar mogelijke verbeteringen van de wetgeving is gekeken. Met name de Flora- en faunawet wordt door uitvoerders en doelgroepen als erg ingewikkeld ervaren, zodat moet worden gezien of vereenvoudiging mogelijk is.

De vraagstelling van de evaluatie is onderscheiden in een aantal deelvragen en deelonderzoeken, die telkens de drie wetten bestrijken. De deelonderzoeken betreffen uiteenlopende onderwerpen en thema's zoals de effectiviteit van de wetgeving, het handhavingsveld, de verhouding tot Europees en internationaal recht en de doelmatigheid van de wetgeving waaronder de verdeling van bevoegdheden over overheden.

¹⁰ Zie het Coalitieakkoord 'Samen werken, samen leven' van 7 februari 2007 en het Beleidsprogramma 2007-2011, raadpleegbaar op www.regering.nl.

¹¹ Zie Kamerstukken II 2005/06, 30690, nr. 2, en de brief van de minister van LNV van 20 april 2007 (kamerstuk nr. 4). Voor zover op aanbevelingen al een reactie is gegeven in deze brief, komen ze niet terug in dit rapport.

De bevoegdheidsverdeling is onder andere aan de orde geweest in het deelonderzoek 'Doelmatigheid uitvoering natuurwetgeving', dat is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Royal Haskoning.¹² Met het aantreden van dit kabinet is dit thema in een breder perspectief komen te staan. Als uitvloeisel van het coalitieakkoord is de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies ingesteld met als taak concrete decentralisatievoorstellen voor provincies te inventariseren in het ruimtelijk-economisch domein. Deze commissie heeft in maart van dit jaar advies uitgebracht.¹³ Op basis van dit advies hebben rijk en provincies onlangs een bestuursakkoord 2008-2011 gesloten, waarin ook afspraken zijn gemaakt over decentralisatie in de natuurwetgeving. In paragraaf 2.7 wordt hier inhoudelijk op ingegaan.

In het rapport zijn naast de bevindingen uit de evaluatie tevens de door het kabinet naar aanleiding van die bevindingen geformuleerde actiepunten en voorstellen ter verbetering van de uitvoering en de wetgeving opgenomen. Het kabinet is van mening dat daarbij een goede balans is gevonden tussen de belangen van 'people, planet en profit'. Soms is er een spanning tussen deze belangen en soms is het mogelijk een oplossing te vinden waardoor belangen met elkaar worden verbonden en elkaar versterken. Duurzaamheid (duurzaam gebruik van natuur) is daarbij een sleutelbegrip.¹⁴ Maar, zoals ook is aangegeven in het Coalitieakkoord dat ten grondslag ligt aan dit kabinet, bij de belangenafweging door dit kabinet staat niet één belang voorop. Het gaat erom recht te doen aan mensen, natuur en economie: 'Respect voor het leven van mens, dier en natuur is het leidende beginsel. Een nieuwe balans tussen ecologie en economie is nodig, waarbij economische dynamiek en ecologische ontwikkeling met elkaar worden verbonden.'¹⁵

De actiepunten die strekken tot verbeteringen van de wetgeving zullen worden betrokken bij voorstellen tot herziening van de natuurwetgeving. De Minister van LNV zal hiervoor, na behandeling door de Tweede Kamer van de uitkomsten van de evaluatie, een wetgevingstraject in gang zetten.



12 Royal Haskoning, Doelmatigheid uitvoering natuurwetgeving, Het spel en de k(n)ikers, 's-Hertogenbosch 2008.

13 Ruimte, Regie en Rekenschap, Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, Den Haag 2008.

14 Zie ook artikel 1 van het Biodiversiteitsverdrag dat als doelstellingen van het verdrag formuleert, o.a., het behoud van de biologische diversiteit en het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan.

15 Zie het Coalitieakkoord en het daarop gebaseerde Beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV, in het bijzonder in de pijlers III 'Duurzame leefomgeving' en VI 'Overheid en dienstbare publieke sector' (vindplaats www.regering.nl).

1.3. Onderzoeksaanpak en opbouw rapport

De evaluatie is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister van LNV. Nauw betrokken waren de afzonderlijke provincies en het Interprovinciaal Overleg (IPO), gezien de provinciale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van belangrijke delen van de natuurwetgeving op grond van Nbwet en Ffwet. Ook bij de uitvoering en handhaving betrokken overheidsorganisaties (openbaar ministerie, douane, politie) zijn bij de evaluatie betrokken.

De volgende deelonderzoeken zijn ten behoeve van de evaluatie uitgevoerd.

- Aansluiting bij de richtlijnen, eigen onderzoek ministerie van LNV, 2007. Dit onderzoek betreft de verhouding tussen de Nederlandse wetgeving (Flora en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998 en Boswet) en de Vogel- en Habitatrichtlijnen (wat is louter implementatie, wat zijn nationale regelingen?).
- Centrum voor Wetgevingsvraagstukken Universiteit van Tilburg (C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin en J.M. Verschuuren), Internationaal natuurbeschermingsrecht: inspiratie voor de nationale wetgever?, Tilburg 2007. Dit onderzoek gaat over de verhouding tussen de Nederlandse wetgeving en de natuurbeschermingsverdragen, zoals het Biodiversiteitsverdrag en de Verdragen van Bern en Bonn.
- Pro Facto, Rijksuniversiteit Groningen, Programmatisch Handhaven van Natuurwetgeving, Handhavingsveldanalyse, Groningen 2007. Dit rapport geeft in kort bestek een schets van de handavingsorganisatie op het terrein van de natuurwetgeving naar de stand van begin 2007.
- Royal Haskoning, Verkeer, natuur en Waterstaat, Uitvoering natuurwetgeving in de VenW-praktijk, Nijmegen 2007. Dit onderzoek, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), betreft de ervaringen van V&W, in het bijzonder Rijkswaterstaat, met de de natuurwetgeving bij de uitvoering van (infrastructurele) projecten en het beheer van terreinen en rijkswateren.
- Milieu en Natuur Planbureau (MNP), Quick scan ecologische effecten natuurwetgeving, Bilthoven 2007. Op basis van eerdere eigen onderzoeken en expert judgments gaat het MNP in op de ecologische effectiviteit van de natuurwetgeving.
- Royal Haskoning, Doelmatigheid uitvoering natuurwetgeving, Het spel en de k(n)ikers, Arnhem 2008, in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit rapport gaat in op de doelmatigheid van de natuurwetgeving, waaronder de bevoegdheidsverdeling.

Voor verschillende deelonderzoeken is input gevraagd aan betrokken burgers en bedrijven en maatschappelijke organisaties. Los daarvan heeft op verschillende momenten een uitgebreide consultatie plaatsgevonden van maatschappelijke organisaties en belangenverenigingen. In dat kader zijn bijeenkomsten georganiseerd op 13 februari en 28 juni 2007. Van de laatste is een uitgebreid verslag gemaakt, dat aan de Tweede Kamer is toegezonden.¹⁶ Ruim vijftig vertegenwoordigers van bedrijfsleven, natuurbeschermingsorganisaties, terreinbeheerders en overheden gaven tijdens deze bijeenkomst hun wensen en ideeën aan ten aanzien van de natuurwetgeving. Veel punten uit deze consultaties leiden tot aanbevelingen in dit rapport. Waar punten niet worden overgenomen, wordt dit gemotiveerd aangegeven. Sommige organisaties hebben ook de gelegenheid aangegrepen om de minister van LNV rechtstreeks bij brief suggesties en opmerkingen te doen toekomen.¹⁷ Ook deze reacties zullen, voor zover dat mogelijk is, behandeld worden in het rapport. Sommige zijn evenwel zo gedetailleerd of technisch dat het rapport zich daar niet goed voor leent. Dergelijke opmerkingen zullen worden betrokken bij voorstellen tot wetswijziging die de minister van LNV naar aanleiding van het rapport zal voorbereiden.

¹⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31200 XIV, nr. 7.

¹⁷ Brieven ontvangen van: De Kooikervereniging, Nationaal Overleg Valkerij Organisatie, Nederlandse Vereniging van Preparateurs, Fryske Plattelands Alliantie, Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer, Stichting Beheer Natuur en Landelijk Gebied, het Bosschap, Stichting Probos, Platform Nederlands Hout, Dierenbescherming en Faunabescherming

Los van de evaluatie is de afgelopen jaren een omvangrijke hoeveelheid rapporten en literatuur verschenen op het terrein van de natuurwetgeving zelf of op aanpalende terreinen, waarvan bij de evaluatie zoveel mogelijk gebruik is gemaakt. In bijlage 9 is een kleine selectie uit dat materiaal opgenomen.

In lijn met de integrale benadering van de evaluatie volgt eerst een hoofdstuk met punten die de drie wetten gezamenlijk betreffen (hoofdstuk 2). Daarna worden de Nbwet, Ffwet en Boswet afzonderlijk behandeld (hoofdstukken 3, 4 en 5), in overeenstemming met de toezegging aan de Tweede Kamer dat de resultaten van de evaluatie duidelijk per wet kenbaar zullen zijn.¹⁸ In het laatste hoofdstuk wordt ingegaan op de onderwerpen: integratie van vergunningstelsels en integratie van wetten (hoofdstuk 6).

¹⁸ Toezegging van de minister van LNV bij de behandeling van moties en toezeggingen in verband met de begroting 2007, zie de brief van 29 juni 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30690, nr. 12

Hoofdstuk 2

Algemene onderwerpen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal algemene onderwerpen en thema's besproken die de gehele natuurwetgeving betreffen.

2.2 Regie in de natuurwetgeving

Evaluatie:

De bevoegdheden voor de uitvoering van de drie natuurwetten zijn bij verschillende bestuursorganen en verschillende bestuurslagen belegd; bij de uitoefening van die bevoegdheden zijn verschillende diensten betrokken. Tijdens de Consultatiebijeenkomst evaluatie natuurwetgeving was regievoering dan ook een belangrijk thema. De deelnemers aan de workshop 'Regulering van activiteiten' vonden het belangrijk dat, niettegenstaande de decentralisatie van taken, het Rijk sturing geeft aan het natuurbeleid van andere overheden en naar de samenleving toe.¹⁹ In het in paragraaf 1.3 aangehaalde onderzoek, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, is als aanbeveling opgenomen om een duidelijke regiefunctie neer te leggen bij de minister van LNV, die ervoor moet zorgen dat de bevoegde gezagen eenduidig met de natuurwetgeving omgaan, dat databaseer en -ontsluiting op orde komen en dat de bewijs- en motiveringslast beter verdeeld wordt tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag.²⁰ Overheden die betrokken zijn bij de uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving geven aan behoefte te hebben aan versterking van de samenwerking en afstemming. Dit bleek uit een workshop met overheden over het thema 'regie in de natuurwetgeving'. Hieraan namen vertegenwoordigers deel van: LNV, de provincies, waterschappen en gemeenten, het openbaar ministerie, de politie, Rijkswaterstaat, het Landelijk Overleg Milieuhandhaving en het Bosschap. Er bestaat behoefte aan een gestructureerd overleg, zodat ieders bevoegdheden en ieders activiteiten beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Aldus zou ook meer afstemming kunnen plaatsvinden met de uitvoering en handhaving op andere, maar wel verwante terreinen, zoals die van de visserij- en de waterwetgeving. Naast - maar wel in verband met - deze behoefte aan samenwerking en afstemming bestaat een duidelijke behoefte aan kennis: kennis van elkaars bevoegdheden en werkwijzen, van wetgeving en ecologische vraagstukken en kennis van gegevens uit concrete zaken die bij uitvoerende en handhavende diensten in behandeling zijn.

“De regelgeving over faunabeheer is veel meer symptoombestrijding dan dat het tot een structurele aanpak van de problemen leidt. Er bleek in onze workshop op de consultatiebijeenkomst behoefte aan meer sturing vanuit LNV: het ministerie moet duidelijker zijn er meer aanwezig zijn. Maar dat laat onverlet dat ook andere partijen zich nadrukkelijk met faunabeheer moeten bemoeien.”¹

¹ Citaat, Verslag consultatiebijeenkomst, p. 9-10

Kabinetsreactie:

De minister van LNV is als eerstverantwoordelijke voor de natuurwetgeving verantwoordelijk voor het functioneren van de verschillende aspecten van het wettelijke systeem en het scheppen van de noodzakelijke voorwaarden daarvoor, zoals voldoende middelen voor uitvoering en handhaving, uitwisseling van kennis en ervaring, duidelijke beleidskaders en adequate monitoring van de werking van het systeem in de praktijk. Op dit punt voert de minister de regie.

¹⁹ Verslag consultatiebijeenkomst, p. 18.

²⁰ Evaluatie Natuurwetgeving VenW, p. 18.

Tegelijk is het een gegeven dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de natuurwetgeving ook bij andere overheden, in het bijzonder de provincies, zijn neergelegd. Dat is ten aanzien van de uitvoering van een belangrijk deel van de Nbwet en een deel van de Boswet al begin jaren '90 van de vorige eeuw gebeurd in het kader van het Decentralisatie Impulsakkoord (1993)²¹, waarbij ook ambtenaren en middelen zijn overgegaan. Dat is ook gebeurd met delen van de uitvoering van de Ffwet, in het bijzonder op het vlak van beheer en schadebestrijding. Met ingang van 1 januari 2007 is voorts de realisatie van een groot deel van de overige rijksdoelen op het vlak van het gebiedsgerichte beleid bij de provincies neergelegd, voor de programmering en financiering waarvan de Wet inrichting landelijk gebied regels stelt. In het coalitieakkoord dat ten grondslag ligt aan dit kabinet is voorzien in nog verder gaande decentralisatie van bevoegdheden. In lijn met de eerder genoemde gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies hebben rijk en provincies onlangs afspraken gemaakt in het bestuursakkoord 2008-2011 over de decentralisatie op het vlak van de natuurwetgeving. Een en ander is gebeurd vanuit de gedachte dat de provincies op gebiedsniveau - gegeven de specifieke omstandigheden van dat gebied - het best de afwegingen kunnen maken die noodzakelijk zijn voor een effectieve realisatie van het natuurbesluit. Zij kunnen daarbij synergie bereiken met het ruimtelijk-economische beleid van de provincie zelf, van gemeenten en waterschappen en met activiteiten van niet-gouvernementele organisaties en particulieren op het vlak van natuur- en bosbeheer en landschap.

Het voorgaande betekent dat op het vlak van uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving niet één regisseur kan worden aangewezen. In het algemeen ligt het zwaartepunt bij de decentrale overheden, in het bijzonder de provincies. Een belangrijke uitzondering wordt gevormd door de regulering van de handel in beschermde soorten (CITES), gelet op het provincieoverstijgende, vaak internationale karakter van deze handel.

De minister van LNV zal bij de uitoefening van zijn regiefunctie op systeemniveau recht moeten doen aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die bij andere overheden zijn neergelegd. Hierbij past een benadering die primair is gericht op samenwerking, stimulering en overleg, maar die uiteindelijk gebruikmaking van meer dwingende instrumenten in het kader van bestuurlijk toezicht niet uitsluit. Voor zover sprake is van overlap van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zullen – kijkend naar het niveau waarop dit het meest doelmatig kan gebeuren – duidelijke afspraken moeten worden gemaakt wie wat doet. Ook op dat punt neemt de minister van LNV zonnig de regie. Hij neemt daarbij de verantwoordelijkheid voor zaken die op decentraal niveau niet goed of niet doelmatig kunnen worden gedaan.²²

Vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid heeft de minister van LNV de afgelopen jaren vele initiatieven genomen om het wettelijke systeem te verbeteren, om beleidskaders tot stand te brengen, om de samenwerking tussen de partners te verbeteren, om de uitvoering te faciliteren en om een eenduidige communicatie naar burgers en bedrijven via onder meer handreikingen en internet te verzekeren. Een voorbeeld van de wijze waarop dat gebeurt is de implementatie van Natura 2000. De minister van LNV stelt de uitgangspunten vast, onder andere in het kader van de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden en de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen. Een voor de praktijk zo goed mogelijk hanteerbare uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn staat daarbij voorop. Het zijn vervolgens primair de provincies die invulling geven aan de bescherming van de gebieden via beheerplannen en vergunningverlening. De minister van LNV heeft het steunpunt Natura 2000 ingesteld, om de onderlinge ondersteuning van betrokken overheden bij de opstelling van beheerplannen te verzekeren. Andere initiatieven van de minister van LNV zijn het aanstellen van de al eerder genoemde Gegevensautoriteit Natuur, die op landelijk niveau de verzameling en

²¹ Kamerstukken II 1992/93, 22236, nr. 17.

²² Zie ook de reactie van minister van LNV op het Rapport van de Algemene Rekenkamer "Bescherming van natuurgebieden", Kamerstukken II 2006/07, nr. 31074, nr. 2, waarin staat dat de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de decentrale uitvoerders van het natuurbesluit meer te ondersteunen ter harte wordt genomen.

ontsluiting van natuurgegevens moet verzekeren (zie paragraaf 2.4), en het eerder genoemde traject van programmatisch handhaven, dat moet leiden tot een meer effectieve, doelmatige en samenhangende handhavingsinzet bij de verschillende betrokken overheden en overheidsorganisaties.

Mede gelet op de resultaten van de evaluatie zal de minister van LNV in zijn regierol ten aanzien van de natuurwetgeving het initiatief nemen om de samenwerking tussen de betrokken overheden verder te versterken. Dit betreft zowel samenwerking bij de uitvoering als samenwerking bij de handhaving. Ook uit het traject van Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving (zie paragraaf 2.10) blijkt namelijk een behoefte aan versterking van de samenwerking en afstemming. Gelet op de nauwe samenhang tussen uitvoering en handhaving en uit een oogpunt van doelmatigheid ligt het voor de hand om naar de inrichting van één samenwerkingsstructuur te streven waarin verschillende onderwerpen betreffende uitvoering en handhaving aan de orde kunnen komen. Een voordehandliggende optie is om daarvoor aan te sluiten bij de structuur van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM).²³ Het LOM, een initiatief van de minister van VROM, biedt een platform voor alle bij de handhaving van de milieuwetgeving betrokken actoren. De minister van LNV zal, in overleg met alle partijen, bezien op welke wijze de natuurwetgeving op effectieve en doelmatige wijze kan worden aangehaakt bij de structuur van het LOM. Ook bij kennisdeling en -uitwisseling moet naar bundeling worden gezocht. Daartoe zal de minister van LNV een voorziening treffen waardoor uitvoerders van overheden snel aan de juiste informatie worden geholpen via loketten als de AID-Groendesk, het LNV-loket en het steunpunt Natura 2000.

Actiepunt: In zijn regierol ten aanzien van de natuurwetgeving zal de minister van LNV:

- het initiatief nemen om, in overleg met de andere bij de uitvoering en handhaving betrokken overheden, een samenwerkingsstructuur in te richten waarbij al deze overheden periodiek met elkaar overleggen over de onderlinge samenwerking en de afstemming van ieders werkzaamheden. Hierbij wordt de mogelijkheid onderzocht van aansluiting bij de structuur van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving.
- een voorziening treffen waardoor uitvoerders van de natuurwetgeving snel aan de juiste informatie worden geholpen.

2.3 Ecologische effectiviteit van de natuurwetgeving

Evaluatie:

Het doel van de natuurwetgeving is het behoud en waar mogelijk het vergroten van de biodiversiteit. Op verzoek van de minister van LNV heeft het MNP zich gebogen over de vraag welke bijdrage de – uitvoering van de – huidige natuurwetgeving aan het bereiken van deze doelstelling levert. Het MNP heeft daartoe een quick scan uitgevoerd op basis van bestaande MNP-rapporten en expert judgment van MNP-onderzoekers.²⁴

Vooraf merkt het MNP op dat het niet goed mogelijk is om de ecologische effectiviteit van een specifiek instrumentarium, zoals in dit geval natuurwetgeving, vast te stellen. Dit komt omdat de diverse factoren die de effectiviteit bepalen, niet van elkaar te onderscheiden zijn ten aanzien van het effect dat de factoren afzonderlijk hebben (bijvoorbeeld de toepassing van natuurwetgeving en subsidie-instrumenten). Daarnaast is het zo dat ecologisch gezien effecten in het veld dikwijls pas lange tijd (10 tot 30 jaar) na het uitvoeren van maatregelen zichtbaar en op verantwoorde wijze meetbaar zijn. De effecten kunnen hooguit indicatief geduid worden.

²³ Zie www.lomsecretariaat.nl.

²⁴ Milieu en Natuur Planbureau, Quick scan ecologische effecten natuurwetgeving, MNP Rapport 500402009/2007, Bilthoven 2007, zie bijlage 5

Voor de trends in soorten geldt volgens het MNP in algemene zin dat het biodiversiteitsverlies van de afgelopen eeuw nog niet tot stilstand is gekomen. Wel zijn er voor sommige soortgroepen (vleermuizen, inheemse riviervissen en watervogels) positieve ontwikkelingen te zien. Maar met soortgroepen als dagvlinders en weidevogels en ook een groot deel van de Nederlandse flora gaat het slecht. De soortensamenstelling wordt steeds eenvormiger. In bijzondere gevallen kan de toepassing van de wetgeving een gunstig effect op bepaalde soorten hebben. Zo kan volgens het MNP de aanwijzing van een gebied voor de bescherming van heel specifieke soorten effectief zijn. Een voorbeeld is het insectenreservaat De Zandkuil op Texel, waar enkele specifieke bijen- en wespensoorten worden beschermd door de aanwijzing van dit terrein als beschermd natuurgebied onder de Natuurbeschermingswet. Deze bescherming heeft, gecombineerd met het gevoerde beheer, volgens het MNP een belangrijke rol gespeeld bij de instandhouding van enkele soorten ter plekke en voor sommige soorten - gezien hun zeer beperkte verspreidingsgebied - zelfs landelijk.

“De natuur is gebaat bij stimuleren en beperken, Het Rijk bepaalt daarbij de hoofdlijnen. Provincies vullen de details in. De grootste kansen liggen bij een goede financiële paragraaf. Daarnaast kan de regelgeving efficiënter. Ook moeten we af van het idee dat Nederland op slot zit, er zijn genoeg mogelijkheden. De overheid moet gewoonweg durven kiezen”.¹

¹ Citaat, Verslag consultatiebijeenkomst, p. 17-20

Het MNP tekent hierbij aan dat wetgeving op zichzelf niet in staat is om deze ecologische effectiviteit te realiseren, maar dat andere factoren ook van belang zijn. Het gaat dan niet alleen om beheer van gebieden als noodzakelijke voorwaarde, maar ook om sturing op externe invloeden zoals milieu- en watercondities en ruimtelijke samenhang. Wel geldt dat zonder de gebiedsgerichte wettelijke instrumenten (in het bijzonder de instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998, de planologische bescherming en de fiscale instrumenten van de Natuurschoonwet) het areaal natuur geringer en nog sterker versnipperd zou zijn geweest dan nu het geval is. Het MNP noemt dit de preventieve werking van gebiedsbescherming: reeds de gebiedsaanwijzing leidt ertoe, los van het gevoerde beheer of andere factoren, dat bepaalde negatieve invloeden op het gebied kunnen worden geweerd. Het MNP noemt als aansprekend voorbeeld de strakke begrenzing tussen de bebouwing van Den Haag en het onder de Natuurbeschermingswet aangewezen aangrenzende duingebied. De ecologische kwaliteiten van dit gebied hebben ongetwijfeld geprofiteerd van deze wettelijke bescherming.

Het MNP constateert verder dat de natuurwetgeving alleen effectief is indien de uitvoering adequaat gebeurt. Het MNP wijst tot slot op het effect dat de natuurwetgeving heeft gehad op besluitvorming en planprocessen zowel bij de overheid als bij bedrijven, namelijk het integraal en expliciet meewegen van de gevolgen van besluiten voor de natuur: de ‘people-planet-profit’ afweging. Dit effect van de natuurwetgeving leidt tot ecologische winst. Door de Ffwet maken gemeenten en projectontwikkelaars een bewustere afweging van de mogelijke effecten die voorgenomen ingrepen hebben op flora en fauna. Verder worden compenserende en mitigerende maatregelen in de planvorming betrokken. Een zorgvuldige uitvoering en handhaving is tot slot essentieel om er voor te zorgen dat het niet bij plannen blijft.

Alles overziend concludeert het MNP dat bescherming via natuurwetgeving gezien de druk op natuur een belangrijke voorwaarde is voor het beschermen van natuur en biodiversiteit. Het MNP acht de Nederlandse natuurwetgeving in kwalitatieve zin geschikt om deze bescherming te bieden, maar wijst er op dat de uitvoering en handhaving verbetering behoeven. Een belangrijk signaal is dat uitvoerenden, waaronder gemeenten, de wetgeving als complex beschouwen. Wetgeving is slechts effectief in combinatie met andere instrumenten en kan worden gezien als de eerste stap die de weg vrij maakt voor milieumaatregelen of beheer, en als bepalend (kanaliserend) voor de ecologische effectiviteit van opvolgende natuurbeleidsmaatregelen.

Kabinetsreactie:

Het kabinet onderschrijft de bevinding van het MNP dat natuurwetgeving alleen effectief is indien de uitvoering adequaat gebeurt. Om de uitvoering - en handhaving - te verbeteren worden in dit rapport diverse actiepunten aangekondigd. Ook de monitoring van de natuurwetgeving zal op de volgende twee punten worden verbeterd.



Otter

Ten eerste kunnen de ontwikkelingen in de natuur en effecten van natuurbeleid beter in kaart worden gebracht.

Op grond van artikel 17 van de Habitatrichtlijn en artikel 11 van de Vogelrichtlijn is de minister van LNV verplicht een rapportage in te dienen onder andere over de toepassing van de in het kader van de richtlijn genomen maatregelen en een beoordeling van het effect van de instandhoudingsmaatregelen op de staat van instandhouding van de typen natuurlijke habitats. De Vogelrichtlijngebieden waren al aangewezen. Het Natura 2000-netwerk wordt thans uitgebreid met de Habitatrichtlijngebieden, die in december 2005 op de lijst van gebieden van communautair belang²⁵ zijn geplaatst. Voor deze gebieden moet een op maat gesneden beheer worden ontwikkeld. Het bestaande monitoringsprogramma wordt tegen deze achtergrond herijkt. De minister van LNV stelt met het oog daarop thans een Programma van Eisen op. Dat moet zeker stellen dat niet alleen de voor de richtlijnen verplichte gegevens op landelijk niveau kunnen worden verstrekt, maar dat ook op gebiedsniveau de nodige informatie beschikbaar komt op basis waarvan het beheer kan worden ingevuld en zonodig bijgesteld. Vastgesteld is dat er momenteel door verschillende overheden en organisaties natuurgegevens worden verzameld, voor verschillende doelstellingen: monitoring, verantwoording, beleidsvorming et cetera. Het rijk en de provincies geven in het kader van het Programma Waarborgen Natuurkwaliteit nadere invulling aan kwaliteitsborging van de Ecologische Hoofdstructuur (inclusief de Natura 2000-gebieden), door afspraken te maken over definiëring van natuurkwaliteit, over ambities voor natuurkwaliteit en over monitoring van effecten. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande begrippenkaders en monitoringssystemen. Het rijk en de provincies betrekken de terreinbeherende organisaties in het proces. Ten tweede moeten de uitvoerende overheden op meer systematische wijze dan nu het geval is gegevens verzamelen over de toepassing van de natuurwetgeving, zodat een beter inzicht ontstaat in bijvoorbeeld de aantallen en aard van de

²⁵ Lijst als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

verleende en afgewezen vergunningen en ontheffingen. De minister van LNV zal hierover in overleg treden met de provincies en - gelet op de samenhang met de omgevingsvergunning – gemeenten. De vormgeving zal zodanig moeten plaatsvinden dat de bestuurlijke lasten beperkt blijven.

Conclusie: De minister van LNV draagt zorg voor herijking van het monitoringsprogramma voor Natura 2000-gebieden en formuleert daarvoor een Programma van Eisen. De minister verkent wat de mogelijkheden zijn voor één monitoringsprotocol waardoor meervoudig gebruik van natuurgegevens door verschillende overheden en organisaties mogelijk wordt.

Actiepunt: De minister van LNV zal met provincies en gemeenten bespreken hoe op meer systematische wijze gegevens kunnen worden verzameld over de toepassing van de wetgeving.

2.4 Administratieve lasten

Evaluatie:

Overeenkomstig de toezegging naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer van het IBO Vogel- en Habitatrichtlijn, is bij de evaluatie ook gekeken naar de administratieve lasten die uit de natuurwetgeving voortvloeien.²⁶ De administratieve lasten hangen met name samen met de gegevens over de effecten op beschermde natuurwaarden die moeten worden overgelegd bij de aanvraag van vergunningen voor projecten en andere handelingen die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden (Nbwet) en bij de aanvraag van ontheffingen voor handelingen die schade kunnen toebrengen aan beschermde soorten (Ffwet). Uit de evaluatie blijkt dat de verhouding tussen enerzijds kosten van voorbereidend ecologisch onderzoek en uit te voeren compenserende en mitigerende maatregelen, en anderzijds de totale kosten van het project en de te behalen natuurwinst in de praktijk, vooral bij kleinere projecten, vaak als scheef wordt beoordeeld.²⁷ De kosten die samenhangen met de Ffwet worden in mindere mate als knellend ervaren, terwijl voor de Nbwet het beeld kritischer is. De rapportage over het in paragraaf 1.3 aangehaalde onderzoek in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt dat gegevens over verspreiding van soorten en kennis over dosis-effectrelaties lastig te ontsluiten zijn, onder meer vanwege verschillen in benodigd abstractieniveau. De beschikbaarheid van bruikbare gegevens verschilt per beschermde dier- of plantensoort en dat gegevens beschikbaar zijn is onvoldoende bekend. Ook het feit dat gegevens vrij statisch zijn, terwijl de natuur juist dynamiek vertoont, maakt het niet eenvoudiger om op het juiste niveau over actuele gegevens te beschikken.²⁸

Kabinetsreactie:

De minister van LNV wil door inzet van verschillende instrumenten de administratieve en beleefde lasten op het terrein van de natuurwetgeving verder terugdringen. In de eerste plaats zijn daarvoor van belang de in de huidige wetgeving opgenomen instrumenten waarmee potentieel schadelijke handelingen kunnen worden vrijgesteld van de verplichting om een vergunning of ontheffing aan te vragen: het beheerplan voor de Natura 2000-gebieden en de gedragscode voor de bescherming van soorten. Ook het eerder genoemde wetsvoorstel dat ertoe strekt om voor bepaalde vormen van bestaand gebruik de vergunningplicht te vervangen door een aanschrijvingsbevoegdheid moet onnodige lasten voorkomen. Verwezen zij naar respectievelijk de paragrafen 2.6, 3.2 en 4.4.

Om een adequaat antwoord te bieden op de behoefte bij burgers, bedrijven en overheden aan meer, betere en beter toegankelijke natuurgegevens heeft de minister van LNV recent - in vervolg op het in 2001 op initiatief van de minister van

“De lasten kunnen onder meer verminderd worden door toetsing en zelfregulering. Laat de overheid de kaders daarvoor vaststellen. Noem verder een termijn waarbij een (overheids)instantie een vergunning moet hebben afgegeven en slet een meldingsplicht in: ‘als ik binnen drie maanden niets gehoord heb van de overheid mag ik met mijn activiteit beginnen’ (de zogenoemde silencio positivo). Ook is er een duidelijke begripsomschrijving in de vergunningen gewenst. Eén loket voor het bevoegd gezag leidt niet tot minder toetsen.”¹

¹ Citaat, Verslag consultatiebijeenkomst, p. 27

²⁶ Zie voor de toezegging ook de administratieve lasten te behandelen in de evaluatie:

Kamerstukken II 2005/06, 29043, nr. 3, p. 3.

²⁷ Evaluatie Natuurwetgeving VenW, p. 5.

²⁸ Evaluatie Natuurwetgeving VenW, p. 12.

LNV opgerichte Natuurloket²⁹ - de Gegevensautoriteit Natuur aangesteld. Deze autoriteit brengt de gegevensbehoefte in beeld, draagt er zorg voor dat als er op wezenlijke terreinen actuele gegevens ontbreken onderzoek wordt geëntameerd en is verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging van gegevens. Het is de bedoeling dat de natuurgegevens die aan de door de Gegevensautoriteit Natuur gestelde kwaliteitseisen voldoen, worden opgenomen in een Nationale databank Flora en Fauna, die toegankelijk wordt voor burgers en bedrijven, voor de beoordelaars van aanvragen van vergunningen en ontheffingen, en voor andere personen of instanties die natuurgegevens nodig hebben. De Gegevensautoriteit Natuur zal ook ondersteunende instrumenten ontwikkelen, zoals kaarten die duidelijk maken wat de kans is dat in een bepaald gebied bepaalde beschermde soorten aanwezig zijn. Bij de uitvoering van zijn taken zal de Gegevensautoriteit worden geadviseerd door vertegenwoordigers van belanghebbenden, zoals terreinbeheerders, bedrijfsleven en overheden, alsmede door wetenschappers. Het is de bedoeling om op het punt van de gegevensvoorziening op korte termijn een slag te slaan:

1. de Gegevensautoriteit Natuur laat in 2008 de technische infrastructuur ontwikkelen en stelt protocollen vast voor de validatie en autorisatie van natuurgegevens voor verschillende toepassingen;
2. met ingang van 2009 maakt hij, op grond van de geconcretiseerde informatiebehoefte, afspraken met leveranciers van gegevens, met bedrijven en met betrokken overheden over de aansluiting op de Nationale Databank Flora en Fauna, zodat een efficiënte uitwisseling van betrouwbare gegevens mogelijk wordt.

Het Stadsgewest Haaglanden en de Gegevensautoriteit doen sinds de zomer van 2007 een proef met het uitwisselen van gegevens via de Nationale Databank Flora en Fauna. De eerste resultaten zijn veelbelovend.

Ter vermindering van de administratieve lasten worden voorts waar mogelijk verbeteringen in de uitvoering aangebracht. In het bijzonder het gebruik van ICT kan aanvraagprocedures voor doelgroepen aanzienlijk gemakkelijker maken. Op het terrein van CITES zal de minister van LNV een systeem ontwikkelen dat het voor burgers mogelijk maakt om langs digitale weg beschikkingen aan te vragen (zie paragraaf 4.6). De minister van VROM is bezig een digitale aanvraagprocedure te ontwikkelen voor de omgevingsvergunning, voorzien in het voorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Hiervan zullen ook doelgroepen van de natuurwetgeving profiteren. Voor zover het betreft locatiegebonden activiteiten die tevens gevolgen hebben voor de natuur, zal de omgevingsvergunning immers in de plaats komen van de afzonderlijke Nbwetvergunning of Ffwetonthefving (zie nader hierover paragraaf 6.1).

Daarnaast valt nog veel winst te behalen door verbetering en uitbreiding van voorlichting aan burgers en bedrijven over de wetgeving en over de eisen en procedures die op specifieke terreinen voor hen gelden.³⁰

Conclusie: De Gegevensautoriteit Natuur heeft een programma opgesteld dat er de komende jaren toe moet leiden dat bruikbare en actuele natuurgegevens meer en eenvoudiger beschikbaar komen voor bedrijven en overheden.

²⁹ Zie Kamerstukken II 2001/02, 27235, nr. 19.

³⁰ Zie ook de reactie van de minister van LNV op Algemene Rekenkamer rapport Kamerstukken II 2006/07, 31074, nr. 2.

Casus bestuursrechtelijke handhaving vleermuizen, Joker BV

Voormalige fabriek wordt wooncomplex

In het centrum van een grote stad in Brabant ligt het terrein van een voormalige fabriek. Op het terrein worden zo'n 210 woningen en een groot kantoor gerealiseerd. Voor de nieuwe plannen moeten gebouwen worden gesloopt om plaats te maken voor nieuwbouw. Andere kunnen blijven staan. Gedeputeerde Staten van Brabant hebben de bestemmingsplannen begin 2003 goedgekeurd.

Het terrein was een geschikte kolonieplaats voor bepaalde vleermuissoorten, zoals de ruige dwergvleermuis. In Nederland zijn alle vleermuissoorten beschermd. Ook is het verboden hun verblijfplaatsen te beschadigen of te vernietigen. Daarom was voor de werkzaamheden ontheffing van de Flora- en faunawet nodig.

Joker BV heeft in opdracht van de projectontwikkelaar de ontheffing aangevraagd. Een ecologisch adviesbureau heeft in opdracht van Joker BV de aanvraag voor de ontheffing voorbereid. Een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag duurt zo'n acht tot twaalf weken. Joker BV heeft niet op de beoordeling gewacht; de werkzaamheden op het terrein zijn gestart. Wel heeft het bedrijf maatregelen getroffen om de vleermuizen niet of zo min mogelijk tot last te zijn. Zo heeft Joker BV daklijsten aangepast en bepaalde groenvoorzieningen aangebracht waar vleermuizen kunnen jagen. Het bedrijf was in de veronderstelling dat de werkzaamheden kunnen starten als er tegelijkertijd maatregelen voor de vleermuizen worden getroffen.

Uit controle van de Algemene Inspectiedienst (AID) bleek dat door de sloop vleermuizen waren gedood en verblijfplaatsen vernietigd. Joker BV was dus in overtreding. Hierop moest Joker BV van het ministerie van LNV maatregelen treffen. Zo moest het bedrijf handelingen die strijdig zijn met de Flora- en faunawet staken. Joker BV heeft deze maatregelen niet onmiddellijk uitgevoerd. Bij elke overtreding moet het bedrijf 10.000 euro boete betalen.

Het ministerie van LNV en Joker BV zijn opnieuw om de tafel gaan zitten om een oplossing te vinden. Het bedrijf heeft een nieuwe ontheffingsaanvraag voorgelegd aan LNV en gekregen. Deze aanvraag had betrekking op gebouwen die nog intact waren. Aan de nieuwe ontheffing zijn voorwaarden verbonden. In de te renoveren gebouwen en de nieuwbouw moeten bijvoorbeeld voldoende nieuwe verblijfplaatsen voor de vleermuizen worden gerealiseerd. En lichtverstoring tijdens en na de werkzaamheden moet zoveel mogelijk worden voorkomen.

Het contact tussen de ontheffingaanvrager en de overheid (gemeente en ministerie van LNV) is in dit geval niet vlekkeloos verlopen. Betere voorlichting over de eisen die de wet stelt en over de procedure, had misschien een deel van de problemen kunnen voorkomen. Een andere les uit deze casus is dat projectontwikkelaars en gemeenten in een vroeg stadium moeten zorgen voor een inventarisatie van de (beschermden) natuurwaarden.

((Plaats)namen in deze casus zijn fictief).

2.5 Begrippenkader

Evaluatie:

Uit de in paragraaf 1.3 genoemde deelonderzoeken blijkt dat sommige begrippen in de Ffwet en de Nbwet in de praktijk als vaag en onduidelijk worden ervaren.³¹ Het gaat om begrippen als 'verslechteren', 'verstoren', 'significant', en 'bestaand gebruik' in de Nb-wet en om begrippen als 'verstoren', 'verontrusten' en 'beschadigen of vernielen' en 'afbreuk doen aan de gunstige staat van instandhouding' in de Ffwet. Uit het eerder genoemde onderzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat kwam de wens naar voren van een betere uitleg van vage en open begrippen binnen bestaand kader of een aanpassing van het wettelijk kader.³² Op de consultatiebijeenkomst pleitten de deelnemers voor een eenduidig begrippenkader en een uniforme uitleg.³³ De Taskforce Ammoniak onder voorzitterschap van de heer Trojan is van mening dat in relatie tot de stikstofproblematiek de toetsing of er sprake is of kan zijn van significante negatieve gevolgen bij het bevoegd gezag hoort te berusten.³⁴ Waar het om gaat is om te beoordelen of de instandhoudingsdoelstellingen bereikt kunnen worden. Het bevoegd gezag kan dit het beste beoordelen rekening houdend met alle elementen: generieke maatregelen, locatie habitattypes en soorten, emissiebeperkende maatregelen op het bedrijf en in het gebied, effectgerichte maatregelen, samenhang met beheersplannen en fasering. De taskforce adviseert wel aan de minister van LNV om een handreiking voor het bevoegd gezag te maken als hulpmiddel bij het beantwoorden van de vraag of er sprake is van significante effecten. Zo'n handreiking dient een aantal aandachtspunten te bevatten waarmee het bevoegd gezag rekening dient te houden, maar mag niet de beleidsruimte van het bevoegd gezag beperken.

Kabinetsreactie:

De onduidelijkheid die de praktijk ervaart bij de toepassing van het begrippenkader van de natuurwetgeving, heeft de nadrukkelijke aandacht van de minister van LNV. Die onduidelijkheid is het gevolg van het algemene, open karakter van de begrippen. Op welke wijze een gebiedsgerichte toepassing kan worden gegeven aan het begrip 'significantie', wordt betrokken in de reactie van het kabinet op het rapport van de commissie-Trojan. Omdat deze gebiedsgerichte toepassing nog in volle gang is, kan op dit moment geen ondubbelzinnig antwoord worden gegeven op de vraag van de Algemene Rekenkamer in zijn rapport 'Bescherming van natuurgebieden' of de open normen voor Natura 2000-gebieden het gewenste effect - namelijk maatwerk - hebben.³⁵

De relatieve onbepaaldheid van de begrippen heeft mede te maken met de Europese herkomst van de genoemde begrippen, die de nationale wetgever maar beperkte ruimte laat voor een nadere invulling. Zo'n nadere invulling van de begrippen in nationale wetgeving zou kunnen leiden tot strijdigheid met de Vogel- en Habitatrichtlijn als de definities later niet in overeenstemming blijken te zijn met de betekenis die de begrippen volgens het Europese Hof van Justitie hebben. Dit geldt ook voor het begrip 'significant'.³⁶

De nadruk op de gebiedsgerichte invulling van begrippen strookt met de visie van de Europese instellingen. Zoals in de Leidraad van de Commissie van april 2000 bij artikel 6 van de Habitatrichtlijn wordt aangegeven "moet (de) significantie van effecten worden vastgesteld in het licht van de specifieke omstandigheden en milieukenmerken van het beschermde gebied waarop een plan of project betrekking heeft, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied". En: "Het verlies van 100 m² habitat kan significant zijn in het geval van een kleine standplaats van zeldzame orchideeën, maar onbeduidend in het geval van een uitgestrekt steppegebied".

³¹ Evaluatie Natuurwetgeving VenW, p. 9, Pro Facto rapport p. 86, Doelmatigheidsonderzoek, p. 6-8.

³² Evaluatie Natuurwetgeving VenW.

³³ Consultatiebijeenkomst p. 9 en 11.

³⁴ Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000, Een verkenning van oplossingsrichtingen, Rapport van een taskforce onder voorzitterschap van de heer C. Trojan in opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, juni 2008, p. 20 en 26.

³⁵ Kamerstukken II 2006/07, 31074, nrs. 1-2.

³⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 6, p. 14. (Natuurbeschermingswet 1998, begrip 'significant').

Deze lijn is ook gevolgd door het Europese Hof van Justitie in het zogenoemde Kokkelvisserijarrest³⁷. Het Hof overweegt dat: “(...) een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, wanneer het de instandhoudingsdoelstellingen daarvan in gevaar dreigt te brengen, moet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. Dit moet worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.”³⁸ Of een project een significant effect heeft is overigens niet alleen afhankelijk van natuurlijke omstandigheden in een gebied, maar ook van eventuele mitigatie van effecten door specifieke maatregelen die al in het gebied worden getroffen en – omgekeerd – van eventuele cumulatie met effecten van andere projecten en plannen. Een dergelijk begrip laat zich derhalve moeilijk in een wettelijke omschrijving vatten. Open begrippen geven daarentegen ruimte voor maatwerk en dynamiek. Unieke situaties maken eenduidige definities van begrippen onmogelijk.³⁹

Het voorgaande laat onverlet dat binnen de kaders van de Europese richtlijnen, de nationale wetgeving en de jurisprudentie de inhoud en reikwijdte van begrippen waar mogelijk voor de praktijk zal worden verhelderd. Voorlichting en het opstellen van handreikingen kunnen daarvoor geschikte instrumenten zijn. Er is een aantal handreikingen door de minister van LNV vastgesteld. Zo biedt de brochure “Buiten aan het werk? De Flora- en faunawet in de praktijk” een praktische handreiking hoe het beste rekening kan worden gehouden met beschermde planten- en diersoorten. Deze handreiking wordt in de praktijk als heel bruikbaar gewaardeerd. Ook is er een ‘Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998’. Voorts is de nodige informatie te vinden via internet: www.minlnv.nl/natuurwetgeving. Waar nodig zal de minister van LNV bestaande handreikingen actualiseren⁴⁰ of nieuwe doen opstellen en ervoor zorg dragen dat in de handreikingen en op de website de nodige aandacht wordt gegeven aan de uitleg en toepassing van wettelijke begrippen, waarbij de laatste stand van de jurisprudentie wordt betrokken. Voor de nationale jurisprudentie biedt www.rechtspraak.nl een goede toegang. Voor het belang van een goede toegang tot de jurisprudentie wordt terecht gepleit in de initiatiefnota “Natuurbeleid, een onnodig groeiend ongenoege”.⁴¹

Duidelijkheid en rechtszekerheid voor doelgroepen worden ook bevorderd door een consistente wetstoepassing door de verschillende bevoegde gezagen. Het Steunpunt Natura 2000 heeft hierin een belangrijke functie.

Actiepunt: Via voorlichting en handreikingen kan de toepassing van algemene, open begrippen voor de praktijk worden vergemakkelijkt. De minister van LNV zal bestaande handreikingen en informatie op de website actualiseren of nieuwe handreikingen doen opstellen, waarbij onder andere de nodige aandacht zal worden gegeven aan de uitleg en toepassing van wettelijke begrippen. Of en hoe door een gebiedsgerichte toepassing van open begrippen zoals ‘significantie’ het bevoegd gezag adequaat maatwerk kan leveren in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied wordt betrokken bij de reactie van het kabinet op de taskforce-Trojan.

2.6 Instrumentatie

De natuurwetgeving bevat verschillende instrumenten, zoals vergunningen, ontheffingen, beheerplannen en gedragscodes. Er is onderscheid tussen individuele instrumenten (bijv. vergunningverlening) en generieke instrumenten. Bij individuele instrumenten als vergunningen wordt per geval beoordeeld of een ingreep in de natuur is geoorloofd. De laatste jaren is er meer aandacht

37 Arrest van 4 september 2004, Zaak C 127-02.

38 Rechtsoverweging 49.

39 Doelmatigheidsonderzoek, p. 7.

40 Actualisatie van de handreikingen in het kader van Natura-2000 is tevens toegezegd in de reactie van de minister op het rapport van de Algemene Rekenkamer “Bescherming van natuurgebieden Kamerstukken II 2006/07, 31074, nr. 2”.

41 Kamerstukken II 2005/06, 30690, nr. 2

voor generieke beschermingsinstrumenten, waarbij niet elk individueel geval wordt getoetst maar voorschriften worden gegeven voor categorieën van gevallen. Voorbeelden van generieke instrumenten zijn het beheerplan en de algemene maatregel van bestuur (artikel 19da) op grond van de Nbwet, en het faunabeheerplan en de gedragscode op grond van de Ffwet.

Evaluatie:

Uit de evaluatie blijkt dat er hoge verwachtingen zijn van de gedragscode. De code schept helderheid en stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers.⁴² De belangenpraktijk is van mening dat gedragscodes een goed instrument vormen om processen op gang te brengen (zie verder paragraaf 4.4.1). Tijdens de Consultatiedag evaluatie natuurwetgeving bleek bij de workshop “administratieve lasten” dat de deelnemers gedragscodes zien als een goed instrument in het kader van zelfregulering. Zelfregulering zou vervolgens ook weer de administratieve lasten kunnen verlagen. Tijdens deze dag werd er ook voor gepleit om meer generieke instrumenten te gebruiken.⁴³

De ruimte om gebruik te maken van de bevoegdheid van artikel 19da van de Nbwet om de vergunningverlening voor bepaalde handelingen die schadelijk kunnen zijn voor Natura 2000-gebieden te vervangen door een generieke regulering van deze handelingen bij algemene maatregel van bestuur, is uiterst beperkt. Dit blijkt onder andere uit het recente negatieve advies van de Raad van State over het ontwerpbesluit waarin het toetsingskader ammoniak was verankerd. Dit ontwerpbesluit strekte ertoe om - met het oog op bedrijfsontwikkeling - in de periode tot vaststelling van de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden de vergunningplicht op te heffen voor bepaalde situaties van uitbreiding en nieuwvestiging van veehouderijen die leiden tot een beperkte toename van de ammoniakdepositie.⁴⁴ Uit genoemd advies blijkt dat opheffing van de vergunningplicht alleen kan als op voorhand door de voorwaarden en beperkingen van de maatregel ten aanzien van elk individueel plan of project in relatie tot elk individueel Natura 2000-gebied is zeker gesteld dat zich geen significante gevolgen voordoen en als dit door wetenschappelijk onderzoek zonder redelijke twijfel is komen vast te staan. De laatste beperking staat los van het gekozen instrumentarium; zij is het directe gevolg van de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De taskforce-Trojan is op grond van het advies van de Raad van State van mening dat aan een vorm van individuele toetsing niet valt te ontkomen.⁴⁵

Kabinetsreactie:

Generieke instrumenten hebben een aantal voordelen. Ze geven duidelijkheid vooraf over de voorwaarden waaronder bepaalde activiteiten kunnen plaatsvinden. Ze brengen bovendien minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven mee dan individuele instrumenten zoals vergunningen en ontheffingen, waarbij steeds weer aanvragen moeten worden ingediend en procedures doorlopen. Tot slot zijn bij de ontwikkeling en toepassing van generieke instrumenten vaak doelgroepen en maatschappelijke organisaties betrokken, hetgeen het draagvlak voor het natuurbeleid en de natuurwetgeving ten goede komt. Dit wordt ondersteund door de deelnemers op de consultatiedag die vonden dat gebruik moet worden gemaakt van de organisaties die bereid zijn mee te denken en mee te werken.⁴⁶ In de Nbwet en de Ffwet zijn het beheerplan respectievelijk de gedragscode belangrijke instrumenten. De minister van LNV stimuleert de toepassing en verdere ontwikkeling ervan in de praktijk (zie paragraaf 3.2.2 en paragraaf 4.4.1).

Tegenover deze voordelen staat dat het in de praktijk uiterst moeilijk blijkt om op landelijk niveau generieke regels te formuleren die in elke individueel geval waarborgen dat conform de eisen van de Europese richtlijnen wordt gehandeld. Dergelijke generieke regulering kan tot zeer strenge normen leiden, die de

⁴² Doelmatigheidsonderzoek, p. 9-10

⁴³ Verslag consultatiebijeenkomst, p. 25 en 27.

⁴⁴ Zie de brief aan de Tweede Kamer d.d. 22 april 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 30 654, nr. 47).

⁴⁵ Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000, Een verkenning van oplossingsrichtingen, Rapport van een taskforce onder voorzitterschap van de heer C. Trojan in opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, juni 2008, p. 29.

⁴⁶ Verslag consultatiebijeenkomst, p. 25.

beoordelingsruimte van het bevoegd gezag beperken en die in bepaalde gebieden onnodig beperkend zijn en afbreuk doen aan de ruimte voor economische ontwikkeling. In dit verband beraadt het kabinet zich nog op het advies Taskforce Ammoniak, die stelt dat de beheerplannen het instrument zijn om alle belangen in een gebied af te wegen.⁴⁷ Volgens deze taskforce kunnen de plannen van alle individuele omliggende bedrijven bij het opstellen van de beheerplannen geïntegreerd afgewogen worden. Er ontstaat een totaal beeld waarbij zowel de generieke als de gebiedsspecifieke maatregelen in beeld komen. De last van het aantonen of er wel of geen negatieve effecten optreden ligt daarmee volgens de taskforce niet meer uitsluitend bij de vergunningaanvrager. Het kabinet zal in het najaar afzonderlijk reageren op het advies van de taskforce-Trojan.

Bij de doorlichting van de LNV-vergunningen in het kader van het kabinetsbrede project Vereenvoudiging Vergunningen – gericht op vermindering van de administratieve lasten- is in 2006 nog eens kritisch gekeken naar nut en noodzaak van de vergunningen in de natuurwetgeving. De voormalige minister van LNV concludeerde dat van de onderscheiden 22 vergunningen er 11 in principe zouden kunnen vervallen, onder andere de meld- en herplantplicht van de Boswet, en de kooikers- en valkeniersakten en de prepareervergunning van de Ffwet.⁴⁸ Aangekondigd werd dat de exacte uitwerking van de voorstellen tot het schrappen van vergunningen en de in verband daarmee te treffen voorzieningen zouden worden meegenomen bij de gecombineerde evaluatie van de drie natuurwetten.⁴⁹ In de hoofdstukken 4 en 5 is daaraan gevolg gegeven. Vastgesteld is dat inderdaad een aantal vergunningvereisten kunnen worden geschrapt, maar dat de meldplicht en herplantplicht van de Boswet en de valkeniersakte bij nader inzien behouden moeten blijven.

2.7 Bevoegdheidsverdeling

Evaluatie:

Uit het doelmatigheidsonderzoek dat uitgevoerd is door Haskoning blijkt dat in de praktijk de bevoegdheidsverdeling onduidelijk wordt gevonden en dat het onderscheid in verantwoordelijkheidsverdeling tussen Flora- en faunawet en Natuurbeschermingswet niet als logisch wordt ervaren. Aanvragers missen één loket.⁵⁰ De uitvoerders zijn met het bestaande systeem bekend en ervaren het niet direct als een knelpunt. Beleidsverantwoordelijken bij de bevoegde overheden, daarentegen, pleiten voor een integratie en decentralisatie van de bevoegdheden naar één decentraal uitvoeringsniveau, voor alle drie wetten. Zij maken wel een uitzondering voor de uitvoering van projecten van nationaal belang, waarvoor de minister van LNV een sturende bevoegdheid zou moeten houden.⁵¹ Op de consultatiebijeenkomst bleek dat de meningen verdeeld zijn over decentralisatie. In de workshop “Ruimtelijke ontwikkeling en soortenbescherming: tegenstrijdige belangen?” noemden de deelnemers als voordelen van decentralisatie van ruimtelijke ingrepen dat een betere afstemming met andere vergunningen en met subsidieverlening bijvoorbeeld in het kader van Programma Beheer mogelijk is, dat provincies meer kennis van de situatie ter plaatse hebben en dat decentralisatie beter aansluit bij de behoefte van de burger. Argumenten tegen decentralisatie waren bijvoorbeeld dat afstand tussen lokale belangen en de ontheffingverlener belangenverstremgeling voorkomt en dat natuur vaak provincieoverstijgend is.⁵²

Kabinetsreactie:

Het kabinet is van oordeel dat er meer eenheid en consistentie nodig is in de bevoegdheidsverdeling in de natuurwetgeving. Daarbij is ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ een leidend principe. Ook nu al liggen belangrijke bevoegdheden bij de provincies, zoals het grootste deel van de vergunningverlening

47 Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000, Een verkenning van oplossingsrichtingen, Rapport van een taskforce onder voorzitterschap van de heer C. Trojan in opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, juni 2008, p. 25.

48 Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 138.

49 Zie de in de vorige noot genoemde brief, p. 9.

50 Doelmatigheidsonderzoek, p. 14. Zie ook Evaluatie Natuurwetgeving VenW, p. 10

51 Doelmatigheidsonderzoek, p. 23 en 27/28.

52 Verslag consultatiebijeenkomst, p. 30

op grond van de Nbwet en het grootste deel van het hoofdstuk beheer en schadebestrijding in de Ffwet. Het kabinet stelt voor om in aanvulling hierop ook de volgende taken aan de provincies over te dragen: ontheffingverlening voor ruimtelijke ingrepen, met uitzondering van ruimtelijke ingrepen met een provinciegrensoverschrijdend belang; de beoordeling van kapmeldingen inclusief de oplegging van kapverboden en ontheffingverlening; en de taken die thans aan het Faunafonds zijn opgedragen. Hiermee komt het leeuwendeel van de bevoegdheden in de natuurwetgeving in één hand te liggen. Dit bevordert de samenhang in de uitvoering en de transparantie voor de burger. Deze voorstellen sluiten aan bij de versterking van de rol van de provincies in het ruimtelijk-economisch domein conform het advies van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Lodders) en zijn tevens onderdeel van het onlangs tussen rijk en provincies gesloten bestuursakkoord 2008-2011. Voor de één-loket-kwestie wordt verwezen naar paragraaf 6.1.

2.8 Complexiteit wettelijk systeem

Evaluatie:

De natuurwetgeving bestaat behalve uit drie wetten, ook uit een groot aantal algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, met name op grond van de Ffwet. Een regelmatig terugkerende klacht is dat het wettelijke systeem ingewikkeld is en dat er een gebrek is aan eenheid en transparantie. Dit geldt in het bijzonder voor de Ffwet en de daarop gebaseerde regelgeving.⁵³ De Boswet wordt in de praktijk daarentegen als aangenaam beknopt en doelmatig ervaren.⁵⁴ Een klacht, die deels met de inrichting van het wettelijke systeem samenhangt (zie echter ook paragraaf 2.5), is dat er onduidelijkheid is over begrippen en bevoegdheden.⁵⁵

Kabinetsreactie:

De Nbwet bevat naar het oordeel van het kabinet – zeker na doorvoering van de wijzigingen voorzien in het eerdergenoemde wetsvoorstel inzake het bestaand gebruik- een stelsel dat aansluit op de Europese regelgeving. De ervaren complexiteit van de Ffwet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving is in belangrijke mate het gevolg van de gelaagde structuur van deze wetgeving: de wet bevat de algemene bepalingen over de bescherming van soorten, maar pas bij beschouwing van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen - houdende aanwijzingen, uitzonderingen en vrijstellingen - worden de verschillende beschermingsregimes per soort duidelijk. Andere onderwerpen zijn relatief zeer gedetailleerd in de wet zelf uitgewerkt, zoals het prepareren van dieren en de jacht. De balans tussen de regelingen in de wet en de uitvoeringsregelingen verdient dan ook aandacht en verbetering.⁵⁶

De minister van LNV zal dit punt oppakken bij de herziening van de wetgeving in vervolg op de evaluatie en er daarbij naar streven dat op wetsniveau meer duidelijkheid wordt geschapen over de mate van bescherming die voor de verschillende soorten geldt. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar de gelaagdheid van de regelgeving.

Actiepunt: De minister van LNV zal in het wetstraject na de evaluatie voorstellen doen voor een eenvoudiger en meer transparante regeling van de soortenbescherming. Hierbij zal vooral de gelaagdheid van de huidige regelgeving een aandachtspunt zijn.

De ingewikkeldheid van het wettelijk systeem kan verder worden gereduceerd door de wettelijke kaders samen te voegen en te integreren. Zo'n integratie dwingt tot het opnieuw, in onderling verband, doordenken van de doelen, begrippen en instrumentatie (toestemmingen, toezicht, sancties, inclusief bevoegde gezagen) van de wetten en tot het opzetten van een transparante, innerlijk consistente regeling. In hoofdstuk 6 zal nader op deze integratie van wetgeving worden ingegaan.

⁵³ Evaluatie Natuurwetgeving VenW, p. 17/18, Verslag consultatiebijeenkoms, p. 11 en 24, Verdragenonderzoek p. 7/8, Doelmatigheidsonderzoek p. 8.

⁵⁴ Aldus het Boschap in een commentaar ten behoeve van de evaluatie natuurwetgeving.

⁵⁵ Evaluatie Natuurwetgeving VenW, p. 17/18, Verslag consultatiebijeenkoms, p. 11 en 24, Verdragenonderzoek p. 7/8, doelmatigheidsonderzoek p. 8. De Nederlandse Melkveehouders Vakbond merkt bijvoorbeeld op dat door de ingewikkeldheid van de wetgeving niet duidelijk is welke schade aan landbouwgewassen voor vergoeding in aanmerking komt.

⁵⁶ Verdragenonderzoek, p. 8.

2.9 Nationale regelingen en koppen

Evaluatie:

Bij de evaluatie is gekeken naar de wijze van implementatie van de Europese richtlijnen en de belangrijkste verdragen op het terrein van biodiversiteit. Het onderzoek naar de Europese richtlijnen concludeert dat de meeste bepalingen in de nationale regelgeving direct of indirect zijn verbonden met de uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn of andere internationale verplichtingen.⁵⁷ Het onderzoek van de Universiteit van Tilburg naar de implementatie in Nederland van een aantal verdragen concludeert dat met de primair op Europeesrechtelijke leest geschoeide nationale wetgeving voor een belangrijk deel uitvoering wordt gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit voor Nederland geldende natuurbeschermingsverdragen. Volgens dit onderzoek bevat de Nederlandse wet - en regelgeving bijzonder weinig eisen ten aanzien van natuurbescherming die niet op enigerlei wijze een grondslag vinden in de onderzochte verdragen.⁵⁸

Kabinetsreactie:

De conclusie dat de meeste bepalingen uit de Nbwet en de Ffwet - de Boswet behelst geen implementatie van internationale verplichtingen - direct of indirect een basis hebben in Europese en internationale verplichtingen weersprekt de nogal eens gehoorde stelling dat de Nederlandse wetgeving onnodig streng is, in het licht van die verplichtingen en mede in vergelijking met de wetgeving van andere landen. Ook uit eerder, rechtsvergelijkend onderzoek blijkt niet dat Nederland zich in vergelijking met andere onderzochte landen onderscheidt door een striktere implementatie.⁵⁹ Wel blijkt uit onderzoek dat de gevolgen van Europees milieurecht in Nederland soms eerder duidelijk worden dan in andere landen als gevolg van de manier waarop in Nederland de administratieve rechtsbescherming functioneert: de toegang tot de rechter is relatief ruim en op het terrein van het milieurecht wordt daar, in vergelijking met andere landen, veel gebruik van gemaakt.⁶⁰ Volgens de taskforce-Trojan kan het verkleinen van de rechtstoegang leiden tot meer ruimte voor een passend oordeel van het bevoegd gezag. De taskforce adviseert dan ook te onderzoeken wat de mogelijkheden en consequenties zijn van een eventuele aanpassing van de rechtstoegang. Op dit voorstel zal het kabinet ingaan in een afzonderlijke reactie op het advies-Trojan later dit jaar.⁶¹

In die gevallen waarin wetgeving niet direct te herleiden is tot internationale verplichtingen, gaat het om onderwerpen zoals de jacht. Het is een beslissing van de Nederlandse wetgever geweest om specifieke regels over jacht te stellen, waar de Vogel- en Habitatrichtlijn geen onderscheid tussen jacht en beheer en schadebestrijding maken.

In hoofdstuk 4 zal worden ingegaan op het onderwerp van de 'nationale soorten': enkele soorten die zijn aangewezen als beschermde inheemse diersoort op grond van de Flora- en faunawet, terwijl die bescherming niet noodzakelijk is op grond van de Europese richtlijnen of een internationaal verdrag.

2.10 Handhaving en toezicht

In de evaluatie stonden de wetgeving alsmede de uitvoering en uitvoerbaarheid daarvan centraal. De handhaving van de wetgeving (handhaving in enge zin: toezicht, opsporing, oplegging van sancties) bleef grotendeels buiten beschouwing. Naar de handhaving van de natuurwetgeving – essentieel voor de realisatie

⁵⁷ Richtlijnenonderzoek, p. 6.

⁵⁸ Verdragenonderzoek, p. 4.

⁵⁹ Rechtsvergelijkend onderzoek implementatie artikel 6 Habitatrichtlijn, Ch. W. Backes, A.A. Freriks, A.G.A. Nijmeijer, 2006. Zie hierover de brief van de minister van LNV van 1 september 2006, Kamerstukken II 2005/06, 30192, nr. 2, p. 7 e.v.

⁶⁰ VROM-raad, Brussels lof, Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid, Den Haag 2008, p. 37-42.

⁶¹ Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000, Een verkenning van oplossingsrichtingen, Rapport van een taskforce onder voorzitterschap van de heer C. Trojan in opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, juni 2008, p. 27. Wetsvoorstel 31 038 in verband met de regulering van bestaand gebruik beperkt wel de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen over de besluiten tot aanwijzing van Natura 2000-gebieden tot 'belanghebbenden' in plaats van 'een ieder'. Zie het amendement-Jager, Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 9.



van de doelen van de wetten - is gekeken in een afzonderlijk parallel traject, onder gezag van de minister van LNV: het project Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving.⁶² In dit project participeerden alle handhavingspartners op het terrein van de natuurwetgeving: de betrokken diensten van het ministerie van LNV, de provincies, het openbaar ministerie, de politie en de douane. Overeenkomstig het concept van 'programmatisch handhaven' werkten zij samen aan de opstelling van een nalevingsstrategie voor de handhaving van de natuurwetgeving. Deze samenwerking heeft geresulteerd in de ondertekening door alle partijen van een convenant Nalevingsstrategie Natuurwetgeving op 1 juli 2008. Bij afzonderlijke brief is de Tweede Kamer geïnformeerd over de inhoud van de nalevingsstrategie en de totstandkoming ervan.⁶³ Hier worden kort enkele hoofdpunten aangestipt.

Als eerste stap in het proces dat tot de nalevingsstrategie heeft geleid, heeft onderzoeksbureau Pro Facto een 'handhavingsveldanalyse' gemaakt,⁶⁴ dat wil zeggen een verkennende beschrijving van de wijze waarop de natuurwetgeving wordt uitgevoerd en gehandhaafd in de praktijk. Verder zijn risico-analyses en doelgroepenanalyses uitgevoerd. NGO's, doelgroepen en andere belanghebbenden zijn geconsulteerd. Op basis van deze informatie is bepaald welke mix van handhavingsinstrumenten (voorlichting, toezicht, opsporing, etc.) het meest efficiënt is en aan welke randvoorwaarden voldaan moet zijn om de naleving van de wetgeving te verbeteren. Een en ander is neergelegd in de nalevingsstrategie.

Het project Programmatisch Handhaven leidde onder meer tot de navolgende vaststellingen.

Naleving kan worden verhoogd door in te zetten op nalevingsondersteuning:

- het vergroten van de bekendheid en duidelijkheid van de wetgeving; acceptatie van de uitwerking van de normen (het feit dat een vergunning moet worden aangevraagd om de gevolgen voor de natuur af te wegen wordt minder erg geacht indien binnen korte termijnen duidelijk wordt of de vergunning verleend wordt en het makkelijker is om een vergunning aan te vragen);
- handhavingscommunicatie om de subjectieve pakkans te verhogen.

⁶² Zie onder andere de brieven van 19 september 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XIV, nr. 7, en 7 maart 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31379, nr. 1.

⁶³ Zie de brief van de minister van LNV van 1 juli 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31 379, nr. 3 en bijlage 8 bij dit rapport.

⁶⁴ Zie bijlage 3

Randvoorwaarden voor een goede uitvoering en handhaving zijn:

- duidelijke afspraken over regie en afstemming tussen de handhavingpartners;
- kennisdeling en informatie uitwisseling;
- goed opgeleide boa's; en
- effectieve sancties.

Veel van deze punten stemmen overeen met bevindingen in het kader van de evaluatie, bijvoorbeeld waar het gaat om dienstverlening aan de burger, vereenvoudiging van vergunningprocedures, regie en voorlichting. In het kader van het genoemde convenant hebben de handhavingpartners afspraken gemaakt over het uitvoeren van de actiepunten.

2.11 Grensoverschrijdende natuurbescherming

Evaluatie:

Uit de evaluatie komen aandachtspunten naar voren die betrekking hebben op grensoverschrijdende natuurbescherming. De huidige natuurwetgeving ziet vooral op het beschermen van de natuur op het Nederlandse grondgebied, inclusief de territoriale zee. De onderzoekers van de Universiteit van Tilburg vragen aandacht voor gevallen waarin het bereik van de natuurwetgeving breder zou moeten zijn. Een eerste aandachtspunt is dat Nederland op grond van internationale en Europese verplichtingen gehouden is mariene gebieden met bijzondere natuurwaarden te beschermen die zich uitstrekken tot in de Exclusief Economische Zone (EEZ). Ook op zee kan op die manier een netwerk van natuurgebieden ontstaan als onderdeel van het zogenoemde Natura 2000 netwerk.⁶⁵

Een tweede aandachtspunt is de bescherming van natuurwaarden in gebieden buiten Nederlandse jurisdictie. Onder andere het Biodiversiteitsverdrag breidt de reikwijdte van bescherming uit tot processen en activiteiten waarvoor een staat mede verantwoordelijk kan worden gehouden, maar die plaatsvinden in gebieden waarover zij geen rechtsmacht uitoefent. In het Tilburgse onderzoeksrapport wordt geconstateerd dat het onderwerp op zich in de beleidsvorming de nodige aandacht krijgt, maar is ook de aanbeveling opgenomen om te kijken of Nederland voldoende concrete maatregelen heeft genomen om de problematiek van nadelige effecten van 'Nederlandse activiteiten' op milieu en natuurgebied in het buitenland te voorkomen of te verminderen.

Een derde aandachtspunt betreft de in diverse verdragen, waaronder de verdragen van Bern en Bonn, opgenomen verplichting tot bescherming van populaties in natuurgebieden die zich uitstrekken aan beide zijden van de landsgrens. Er lopen diverse projecten waarin met Duitsland en België wordt samengewerkt om het beleid in grensoverschrijdende natuurgebieden op elkaar af te stemmen.⁶⁶ De Tilburgse onderzoekers stellen dat overwogen kan worden om deze samenwerking een meer verplichtend karakter te geven door verdragen of memoranda of understanding (MOU's) af te sluiten met de betreffende landen.⁶⁷

Kabinetsreactie:

Om de natuur in de Noordzee adequaat te kunnen beschermen conform de Vogel- en Habitatrichtlijn, zal de werking van de Nbwet en de Ffwet worden uitgebreid tot de EEZ. Een wetsvoorstel van deze strekking is in voorbereiding.

Actiepunt: De minister van LNV zal bevorderen dat een wetsvoorstel wordt ingediend om de werking van de natuurwetgeving uit te breiden tot het deel van de Noordzee gelegen in de EEZ.

Maatregelen om de biodiversiteit te beschermen buiten het grondgebied van een staat zullen al snel stuiten op de soevereiniteit van de staat waarin de maatregelen zouden moeten gelden. In het Biodiversiteitsverdrag zelf wordt dit in artikel 4 ook erkend. De toepassing van het verdrag is onderworpen aan de rechten van andere staten. Belangrijk is het daarom om zoveel mogelijk samen te werken om de doelstelling van het

⁶⁵ Zie over de aanwijzing van de gebieden op zee de brief van de minister van LNV van 22 januari 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30195, nr.17

⁶⁶ Verdragenonderzoek, p. 41

⁶⁷ Verdragenonderzoek, p. 41

verdrag te verwezenlijken. Het Verdrag moedigt deze samenwerking in artikel 5 aan. In het Beleidsprogramma Biodiversiteit van de minister van LNV⁶⁸ wordt op deze samenwerking ingegaan. Deze samenwerking – die uiteraard ook een belangrijke Europese dimensie heeft – moet er bijvoorbeeld toe bijdragen dat grondstoffen die in Nederland worden gebruikt, bijvoorbeeld hout, of deze nu in Nederland of uit het buitenland worden betrokken, duurzaam zijn geproduceerd. De ecologische factor is een van de elementen van duurzaamheid.⁶⁹ Ook wordt samengewerkt bij het realiseren van ecologische netwerken wereldwijd. Overeenkomstig het Beleidsprogramma Biodiversiteit beziet het kabinet voorts de mogelijkheden voor (financiële) compensatie van onduurzaam beslag op biodiversiteit in andere landen. In Europees verband werkt de minister van LNV mee aan het FLEGT-actieplan, dat de handel in illegaal geoogst hout tegengaat.

De minister van LNV werkt bij een groot aantal grensoverschrijdende natuurgebieden met buurlanden samen om de bescherming te verzekeren. Het gaat daarbij om de grensoverschrijdende natuurgebieden van het ecologisch basisplan,⁷⁰ de Westerschelde, het grenspark Maas-Swalm-Nette, de Waddenzee en het Eems-Dollardgebied. Waar nodig zal deze samenwerking worden versterkt.⁷¹ Daarbij zal ook de aanbeveling uit de initiatiefnota “Natuurbeleid, een onnodig groeiend ongenoegen”, om een protocol op te stellen voor grensoverschrijdende natuurcompensatie worden betrokken.⁷²

2.12 Evaluatie Habitatrichtlijn

Artikel 17 van de Habitatrichtlijn schrijft een periodieke evaluatie (‘Review’) van de richtlijn voor. De lidstaten moeten elke zes jaar, gerekend vanaf het einde van de implementatietermijn, een verslag opstellen over de toepassing van de in het kader van de richtlijn genomen maatregelen. Op basis van de verslagen van alle lidstaten stelt de Europese Commissie vervolgens een samenvattend verslag op, dat onder andere een beoordeling bevat van de gemaakte vorderingen, in het bijzonder de verwezenlijking van de doelen van het Natura 2000 netwerk. De thans aan de orde zijnde Review heeft enige vertraging opgelopen omdat nog niet alle lidstaten aan hun rapportageverplichting hebben voldaan.⁷³ De verwachting is dat de Commissie in de eerste helft van 2009 met haar verslag zal komen.

De inzet van de minister van LNV zal er bij de komende Review van de Habitatrichtlijn op zijn gericht een dialoog met de Commissie en met andere lidstaten te starten over knelpunten die zich bij de toepassing in de praktijk voordoen, met als doel de richtlijn beter praktisch uitvoerbaar en hanteerbaar te maken. Het gaat daarbij om het zoeken naar oplossingen voor de knelpunten binnen de geldende kaders van de richtlijn, zoals deze bij de onderhavige evaluatie zijn gebleken, bijvoorbeeld ten aanzien van tijdelijke natuur. Ook speelt de vraag naar de robuustheid en flexibiliteit van het Natura 2000 netwerk in het licht van klimaatverandering. Een ander punt is de ammoniak-problematiek. Er is een spanning tussen ammoniakdepositie en Natura 2000-doelen. Het is de uitdaging om een zodanige mix aan effectgerichte maatregelen, generieke maatregelen en bedrijfsverbeteringen te ontwikkelen dat onder andere vestiging en uitbreiding van bedrijven binnen de kaders van de richtlijn kan plaatsvinden.

Aanpassing van het beschermingsniveau van de richtlijnen is niet aan de orde. De minister zal niet aandringen op wijziging van de tekst van de richtlijn, omdat niet uit te sluiten is dat een traject van wijziging van de richtlijn uiteindelijk juist zal leiden tot minder vrijheid voor de lidstaten bij de wijze uitvoering van de richtlijn en minder mogelijkheden voor maatwerk. Een en ander is in lijn met de reactie die de minister eerder gaf in reactie op de CDA-initiatiefnota over natuurbeleid.⁷⁴

68 Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 14 maart 2008, Kamerstukken II 2007/08, 26407, nr. 28.

69 Kamerstukken II 2007/08, 26407, nr. 28

70 Het betreft een aantal grensoverschrijdende natuurgebieden waarop de samenwerking versterkt wordt waardoor de uitvoering sneller van de grond komt. Oorspronkelijk waren er 30 grensoverschrijdende natuurgebieden (EHS/VEN of Natura 2000). Een aantal daarvan zijn op basis van hun geschiktheid uitgekozen en worden nu aangepakt.

71 Verdragenonderzoek, p. 42

72 Kamerstukken II 2005/06, 30690, nr. 2

73 Nederland heeft overigens al wel aan zijn rapportageverplichting voldaan. Zie hiervoor brief van 13 februari 2008, Kamerstukken II 2007/08, 29717, nr. 11.

74 Brief van 20 april 2007 met een reactie op de CDA-initiatiefnota over natuurbeleid, Kamerstukken II 2006/07, 30690, nr. 4.

Uit contacten met de Europese Commissie en met andere lidstaten komt een grote terughoudendheid naar voren om discussies over de toepassing van de richtlijn te starten. Daarom zal de minister van LNV een voorzichtige aanpak kiezen en eerst inzetten op een informele dialoog.

Actiepunt: De minister van LNV zal met het oog op de Review van de Habitatrictlijn een informele dialoog met de Commissie en met andere lidstaten starten over knelpunten in de uitvoeringspraktijk, met als doel de richtlijn beter praktisch uitvoerbaar en hanteerbaar te maken.

2.13 Klimaat

In deze evaluatie is niet onderzocht of en in hoeverre de natuurwetgeving moet worden gewijzigd om flexibel in te kunnen spelen op veranderingen in het vóórkomen van soorten en habitattypen in Nederland als gevolg van klimaatverandering.⁷⁵ Door klimaatverandering zullen sommige soorten en habitattypen uit Nederland verdwijnen, terwijl andere zich hier zullen vestigen.⁷⁶ Nederland heeft bij de consultatie over het EU Groenboek 'Aanpassing aan klimaatverandering in Europa – mogelijkheden voor EU-actie' (COM (2007) 354 definitief) aangegeven dat de robuustheid en flexibiliteit van het Natura 2000-netwerk in het kader van de Review van de Habitatrictlijn moet worden onderzocht of op de politieke agenda geplaatst moeten worden.⁷⁷ Klimaatveranderingen hebben niet alleen gevolgen voor Natura 2000 (Nbwet), maar voor de beschermde dier- en plantensoorten buiten de aangewezen natuurgebieden (Ffwet). Ook dit aspect zal in het kader van de Review moeten worden betrokken. Bij de herijking van de natuurwetten in vervolg op deze evaluatie zal aandacht worden besteed aan het creëren van voldoende flexibiliteit om snel te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden.

Actiepunt: Bij de herijking van de natuurwetten in vervolg op deze evaluatie zal aandacht worden besteed aan het creëren van voldoende flexibiliteit om snel te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden als gevolg van klimaatverandering.

⁷⁵ Zie Woldendorp, H.E., Integratiedebat in het natuurbeschermingsbeleid, NJB 2007, nr. 45/46, p. 2881-2886.

⁷⁶ Huntley, B., Green, R., Collingham, Y en Willis, S., Climatic Atlas of European Breeding Birds (2008) en Roos, R. en Woudenberg, S., Opgewarmd Nederland (2005).

⁷⁷ Zie Kamerstukken II 2007-2008, 22112 en 31269, nr. 601.

Hoofdstuk 3

Natuurbeschermingswet 1998

3.1 Inleiding

De Nbwet bevat regels voor de bescherming van belangrijke natuurgebieden en landschapsgezichten. De wet geeft onder andere invulling aan verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen⁷⁸ en uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Bij de gebiedsbescherming op grond van de Europese richtlijnen gaat het om de zogenoemde Natura 2000-gebieden, die deel uitmaken van een samenhangend Europees ecologisch netwerk. Deze gebieden moeten worden beschermd vanwege de aanwezigheid van bepaalde habitattypen en habitats van soorten die op Europees niveau, in samenhang met gebieden in andere lidstaten, van belang zijn voor het behoud van biodiversiteit. Hoofdstuk III van de Nbwet biedt daarvoor de instrumenten: de aanwijzing van gebieden, beheerplannen en een vergunningensysteem. De criteria voor de aanwijzing van gebieden en de eisen waaraan het beschermingsregime moet voldoen vloeien onmiddellijk voort uit de richtlijnen. Daarnaast bevat de wet regels met betrekking tot de (nationale) beschermde natuurmonumenten, die kunnen worden aangewezen om nationale redenen waaronder het natuurschoon. Voor zover nationale gebieden samenvallen met Natura 2000-gebieden, geldt één geïntegreerd beschermingsregime. Voor zover ze niet samenvallen met deze Natura 2000-gebieden blijven zij in stand. Er resteren over enkele jaren nog circa 40 beschermde natuurmonumenten.

De Nbwet is recent ingrijpend gewijzigd om de wet in overeenstemming te brengen met genoemde richtlijnen, onder andere in verband met een door het Europese Hof van Justitie geconstateerde inbreuk op het EG-Verdrag.⁷⁹ Deze wijziging is in werking getreden op 1 oktober 2005.⁸⁰ Ook het eerdergenoemde wetsvoorstel inzake de regulering van bestaand gebruik is van belang. Dit wetsvoorstel strekt ertoe om het beschermingsregime van de Nbwet direct van toepassing te verklaren op gebieden zodra zij op de lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst en niet pas, zoals nu, vanaf de formele aanwijzing van deze gebieden overeenkomstig de aanwijzingsprocedure van de Nbwet. Nederland is door de Europese Commissie op dit punt in gebreke gesteld. Voorts wordt voorgesteld dat de wettelijke vergunningplicht niet geldt voor elke potentiële verstoring van soorten maar alleen voor 'significante' verstoring (dit conform de terminologie van de Habitatrichtlijn).⁸¹

Het proces van aanwijzing van de Natura 2000-gebieden in Nederland is in volle gang. Dit feit, alsmede het feit dat beheerplannen nog moeten worden opgesteld en dat de ervaring met vergunningverlening (via de rechtstreekse werking van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn) nog beperkt is, maakt dat op dit moment moeilijk algemene uitspraken kunnen worden gedaan over de werking van de instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998 in de praktijk. Een aantal punten in verband met de Nbwet, zoals (open) begrippen en administratieve lasten, gelden voor de hele natuurwetgeving en zijn in hoofdstuk 2 behandeld.

⁷⁸ Zie artikel 27 e.v. Nbwet. Voor de praktijk is vooral van belang de aanwijzing van watergebieden (wetlands) van internationale betekenis op grond van de Conventie van Ramsar.

⁷⁹ HvJEG 14 april 2005, zaak C44-03

⁸⁰ Stb. 2005, 195.

⁸¹ Hiermee wordt mede tegemoet gekomen aan een aanbeveling uit de Initiatiefnota "Natuurbeleid, een onnodig groeiend ongenoegen", Kamerstukken II 2005/06, 30690, nr. 2



*Slufter Oostvoornse Meer
(Natura 2000).*

3.2 Instrumentatie: vergunningen, beheerplannen en regeling bestaand gebruik

3.2.1 Vergunningen

Evaluatie:

De jonge leeftijd van de Nbwet betekent dat maar in beperkte mate antwoord kan worden gegeven op een van de evaluatievragen in artikel VII van de wijzigingswet van 2005, namelijk de vraag of alle activiteiten waarvoor ingevolge de Nbwet een vergunning is vereist volgens de eisen van de wet zijn getoetst en afgehandeld.

Sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde wet op 1 oktober 2005 konden niet alle activiteiten volgens de eisen van de artikelen 19d en volgende van de Nbwet worden getoetst. Een van de redenen hiervoor is dat nog slechts voor een deel van de Natura 2000-gebieden, namelijk de Vogelrichtlijngebieden, op grond van de huidige wet een vergunningplicht geldt. Voor gebieden die uitsluitend onder de Habitatrichtlijn vallen is tot dusver alleen op basis van rechtstreekse werking getoetst bij de verlening van vergunningen op grond van andere wetgeving, bijvoorbeeld een milieuvergunning, omdat deze gebieden nog niet op grond van de Nbwet zijn aangewezen. Het wetsvoorstel inzake bestaand gebruik strekt ertoe de bescherming van de Nbwet al te laten gelden vanaf het moment dat Natura 2000-gebieden op de lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst.

Uit de recente uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over voorjaarsmosselzaadvisserij in de Waddenzee blijkt wel dat bij projecten met potentieel significante effecten (zoals mosselzaadvisserij) mogelijk zwaardere eisen dan voorheen moeten worden gesteld aan de wetenschappelijke onderbouwing van de conclusie dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast.⁸² Hieraan zal nadrukkelijker aandacht moeten worden besteed bij de behandeling van de vergunningaanvraag, om te voorkomen dat de vergunning uiteindelijk niet juridisch houdbaar blijkt te zijn. Hier staat het belang van beperkte administratieve lasten tegenover het – grotere – belang van rechtszekerheid voor betrokken aanvrager van de vergunning. De eisen die aan de onderbouwing moeten worden gesteld vloeien voort uit de Habitatrichtlijn en staan los van nationale instrumentele keuzen.

⁸² Zie afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak d.d. 27 februari 2008 inzake de voorjaarsmosselzaadvisserij (zaak nr. 200607555/1; www.raadvanstate.nl/uitspraken) en de brieven van de minister van LNV daarover aan de Tweede Kamer d.d. 3 maart 2008 en 11 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 675, nrs. 30 en 31). Zie ook de afdeling bestuursrechtspraak: uitspraak d.d. 29 augustus 2007 inzake de winning van gas onder de Waddenzee (zaaknr. 200606028/1) en uitspraak d.d. 24 oktober 2007 inzake Kokkelvisserij in de Oosterschelde d.d. 24 oktober 2006 (zaaknr. 200700603/1).

Voor de beantwoording van de evaluatievraag over de vergunningverlening voor alle daarvoor in aanmerking komende activiteiten is ook van belang dat bestaande activiteiten moeilijk zijn te beoordelen. Uit het Kokkelvisserij-arrest volgt dat ook die activiteiten onder omstandigheden onder de wettelijke vergunningplicht vallen. Zoals evenwel is aangegeven in de brief van 1 september 2006 van de minister van LNV aan de Tweede Kamer, is het onmogelijk om voor alle 162 Natura 2000-gebieden volgens de Nbwet te beoordelen welke projecten en andere handelingen in en om Natura 2000-gebieden een verslechtering of verstoring van de natuurwaarden kunnen veroorzaken en kan die beoordeling pas goed plaatsvinden in het kader van de uitwerking van de beheerplannen.⁸³ In paragraaf 3.2.2 wordt hierop nader ingegaan.

Kabinetsreactie:

De bovenstaande vaststellingen worden gedeeld. Wat betreft de bedoelde jurisprudentie inzake de voorjaarsmosselzaadvisserij lopen verschillende acties. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de beschikbare wetenschappelijke inzichten en naar de vraag of de uitgangspunten waaraan bij vergunningverlening moet worden getoetst (de ecologische vereisten van een bepaald habitattypen of een bepaalde soort in relatie tot de (staat van) instandhouding) nauwkeuriger kunnen worden geformuleerd.⁸⁴

Casus vergunning gastransportleiding Lauwersoog-Anjum

Gaswinning onder de Waddenzee

De Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) wint sinds het midden van de jaren tachtig gas onder het wad. Bij Ameland en aan de Friese noordkust, om precies te zijn. Hiervoor gebruikt de NAM productieplatforms in de Noordzee en een installatie in de duinen van Ameland.

De NAM wil nu ook gas gaan winnen uit zes gasvelden die geheel of gedeeltelijk onder de Waddenzee liggen, op een diepte van zo'n vier kilometer. De velden bevatten gezamenlijk naar verwachting meer dan 25 miljard kubieke meter gas. Dat is voldoende om de huishoudens in de vier grote steden tenminste tien jaar van gas te voorzien.

Het kabinet heeft na uitgebreid onderzoek en advies besloten dat gaswinning onder de Waddenzee onder strikte voorwaarden kan. De NAM heeft hiertoe een milieu-effectrapport opgesteld, om de invloed van het winnen van gas op natuur en milieu in kaart te brengen. Hieruit bleek dat het mogelijk is om het gas te winnen vanuit drie locaties op het vasteland. Daarvoor moet er vanaf het vasteland schuin onder de Waddenzee worden geboord. Voor de afvoer van de winningslocaties naar de gasbehandelingsinstallatie in Anjum moeten vervolgens (ondergrondse) gastransportleidingen worden aangelegd.

De NAM heeft vijf vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet aangevraagd: drie voor de drie winningslocaties en twee voor de aanleg van gastransportleidingen. Voor de aanleg van één van deze gastransportleidingen, van Lauwersoog naar Anjum, heeft de NAM ook een ontheffing van de Flora- en faunawet aangevraagd. Bij de graafwerkzaamheden houdt de NAM rekening met het broedseizoen van vogels en het groeiseizoen van orchideeën. Deze werkzaamheden gebeuren op zo'n vijftien meter van het natuurmonument Lauwersmeer en op zo'n honderd meter van het natuurmonument Waddenzee. Volgens de minister van LNV zouden de werkzaamheden mogelijk de vogels in het gebied kunnen verstoren. Daarop heeft de NAM, op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, een 'passende beoordeling' uitgevoerd. Conclusie was, dat de aanleg van de gastransportleiding geen negatieve gevolgen heeft als de NAM de leiding aanlegt buiten het broedseizoen.

Ook de minister van LNV trok deze conclusie. Daarbij stelde hij nog wel enkele voorwaarden, die onder meer betrekking hebben op gedragsregels voor de NAM, op het beperken van visuele verstoring en op hoe te handelen bij incidenten. Dit ontwerpbesluit heeft, samen met andere ontwerpbesluiten, ter inzage gelegen.

De NAM is in februari 2007 begonnen met het winnen van aardgas uit de nieuwe velden onder de Waddenzee. Vanaf eind 2008 gaat de NAM ook gas winnen vanaf Lauwersoog.

⁸³ Kamerstukken II 2005/06, 30192, nr. 2.

⁸⁴ Zie de brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer d.d. 11 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 675, nr. 31).

3.2.2 Beheerplannen

Evaluatie:

In het instrumentarium van de huidige Nbwet staat voor de Natura 2000-gebieden het beheerplan centraal. In het beheerplan worden de instandhoudingsdoelen voor het betrokken gebied meer concreet – ook in ruimte en tijd - uitgewerkt en wordt aangegeven welke instandhoudingsmaatregelen worden getroffen, mede in samenhang met het bestaande gebruik in het gebied. Dit beheerplan legt niet rechtstreeks juridische verplichtingen op aan betrokkenen, maar kan wel leiden tot vrijstelling van de vergunningplicht indien projecten of andere handelingen worden uitgevoerd overeenkomstig hetgeen is bepaald in het beheerplan (artikel 19d, tweede lid). De beheerplannen moeten binnen drie jaar na het definitieve besluit tot aanwijzing als Natura 2000-gebied worden opgesteld.⁸⁵ In ongeveer honderd gebieden wordt momenteel aan de opstelling van de beheerplannen gewerkt.

In de in paragraaf 1.3 aangehaalde onderzoeken van Haskoning worden diverse, vergelijkbare opmerkingen over het instrument beheerplan gemaakt. De positieve verwachtingen overheersen, evenwel dus nog niet gestaafd door veel praktijkervaring, maar er zijn ook vragen en onduidelijkheden. In het rapport ten behoeve van het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden twijfels geuit over de mogelijkheden om bestaand gebruik in het beheerplan te reguleren: het instrument zou er niet direct op zijn toegesneden, er zijn veel partijen die het eens moeten worden en claims op groei vanuit bestaand gebruik kunnen niet zonder meer in de beheerplannen worden opgenomen. De onderzoekers bevelen aan om de discussie over de regulering van bestaand gebruik in de beheerplannen goed te managen. Verder wordt aanbevolen om nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een striktere afstemming van de huidige regeling voor bestaand gebruik in de Nbwet op de Habitatrictlijn.⁸⁶ Het rapport houdende de uitkomsten van het doelmatigheidsonderzoek benadrukt het belang om alle betrokken partijen (o.a. belangenorganisaties en gebruikers) goed bij de opstelling van de beheerplannen te betrekken. Alleen dan kunnen de positieve verwachtingen omtrent de beheerplannen worden waargemaakt.⁸⁷ De Taskforce Ammoniak adviseert groot belang te hechten aan het beheerplan, dat volgens haar bij uitstek het instrument is om alle belangen in een gebied af te wegen en op de lange termijn te waarborgen dat met inachtneming van de Natura 2000-doelen de balans gecreëerd kan worden tussen economie en ecologie. Het beheerplan is volgens de taskforce ook een geschikt middel om op gebiedsniveau overeenstemming te bereiken met landbouworganisaties en milieu- en natuurorganisaties over de te volgen route en de te nemen maatregelen. Daardoor kan de gang naar de rechter zoveel mogelijk worden vermeden.⁸⁸

Kabinetsreactie:

Het beheerplan is de kern van het instrumentarium van de Nbwet. Dit geldt ook voor de beoordeling van bestaand gebruik. Het beheerplan biedt de mogelijkheid om, tezamen met alle betrokken partijen, alle activiteiten, ontwikkelingen en maatregelen in het gebied in samenhang te bezien, in het licht van de instandhoudingsdoelen, en daarvoor – indien mogelijk met generieke mitigerende maatregelen - dusdanige algemene voorzieningen te treffen dat in het vervolg een afzonderlijke beoordeling van de betrokken activiteiten in het kader van een vergunningprocedure niet noodzakelijk is. Dit geeft voor de duur van het beheerplan duidelijkheid voor de gebruikers van het gebied en leidt tot een zekere vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten. Het beheerplan geeft verder houvast aan vergunningaanvragers en bevoegd gezag bij de toetsing van activiteiten die nog steeds een vergunning behoeven. Het beheerplan bevat immers een operationalisering van de instandhoudingsdoelstellingen en geeft aan wat de ruimte is voor andere ontwikkelingen en activiteiten.

⁸⁵ Zie het wetsvoorstel bestaand gebruik, Kamerstukken I 2007/08, 31 038, nr. A; voor Vogelrichtlijngebieden wordt de situatie daarmee gewijzigd.

⁸⁶ Evaluatie Natuurwetgeving VenW, p. 7, 8, 17 en 18.

⁸⁷ Doelmatigheidsonderzoek p11

⁸⁸ Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000, Een verkenning van oplossingsrichtingen, Rapport van een taskforce onder voorzitterschap van de heer C. Trojan in opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, juni 2008, p. 25, 27.

In september 2005 heeft de minister van LNV ter ondersteuning van de bevoegde gezagen de Handreiking Nbwet uitgebracht. In paragraaf 2.2. is al gemeld dat de minister van LNV ook het Steunpunt Natura 2000 heeft ingesteld. Dit steunpunt vervult een belangrijke rol met betrekking tot de beheerplannen. Via het Steunpunt worden ervaringen uitgewisseld en mogelijkheden besproken om bestaand gebruik zoveel mogelijk mee te nemen in de beheerplannen. Ook organiseert het Steunpunt themadagen en is het bezig om een kennisportaal op te zetten waarin producten voor de bevoegde gezagen makkelijk beschikbaar zijn. Het doel is om een 'lerend netwerk' te vormen. Kennis- en informatievoorziening is een andere pijler van het Steunpunt. Zo wordt een digitale bibliotheek onderhouden voor bevoegde gezagen en wordt een checklist voor de habitattoets opgesteld met betrekking tot de vragen en onderwerpen die daarbij aan bod komen. Deze samenwerking van de verantwoordelijke overheden heeft duidelijk een meerwaarde. Zij zijn hierdoor beter toegerust om hun voortrekkersrol in de gebieden waar te maken en tezamen met alle betrokkenen in het beheerplan afspraken te maken over te treffen instandhoudingsmaatregelen. Op dit moment worden door het Steunpunt quick scans uitgevoerd, waarin bezien wordt welke bestaande activiteiten waarschijnlijk vergunningvrij opgenomen kunnen worden in het beheerplan, en welke niet. Uit deze quick scans blijkt dat een groot deel van de bestaande activiteiten waarschijnlijk vergunningvrij doorgang kan vinden. Deels zullen mitigerende maatregelen moeten worden toegepast voordat de activiteiten in het beheerplan kunnen worden opgenomen.

De geschetste functie van het beheerplan wordt verder versterkt door het eerdergenoemde wetsvoorstel inzake bestaand gebruik. Dit voorstel leidt tot een steviger verankering van de rol van het beheerplan bij het reguleren van bestaand gebruik door aan artikel 19a van de Nbwet toe te voegen dat het beheerplan kan beschrijven welke "handelingen en ontwikkelingen in het gebied en daarbuiten" het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar kunnen brengen. Door te refereren aan handelingen en ontwikkelingen "in het gebied en daarbuiten" wordt verduidelijkt dat ook bestaand gebruik buiten het gebied kan worden gereguleerd in het beheerplan. Aldus kan meer duidelijkheid worden gegeven over de externe werking van specifieke activiteiten die zich weliswaar buiten een aangewezen gebied afspelen maar effecten kunnen hebben op dat gebied. De afstand tussen de activiteit en de beschermde natuurwaarden is daarbij niet doorslaggevend; het gaat er om of een bepaalde activiteit al dan niet de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied aantast. Door te refereren aan "handelingen en ontwikkelingen" wordt voorts de mogelijkheid opengelaten dat ook voorzienbare toekomstige activiteiten in het beheerplan worden gereguleerd en dat rekening wordt gehouden met autonome ontwikkelingen. Regulering in het beheerplan en daarmee opheffing van de vergunningplicht voor projecten en plannen met potentieel significante effecten – dus projecten en plannen die niet alleen een verslechtering of verstoring kunnen betekenen maar ook de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen – vereist overigens wel dat op het moment van vaststelling van het beheerplan op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens zekerheid is verkregen dat geen aantasting van de natuurlijke kenmerken zal plaatsvinden. Die onderbouwing zal voor toekomstige activiteiten waarvan de modaliteiten nog niet geheel zijn uitgewerkt minder eenvoudig zijn te geven, zeker waar het gecumuleerde effect met andere projecten en plannen en andere ontwikkelingen ook moeilijk zal zijn te bepalen. Met het wetsvoorstel wordt tegemoetgekomen aan de wens in de Initiatiefnota "Natuurbeleid; een onnodig groeiend ongenoegen" om het beheerplan meer effectief, sturend en bindend te maken dan het nu is.⁸⁹

Conclusie: Het beheerplan biedt kansen om bestaande activiteiten en ontwikkelingen in een gebied op doelmatige en doeltreffende wijze te reguleren. Om deze kansen zo goed mogelijk te benutten werken de verantwoordelijke overheden, onder leiding van de minister van LNV, nauw samen in het Steunpunt Natura 2000.

3.2.3 Regeling bestaand gebruik

Een ander belangrijk voorstel uit het genoemde wetsvoorstel is het voorstel om voor bestaand gebruik voor de duur van de interimperiode tot de totstandkoming van de beheerplannen de vergunningplicht op te heffen en te vervangen door een 'aanschrijvingsbevoegdheid' voor de minister van LNV. Hiermee wordt een oplossing geboden voor het feit dat het niet goed mogelijk is al het bestaande gebruik voor alle 162 gebieden voorafgaand aan de vaststelling van de beheerplannen te beoordelen, en voor de onduidelijkheid die is gerezen omtrent de gevolgen van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden voor bestaande, sinds jaar en dag plaatsvindende activiteiten in het gebied. Deze onduidelijkheid leidde tot grote onzekerheid voor de betrokken gebruiker. Het wetsvoorstel strekt ertoe de bewijslast primair te leggen bij de minister van LNV, die telkens zal moeten onderzoeken of een bestaande activiteit potentieel schadelijk voor de natuurwaarden is en of met het oog daarop ingrijpen - bijvoorbeeld door inzet van zijn aanschrijvingsbevoegdheid - noodzakelijk is.

Voor bestaand gebruik dat moet worden aangemerkt als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben, blijft de vergunningplicht - inclusief de eis van een passende beoordeling - bestaan, vanwege de eisen die artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn stelt.

De regeling van het bestaand gebruik wordt met doorvoering van de voorgestelde wijziging beter afgestemd op de Habitatrichtlijn, zoals Haskoning in zijn rapport voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat ook aanbeveelt.

De nieuwe regeling van het bestaand gebruik zal - zoals aangekondigd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel - worden geëvalueerd, waarbij het met name gaat om de vraag of het wenselijk is de vervanging van de vergunningplicht door de aanschrijvingsbevoegdheid te continueren in de periode na het onherroepelijk worden van de beheerplannen voor bestaand gebruik dat niet in het beheerplan is toegestaan. Daartoe zal de toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid door de minister worden gemonitord. De ervaringen uit de beheerplannen met de regulering van bestaand gebruik zijn noodzakelijk voor een goede beoordeling van de werking van de aanschrijvingsbevoegdheid en zullen in het Steunpunt Natura 2000 worden geëvalueerd. Pas daarna kan een goede beoordeling worden gemaakt of de aanschrijvingsbevoegdheid behouden moet blijven.

Actiepunt: De in het wetsvoorstel bestaand gebruik voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid zal worden geëvalueerd, mede in het licht van de ervaringen met de regulering van bestaand gebruik in de beheerplannen.

3.3 Interbestuurlijk toezicht

Evaluatie:

Interbestuurlijk toezicht is het toezicht door het ene overheidsorgaan op de wijze waarop een ander overheidsorgaan zijn taken - in autonomie of opgedragen in medebewind - uitoefent, bijvoorbeeld toezicht door het Rijk op de taakuitvoering door provincies of gemeenten. Het Nederlandse staatsrecht kent daarvoor enkele generieke instrumenten, namelijk schorsing en vernietiging van besluiten en taakverwaarlozing. Deze instrumenten zijn onder meer in de Provinciewet en Gemeentewet verankerd. Daarnaast kennen bijzondere wetten soms specifiek interbestuurlijk toezicht. Dit geldt ook voor de Nbwet.

In de Nbwet zijn verschillende toezichtsinstrumenten opgenomen. Plannen die schade kunnen toebrengen aan de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied behoeven, afhankelijk van welk overheidsorgaan ze afkomstig zijn, de voorafgaande goedkeuring van de minister van LNV respectievelijk gedeputeerde staten (artikel 19j). De minister kan ook een aanwijzing geven ter zake van het

besluit tot het vaststellen van zo'n plan (artikel 45a). De minister heeft verder de bevoegdheid gedeputeerde staten een aanwijzing te geven ten aanzien van aanvragen voor of reeds verleende vergunningen en met betrekking tot een beheerplan (artikel 45). Als gedeputeerde staten niet binnen de gestelde termijn gevolg geven aan de aanwijzing, kan de minister van LNV in de plaats treden van gedeputeerde staten en zelf het besluit nemen. De minister heeft ook op het vlak van de handhaving bevoegdheden in het kader van interbestuurlijk toezicht: hij kan een bindend 'verzoek' aan gedeputeerde staten doen tot het toepassen van bestuursdwang (artikel 57, tweede lid). Om de minister van alle nodige informatie te voorzien dienen gedeputeerde staten de minister in kennis te stellen van alle vergunningaanvragen, de verleende vergunningen, de aan gedeputeerde staten voorgelegde plannen die de natuurwaarden in een gebied kunnen schaden en de besluiten tot goedkeuring daarvan (artikel 19k).

Het vorige kabinet heeft besloten tot een doorlichting van het specifieke interbestuurlijk toezicht. Daartoe is de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen (commissie-Oosting) ingesteld. De commissie heeft in september 2007 rapport uitgebracht.⁹⁰ De commissie concludeert dat voor de invloeduitoefening op decentrale overheden in beginsel kan worden volstaan met de generieke instrumenten. Het specifieke interbestuurlijke toezicht kan worden afgebouwd. Mede daarom dienen volgens de commissie horizontale vormen van verantwoording en kwaliteitsborging te worden versterkt. In het licht van deze algemene conclusies komt de commissie voor diverse door haar doorgelichte wetten tot de conclusie dat het specifieke interbestuurlijk toezicht kan worden afgeschaft. Daaronder is ook de Nbwet.

De onderhavige evaluatie heeft geen bevindingen opgeleverd specifiek ten aanzien van het interbestuurlijk toezicht. Wel leidt de evaluatie tot het benadrukken van het belang en het verder versterken van de regierol van de minister van LNV (zie paragraaf 2.2) en van de samenwerking tussen de betrokken overheden (bijvoorbeeld waar het betreft de opstelling van beheerplannen, de uitleg en toepassing van begrippen). Uitgangspunt van dit rapport en van de minister is dat als regie en samenwerking goed functioneren, problemen en meningsverschillen verderop in het proces kunnen worden voorkomen. De toepassing van bevoegdheden van interbestuurlijk toezicht is dan niet nodig. Het feit dat dergelijke bevoegdheden op het terrein van de Nbwet nog nooit zijn toegepast, is enerzijds een bewijs dat de samenwerking tussen Rijk en provincies goed loopt. Anderzijds betekent dit nog niet dat interbestuurlijke bevoegdheden - als stok achter de deur - niet nodig zijn.

Op één punt kan het interbestuurlijk toezicht op grond van de Nbwet in ieder geval worden afgeschaft. In het eerdergenoemde wetsvoorstel inzake de regulering van bestaand gebruik wordt voorgesteld om het goedkeuringsvereiste voor plannen af te schaffen. Op grond van de Habitatrichtlijn is het niet verplicht dat plannen na vaststelling nog onderworpen worden aan de goedkeuring door een ander bestuursorgaan. Zolang het bestuursorgaan dat het plan vaststelt de zogenaamde 'passende beoordeling' heeft uitgevoerd, is voldaan aan de vereisten van artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn. Dit wijzigingsvoorstel sluit aan bij de sturingsrelatie tussen overheden zoals die ook in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening tot uitdrukking komt.

In het rapport van de Algemene Rekenkamer "Bescherming van natuurgebieden" wordt gepleit voor het met voldoende intensiteit toezien op plannen die betrekking hebben op natuurgebieden. De Algemene Rekenkamer wijst dan ook het bovengenoemde voorstel tot schrappen van het goedkeuringsvereiste af.

Kabinetsreactie:

Inmiddels heeft het kabinet een reactie gegeven op het rapport van de Commissie Oosting.⁹¹ De strekking van deze reactie is dat in het interbestuurlijk toezicht in beginsel kan worden volstaan met het generieke instrumentarium. Het advies van

⁹⁰ Commissie Doorlichting Interbestuurlijke toezichtsarrangementen, *Van specifiek naar generiek*.

Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtsarrangementen, Den Haag, september 2007.

⁹¹ Brief van 23 april 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31200VII, nr. 61

de Commissie Oosting om de generieke instrumenten te herijken en revitaliseren wordt door het kabinet overgenomen. Het specifieke toezicht zal in vergaande mate worden afgeschaft. Deze koerswijziging brengt een vermindering van toezichtslasten en meer transparantie in het interbestuurlijk toezicht met zich mee. Het stelsel wordt daarmee effectiever en efficiënter. Voor de bestaande aanwijzingsbevoegdheden in de Nbwet zal het kabinet nog bezien hoe deze kunnen worden aangepast in lijn met de reactie op het rapport-Oosting.

3.4 Beschermde landschapsgezichten

Evaluatie:

De regeling in hoofdstuk IV van de Nbwet inzake beschermde landschapsgezichten is op 1 oktober 2005 in werking getreden. Gedeputeerde staten kunnen een landschapsgezicht aanwijzen als beschermd landschapsgezicht. Zo'n besluit bevat een beschrijving van de uiterlijk waarneembare kenmerken van het landschapsgezicht en een aanduiding van handelingen die deze kenmerken kunnen aantasten. Het rechtsgevolg van het aanwijzingsbesluit is dat de gemeenten waarin het beschermd landschapsgezicht is gelegen, ter bescherming daarvan een bestemmingsplan moeten vaststellen.

In het in paragraaf 1.3 aangehaalde rapport van het Tilburgse Verdragenonderzoek wordt kort ingegaan op de regeling van de landschapsbescherming in de Nbwet.⁹² Aangegeven wordt dat deze regeling op twee manieren van belang is voor het bereiken van de doelstellingen van de verdragen op het terrein van biodiversiteit. Ten eerste worden via landschapsbescherming ook landschapselementen buiten beschermde natuurgebieden beschermd die van grote waarde kunnen zijn voor het behoud van bepaalde dier- en plantensoorten. Ten tweede is de regeling een van de instrumenten - naast subsidie-instrumenten, de bescherming van landschapselementen via onder meer de Boswet en ruimtelijke instrumenten en dergelijke - waarmee Nederland invulling geeft aan zijn verplichtingen op grond van het Europees Landschapsverdrag (Florence 20 oktober 2000, Trb. 2005, 233).⁹³

Kabinetsreactie:

In Nederland zijn ten aanzien van het landschap verschillende ontwikkelingen te zien. Er is sprake van een grote druk op de beperkte open ruimte, van toenemende verrommeling van het landelijk gebied en van aantasting van algemeen als waardevol ervaren landschappen, zoals de veenweidegebieden in het Groene Hart. Hierbij gaat het niet alleen om de natuurwaarden van het landschap maar ook om de cultuurhistorische waarde ervan. De versterking van de band tussen gebouwen en landschap, tussen object en gebied en tussen natuur en geografische elementen is een opgave die breed wordt gesteund. In het kader van het thans lopende traject tot modernisering van de monumentenzorg is veel aandacht voor integrale instrumenten die cultuurhistorische waarden in wisselwerking met hun omgeving kunnen laten functioneren.

Door de provincies is in de afgelopen twee jaar nog geen gebruik gemaakt van het instrument van aanwijzing van beschermde landschapsgezichten. Er bestaat echter ook geen aanleiding op dit punt wijzigingen door te voeren. Gelet op bovengenoemde ontwikkelingen en de verplichtingen van het Europees Landschapsverdrag zijn goede instrumenten voor de bescherming van de kwaliteiten van waardevolle landschappen - zowel qua natuur als qua cultuur - essentieel. De komende jaren is het aan de provincies om door inzet van een juiste mix van instrumenten ook ten aanzien van landschappen hun regionale regierol in het ruimtelijk-economische domein waar te maken. Het instrumentarium van de Nbwet biedt daarvoor tezamen met onder meer de instrumenten van de Wet inrichting landelijk gebied en van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, goede mogelijkheden. De provincies worden aangemoedigd om beschermde landschapsgezichten aan te wijzen waar dat noodzakelijk is.

In dit verband is nog vermeldenswaard dat het rijk in het kader van het Actieprogramma Ruimte en Cultuur onderzoek doet naar het afstemmen van de inzet

⁹² Verdragenonderzoek, p. 4.

⁹³ Zie ook de toelichting op het verdrag, Kamerstukken II 2004/05, 30113, A en nr. 1, p. 7.

van het instrument van beschermd landschapsgezicht met de inzet van het instrument 'beschermd stads- of dorpsgezicht' uit de Monumentenwet. Hierbij gaat het om opgaven die het cultuurlandschap, de historische geografie en het monumentaal groen betreffen.

Conclusie: Het instrument van beschermd landschapsgezicht blijft ongewijzigd. Het is aan de provincies om met behulp van onder meer dit instrument aan de bescherming van belangrijke landschapsgezichten invulling te geven.

3.5 Overig: implementatie verdragsverplichtingen

Evaluatie:

In het in paragraaf 1.3 aangehaalde rapport van de Universiteit van Tilburg wordt geconcludeerd dat de gebiedsbescherming op grond van de Nbwet in grote lijnen een goede uitvoering is van de bepalingen met betrekking tot de gebiedsbescherming uit de verschillende verdragen. Op de bijlagen I en II van het Verdrag van Bern staan verschillende soorten, die niet op bijlage I Vogelrichtlijn en bijlage II Habitatrichtlijn staan vermeld. De onderzoekers stellen dat dit niet betekent dat voor deze Bern-soorten per se gebieden moeten worden aangewezen, maar dat wel nagegaan moet worden of door wetgeving en inzet van andere instrumenten voldoende wordt gedaan om de leefgebieden van deze soorten de vereiste bescherming te geven.⁹⁴ Tevens wordt aanbevolen te bezien of voldoende wordt gedaan om invulling te geven aan de verplichtingen van het Verdrag van Bern en de AEWA om de leefgebieden van trekvogels te beschermen.⁹⁵

Voorts geven de onderzoekers van de Universiteit van Tilburg in overweging de ecologische hoofdstructuur een expliciete verankering te geven in de Natuurbeschermingswet 1998. Dit ligt volgens de onderzoekers voor de hand in het licht van de verdragsverplichtingen inzake het verbinden van natuurgebieden, het creëren van corridors en het waarborgen van voldoende foerageermogelijkheden.⁹⁶

Kabinetsreactie:

De bescherming die de Natuurbeschermingswet 1998 en andere wetten en instrumenten geven aan natuurgebieden, strekt tot uitvoering van uiteenlopende Europees- en internationaalrechtelijke verplichtingen. Uit het onderzoek van de Universiteit van Tilburg blijkt dat dit stelsel van gebiedsbescherming adequaat is. Het beleid is erop gericht om waar dat nuttig en nodig is de leefgebieden van bepaalde soorten, zoals trekvogels, ook door andere instrumenten dan de wettelijke bescherming van aangewezen gebieden te beschermen, zoals subsidieregelingen. Speciale aandacht is er in het beleid voor weidevogels.⁹⁷ Langs deze weg wordt gewaarborgd dat Nederland aan zijn verdrags-verplichtingen voldoet.

Een expliciete wettelijke regeling van de ecologische hoofdstructuur wordt niet overwogen. De juridische bescherming van de ecologische hoofdstructuur vindt plaats door middel van de instrumenten van de Wet Ruimtelijke Ordening. De doorwerking van het rijksbeleid in de Nota Ruimte geschiedt via bestemmingsplannen. Daardoor worden burgers, bedrijven en overheden juridisch gebonden. Wel zullen ter zake van de eisen waaraan op dit punt het bestemmingsplan moet voldoen op grond van de Wet ruimtelijke ordening bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld.

Actiepunt: De regering zal een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet ruimtelijke ordening voorbereiden om een adequate doorwerking van de Nota Ruimte in de bestemmingsplannen op het punt van de EHS te verzekeren.

⁹⁴ Verdragenonderzoek, p. 38-39.

⁹⁵ Verdragenonderzoek, p.39-40.

⁹⁶ Verdragenonderzoek, p.40-41.

⁹⁷ Zie ook de brief van 14 maart 2008, Kamerstukken II 31200 XIV, nr. 209.



Lepelaars.

Hoofdstuk 4

Flora- en faunawet

4.1 Inleiding

De Ffwet is op 1 april 2002 in werking getreden. De wet strekt tot bescherming van in het wild levende inheemse en uitheemse planten- en diersoorten, mede ter uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn op het punt van de bescherming van soorten, de Europese verordeningen ter uitvoering van het internationale CITES-verdrag voor de handel in bedreigde diersoorten en andere internationale verplichtingen. De wet biedt de basis voor aanwijzing van beschermde diersoorten, stelt beperkingen aan voor deze soorten schadelijke menselijke activiteiten, waaronder de handel, en bevat specifieke bepalingen over onder meer het beheer van soorten en bestrijding van door beschermde soorten veroorzaakte schade en over jacht. Het uitgangspunt van de wet is 'nee, tenzij'. Dit betekent dat in de wet omschreven handelingen met een schadelijk effect op beschermde soorten in principe verboden zijn. Van de verbodsbepalingen ('nee') kan evenwel onder voorwaarden ('tenzij') worden afgeweken.

Uitgangspunt van de wet is de bescherming van populaties. Daarnaast erkent de considerans van de wet de intrinsieke waarde van de individuele dieren die behoren tot de beschermde soorten. In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Flora- en faunawet is destijds uitgebreid ingegaan op het onderwerp "intrinsieke waarde". Zoals in de memorie van antwoord door de regering destijds is aangegeven, kan aan het begrip de betekenis gegeven worden dat elk dier een eigen waarde heeft onafhankelijk van het nut of het belang ervan voor de mensen.⁹⁸ De intrinsieke waarde is daarmee een belangrijk uitgangspunt bij de afweging met andere belangen. De intrinsieke waarde van het dier komt in veel bepalingen van de Flora- en faunawet direct tot uitdrukking. Dit zijn bijvoorbeeld de bepalingen die beogen dat onnodig lijden van dieren wordt voorkomen, en de in de wet opgenomen verboden handelingen met betrekking tot dieren. Ook indirect komt de intrinsieke waarde tot uiting. Genoemd kunnen worden de bepalingen omtrent de middelen waarmee mag worden gejaagd of waarmee dieren in verband met schade kunnen worden bestreden.

4.2 Complexiteit wettelijk systeem

Evaluatie:

In paragraaf 2.8 is ingegaan op de complexiteit van het wettelijk systeem van de Ffwet, die onder andere wordt veroorzaakt door de gelaagdheid van de wetgeving. Ook uit de reactie van de aanwezigen op de consultatiebijeenkomst komt het beeld van ingewikkeldheid van de Ffwet naar voren.⁹⁹ Gepleit werd voor eenvoudige, meer transparante regelgeving en een gestroomlijnde uitvoering. Het rapport van het Verdragenonderzoek van de Universiteit van Tilburg stelt dat in vergelijking met de internationale verdragen de Ffwet een ingewikkelde structuur heeft.¹⁰⁰

Naast de gelaagdheid van het systeem wordt als knelpunt ervaren dat het binnen het huidige wettelijke systeem moeilijk is te achterhalen of, en zo ja onder welke voorwaarden, voor een bepaalde soort uitzonderingen op de algemene beschermingsverboden mogen worden gemaakt.¹⁰¹

⁹⁸ Kamerstukken II 1995/96, 23147, nr. 7, p. 4

⁹⁹ Verslag consultatiebijeenkomst, p. 9 en 21-22

¹⁰⁰ Verdragenonderzoek, p. 42

¹⁰¹ Richtlijnenonderzoek, p. 6

“Het uitgangspunt van de natuurwetgeving ‘Nee, tenzij’, staat nog steeds overeind. De wetten zijn wel ingewikkeld, maar goede voorlichting met name door en binnen de natuurorganisaties kan een hoop frustratie wegnemen. En dan gaat het vooral om voorlichting over het waarom van de regelgeving. Nieuwe regels zijn niet nodig en een integrale wet is ook minder van belang”.¹

¹ Citaat, Verslag consultatiebijeenkomst, p. 24.

Kabinetsreactie:

De structuur van de Ffwet en de daarop gebaseerde regelgeving behoeft verbetering. Bij de totstandkoming van de wet bestond de wens om een algemeen beschermingsregime voor de wilde flora en fauna te creëren.¹⁰² Er werd gestreefd naar een eenduidige systematiek, door bij wet alle soorten inheemse vogels, zoogdieren, reptielen, amfibieën en vissen die uit een oogpunt van soortbehoud bescherming behoeven aan te wijzen als beschermde diersoort. Bij algemene maatregelen van bestuur en daarop gebaseerde regelingen konden op de algemene beschermingsbepalingen uitzonderingen worden gemaakt. In de praktijk heeft dit systeem niet volledig de eenduidigheid gebracht die gewenst was, met name doordat in de loop van de tijd een omvangrijk stelsel van lagere regelingen is ontstaan met een grote differentiatie tussen de verschillende soorten. Zoals in paragraaf 2.8 is aangegeven, zal de minister van LNV naar aanleiding van de evaluatie een wetsvoorstel voorbereiden dat strekt tot een eenvoudiger en meer transparante regeling van de soortenbescherming. Hierbij zal vooral de gelaagdheid van de huidige regelgeving een aandachtspunt zijn.

4.3 Nationale regelingen en koppen

Evaluatie:

Bij de totstandkoming van de Ffwet was de wens om de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zoveel mogelijk op eenvormige wijze, in één regime om te zetten. Dit heeft er in ieder geval op één punt toe geleid dat bepaalde soorten meer worden beschermd dan volgens de richtlijnen noodzakelijk is.¹⁰³ De Vogelrichtlijn verbiedt het vernielen of beschadigen van nesten en het verstoren van vogels, met name tijdens het broedseizoen. De Habitatrichtlijn verbiedt meer. De Habitatrichtlijn verbiedt het beschadigen of vernielen van de voortplantings- of rustplaatsen van de dieren van de soorten van bijlage IV en het verstoren van die dieren, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek. Artikel 11 van de Flora- en faunawet verbiedt nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfsplaatsen van beschermde dieren te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren. Dit betekent dat voor vogels ook voortplantings- en vaste rust- en verblijfsplaatsen beschermd zijn. Dit gaat verder dan het vernielen of beschadigen van nesten en het verstoren van vogels tijdens het broedseizoen. De verdergaande bescherming is het gevolg van de wens om beide richtlijnen in één regime om te zetten.¹⁰⁴ Daarnaast is het ook zo dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de nestbescherming ruim lijkt op te vatten, door als vaste voortplantingsplaats aan te merken: plaatsen (in dit geval elzensingels) waar bepaalde vogelsoorten ‘voorkomen en tot broeden komen’.¹⁰⁵ In de praktijk is voor sommige (broed)vogels deze uitgebreidere bescherming uit een oogpunt van ecologische effectiviteit zinvol. Voor andere vogels is de noodzaak van deze bescherming minder duidelijk.

Voorts is een aantal dier- en plantensoorten op grond van de Ffwet als beschermde inheemse soort aangewezen, terwijl dit niet wordt voorgeschreven door de Vogel- en Habitatrichtlijn of een internationaal verdrag: de ‘nationale soorten’. Deze ruimere aanwijzing dan internationaalrechtelijk is voorgeschreven, is vooral het gevolg van de categorische aanwijzing van beschermde diersoorten in artikel 4, eerste lid, van de Flora- en faunawet: ‘alle van nature in Nederland voorkomende soorten’ zoogdieren (met uitzondering van de bruine en zwarte rat en de huismuis), vogels, reptielen, amfibieën en vissen (met uitzondering van die waarop de Visserijwet van toepassing is) vallen onder de wettelijke

bescherming. De algemene verbodsbepalingen uit de Ffwet gelden dus ook voor de nationale soorten. Voor sommige van deze soorten zijn wel meer ontheffings- of vrijstellingsmogelijkheden gegeven in algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen dan voor de soorten op de bijlagen van de Vogel- en Habitatrichtlijn.¹⁰⁶

¹⁰² Kamerstukken II 1995/96, 23147, nr. 7, p. 2 (memorie van antwoord).

¹⁰³ Richtlijnenonderzoek, p. 6

¹⁰⁴ Richtlijnenonderzoek, p. 2

¹⁰⁵ RvS 20 juli 2005, zaaknr. 200407434/1.

¹⁰⁶ Richtlijnenonderzoek, p. 4

Deze wetssystematiek - een algemene aanwijzing van beschermde soorten op wetsniveau en een gedifferentieerd stelsel van uitzonderingen in lagere regelingen - werkt ook door in de verhouding tussen Europeesrechtelijk beschermde soorten en verdragsrechtelijk beschermde soorten. De Universiteit van Tilburg vraagt hiervoor in het Verdragenonderzoek aandacht in het licht van verschillen die bestaan tussen de soortenbijlagen van de richtlijnen en de soortenbijlagen van verdragen.¹⁰⁷ De vereiste beschermingsniveau's tussen de richtlijnen en verdragen kunnen verschillen. Ook deze verschillen komen evenwel niet tot uitdrukking op wetsniveau, maar pas bij de verlening van ontheffingen of vrijstellingen van die verboden. Verder voorziet het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten voor veel dieren- en plantensoorten in vrijstellingen van de verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet. Daarbij wordt volgens Tilburg over het algemeen goed rekening gehouden met soorten die strikte bescherming behoeven op grond van het Europese of internationale recht. Zo krijgen soorten die op bijlage IV van de Habitatrichtlijn staan een extra 'voorzichtige aanpak'. Voor bepaalde soorten, met name vogels, worden echter vrijstellingen verleend op gronden en voor belangen die geen Europeesrechtelijke of internationaalrechtelijke erkenning hebben.¹⁰⁸

Kabinetsreactie:

Waar het gaat om vogels zal gezien worden of in voornoemd wetsvoorstel een betere afbakening tussen nestbescherming en bescherming van voortplantingsplaatsen en vaste rust- en verblijfplaatsen kan worden gevonden door aan te sluiten bij de terminologie van de richtlijnen.

De minister van LNV zal bij het wetsvoorstel in vervolg op de evaluatie voorstellen doen voor aanpassing van de lijsten van beschermde soorten. Daarbij vormen uiteraard de lijsten van de Vogel- en Habitatrichtlijn het uitgangspunt. Voor de overige te beschermen soorten zal nauwer worden aangesloten bij de zogenoemde rode lijsten, die de minister ter uitvoering van internationale verplichtingen vaststelt. Deze rode lijsten bevatten met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende in ons land van nature voorkomende planten- of diersoorten. Door de categorische aanwijzing van soortgroepen in de huidige Ffwet zijn ook enkele soorten beschermd, waarvan de staat van instandhouding heel goed is en in het geheel niet bedreigd is. Sommige van deze nationale soorten komen in zo grote getale en op zoveel plaatsen in Nederland voor dat ze in relatief veel situaties tot afwijking van de wettelijke verboden en dus tot ontheffingaanvragen en -beoordelingen nopen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan: bij de zoogdieren de veldmuis, bij de amfibieën de bruine kikker en bij de vissen de kleine modderkruiper. Gelet op de rode lijsten en op de doelstelling van de Ffwet verdient het overweging om nationale soorten als deze van de lijst van beschermde soorten te schrappen. Naar verwachting kunnen enkele tientallen soorten van de lijst van beschermde soorten worden geschrapt.

Een aantal belangen uit het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten op grond waarvan vrijstelling mag worden verleend, is niet volledig gelijk aan de omschrijving van de belangen in de Vogel- en Habitatrichtlijn. Bij brief van 29 november 2004 heeft de minister van LNV aan de Tweede Kamer aangegeven waarom de wetgeving ruimte laat voor vrijstelling of ontheffing op grond van belangen die niet in de Vogel- en Habitatrichtlijn staan.¹⁰⁹ Een vergelijking tussen de tekst van de verboden in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn enerzijds en de tekst van de verboden in de artikel 8 tot en met 12 anderzijds leert namelijk dat de nationale verboden op onderdelen strenger zijn geformuleerd dan de

verboden in de richtlijn. Voorzover de nationale verboden strenger zijn, kan daarvan vrijstelling of ontheffing worden verleend, zonder dat dit leidt tot overtreding van de verbodsbepalingen uit de richtlijnen. In de artikelen 2b, 2c en 2d van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten zijn nadere voorschriften opgenomen omtrent verlening van vrijstelling of ontheffing op

¹⁰⁷ Verdragenonderzoek, p. 43-44

¹⁰⁸ Verdragenonderzoek, p. 43-44

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2004/05, 29446, nr. 13, p. 8

grond van bedoelde belangen. Artikel 16c bevat verder voorschriften waaraan een gedragscode moet voldoen, wil deze worden goedgekeurd door de minister van LNV en wil handelen overeenkomstig de gedragscode zijn vrijgesteld van de verbodsbepalingen van de Ffwet. Het samenstel van regels en voorschriften op grond van de Ffwet waarborgt dat bij verlening van vrijstelling of ontheffing niet verder wordt gegaan dan is toegestaan gelet op de bepalingen in de richtlijnen. Deze constatering laat onverlet dat de wettelijke systematiek op dit punt duidelijker kan en dat ook dit punt wordt meegenomen in het wetstraject in vervolg op de evaluatie.

Actiepunt: De minister van LNV zal bij het wetsvoorstel in vervolg op de evaluatie:

1. aansluiten bij de terminologie van de richtlijnen ten aanzien van de bescherming van nesten, voortplantingsplaatsen en vaste rust- en verblijfsplaatsen;
2. de soortenlijsten, voor zover het betreft soorten die niet op de lijsten bij de Vogel- en Habitatrichtlijn voorkomen, nauwer afstemmen op de rode lijsten, zodat alleen die soorten onder het wettelijk beschermingsregime vallen waarvan de instandhouding in ons land in het bijzonder gevaar loopt;
3. de wettelijke systematiek ten aanzien van de belangen die tot ontheffing of vrijstelling kunnen leiden verduidelijken.

4.4 Instrumentatie

Er zijn diverse instrumenten in de Ffwet opgenomen, waaronder vrijstellingen, al dan niet gekoppeld aan een gedragscode, vergunningen (onder ander kooikers- en valkeniersakten) en ontheffingen. Zowel de provincies als de minister van LNV staan instrumenten ter beschikking. Hieronder wordt ingegaan op de knelpunten die zijn geconstateerd bij een aantal van deze instrumenten. Met betrekking tot de ontheffingverlening in het kader van de Ffwet zijn geen specifieke tekortkomingen geconstateerd.

De Arnhemse wijk Schuytgraaf.



Casus ontheffing wijk Schuytgraaf, gemeente Arnhem

Het grootste nieuwbouwproject in Arnhem

Schuytgraaf. Zo heet het grootste nieuwbouwproject in Arnhem. Uiterlijk 2012 worden hier 6.500 woningen, plus alle bijbehorende voorzieningen zoals winkel- en wijkcentra, ontsluitingswegen en een station aangelegd. Schuytgraaf ligt in het zuidwesten van Arnhem, op zo'n vijf kilometer van de binnenstad. Het gebied bestaat uit agrarische grond, inclusief sloten, watergangen en bos. In de wijk zijn ook plannen voor een groen netwerk dat onder meer bestaat uit: bloemrijke graslanden, bos, singels, moeraszones en water met oevervegetaties.

De werkzaamheden worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het college van B&W van de gemeente Arnhem. De gemeente Arnhem heeft eind 2001 een ontheffing aangevraagd. Deze was nodig voor amfibieën, vissen en vleermuizen.

De minister van LNV heeft begin 2002 voor zeven soorten amfibieën, vijf soorten vleermuizen en twee soorten vissen ontheffing verleend. Voornaamste voorwaarde was dat er voor die soorten compensatiemaatregelen moesten worden getroffen.

In de loop van 2004 bleek het volgende: het plan is zodanig aangepast, dat er tien hectare bebouwing aan de oorspronkelijke opzet is toegevoegd. Daardoor was er minder ruimte voor groen. Ook bleek tijdens de uitvoering dat er meer beschermde soorten in het plangebied voorkomen die bij de inventarisatie voorafgaand aan de ontheffingsaanvraag niet aangetroffen waren. Het gaat onder meer om enkele vleermuizen en de bittervoorn. Eind 2004 heeft de gemeente Arnhem een nieuwe ontheffing aangevraagd voor enkele beschermde soorten.

Dit alles was aanleiding om nog eens kritisch naar de gebruikte inventarisatiemethoden te kijken. Eerst moet worden onderzocht of een soort een gebied gebruikt als rustplaats, foerageergebied, als migratieroute of als voortplantingslocatie, als zomer- of als winterverblijf. Pas als dat duidelijk is, kan het belang van het gebied worden vastgesteld. En kan een goede afweging worden gemaakt tussen het belang van de aanwezige natuurwaarden en van het project.

De minister van LNV heeft op 1 mei 2006 een nieuwe ontheffing verleend. Deze kwam in de plaats van de ontheffing uit 2002. Voorwaarde was wel dat er voor vervangende verblijfplaatsen voor vleermuizen en vogels als de kerkuil moest worden gezorgd. Amfibieën als de kamsalamander en de poelkikker en vissen als de grote modderkruiper moesten worden verplaatst. Deze soorten zijn strikt beschermd.

De gemeente Arnhem heeft voor de opstelling van het stedenbouwkundig plan de bestaande natuurwaarden geïnventariseerd. Aan het behoud van deze natuurwaarden is aandacht besteed in dit plan. Problemen als deze hadden voorkomen kunnen worden als er vanaf het begin af aan al was gezorgd voor vervangend leefgebied voor de beschermde soorten. Dit leefgebied kan overigens prima deel uitmaken van het geplande groene netwerk. Toch zijn problemen in de uitvoering niet altijd te voorkomen.

De gemeente Arnhem maakt sinds 2002 elk jaar een verslag van de voortgang van de werkzaamheden van het project. Het ministerie van LNV beoordeelt deze verslagen. Na beoordeling is er een enkele keer aanleiding geweest om de uitvoering van de werkzaamheden bij te stellen of tijdelijk op te schorten.

4.4.1 Gedragscode

Op grond van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten geldt een vrijstelling van de verboden van de artikelen 8 tot en met 12 van de Ffwet als wordt gehandeld overeenkomstig een door de minister van LNV goedgekeurde gedragscode. Een gedragscode beschrijft hoe bij werkzaamheden schade aan beschermde dier- en plantensoorten kan worden voorkomen of tot een minimum kan worden beperkt. Een gedragscode moet een waarborg bevatten dat de werkzaamheden geen wezenlijke invloed hebben op beschermde soorten. Hoe concreter en duidelijker de gedragscode is, des te gemakkelijker zal aangetoond kunnen worden dat gehandeld is conform de gedragscode, aldus ook de nota van toelichting bij het besluit tot wijziging van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten, waarbij de gedragscode als instrument is geïntroduceerd.¹¹⁰

Evaluatie:

De gedragscode als middel om beheer en onderhoud van bijvoorbeeld bermen en oevers te reguleren wordt in het onderzoek, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, gezien als een goed instrument, met name voor activiteiten die geen zwaarder regime nodig hebben. Werken met en volgens de gedragscode kan naar verwachting bijdragen aan een structurele naleving op maat. Enerzijds zijn immers de globale voorwaarden vooraf bekend, anderzijds bestaat de ruimte om deze via werkplannen voor de uitvoering van concrete projecten nader in te vullen; als borging van de naleving fungeert de toetsing van deze werkplannen.¹¹¹ In het rapport wordt verder geconstateerd dat het noodzakelijk is toe te zien op de naleving van gedragscodes. Enerzijds vinden respondenten van dit onderzoek dat er klassiek toezicht op de naleving door LNV moet plaatsvinden, zodat handhaving plaatsvindt door of namens een en hetzelfde gezag. Anderzijds zullen volgens het onderzoek ook bijvoorbeeld Rijkswaterstaat en havenbedrijven als opdrachtgever erop moeten toezien dat de aannemer zich houdt aan de afgesproken contractvoorwaarden, zoals de bepaling dat de aannemer zich zal houden aan de gedragscode.¹¹²

In het Doelmatigheidsonderzoek dat is uitgevoerd door onderzoeksbureau Haskoning worden hoge verwachtingen uitgesproken van de gedragscodes. De (belangen)praktijk is van mening dat gedragscodes een goed instrument zijn om processen op gang te brengen. Wel wordt door sommigen aangegeven dat de verwachtingen misschien te hoog zijn.¹¹³

Kabinetsreactie:

Het instrument van de gedragscode kan uitgroeien tot een effectief en efficiënt instrument voor de regulering van werkzaamheden in overeenstemming met de vereisten voor soortenbescherming. Het biedt via voorschriften die op de praktijk zijn toegesneden vooraf duidelijkheid aan uitvoerders, voorkomt dat tijdrovende ontheffingprocedures moeten worden gevolgd en doet een appèl op de eigen verantwoordelijkheid van sectoren. De minister van LNV zal zich blijven inzetten om, via voorlichting en overleg, sectoren te stimuleren gedragscodes te ontwikkelen. Gelet op de relatief jonge leeftijd van het instrument zullen daarbij voorlopig geen veranderingen worden aangebracht in de bestaande regels en werkwijze. Terecht wordt aangegeven dat het noodzakelijk is toe te zien op de naleving van gedragscodes. Door een goede handhaving wordt de eigen verantwoordelijkheid van betrokken partijen gestimuleerd. De minister van LNV zal in het kader van het Programmatisch Handhaven en in overleg met de andere bevoegde gezagen een nalevingsmeting laten verrichten om een goed beeld te krijgen van de naleving van gedragscodes.

Een gedragscode is alleen effectief voor de bescherming van soorten als de kwaliteit van de codes voldoende hoog is. Uniformiteit in de toetsing van de gedragscodes is noodzakelijk. De minister van LNV, die de gedragscodes goedkeurt, zal blijven waken voor eenheid in de kwaliteit van de gedragscodes. Met het oog daarop zal de minister van LNV een handreiking opstellen in aanvulling op de brochure “Buiten aan het werk?”, houdende een verdere uitwerking van de criteria waaraan een gedragscode zal moeten voldoen.

Actiepunt: De minister van LNV zal met betrekking tot de gedragscodes een nalevingsmeting uitvoeren. Hij zal tevens een handreiking uitbrengen met criteria waaraan een gedragscode moet voldoen.

111 Evaluatie Natuurwetgeving VenW, p. 8

112 Evaluatie Natuurwetgeving VenW, p. 8

113 Doelmatigheidsonderzoek, p. 10

4.4.2 Bijzondere vergunningen

a. Doorlichting vergunningen

Evaluatie:

De Ffwet kent een aantal bijzondere vergunningen: de kooikersakte, de valkeniersakte, de prepareervergunning en de erkenningen voor faunabeheereenheden en samenwerkingsverbanden voor weidevogelbeschermers. Deze vergunningen zijn in de evaluatie en in het Project Vereenvoudiging vergunningen doorgelicht op nut en noodzaak, mede in het licht van de wenselijke terugdringing van de administratieve lasten die gemoeid zijn met het aanvragen van vergunningen. Voor het schrappen van een vergunningvereiste is een randvoorwaarde dat in plaats daarvan de met de vergunning beschermde belangen via algemene regels kunnen worden gewaarborgd. Dat vergt ook dat een adequate handhaving van die regels - inclusief sanctionering van overtredingen - mogelijk is. De met de vergunningen van de Ffwet te beschermen belangen alsook het jachtrecht en het belang van de genoemde faunabeheereenheden en samenwerkingsverbanden als zodanig staan hierbij niet ter discussie.

De kooikersakte en de valkeniersakte, beide verstrekt door de minister van LNV, verschaffen het recht om te jagen met een eendenkooi respectievelijk roofvogels. Doel van beide akten is het toetsen van de bekwaamheid en betrouwbaarheid van de aanvrager. De bekwaamheid moet mede blijken uit het met goed gevolg afleggen van een examen. Ook de vergunning voor het prepareren van dode dieren is bedoeld om de bekwaamheid van de aanvrager te toetsen, aan de hand van een (preparateurs)examen.

Uit de evaluatie blijkt dat de valkeniersakte niet kan worden afgeschaft. Handhaving van de valkeniersakte is gewenst om de mogelijkheid te behouden om regelmatig controle uit te oefenen op de doelgroep. Hierdoor kunnen ook de bonafide valkeniers beter worden onderscheiden van de minderheid die zich inlaat met uitwassen, zoals de illegale onttrekking van en illegale handel in roofvogels. Er kunnen wel lastenverminderende maatregelen worden getroffen, namelijk door verlenging van de geldigheid van de akte van één naar vijf jaar en door samenvoeging van de akte met de bezitsonthefving (artikel 75 Ffwet) die nodig is om gebruik te kunnen maken van haviken. Deze dubbele toets kan worden geïntegreerd.

Uit de evaluatie blijkt tevens dat de kooikersakte en de prepareervergunning kunnen vervallen. Voor de kooikers en de preparateurs wordt hierdoor een lastenverlichting bereikt. Er bestaat voldoende zicht op beide doelgroepen via andere bestaande wettelijke verplichtingen: de plicht voor de eigenaar om zijn kooi te registreren en verplichtingen voor de preparateur om een register bij te houden en jaarlijks te rapporteren aan de minister. In plaats van de vergunning kan als algemene eis voor het mogen jagen met een eendenkooi respectievelijk prepareren worden gesteld het met goed gevolg afleggen van het desbetreffende examen.

Een andere bijzondere vergunning is de erkenning van zogenoemde fauna-beheereenheden en van samenwerkingsverbanden van weidevogelbeschermers. Deze erkenning houdt verband met de taken waarmee de betrokken organisaties kunnen worden belast. Faunabeheereenheden mogen na erkenning beschermde soorten bestrijden in het kader van beheer een schadebestrijding. Samenwerkingsverbanden van weidevogelbeschermers krijgen de taak om eierzoekkaarten voor het zoeken van kievitseieren uit te geven. De organisaties zullen blijven bestaan. Het behouden van de aparte erkenning van deze organisaties is echter niet noodzakelijk voor het mogen uitoefenen van deze taken. Bij lagere regelgeving zijn al eisen vastgesteld waaraan de organisaties moeten voldoen. Ook verandert bijvoorbeeld de eis uit artikel 68 van de Ffwet niet dat er slechts een ontheffing wordt gegeven voor beheer en schadebestrijding aan

een faunabeheereenheid op grond van een faunabeheerplan. Slechts de erkenning als apart besluit vervalt. Voor de vermindering van de administratieve lasten is de betekenis van de schrapping van deze erkenningen overigens heel gering.

Kabinetsreactie:

De voorstellen ten aanzien van de kooikersakte, de prepareervergunning en de valkeniersakte worden overgenomen. Bij de uitwerking van een en ander in algemene regels zal rekening worden gehouden met de bestaande praktijk waarin naast de (geregistreerde) kooikereigenaar ook anderen met behulp van de eendenkooi op wilde eenden jagen.

Met het schrappen van de kooikersakte en de prepareervergunning vervalt de bestuursrechtelijke sanctie van intrekking van de vergunning. Bij de wettelijke uitwerking zal worden gezien of het wenselijk is om, naast strafrechtelijke sancties, alternatieve, bestuursrechtelijke sancties te creëren, zoals de intrekking van de bevoegdheid tot jagen met een eendenkooi of de oplegging van een bestuursrechtelijke boete. Bij de uitwerking in wetgeving zal ten aanzien van de valkeniersakte worden bekeken of de bijbehorende leges verlicht kunnen worden. Er geldt nu een numerus fixus voor de uitgifte van valkeniersakten van 200. Bij het wetsvoorstel in vervolg op de evaluatie zal de minister van LNV een mogelijke verruiming van de numerus fixus meenemen.

Het voorstel om de afzonderlijke erkenning van zogenoemde faunabeheereenheden en van samenwerkingsverbanden van weidevogelbeschermers te schrappen wordt overgenomen.

Actiepunt: De minister van LNV zal voorstellen doen voor de schrapping in de Ffwet van de kooikersakte, de prepareervergunning en de erkenning van faunabeheereenheden en samenwerkingsverbanden van weidevogels.

b. Verbeterpunten

Evaluatie:

Vanuit de belangenorganisatie van de kooikers, valkeniers en preparateurs zijn verschillende opmerkingen ontvangen over ervaren knelpunten in de praktijk en verbeterpunten in de huidige regelingen.

De Kooikersvereniging ervaart het als een probleem dat er bij de aanwijzing van soorten die bejaagd mogen worden in het kader van beheer en schadebestrijding geen rekening wordt gehouden met soorten die specifiek schade opleveren aan eendenkooien en de eenden doden. Ook willen zij dat het mogelijk is eendenkooien opnieuw te registreren.

Het Nationaal Overleg Valkerij Organisaties pleit voor uitbreiding van de soorten roofvogels waarmee gejaagd mag worden en van het aantal diersoorten dat door middel van valkerij bejaagd mag worden.

De Nederlandse Vereniging van Preparateurs beschouwt het als een probleem dat prepareren geen commerciële bezigheid mag zijn.

Ingeval te prepareren dode dieren uit een andere lidstaat van de Europese Unie naar Nederland worden vervoerd, moet er op grond van artikel 6 van het Besluit prepareren dieren een verklaring ter zake van onder andere de legale herkomst worden verkregen van de korpschef. De verklaring van de korpschef zou vervangen kunnen worden door een algemene regel.

Kabinetsreactie:

Voor schade aan eendenkooien moet worden aangesloten bij de algemene regels omtrent beheer en schadebestrijding. Bekeken zal worden of in artikel 68 van de Ffwet het belang van het voorkomen van schade aan eendenkooien als grond voor

het geven van ontheffing door de provincie opgenomen kan worden. Dit zal echter niet leiden tot bijvoorbeeld het mogen doden van vogels, omdat dit op grond van de Vogelrichtlijn niet mogelijk is. Het opnieuw registreren van nieuwe of lang niet gebruikte kooien zal mogelijk worden. Hiertoe zal de wet gewijzigd moeten worden.

Een uitbreiding van soorten waarmee gejaagd mag worden in de valkerij is mogelijk. De beperking heeft bij nader inzien geen toegevoegde waarde. In de praktijk blijken de risico's van kruising of verdringing van inheemse soorten als gevolg van het ontsnappen en verwilderen van uitheemse soorten jachtvogels gering. Een uitbreiding zal ook geen gevolgen hebben voor de handel in roofvogels. Deze handel is gereguleerd in de CITES-basisverordening. Aangezien slechts gefokte jachtvogels bij de jacht mogen worden gebruikt, bestaat er geen risico op het ontstaan van een illegaal handelscircuit.

Er is geen noodzaak om het aantal soorten waarop met roofvogels gejaagd mag worden uit te breiden. Overigens is in het kader van beheer en schadebestrijding de inzet van roofvogels in meer gevallen mogelijk.

Artikel 13 verbiedt een aantal handelingen met beschermde diersoorten, waaronder te koop vragen, vervoeren, huren en gebruiken voor commercieel gewin. Artikel 63 geeft een uitzondering op een aantal handelingen van artikel 13. Het onder zich hebben, het vervoeren, het afleveren of het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van te prepareren of geprepareerde producten van dieren wordt bij algemene maatregel van bestuur toegestaan. Voor deze handelingen mag een vergoeding worden gevraagd. Het commercialiseren van het prepareren waarom de Nederlandse vereniging van preparateurs vraagt, zou inhouden dat een uitzondering moet worden gemaakt op de andere handelingen van artikel 13, bijvoorbeeld het gebruiken van dieren voor commercieel gewin. Dit is geen gewenste situatie, omdat dit het risico meebrengt van het onnodig doden van dieren.

De verklaring van de korpschef kan worden vervangen door een algemene in de regelgeving op te nemen eis dat de preparateur te allen tijde desgevraagd kan aantonen dat het geprepareerde dier of het te prepareren dier in overeenstemming met de wettelijke bepalingen in het land van herkomst is verworven.

Op grond van artikel 64 van de Ffwet en artikel 8 van het Besluit prepareren dieren is een lijst vastgesteld van dieren die uit een oogpunt van natuurbehoud niet geprepareerd mogen worden. Op grond van artikel 16 van de Habitatrictlijn is het mogelijk om hiervan een ontheffing te verlenen. Deze lijst zal waar nodig worden aangepast.

Actiepunt: In het wetgevingstraject na de evaluatie zal de minister van LNV de volgende onderwerpen meenemen:

- het aanwijzen van het belang van het voorkomen van schade aan eendenkooien als ontheffingsgrond van de verboden uit de Flora- en faunawet;
- het registreren van nieuwe of lang niet gebruikte eendenkooien;
- het uitbreiden van het aantal soorten jachtvogels;
- het vervangen van de verklaring van de korpschef voor het mogen vervoeren van een geprepareerd dier door algemene regels;
- aanpassing van de lijst van (niet) te prepareren dieren.

4.5 Bevoegdheidsverdeling: ruimtelijke ingrepen en Faunafonds

Zoals in paragraaf 2.7 is aangegeven is er goede reden om een aantal taken uit de natuurwetgeving te decentraliseren naar de provincies, mede in lijn met het tussen rijk en provincies gesloten bestuursakkoord 2008-2011. Daaronder zijn enkele taken uit de Ffwet: de ontheffingverlening voor ruimtelijke ingrepen, met uitzondering van ruimtelijke ingrepen met een provinciegrensoverschrijdend belang, en de taken die thans aan het Faunafonds zijn opgedragen. Op de decentralisatie van laatstgenoemde taken wordt hier nader ingegaan.

Evaluatie:

Op grond van artikel 83 Ffwet heeft het Faunafonds vier taken: bevorderen van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade door beschermde dieren, verlenen van tegemoetkoming in schade aangericht door beschermde dieren, geven van advies aan de provincies over de uitvoering van de hun bij de Flora- en faunawet opgedragen taken en geven van advies aan de minister van LNV inzake de toepassing van enkele landelijke instrumenten (o.a. de vaststelling van de schadesoorten voor de landelijke en provinciale vrijstellingen en de vaststelling van een landelijke vrijstelling). Het Faunafonds is een ZBO.

In de evaluatie is onder andere onderzoek gedaan naar eventuele decentralisatie van bevoegdheden (zie ook paragraaf 2.7). Ook de taken van het Faunafonds zijn in dit kader onderzocht. Een belangrijk deel van de taken van het Faunafonds is gerelateerd aan de verantwoordelijkheden die de provincies hebben met betrekking tot natuurbeheer (Nbwet, beheer en schadebestrijding op grond van de Ffwet). De omvang van faunaschade wordt voorts voor een belangrijk deel bepaald door het provinciale faunabeheer (inclusief het ontheffingenbeleid). De taken van het Faunafonds inzake de tegemoetkoming in schade passen dan ook goed bij de verantwoordelijkheden die de provincies hebben. Daarom is het voor een doelmatige en consistente uitvoering van deze taken logisch om de uitvoering ervan te decentraliseren en in handen van de provincies te leggen.

Kabinetsreactie:

In het wetstraject na de evaluatie zal het kabinet voorstellen doen voor de vormgeving van deze decentralisatie van de taken van het Faunafonds. Daarbij zal worden gezien hoe bij wet (in medebewind) kaders en richtlijnen kunnen worden gegeven voor de beoordeling van schadegevallen. De provincies zijn vrij om binnen die kaders de besluitvorming rond de tegemoetkomingen in te richten. Ze kunnen bijvoorbeeld een commissie instellen die de besluiten neemt of de gedeputeerde staten van advies dient (artikelen 81 en 82 van de Provinciewet). Bij de decentralisatie van deze taken past om ook het instrument van de vrijstelling geheel aan de provincies te laten en de thans nog bestaande bevoegdheid van de minister van LNV te schrappen (zie artikel 65, eerste lid, onder a, jo. derde lid Ffwet). Tevens ligt het voor de hand om de advies- en onderzoekstaken van het Faunafonds aan de provincies over te laten. Via bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling is het aan hen om daar op een of andere wijze, gezamenlijk, vorm aan te geven. Overwogen is om het Faunafonds in stand te laten als adviescollege. Dit staat evenwel op gespannen voet met het kabinetsbeleid om het adviesstelsel te saneren.

Met deze voorstellen komt een samenhangend pakket aan relevante instrumenten in het kader van beheer en schadebestrijding in relatie tot faunabescherming bij de provincies te liggen.

Enkele van de zeven, verplaatsbare paddenpoelen op de Maasvlakte.



4.6 Administratieve lasten bij uitvoering CITES

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.4, is in verband met de administratieve lasten een aantal punten besproken dat ook voor de Ffwet van belang is. Meer specifiek kan over de uitvoering van het CITES-Verdrag¹¹⁴ en de ter zake geldende Europese Verordeningen het volgende worden opgemerkt.

Evaluatie:

In de consultatiebijeenkomst is aangegeven dat de uitvoering van het CITES-verdrag beter kan. Aanvragen zouden via internet ingediend moeten kunnen worden en de doorlooptijd voor het verkrijgen van de juiste documenten is te lang.¹¹⁵ Ook kwam tijdens deze bijeenkomst naar voren dat de voorlichting over CITES beter kan. Het ministerie van LNV zou veel vaker artikelen over CITES moeten plaatsen in bladen en informatie moeten geven op beurzen. De internetpagina's over CITES moeten duidelijker.¹¹⁶ Er is ten algemene behoefte aan meer informatie over hoe CITES werkt en wat de mogelijkheden zijn om vergunningen te krijgen. Burgers weten niet altijd waar ze op moeten letten als ze een dier aanschaffen. Overtredingen worden daardoor soms uit onwetendheid begaan. Ook is specifieke informatie voor doelgroepen gewenst.¹¹⁷ Verder is er onvrede over de opvang van in beslag genomen dieren. Dit punt komt ook naar voren uit de evaluatie van de Ffwet die de Dierenbescherming en Faunabescherming zelf hebben uitgevoerd.¹¹⁸ Een ander knelpunt ten aanzien van de uitvoering van CITES-regelgeving betreft de uitvoering van de Ringenregeling (de Regeling afgifte en kenmerken gesloten pootringen en andere merktekens). Het gaat dan om de uitgifte van ringen voor gefokte vogels behorende tot een beschermde diersoort, waaronder CITES-soorten. Volgens een rapport van Vogelbescherming Nederland "Gekweekt met de vangkooi" is de regeling fraudegevoelig, omdat er geen eenduidige eisen aan de ringen worden gesteld en er geen centrale, digitale gegevensbank is waarin handhavende instanties snel de rechtmatige uitgifte van een ring kunnen traceren.¹¹⁹ Ook de Fauna- en dierenbescherming plaatsen in hun evaluatierapport vraagtekens bij het toezicht op de uitgifte van pootringen.

In het rapport van het doelmatigheidsonderzoek van Haskoning wordt onder andere aangegeven dat het betreurd wordt dat er geen platform is voor inspraak door NGO's over de wijze waarop CITES wordt uitgevoerd.¹²⁰

Kabinetsreactie:

De minister van LNV zal verbeteringen doorvoeren in de uitvoering van de CITES-regelgeving. Zo zal het mogelijk worden gemaakt om CITES-vergunningen digitaal aan te vragen. Verder zal een versnelde behandeling van eenvoudige aanvragen worden ingevoerd. Zo blijft meer tijd over om de meer complexe zaken de aandacht te geven die nodig is. Onderzocht zal worden of voor bepaalde fok- en kweekgroepen, ter bevordering van de handel in nakweek uit deze gecontroleerde omgeving, een versnelde en vereenvoudigde behandeling van aanvragen kan worden ingericht.

Overeenkomstig de toezegging van de minister van LNV aan de Tweede Kamer¹²¹ is de uitvoering van de Ringenregeling bezien. Ter verbetering van de controle zal de minister van LNV de uitgifte en de registratie van ringen digitaliseren. Hierdoor kunnen handhavende diensten beschikken over actuele informatie over de uitgifte van ringen en ontstaan er door koppeling van gegevens meer mogelijkheden tot een efficiënte vorm van (tweedelijns) controle op de uitgevers van de ringen (de Vogelbonden). Tevens zullen met de Vogelbonden afspraken worden gemaakt over hun inzet ten aanzien van communicatie, registratie, uitgifte van ringen, controle en samenwerking met handhavende diensten.

"Bij CITES draait het om een complexe materie met veel belangengroepen. Zelfregulering voor een doelgroep, bijvoorbeeld valkeniers, kan goed werken. Er kan best wat soepeler worden omgegaan met de regelgeving, hoewel we straffen niet afwijzen. Een mooie definitie van programmatisch handhaven is: 'meer vissen waar de grote vissen zitten.'"¹

¹ Citaat, Verslag consultatiebijeenkomst, p. 15

¹¹⁴ Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde uitheemse dieren en planten. CITES staat voor: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.
¹¹⁵ Verslag consultatiebijeenkomst, p. 15
¹¹⁶ Verslag consultatiebijeenkomst, p. 13 en 14
¹¹⁷ Verslag consultatiebijeenkomst, p. 14
¹¹⁸ Evaluatie Flora- en faunawet door Dierenbescherming en Faunabescherming
¹¹⁹ Gekweekt met de vangkooi, 2007, p. 32.
¹²⁰ Doelmatigheidsonderzoek, p. 16
¹²¹ Kamerstukken II 2006/07, 30800 XIV, nr. 111, p. 5.

Door de minister van LNV worden verbeteringen doorgevoerd ten aanzien van de kwaliteit van de opvang van wilde inheemse dieren.¹²² Zo wordt voor de opvang van wilde dieren in samenwerking met de opvangadressen gewerkt aan een kwaliteitsprotocol. Een en ander zal per 1 januari 2009 zijn afgerond.

Verbetering van de voorlichting is een prioriteit van de minister van LNV, zeker waar het gaat om de CITES-regelgeving. Ook uit het project Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving blijkt dat de naleving aanzienlijk verbeterd kan worden als burgers goede informatie krijgen over de wettelijke plichten en mogelijkheden. Een communicatieplan zal worden opgesteld om de informatievoorziening ten behoeve van aanvragers te verbeteren. Voorts zal de minister van LNV er bij internetproviders op aandringen om bij handel in planten en dieren door te linken naar de site van het LNV-loket, zodat aspirant-kopers direct gewezen worden op de voorwaarden die gelden voor het kopen en houden van deze soorten. Een aantal providers heeft dit al gedaan. In het algemeen zal op het gebied van voorlichting en risico-inventarisaties de samenwerking met NGO's en andere organisaties verder worden geïntensiveerd. Uitvoerders kunnen meer gebruik maken van de kennis en ideeën van deze organisaties.¹²³ Een goede wederzijdse verstandhouding en wederzijds vertrouwen komen het draagvlak voor het beleid en de uitvoering ten goede.

Actiepunt: De minister van LNV zal een aantal verbeteringen doorvoeren in de uitvoering van de CITES-regelgeving, in het bijzonder:

- digitale en versnelde aanvraagprocedures;
- digitalisering van de uitgifte en registratie van vogelringen;
- verbetering van de kwaliteit van de opvang van wilde dieren;
- verbetering van de voorlichting en intensivering van de samenwerking met NGO's en andere organisaties.

4.7 Beheer en schadebestrijding en jacht

De Ffwet maakt onderscheid tussen jacht enerzijds en beheer en schadebestrijding anderzijds. In het kader van beheer en schadebestrijding mag worden afgeweken van de verboden in de Flora- en faunawet. Dit kan via een algemene toestemming (vrijstelling) of via een individuele ontheffing of opdracht van gedeputeerde staten of de minister van LNV. De meeste bevoegdheden in het kader van beheer en schadebestrijding zijn toegekend aan de provincies. In beginsel wordt een ontheffing slechts verleend aan door gedeputeerde staten erkende faunabeheereenheden op basis van een door gedeputeerde staten goedgekeurd faunabeheerplan (artikel 68, derde lid, Ffwet).

Uit de evaluatie zijn geen specifieke knelpunten bij de uitvoering van de regeling van beheer en schadebestrijding naar voren gekomen. Dit laat onverlet dat op dit terrein verschillende problematieken spelen die om blijvende aandacht vragen, zoals de opvang van ganzen en schade aangebracht door wilde zwijnen.

a. Alternatieven voor beheer en schadebestrijding

Evaluatie:

De Fauna- en Dierenbescherming hebben – zoals in de vorige paragraaf is aangegeven – zelf een evaluatie van de Ffwet uitgevoerd. Zij komen onder andere met de aanbeveling om meer aandacht te hebben voor het ontwikkelen van alternatieven voor beheer en afschot.

Kabinetsreactie:

Onderzoek naar de preventie van schade en alternatieve bestrijding van schade zijn een vast onderdeel van de werkzaamheden van het Faunafonds. Zo wordt onderzoek gedaan welke diersoorten exact de schade veroorzaken, om daarna beter te kunnen bepalen hoe schade bestreden kan worden. Een voorbeeld

¹²² Zie ook de aanbeveling in het rapport van de Dierenbescherming en Faunabescherming, § 9.3.

¹²³ Verslag consultatiebijeenkomst, p. 25.

hiervan is het onderzoek dat in de fruitteelt is gedaan naar de schade die vogels veroorzaken. Vogels worden namelijk in het voorjaar ingezet als biologische bestrijder van ongedierte, maar vogels veroorzaken schade aan het fruit als dat rijp is. Uit het gedane onderzoek blijkt dat de vogels uit het voorjaar niet de vogels zijn die in het najaar bij het rijpen van het fruit schade veroorzaken. Voorts is een proef gaande waarin gekeken wordt of het verjagen van met name smienten in de nacht door middel van laserstralen effectief is. De eerste resultaten duiden erop dat dit kansen biedt.

b. De jachtakte

Evaluatie:

Op grond van de doorlichting van de LNV-vergunningen in het kader van het kabinetsbrede project Vereenvoudiging Vergunningen (zie paragraaf 2.6) heeft de minister van LNV aangekondigd nader onderzoek te doen naar het voorstel om de huidige geldigheidsduur van de jachtakte van één jaar te verlengen. Op grond van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat er geen bezwaar is tegen verlenging van de geldigheidsduur tot bijvoorbeeld vijf jaar. De jaarlijkse gang van de jachtaktehouder naar het politiebureau is niet nodig om de bevoegde instanties in staat te stellen controle uit te oefenen op de activiteiten van de jager in het licht van de wettelijke vereisten. Zodanige controle kan ook tussentijds, bijvoorbeeld wanneer jagers in het veld worden aangetroffen. De verlenging van de geldigheidsduur betekent een substantiële lastenvermindering voor jachtaktehouders.

Kabinetsreactie:

In het wetstraject na de evaluatie zal worden voorgesteld de geldigheidsduur van de jachtakte te verlengen tot vijf jaar.

c. De vos

De minister van LNV heeft in de Eerste Kamer toegezegd in de evaluatie specifiek in te gaan op de plaatsing van de vos op de landelijke vrijstellingslijst.¹²⁴ De vos is sinds 2006 opgenomen op de landelijke vrijstellingslijst. Deze lijst bevat alle soorten die in het hele land schade aanrichten en waarop beheer en schadebestrijding mag worden toegepast. Deze vrijstelling geldt het gehele jaar, dus ook tijdens de werp- en zoogperiode. Voor de werp- en zoogperiode is geen uitzondering gemaakt, omdat deze samenvalt met het broedseizoen van de weidevogels. Naar het zich laat aanzien, heeft de plaatsing op de landelijke vrijstellingslijst tot op heden geen invloed op de stand van de vos. Er zijn niet minder vossen dan voor de plaatsing op de landelijke vrijstellingslijst. In zijn algemeenheid geldt echter dat de tijd tussen plaatsing van de vos op de landelijke lijst en de afronding van deze evaluatie te kort is om daar met stelligheid uitspraken over te doen.

d. Faunabeheereenheden

Evaluatie:

Het Landelijk overleg faunabeheereenheden heeft een evaluatie laten uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de faunabeheereenheden.¹²⁵ Deze evaluatie geeft aan dat de bestuurders van de faunabeheereenheden en de gedeputeerden over het algemeen redelijk tevreden zijn over het functioneren van de faunabeheereenheden. Een aantal aanbevelingen ziet op het beleid van de provincies. Zo zijn de bestuurders van de faunabeheereenheden niet altijd tevreden over de wijze waarop provincies ontheffingen verlenen. Een aanbeveling richt zich tot de rijksoverheid. De rijksoverheid zou terughoudend moeten zijn in het doorvoeren van landelijke wijzigingen in wet- en regelgeving.

¹²⁴ Handelingen I, 24-1153, april 2006

¹²⁵ Balanceren in het faunabeheer, landelijke evaluatie van het functioneren van de faunabeheereenheden (FBE's), Amsterdam, 1 december 2006, DSP-groep BV

Kabinetsreactie:

De faunabeheereenheden passen volledig in het streven naar decentralisatie en het geven van meer verantwoordelijkheid aan de partijen zelf. Aanpassingen van functie en taak van de faunabeheereenheden zijn dan ook niet aan de orde. Uiteraard dient van rijkswege terughoudendheid te worden betracht ten aanzien van wijzigingen in de regelgeving die gevolgen hebben voor de decentrale uitvoering van het faunabeheer. Wijziging gebeurt dan ook zoveel mogelijk in overleg met de betrokken partijen. Zo wordt in het beleidskader Faunabeheer samengewerkt met partners die deels ook vertegenwoordigers zijn in de faunabeheereenheden. Via die kanalen zullen faunabeheereenheden op de hoogte kunnen komen van mogelijke wijzigingen, zodat zij daarop kunnen anticiperen.

e. Jacht in natuurgebieden**Evaluatie:**

Op dit moment geldt een algemeen jachtverbod in bepaalde natuurgebieden op grond van artikel 46, derde lid, van de Flora- en faunawet. Gelet op de werking en instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998 is de vraag of dit algehele jachtverbod niet overbodig is, zoals de motie Schreijer-Pierik cs aangeeft.¹²⁶ De Nbwet biedt instrumenten, beheerplannen en vergunningen, om bij potentieel schadelijke activiteiten, zoals jacht, per gebied maatwerk te leveren en de betrokken belangen af te wegen. Het jagen met roofvogels door valkeniers zou bijvoorbeeld goed kunnen passen in natuurgebieden. De inzet van jachtvogels is milieuvriendelijk en bovendien jagen de vogels alleen op hun natuurlijke prooiën. Het Nationaal Overleg Valkerij Organisaties heeft aangegeven een dergelijke uitbreiding van het jachtgebied te ondersteunen. Of en onder welke voorwaarden de jacht in genoemde gebieden kan plaatsvinden, kan het best voor elk gebied afzonderlijk worden bepaald. Er zal derhalve per geval een goede afweging gemaakt moeten worden of jacht kan worden toegestaan. De opheffing van het jachtverbod in natuurgebieden betekent dan ook geenszins dat de jacht volledig wordt vrijgegeven.

Kabinetsreactie:

Gelet op de bovengenoemde waarborgen kan het wettelijke jachtverbod worden opgeheven. In het wetsvoorstel in vervolg op de evaluatie zal het kabinet daarom het voorstel opnemen om het algemene verbod op te heffen. Over het voornemen om het jachtverbod op te heffen heeft overleg plaatsgevonden met het beleidskader Faunabeheer. De hierin gemaakte opmerkingen zullen worden meegenomen bij een eventuele wetswijziging. Met het opheffen van het algemene jachtverbod zal tevens voorgesteld worden de verplichtingen van de jachthouder (zie artikel 37, eerste lid) die tegelijk natuurterreinbeheerder is, te schrappen en de toepassing van het nietigheidsregel, zoals opgenomen in artikel 65, zevende lid, van de Ffwet, te beperken. Laatste bedoelde regel houdt in dat elk beding van de grondeigenaar nietig is dat de grondgebruiker belet gebruik te maken van zijn rechten op de uitoefening van beheer- en schadebestrijding. Voorgesteld zal worden om deze regel niet van toepassing te laten zijn in beschermde natuurmonumenten en Natura 2000-gebieden, zodat terreinbeherende organisaties en particuliere grondeigenaren die hun grond op ecologisch verantwoorde wijze wensen te beheren, de uitoefening van beheer en schadebestrijding door grondgebruikers om ecologische redenen wél kunnen beperken. Dit voorstel betekent niet dat beheer en schadebestrijding in genoemde gebieden geheel onmogelijk worden indien de terreinbeheerder dat zo wenst. Op grond van artikel 67, eerste lid, van de Ffwet kunnen gedeputeerde staten in dringende gevallen overgaan tot toepassing van beheer en schadebestrijding. Voorts geldt dat beheer en schadebestrijding plaatsvinden binnen het kader van een faunabeheerplan. Bij het opstellen van een faunabeheerplan voor een beschermd natuurgebied kan reeds een afweging plaatsvinden tussen alle betrokken belangen, waaronder economische en ecologische belangen.

f. Overlastbestrijding

Evaluatie:

Artikel 68 is de centrale grondslag in de Ffwet voor schadebestrijding. De ontheffingverlening op basis van dit artikel is een bevoegdheid van de provincie. Artikel 75, derde lid, bevat een aanvullende bevoegdheid 'voor zover niet overeenkomstig artikel 68 van deze wet door gedeputeerde staten ontheffing is of kan worden verleend'. Deze bevoegdheid komt toe aan de minister van LNV. Op grond van dit artikel kan de minister onder andere ontheffing verlenen met het oog op bestrijding van 'overlast'. De artikelen 68 en 75, derde lid, zijn dus communicerende vaten. Door de provincies is aangegeven dat schade en overlast in de praktijk moeilijk te scheiden zijn. Er zijn gevallen die op de grens liggen tussen enerzijds bestrijding van 'echte' (bedrijfsmatige) schade en anderzijds bestrijding van overlast. Hierbij moet worden gedacht aan overlast veroorzaakt door bijvoorbeeld roeken en konijnen. In de systematiek van de wet vallen die de ene keer onder artikel 68, de andere keer onder artikel 75 en soms is daar zelfs discussie over mogelijk. Artikel 4, eerste lid, onder a, Besluit beheer en schadebestrijding dieren, bijvoorbeeld rangschikt de voorkoming en bestrijding van bepaalde 'belangrijke overlast' door steenmarters onder de bevoegdheid van de provincies, terwijl artikel 2, derde lid, onder g, van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten belangrijke overlast veroorzaakt door beschermde inheemse dieren onder de bevoegdheid van de minister brengt.

Kabinetsreactie:

Zowel voor de aanvragers van ontheffingen als voor de bevoegde gezagen is het wenselijk om op dit punt tot een duidelijker bevoegdheidsafbakening te komen.

Actiepunt: In het wetsvoorstel in vervolg op de evaluatie zal de minister van LNV voorstellen doen om:

- het algemene jachtverbod in bepaalde natuurgebieden op grond van artikel 46, derde lid, van de Ffwet op te heffen;
- de geldigheidsduur van de jachtakte te verlengen tot vijf jaar;
- op het punt van de overlastbestrijding tot een duidelijker bevoegdheidsafbakening tussen provincies en de minister van LNV te komen.

4.8 Exoten

Exoten zijn uitheemse planten, dieren of micro-organismen die Nederland niet op eigen kracht kunnen bereiken, maar door menselijk handelen (transport, infrastructuur) terecht zijn gekomen in de Nederlandse natuur. Onder exoten worden hier dus niet verstaan planten- en diersoorten die zich als gevolg van klimaatwijzigingen in Nederland vestigen. Introducties van exoten leiden in de meeste gevallen niet tot grote problemen; slechts een beperkt aantal exoten vertoont zogenoemd invasief gedrag. Dit houdt in dat een soort zich in Nederland vestigt en zich explosief ontwikkelt. Invasieve exoten kunnen een bedreiging vormen voor de inheemse biodiversiteit; exoten, evenals verwilderde gedomesticeerde dieren, kunnen inheemse soorten verdringen of er kan genetische vermenging optreden, waardoor de unieke kenmerken van inheemse soorten verdwijnen.

Evaluatie:

Het Biodiversiteitsverdrag stelt dat introducties van "alien species" die de inheemse flora en fauna of ecosystemen kunnen bedreigen voorkomen moet worden. De Ffwet verbiedt het in de vrije natuur uitzetten van dieren (of eieren van dieren) en het in de vrije natuur planten of uitzaaien van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen planten die beschermde inheemse planten- en diersoorten bedreigen (artikel 14). Deze bepaling ziet mede op het uitzetten of planten van uitheemse soorten. Daarmee is de verplichting uit het Biodiversiteitsverdrag afgedekt.

In het Verdragenonderzoek wordt vastgesteld dat in de Nederlandse wetgeving niet expliciet verankerd is dat exoten bestreden mogen worden.¹²⁷ Volgens de onderzoekers komt dit mogelijk omdat uitheemse dier- en plantensoorten die niet als beschermd zijn aangewezen, niet onder enige verbodsbepaling vallen en dus onderwerp kunnen zijn van gerichte bestrijding. Het is volgens de onderzoekers de vraag of het belang van het voorkomen van schade door uitheemse soorten niet expliciete regulering vraagt, te meer daar dit onderwerp in de meeste onderzochte verdragen is terug te vinden. Ook gaat de verantwoordelijkheid van de staat verder dan alleen tegengaan van exoten die opzettelijk worden uitgezet.¹²⁸

In de praktijk, bij jagers en handhavers zoals de politie, blijken onduidelijkheden te bestaan over de wettelijke regeling van exotenbestrijding. Zo bestaan vragen over de precieze reikwijdte, in het kader van de exotenbestrijding, van de bepaling in artikel 52 Ffwet over het gebruik van het geweer. Ook zijn er vragen over de in artikel 67 voorgeschreven toets of er geen andere bevredigende oplossing bestaat dan het treffen van maatregelen ter beperking van de stand van de exoot.

Kabinetsreactie:

Voor de bestrijding van invasieve exoten zijn wettelijke en buitenwettelijke instrumenten nodig. Het meeste effect is te verwachten van preventie, door voorlichting en afspraken met doelgroepen. In tweede instantie gaat het om eliminatie (waar mogelijk) en beheer en isolatie, waarbij het grotendeels om feitelijke maatregelen gaat. Dergelijke maatregelen zijn mogelijk omdat de soorten waarom het gaat, geen beschermde soort in de zin van de wet zijn.

Hoewel de Ffwet het begrip invasieve exoot of een vergelijkbaar begrip niet met zoveel woorden kent, is er een aantal bepalingen die (mede) de problematiek van exoten reguleren. Dat geldt voor het verbod op het in de vrije natuur uitzetten van 'dieren' (in- of uitheems) of planten of uitzaaien van 'planten behorende tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten' (artikel 14, eerste en tweede lid). Ook biedt de Ffwet de mogelijkheid om het in bezit hebben van en de handel in risicovolle soorten te verbieden. Daartoe moet een soort bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Op dit moment zijn bijvoorbeeld de handel in en het bezit van de grote waternavel en de muntjak verboden. Verder biedt artikel 67 een basis voor het treffen van maatregelen ter beperking van de stand van aangewezen diersoorten; deze bepaling geldt ook voor andere dan beschermde inheemse diersoorten. Ook de Nbwet kan van toepassing zijn bij exotenbestrijding. Waar het namelijk gaat om introductie van exoten die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de aangewezen soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, geldt de vergunningplicht op grond van de Nb-wet. Maatregelen ter bestrijding van exoten kunnen ook in het beheerplan worden opgenomen.

Bij de bestrijding van invasieve exoten kan doorgaans het beste snel worden ingegrepen als de populaties nog klein en beheersbaar zijn. Nagegaan dient te worden of de huidige regeling dit voldoende mogelijk maakt. Bij een aanpassing van de regeling kan verder worden overwogen artikel 14, tweede lid (verbod op in de vrije natuur planten of uitzaaien van planten) van de Ffwet in die zin te versoepelen dat (invasieve) exotische planten sneller kunnen worden aangewezen en niet op een algemene maatregel van bestuur hoeven te wachten. In het bijzonder onbedoelde introducties in het oppervlaktewater van exotische waterplanten zorgen in de praktijk namelijk voor problemen en risico's. Gelet op deze punten zal de minister van LNV bij het na de evaluatie te starten wetgevingstraject voorstellen doen voor een meer transparante regeling van de exotenbestrijding, waarbij duidelijk wordt aangegeven onder welke voorwaarden welke maatregelen mogelijk zijn ter bestrijding van exoten.¹²⁹

¹²⁷ Ook de NOIG pleit er voor om bij wet te regelen dat exoten zonder meer bestreden kunnen worden.

¹²⁸ Verdragenonderzoek, p. 44-45

¹²⁹ De Europese Commissie wil overigens aan het einde van 2008 een mededeling uitbrengen over de systematische aanpak van het probleem van invasieve exoten, die de inheemse biodiversiteit bedreigen. Zie onder andere de website van DG Milieu: http://ec.europa.eu/environment/nature/invasivealien/index_en.htm

Verder zij verwezen naar de recent aan de Tweede Kamer verstuurde beleidsnota over invasieve exoten,¹³⁰ waarin is uiteengezet hoe voorkomen kan worden dat invasieve exoten de inheemse biodiversiteit bedreigen.

Actiepunt: De minister van LNV zal voorstellen doen voor een meer transparante regeling van de exotenbestrijding, waarbij duidelijk wordt aangegeven onder welke voorwaarden welke maatregelen mogelijk zijn ter bestrijding van exoten.

4.9 Tijdelijke natuur

Er zijn gebieden in Nederland die niet de bestemming van natuur hebben, maar bijvoorbeeld bestemd zijn voor woningbouw, wegen of bedrijventerreinen. In de praktijk ligt een aantal van deze terreinen een tijd braak, voordat de uiteindelijke bestemming gerealiseerd wordt. Op deze terreinen kan tijdelijke natuur ontstaan. Het ontstaan hiervan wordt echter regelmatig krampachtig vermeden. Het kan namelijk gebeuren dat zich soorten in het gebied vestigen waarop de Ffwet van toepassing is. Voor het verwijderen van de soorten kan een ontheffing op grond van de Ffwet noodzakelijk zijn. Een initiatiefnemer wordt dan geconfronteerd met in ieder geval tijdverlies en wellicht zelfs afstel van het project indien er geen ontheffing wordt afgegeven.¹³¹ Zo moet vooraf duidelijk zijn dat bijvoorbeeld de gunstige staat van instandhouding niet in gevaar komt.

Evaluatie:

In het rapport van het in paragraaf 1.3 aangehaalde onderzoek in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt verwezen naar het voorstel van geïnterviewden om aan tijdelijke natuur een tijdelijk beschermingsregime te koppelen, dat ophoudt, of versoepelt, indien de beoogde ruimtelijke ontwikkeling begint. In het verlengde hiervan wordt gesuggereerd om een beleidslijn op te stellen voor tijdelijke natuur en indien nodig het begrip en het bijbehorende beschermingsregime wettelijk te verankeren.¹³² Tevens is er een motie in de Tweede Kamer aangenomen waarin de regering is verzocht via tijdelijke ontheffingen in pilots het ontstaan van tijdelijke natuur mogelijk te maken.¹³³

Kabinetsreactie:

Wetgeving die tot doel heeft natuur te beschermen, mag er niet toe leiden dat het ontstaan van natuur via onnatuurlijke maatregelen (asfalteren van een braakliggend terrein) wordt tegengegaan. Ecologisch gezien is dit bovendien contraproductief omdat de soorten die zich op zo'n terrein tijdelijk willen vestigen, een nuttige functie vervullen in het ecosysteem. Langs twee lijnen wordt een oplossing gezocht voor deze problematiek. Ten eerste is het omgaan met tijdelijke natuur een van de punten die de minister van LNV met de Europese Commissie wil bespreken met het oog op de Review van de Habitatrichtlijn (zie paragraaf 2.12).

Ten tweede werkt de minister van LNV aan een beleidslijn tijdelijke natuur. In deze beleidslijn wordt onder andere beschreven waarom de ontwikkeling van tijdelijke natuur belangrijk is gezien vanuit ecologisch oogpunt. Ook wordt het juridisch kader beschreven dat relevant is voor de ontwikkeling van tijdelijke natuur. Het concept voor deze beleidslijn is gereed. Om de beleidslijn praktisch te toetsen worden op dit moment pilots voorbereid. Er wordt daartoe vooraf een ontheffing gegeven van de desbetreffende verboden van de Flora- en faunawet. Indien deze pilots succesvol zijn, kan het geven van ontheffingen vooraf worden doorgezet, dan wel kan worden bekeken of het mogelijk is een vrijstelling te verlenen voor tijdelijke natuur.

In het hiervoor aangekondigde overleg met de Europese Commissie zal de voorgenomen beleidslijn tijdelijke natuur aan de orde worden gesteld.

¹³⁰ Kamerstukken II 2007/08, 26407, nr. 27

¹³¹ Zie ook evaluatieonderzoek VenW, p. 7

¹³² Evaluatieonderzoek VenW, p. 7

¹³³ Kamerstukken II 2006/07, 30 690, nr 11

Er wordt dus eerst binnen de bestaande nationale en Europese wetgeving verkend wat de mogelijkheden zijn voor het mogelijk maken van tijdelijke natuur. Zolang daarover geen uitsluitsel bestaat, is er geen grond voor het treffen van een aparte wettelijke voorziening.¹³⁴

Actiepunt: De minister van LNV zal, na consultatie van de Europese Commissie, een beleidslijn tijdelijke natuur vaststellen, die enerzijds het ontstaan van tijdelijke natuur een kans geeft en anderzijds ondernemers duidelijkheid geeft bij het plannen van bouwprojecten e.d. Daaraan voorafgaand zal in pilots worden getoetst of de voorgenomen beleidslijn in de praktijk werkt.

4.10 Ex-situ bescherming

Evaluatie:

In met name het Biodiversiteitsverdrag, maar ook in andere verdragen, wordt aandacht gevraagd voor de zogenoemde ex-situ-bescherming. Dit betreft het beschermen van (bedreigde) soorten buiten hun natuurlijke leefomgeving. Zo kan bijvoorbeeld een dier uit zijn natuurlijke habitat worden gehaald om te worden gebruikt voor een fokprogramma, waarna dieren weer teruggezet kunnen worden in hun natuurlijke omgeving. In de Ffwet is een algemene ontheffingsmogelijkheid opgenomen ten behoeve van bijvoorbeeld onderzoek en repopulatie (artikel 75, zesde lid). Het vangen van dieren voor bijvoorbeeld een fokprogramma kan op grond van dit artikel worden toegestaan.

Het Verdragenonderzoek van de Universiteit van Tilburg stelt dat in de Ffwet expliciete bepalingen over ex-situ-bescherming ontbreken. Nu menen de onderzoekers dat expliciete regulering niet de enige voorwaarde is voor het realiseren van deze bescherming. Het is denkbaar dat andere instrumenten worden ingezet om aan de verdragsverplichtingen mede invulling te geven.¹³⁵ Het Verdragenonderzoek werpt evenwel de vraag op of de wetgeving niet een verplichting zou moeten omvatten om ex-situ-maatregelen te treffen voor soorten die op het punt staan uit te sterven, waarbij acht geslagen zou moeten worden op de relatie met de regeling inzake rode-lijstsoorten in de Ffwet.

Kabinetsreactie:

De minister van LNV acht de huidige wettelijke bepalingen wél voldoende om te voldoen aan de verplichtingen uit het Biodiversiteitsverdrag. Ten eerste biedt artikel 75, zesde lid, onderdeel c, van de Ffwet een adequate basis voor het vangen van dieren voor ex-situ-bescherming. Ten tweede is het onwenselijk om in de Ff-wet een verplichting op te nemen voor *ex-situ*-bescherming van soorten die op het punt staan uit te sterven. Het zou praktisch onmogelijk zijn uitvoering te geven aan een dergelijke verplichting. De Nederlandse biodiversiteit omvat tienduizenden soorten. Van slechts een heel klein deel worden de populatieontwikkelingen zo intensief gevolgd dat de inschatting zou kunnen worden gemaakt of een soort op het punt staat uit te sterven. Daarnaast is *ex-situ*-bescherming slechts uitvoerbaar voor een zeer beperkt aantal soorten.¹³⁶ *Ex-situ*-bescherming wordt in Nederland dan ook alleen selectief ondersteund. Zo is er een genenbank en zaadgaard voor inheemse bomen en struiken en wordt beleid ontwikkeld met richtlijnen voor herintroductie van soorten.¹³⁷ Deze herintroductie zal in een aantal gevallen gekoppeld zijn aan voorafgaande *ex-situ*-bescherming.

Conclusie: De huidige wetgeving biedt voldoende mogelijkheden voor genoemde *ex-situ*-beschermingsmaatregelen.

¹³⁴ Zie de desbetreffende aanbeveling in de initiatiefnota "Natuurbeleid, een onnodig groeiend ongenoegen", Kamerstukken II 2005/06, 30690, nr. 2.

¹³⁵ Verdragenonderzoek, p. 46

¹³⁶ Zie onder andere J.R. Ginsberg, Can we build an ark? Trends in Ecology & Evolution 8: 4-6, 1993.

¹³⁷ Zie de brief van de minister van LNV van 24 april 2008 over de beleidslijn herintroducties van dieren, Kamerstukken II 2007/08, 31200 XIV, nr. 215.



Hoofdstuk 5

Boswet

5.1 Inleiding

De Boswet trad in werking op 1 juli 1962 en is sindsdien niet wezenlijk gewijzigd. Een verschil met de beide andere natuurwetten is dat de Boswet geen uitvoering van Europese of internationale verplichtingen behelst. Dit neemt niet weg dat de Boswet met zijn areaalbescherming bijdraagt aan het behoud van leefgebied voor dier- en plantensoorten en aldus aansluit bij Europese en internationale doelstellingen tot bescherming van de biodiversiteit.¹³⁸

De doelstelling van de Boswet is de instandhouding van het Nederlandse bosareaal.¹³⁹ Het uitgangspunt van de wet hierbij is dat voor elke houtopstand die wordt geveld, een gelijke oppervlakte nieuwe houtopstand wordt geplant (de herplantplicht). De minister van LNV kan evenwel beslissen dat in een bepaald geval de kap van houtopstanden niet toelaatbaar is (kapverbod). Om de minister tot deze beoordeling in staat te stellen kent de Boswet een meldplicht: degene die voornemens is om houtopstanden te kappen, dient dit tevoren (ten minste één maand) te melden aan de minister. Als de minister geen kapverbod oplegt, mag de kap doorgang vinden ('silencio positivo'). Van de strikte meld- en herplantverplichtingen kan de minister vrijstelling (voor een groep van gevallen)¹⁴⁰ of ontheffing (in bijzondere gevallen)¹⁴¹ verlenen.

Behalve door de Boswet wordt de omvang van het bosareaal in Nederland tevens beschermd door het verlenen van subsidie voor het beheer, de herplant en de aanleg van bos. Tot 2000 werden dergelijke subsidies verleend op grond van de artikelen 9 tot en met 11 van de Boswet; sinds 2000 is de subsidie onderdeel geworden van het Programma Beheer.

5.2 Nut en noodzaak Boswetinstrumentarium

Evaluatie:

De belangrijkste vraag in de evaluatie van de natuurwetgeving aangaande de Boswet was die naar nut en noodzaak van het instrumentarium in de huidige tijd. Ten eerste bestaat twijfel aan de noodzaak van de oorspronkelijke economische doelstelling van de wet, behoud van voldoende areaal bos voor de houtproductie. Daarbij kan worden vastgesteld dat de doelstelling van behoud van areaal ruimschoots is gehaald; het areaal nam zelfs toe, vooral als gevolg van bosstimuleringsbeleid en spontane opslag van bos in duinen, heidevelden en moerassen. Ten tweede is de vraag of het behoud van bos tegenwoordig niet afdoende door andere wetgeving (ruimtelijke ordening, Nbwet) wordt gewaarborgd. Op grond van een doorlichting van de LNV-vergunningen in het kader van het kabinetsbrede project Vereenvoudiging Vergunningen concludeerde de toenmalige minister van LNV in 2006 dat een heroverweging van de Boswet- 'vergunningen' (de meldplicht en herplantplicht) nodig was.¹⁴²

Het Bosschap¹⁴³, de stichting Probos¹⁴⁴ en Platform Hout in Nederland (PHN) hebben naar aanleiding van deze evaluatie hun visie gegeven op de Boswet.

¹³⁸ Verdragenonderzoek, p. 4.

¹³⁹ Kamerstukken II, 1958-59, nr. 3, p.5 (Memorie van Toelichting)

¹⁴⁰ Regeling meldings- en herplantplicht, Stcrt. 1982, 195.

¹⁴¹ Ontheffing is verleend aan Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat, Stcrt. 2000, 40, Stcrt. 1999, 143.

¹⁴² Brief van 28 april 2006, Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 138, p. 9

¹⁴³ Niet gepubliceerd

¹⁴⁴ Probos, Boswet: Onder vermijding van perfectionisme, Bosberichten 2007 nr. 4.

“In Nederland is sinds 1950 de oppervlakte bos toegenomen met bijna 100.000 ha naar 359.845 ha bos. Sinds 1982 nam de oppervlakte bos toe met gemiddeld 1.434 ha per jaar. De grootste bosuitbreiding vond plaats in agrarisch gebied in Groningen en Friesland en in Flevoland. Het Nederlandse bos is sterk versnipperd.”¹

¹ Meetnet Functievervulling bos 2001-2005, vijfde Nederlandse Bosstatistiek, Directie Kennis van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, januari 2006, p. 27.

Volgens het Bosschap heeft de Boswet nog steeds bestaansrecht: de Boswet werkt landsdekkend en bewerkstelligt dat de hoeveelheid bos en houtopstanden, waaronder ook landschappelijke beplantingen (zoals het coulissenlandschap van de Achterhoek), in Nederland niet afneemt. Voor het oorspronkelijke doel (houtproductie) zijn vele doelen in de plaats gekomen (o.a. natuur, landschap, recreatie, bodemkwaliteit, erosiebestrijding, waterhuishouding, klimaatbeïnvloeding) die bescherming van het bosareaal nog onverkort noodzakelijk maken. Wel stelt het Bosschap dat modernisering van de Boswet nodig is, met name met betrekking tot de verhouding tussen bos en natuur. Probos stelt dat de bescherming van het bosareaal niet aan andere wetten of instrumenten kan worden overgelaten. De Nbwet en de Ffwet bieden maar voor een klein deel van het Nederlandse bos bescherming: lang niet al het bos maakt deel uit van een Natura 2000-gebied en voor zover dat wel het geval is, is het bos vaak niet aangewezen als specifiek door de Nbwet beschermde natuurwaarde; en de Ffwet biedt in de praktijk slechts bescherming aan individuele soorten. Gemeenten maken volgens Probos onvoldoende gebruik van hun mogelijkheden op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening om via bestemmingsplannen bos en landschappelijke elementen te beschermen. Bij veel natuurbeschermingsorganisaties, tot slot, staat omvorming van bos naar andere natuur (bijvoorbeeld heide en stuifzand) hoog op de agenda. PNH benadrukt de noodzaak van instandhouding van het bosareaal in Nederland. PNH is van mening dat voldoende handhaving van de Boswet en het instand laten van de compensatieplicht hiervoor noodzakelijk zijn.

Kabinetsreactie:

Geconcludeerd kan worden dat meld- en herplantplicht van de Boswet inderdaad niet kunnen worden gemist en een noodzakelijk vangnet blijven voor de bescherming van bos onder andere als natuur- en landschappelijke waarde. Terecht wijzen de genoemde instanties erop dat de andere natuurwetten (Nbwet en Ffwet) alleen in bepaalde gevallen bescherming bieden. Van de ruimtelijke-ordeningswetgeving is nog de meeste bescherming voor bos te verwachten, maar er zijn duidelijke signalen dat deze bescherming niet optimaal functioneert. In dit verband wordt gewezen op artikel 5, eerste lid, van de Boswet. Gemeenten kunnen buiten de bebouwde kom, begrensd op grond van artikel 1, vijfde lid, Boswet, - daarbinnen is de Boswet sowieso niet van toepassing - door middel van een wijziging van het bestemmingsplan een bosbestemming wijzigen in een niet-bosbestemming. Artikel 5, eerste lid, biedt dan de mogelijkheid om houtopstanden te vellen ingeval dit gebeurt ter uitvoering van een werk overeenkomstig het goedgekeurde bestemmingsplan, zonder dat de bepalingen van de Boswet (betreffende melding, herplanten of kapverbod) van toepassing zijn. Volgens sommigen leidt de mogelijkheid van artikel 5, eerste lid, in de praktijk tot een onwenselijk ‘weglekken’ van bos. Provincies kunnen nu nog toezicht uitoefenen op de toepassing van artikel 5 doordat voor een bestemmingsplanwijziging de goedkeuring van Gedeputeerde Staten is vereist, maar dit vereiste komt onder de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening te vervallen. In de praktijk proberen provincies dit ‘gat’ of ‘lek’ te dichten door aan de bestemmingsplanwijziging de voorwaarde te koppelen dat compensatiemaatregelen worden getroffen conform de regels neergelegd in provinciale natuurcompensatieverordeningen. De naleving en handhaving van deze regels behoeft evenwel nog verbetering.¹⁴⁵

Een ander punt van zorg betreft de zogenoemde kleine landschapselementen. Deze kleine landschapselementen hebben een belangrijke landschappelijke waarde: ze geven een bepaald landschap zijn specifieke identiteit. Bovendien hebben deze elementen een belangrijke natuurwaarde als leefgebied en als ecologische verbinding voor een grote verscheidenheid van soorten.

Uit recent onderzoek blijkt dat de lengte aan lijnvormige landschapselementen in Nederland sinds 1900 met 50 procent is afgenomen.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Algemene Rekenkamer, Bescherming van natuurgebieden, 2007, en de bestuurlijke reacties daarop, Kamerstukken II 2006/07, 31074, nr. 2.

¹⁴⁶ A.J.M. Koomen, G.J. Maas en T.J. Weijsschede, Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen: resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, 2007

De Boswet is niet van toepassing op houtopstanden die niet groter zijn dan 10 are of, in geval van rijbeplanting, 20 bomen (artikel 5, tweede lid). Met betrekking tot deze (kleine) landschapselementen kunnen decentrale overheden in het kader van de ruimtelijke ordening regels stellen. Ook hier zijn signalen dat gemeenten hun bevoegdheden onvoldoende invulling geven. Een alternatief is dat Gedeputeerde Staten zulke landschapselementen, als deze belangrijk zijn voor de instandhouding van een beschermde inheemse planten- of diersoort, op grond van de Ffwet aanwijzen als beschermde leefomgeving. Deze mogelijkheid is evenwel nog zelden of nooit toegepast. Bovendien is dit geen oplossing voor die landschapselementen waarbij het slechts gaat om de visuele waarde en niet om beschermde soorten.

Deze punten maken duidelijk dat voor de bescherming van bos(areaal) de Boswet een nuttig vangnet is. Daarnaast is het van belang dat gemeenten en provincies zich bewust zijn van de andere instrumenten die ze hebben (bijv. de ruimtelijke-orderingsinstrumenten) om bos en houtopstanden te beschermen. Wel is het wenselijk om bij een herziening van de natuurwetgeving de instrumenten van de Boswet beter af te stemmen op de instrumenten van de andere natuurwetten, in het bijzonder de Nbwet. Met name de verhouding tussen de kwantitatieve benadering van de huidige Boswet (voor elke oppervlakte gekapte bomen moet een gelijke oppervlakte herplant worden, bij voorkeur op dezelfde plaats) en de kwalitatieve benadering van Nbwet en Ffwet (behoud en verbetering van de biodiversiteit) kan dan worden verduidelijkt (zie paragraaf 5.4). Dit voornemen tot herijking van het Boswetinstrumentarium sluit aan bij opmerkingen gemaakt tijdens de Consultatiebijeenkomst. Deelnemers vonden de Boswet en de andere natuurwetten in strijd met elkaar en pleitten voor meer samenhang in de wetgeving.¹⁴⁷

Actiepunt: Met het oog op het behoud van voldoende (areaal) bos dient de meld- en herplantplicht zoals nu in de Boswet is neergelegd te worden behouden. Wel zal de minister van LNV bij het wetgevingstraject na de evaluatie voorstellen doen om deze instrumenten beter af te stemmen op de instrumenten van de andere natuurwetten, in het bijzonder de Nbwet.

5.3. Bevoegdheidsverdeling

Zoals in paragraaf 2.7 aangegeven wordt voorgesteld om - in lijn met de huidige praktijk - de formele beoordeling van kapmeldingen en de bevoegdheid om een kapverbod op te leggen bij de provincies neer te leggen. Anders dan bij de Nbwet is er geen grond om een uitzondering te maken voor zaken met een provincieoverstijgend belang. In de praktijk is een onderscheid tussen 'lokale' kap en kap met een provincieoverstijgend, landelijk belang niet goed te maken. Wel speelt hier het belang van landelijk opererende organisaties met een grote 'kappraktijk', zoals Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat. Om te voorkomen dat zij voor elke te kappen boom een melding moeten doen, hebben zij thans op basis van artikel 6, tweede lid, Boswet een ontheffing van de minister van LNV (met een verplichting tot jaarlijkse rapportage achteraf). Daarnaast bestaat de mogelijkheid van een door de minister te verlenen vrijstelling (voor 'groepen van gevallen'). In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op het belang van deze vrijstellingsmogelijkheid voor een goede afstemming tussen de Boswet en het beleid inzake natuurontwikkeling en natuurcompensatie op grond van onder andere de Nbwet. Voorgesteld wordt om deze vrijstellingsmogelijkheid bij de minister van LNV te laten, zodat deze landelijk beleid kan voeren op boscompensatie en ruimte kan bieden aan landelijk opererende organisaties voor een kapbeleid. De bevoegdheid om een (individuele) ontheffing van de meld- of herplantplicht te verlenen kan in dit systeem aan de provincies worden toebedeeld.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Verslag consultatiebijeenkomst, p. 23.

¹⁴⁸ Deze voorstellen (overheveling van bevoegdheden naar de provincies met uitzondering van de vrijstelling) zijn geheel in lijn met de voorstellen van het Bosschap in zijn commentaar ten behoeve van de evaluatie.

5.4 Herplantplicht

In paragraaf 5.2 is geconcludeerd dat de herplantplicht een nuttig instrument is, maar dat zij wel herijking behoeft. Artikel 3 van de Boswet regelt de herplantplicht nu aldus dat de eigenaar van grond waarop een houtopstand, anders dan bij wijze van dunning, is gevelde of op andere wijze tenietgegaan, verplicht is om binnen een tijdvak van drie jaren na de velling of het tenietgaan van de houtopstand te herbeplanten. De herbeplanting moet in principe plaatsvinden op de grond waarop de gevelde houtopstand zich bevond, maar met toestemming van de minister is het mogelijk om ergens anders te herbeplanten (in dit geval ook wel 'compenseren' genoemd). Volgens het Besluit herbeplanting artikel 3 Boswet verleent de minister van LNV deze toestemming, tenzij zich een in het besluit omschreven weigeringsgrond voordoet. Gronden zijn onder andere dat de te herbeplanten grond niet van gelijkwaardige kwaliteit is en dat de gekapte houtopstand deel uitmaakte van een boskern (een oude bosgroeiplaats). Compensatie mag bovendien alleen plaatsvinden in hetzelfde gebied; Nederland is hiervoor opgedeeld in vier gebieden.

Evaluatie:

De strikte regeling van de herbeplanting en compensatie in de huidige Boswet wordt door natuurorganisaties en terreinbeheerders in bepaalde gevallen ervaren als niet goed aansluitend bij het natuurbeleid en de huidige opvattingen over natuurontwikkeling. Volgens die opvattingen is het soms uit een oogpunt van behoud van biodiversiteit wenselijk bos om te vormen tot een ander natuurstype, zoals heide en stuifzand. Door de 100 procent herplantplicht wordt dergelijke natuurontwikkeling soms echter afgeremd, bijvoorbeeld omdat de terreinbeheerder opziet tegen de kosten verbonden aan de wettelijk vereiste compensatie op een andere plek.¹⁴⁹ Het strikte systeem van het Besluit herbeplanting artikel 3 Boswet kan er anderzijds toe leiden dat er met bos 'geschoven' wordt door het landschap ten koste van de kwaliteit van dat landschap en zonder dat rekening hoeft te worden gehouden met de natuurwaarde van het bos.

In een rapport van de VROM-Inspectie over de uitvoering van het compensatiebeginsel wordt aanbevolen om te streven naar een meer gelijklopende regeling voor compensatie op basis van de Boswet, Nbwet en Ffwet. In dat verband zou onder andere gekeken moeten worden of het 'lek' of 'gat' van artikel 5, eerste lid, Boswet (uitvoering van een werk overeenkomstig een goedgekeurd bestemmingsplan, zie paragraaf 5.2) gedicht kan worden.¹⁵⁰

Kabinetsreactie:

Zoals reeds in paragraaf 5.2 aangegeven dient bij een herziening van de natuurwetgeving het huidige Boswetinstrumentarium te worden herijkt in het licht van de moderne opvattingen over natuurbeleid en natuurontwikkeling. Daardoor kunnen de genoemde bezwaren tegen de regeling van de herplantplicht worden ondervangen. In feite is het instrumentarium voor flexibilisering van de herplantplicht al voorhanden, namelijk de mogelijkheden tot het verlenen van een vrijstelling of ontheffing. Daarvan is evenwel nog te weinig gebruik gemaakt. Een uitzondering is de ontheffing die Staatsbosbeheer heeft van de herplantplicht voor de gevallen waarin velling geschiedt ten behoeve van natuurlijke verjonging of waarin met het oog op de realisering van een ander natuurstype dan bos op basis van een regionaal beheersschema, beheersvisie of beheersplan houtopstanden worden gevelde. De regeling is primair bedoeld voor natuurherstel, dat wil zeggen op plaatsen waar door achterstallig onderhoud open terreinen zijn verbost.

Door meer gebruik te maken van de mogelijkheden tot vrijstelling en ontheffing kan er meer flexibiliteit ontstaan in de uitwerking van de wet en kan de spanning die op dit moment bestaat met natuurontwikkeling worden opgelost. Bij het wetgevingstraject na de evaluatie zal worden onderzocht of

¹⁴⁹ Evaluatie Natuurwetgeving VenW, p. 6

¹⁵⁰ VROM-Inspectie, De uitvoering van het compensatiebeginsel, Bij ruimtelijke ingrepen in de Ecologische Hoofdstructuur, 2006, p. 39, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van VROM van 20 juni 2006, Kamerstukken II 2005/06, 29435, 170.

die mogelijkheden daartoe nog dienen te worden aangepast, mede in relatie tot de compensatieregelingen in andere wetten. Overigens is al in de Nota Open Bos uit 1992 de mogelijkheid onderzocht om voor bepaalde terreintypen, onder voorwaarden, een vrijstelling van de herplantplicht te verlenen.¹⁵¹ Dit kan volgens die nota een oplossing bieden voor bos dat spontaan is ontstaan op terreinen waar voorheen andere natuurwaarden aanwezig waren en herstel van deze waarden gewenst is. De nota is aan een actualisering toe. De minister van LNV zal hiertoe het initiatief nemen, in nauw overleg met de provincies. Daarbij moet bekeken worden in hoeverre deze nota een bijdrage heeft geleverd aan natuurontwikkeling. Een mogelijkheid die hierbij onderzocht kan worden, is om aan een verruiming van vrijstellingen van de herplantplicht met het oog op natuurdoelen de eis te koppelen dat de terreinbeheerder werkt conform een gedragscode, à la het systeem dat de Ffwet kent.

Actiepunt: Bij het wetgevingstraject na de evaluatie zal de mogelijkheid van een ruimere toepassing van de bestaande vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid worden onderzocht om de herplantplicht beter te doen aansluiten op de huidige doelen ten aanzien van natuurontwikkeling. De minister van LNV zal de Nota open bos actualiseren en daartoe in overleg treden met de provincies.

¹⁵¹ Nota Open Bos, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 26 november 1992.



Hoofdstuk 6

Integratie

6.1 Integratie vergunningstelsels

Evaluatie:

In de verschillende onderzoeken en consultaties die voor de evaluatie zijn gehouden, komt regelmatig de wens naar voren om de besluitvorming zoveel mogelijk in één hand te houden, zodat voor de burger duidelijk is bij welke instantie hij moet zijn. ‘Integratie’ is daarbij een veelgehoorde term. Daarbij kan aan twee dingen worden gedacht. Ten eerste aan integratie op het niveau van de procedure en het bevoegd gezag: in dit systeem kan de burger voor alle vereiste vergunningen en toestemmingen bij één loket terecht. In zo’n systeem kan overigens achter het loket nog sprake zijn van meer dan een instantie die een toets moet verrichten. Een tweede vorm van integratie is de inhoudelijke integratie, waarbij toetsingskaders ineen worden geschoven.

“Nederland zit niet op slot, daar is zelfs de vertegenwoordiger van de bouwsector het mee eens. De uitvoering moet in één hand blijven, waarbij het Rijk de kaders vaststelt.”¹

¹ Citaat, Verslag consultatiebijeenkomst, p. 29-31.

De één-loket-gedachte is door aanwezigen op de Consultatiebijeenkomst aangedragen. Ook komt deze wens in het Doelmatigheidsonderzoek van Haskoning naar voren. Als knelpunt wordt aangegeven dat er nu geen sprake is van een structurele, voor initiatiefnemers transparante en doelgerichte afstemming tussen de uitvoering van de Ff-wet en de Nb-wet. Dit ondanks het feit dat beide wetten, met name bij ruimtelijke ingrepen, duidelijk aangrijpen bij dezelfde activiteit en in dezelfde fase. Aan het loket lijkt daarom winst te behalen in een meer structurele afstemming. De één-loket-gedachte heeft volgens het Doelmatigheidsonderzoek wel gevolgen voor de omvang van de afstemmingslast achter het loket en de inrichting van de organisatie. De praktijk van de komende Wabo zal hier meer licht op moeten werpen.¹⁵²

De verbetermogelijkheden die het Doelmatigheidsonderzoek noemt, gaan uit van verschillende oplossingsrichtingen. Deze verschillen in de mate van decentralisatie en integratie, maar gaan allemaal uit van het (zo veel mogelijk) inrichten van één loket.

Kabinetsreactie:

Burgers en bedrijven kunnen onder de huidige wetgeving voor een en dezelfde activiteit met vele vergunningprocedures worden geconfronteerd. Het streven van het kabinet is om daar meer stroomlijning en duidelijkheid in aan te brengen. Integratie van procedures is daarbij een hulpmiddel. Een belangrijk integratietraject is reeds in gang gezet en wel met het wetsvoorstel voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, eerste ondertekenaar de minister van VROM).¹⁵³ Dit wetsvoorstel houdt in dat voor locatiegebonden activiteiten die op een of andere manier van invloed zijn op de fysieke leefomgeving, de vereiste toestemmingen worden samengevoegd. Hiervoor komt er één loket, met één omgevingsvergunning. In de meeste gevallen (meer dan 95%) zijn burgemeester en wethouders van de gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Alleen indien sprake is van een activiteit die een provinciaal belang of een rijksbelang raakt, ligt die bevoegdheid bij gedeputeerde staten van de provincie respectievelijk de betrokken minister.

De voorgestelde Wabo houdt géén inhoudelijke integratie van vergunningtoetsen in. Het toetsingskader van de Wabo bestaat uit een optelsom van de diverse

¹⁵² Doelmatigheidsonderzoek, p. 23

¹⁵³ Voorstel houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nrs. 1-2.

toetsingskaders van de toestemmingsstelsels die in de omgevingsvergunning worden geïntegreerd. In de Wabo is wel geregeld dat tegenstrijdige voorschriften voorkomen moeten worden. Doordat sprake is van één besluit, zal het bevoegd gezag een besluit dienen te nemen over eventuele tegenstrijdigheden, voortvloeiende uit de kaders van besluitvorming. Burger en bedrijf worden aldus niet meer geconfronteerd met tegenstrijdigheden in de vergunning.¹⁵⁴

De voorgestelde Wabo is van groot belang voor het terrein van de natuurwetgeving. Het kabinet heeft namelijk besloten om met de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 'aan te haken' bij de omgevingsvergunning. Doel van dit aanhaken is dat in geval van samenloop van de toestemmingsstelsels van de Ffwet en de Nbwet met de omgevingsvergunning - d.w.z. bij plaatsgebonden activiteiten - in één procedure één (omgevings) vergunning wordt verleend. Dit houdt in dat in die gevallen, wanneer een voorgenomen activiteit dus gevolgen heeft voor de natuur, het Wabo-gezag pas een omgevingsvergunning mag verstrekken als het bevoegd gezag voor de Ffwet en/of de Nbwet een zogenoemde verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven. Bij die verklaring kan bovendien worden bepaald dat het Wabo-gezag (veelal de gemeente) met het oog op het te beschermen natuurbelang daarbij aangegeven voorschriften aan de omgevingsvergunning verbindt.

De oprichting van het Wabo-loket betekent voor de burger een grote verbetering, ook op natuurterrein. Praktisch gezien kan hij bij veel activiteiten met gevolgen voor de natuur voortaan bij de gemeente terecht voor de door hem benodigde toestemmingen (op grond van de Ffwet en/of de Nbwet). Hieronder vallen onder andere de ruimtelijke ingrepen waarvoor thans nog een aparte ontheffing op grond van artikel 75 van de Ffwet is vereist. Alleen voor niet-plaatsgebonden activiteiten blijven de afzonderlijke toestemmingen uit de Ffwet¹⁵⁵ en de Nbwet, in de vorm van ontheffingen respectievelijk vergunningen, gelden. Verdergaande integratie van deze toestemmingen op natuurterrein, met elkaar of met de omgevingsvergunning (bijv. door schrapping van de verklaring van geen bedenkingen), is in het licht van het omvangrijke wetgevings- en implementatietraject van de Wabo geen wenselijke optie.

Conclusie: Door het aanhaken bij de Wabo wordt de één-loket-gedachte op natuurterrein (procedurele integratie) al voor een belangrijk deel ingevoerd. Verdergaande integratie van de natuurvergunningen is thans niet aan de orde.

6.2 Eén wet

Evaluatie:

In het verlengde van het onderzoek naar de werking en knelpunten in de bestaande wetgeving en in de uitvoering van die wetgeving is in de evaluatie ook gekeken naar de voor- en nadelen van samenvoeging (integratie) van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet in één wet (een 'Natuurwet' of 'Wet op de natuurlijke omgeving').

Het onderzoek in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat wijst op een aantal tegenstrijdigheden tussen de Nbwet en de Ffwet. Als aanbeveling in dit rapport is dan ook opgenomen de optimale aansluiting tussen de soortenbescherming en de gebiedsbescherming te verkennen vanuit het

¹⁵⁴ Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wabo onlangs in de Tweede Kamer is door de leden Koopmans (CDA) en Vermeij (PvdA) een motie ingediend, waarin wordt overwogen dat de Wabo een eerste stap is op weg naar een integrale vergunning. Aan de regering wordt vervolgens gevraagd 'om nog in deze kabinetsperiode tot voorstellen te komen tot integratie van toetsingskaders tot één toetsingskader.' Deze motie is aangenomen. Uitvoering zou één algemeen toetsingskader inhouden waar alle specifieke toetsingskaders min of meer volledig in opgaan. De minister van VROM heeft aangekondigd dat ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel Invoeringswet Wabo de Kamer hierover nader wordt geïnformeerd. De mogelijkheid om natuurtoetsen inhoudelijk te integreren wordt overigens begrensd door het Europeesrechtelijk kader van de natuurwetgeving. De Vogel- en Habitatrichtlijnen kennen aparte bepalingen voor gebieds- en soortenbescherming en aparte criteria voor het toestaan van activiteiten.

¹⁵⁵ Niet alle ontheffingenstelsels FF-wet haken aan bij de omgevingsvergunning; alleen de ontheffingen waarvoor de minister van LNV bevoegd gezag (art. 75, derde lid, FF-wet) is. Bovendien uitsluitend m.b.t. ontheffingen t.a.v. de in de artikelen 8 tot en met 13, eerste lid, 17 en 18 van die wet gestelde verboden.

perspectief van “de gebruiker centraal”, zonder aantasting van de Europees-rechtelijk te beschermen natuurwaarden. Volgens dit rapport verdient het overweging om de drie natuurwetten in één natuurwet te integreren. Daarbij moet de optimale aansluiting op de Wet op de Ruimtelijke ordening en de Integrale Waterwet worden betrokken.¹⁵⁶ Ook het onderzoek van de Universiteit van Tilburg over de verhouding tussen de Nederlandse natuurwetgeving en internationale natuurbeschermingsverdragen geeft aan dat de scheiding tussen gebiedsbescherming en soortenbescherming in twee aparte wetten, met ook nog een derde wet die aandacht besteedt aan bossen, vanuit het internationale perspectief bezien niet logisch en niet nodig is.¹⁵⁷

Uit het deelonderzoek Doelmatigheid uitvoering natuurwetgeving komen enkele oplossingsrichtingen naar voren voor de problemen die worden ervaren als gevolg van onvoldoende afstemming tussen de wetten en tussen de uitvoering van de wetten. Een daarvan is de natuurwetten te integreren in één wet. Zulke wettelijke integratie kan vooral in overzichtelijkheid en duidelijkheid winst opleveren. De praktijk moet daarbij zoveel mogelijk doorgang vinden.¹⁵⁸ Uit het onderzoek blijkt dat bij de beleidsverantwoordelijkheden een voorkeur bestaat voor integratie van wetten. Dit wordt niet als doel op zich gezien, maar als de beste manier om te komen tot een wezenlijke vermindering van de administratieve lastendruk, doordat er een helderder en meer consistente wet- en regelgeving ontstaat, met zo mogelijk één begrippenkader en één procedure. Alleen bij de uitvoerders bestaat een zekere huiver voor een ingrijpende stelselherziening, vooral waar het de relatief jonge Nbwet betreft.

Op de Consultatiebijeenkomst van 28 juni 2007 pleitten de deelnemers van de workshop ‘Regulering van activiteiten’ voor een integrale benadering van ruimtelijke ordeningsvraagstukken. Ze vroegen zich af waarom er geen omgevingswet kan komen.¹⁵⁹ Sommige deelnemers, onder anderen de aanwezigen bij de workshop ‘Administratieve lasten’, spraken wel de angst uit dat één wet tot meer regels zou leiden.¹⁶⁰

Kabinetsreactie:

In algemene zin past integratie van wetgeving in het kabinetsbeleid en bij belangrijke doelstellingen als vermindering van regeldruk en vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten voor bedrijven, burgers en overheden.¹⁶¹

Veel van de problemen in de relatie overheid/burger zijn terug te voeren op de inrichting van het maatschappelijk contract met de samenleving. Vernieuwing daarvan vereist een aanpak bij de wortel: bij de wet- en regelgeving.

Ook de minister van LNV streeft naar een herziening van het stelsel van de eigen regelgeving in het programma ‘Vermindering Regeldruk LNV’. Het streven is de LNV-wetgeving verder te moderniseren en te komen tot een transparant wetgevingsstelsel, waarbij de bestaande LNV-wetten worden geclusterd en geïntegreerd op samenhangende beleidsdomeinen. Bij deze modernisering kan integraal uitvoering worden gegeven aan maatregelen die onder meer zien op vermindering van regeldruk, een betere aansluiting bij de doelgroepen, vergroting van de inzichtelijkheid van regelgeving, een betere uitvoering en handhaving e.d. Ook een betere dienstverlening naar burgers en bedrijven is daarbij een oogmerk. Het op 19 maart 2008 bij de Tweede Kamer ingediende voorstel voor een Wet Dieren is een voorbeeld van deze modernisering.¹⁶²

De deelonderzoeken uit de evaluatie (V&W onderzoek, onderzoek Doelmatigheid uitvoering natuurwetgeving, Tilburgs Verdragenonderzoek) geven belangrijke argumenten die pleiten voor een integratie van de drie natuurwetten in één wet. Sleutelwoorden daarbij zijn: uitvoerbaarheid en hanteerbaarheid, transparantie en consistentie, vereenvoudiging. Integratie van de drie wetten zal de regelgeving

¹⁵⁶ Evaluatie Natuurwetgeving VenW, p. 18.

¹⁵⁷ Verdragenonderzoek, p. 57

¹⁵⁸ Doelmatigheidsonderzoek, p. 14

¹⁵⁹ Verslag consultatiebijeenkomst, p. 17

¹⁶⁰ Verslag consultatiebijeenkomst, p. 27

¹⁶¹ Zie pijlers 2 en 6 van het coalitieakkoord (“Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie” en “De overheid als bondgenoot en een dienstbare publieke sector”).

¹⁶² Voorstel houdende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren), Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nrs. 1-2.

transpanter en overzichtelijker maken voor de doelgroepen, die nu vaak met alledrie de wetten te maken hebben. Door wettelijke integratie kan meer eenheid worden gebracht in de regeling van het toezicht en de sancties, wat de handhaving van de natuurwetgeving ten goede zal komen. Wettelijke instrumenten kunnen beter op elkaar worden afgestemd, waardoor de administratieve lasten afnemen. Wettelijke integratie sluit aan bij de voorstellen van het kabinet tot verdergaande decentralisatie van de uitvoering van de natuurwetgeving naar één niveau, i.c. de provincies (zie paragraaf 2.7). Regeling van gebieds- en soortenbescherming in één integraal kader sluit verder aan bij de internationale regels op dit gebied (richtlijnen en verdragen), die beide doorgaans ook in samenhang regelen.¹⁶³

Een belangrijke aanleiding voor deze wettelijke herziening is gelegen in de ingewikkeldheid van het wettelijk systeem van de Flora- en faunawet als gevolg van de gelaagdheid van deze wetgeving en het bestaan van verschillende soortenlijsten met verschillende beschermingsregimes. Uit de evaluatie blijkt duidelijk de noodzaak om dit systeem te vereenvoudigen en transparanter te maken. Vanuit een ingrijpende herziening van het systeem van de Ffwet is het een relatief kleine stap om dit systeem met de gebiedsbescherming en het Boswetinstrumentarium in één wet onder te brengen.

In de voorgaande hoofdstukken is een aantal meer en minder vergaande actiepunten geformuleerd die bij een integrale herziening van de natuurwetgeving kunnen worden meegenomen. Dat wat werkt, moet worden behouden. Nog relatief jonge instrumenten, zoals die van de Natuurbeschermingswet 1998 (beheerplannen, wetsvoorstel bestaand gebruik) moeten een kans krijgen zich te ontwikkelen. Sommige delen van de bestaande natuurwetten zullen dus ongewijzigd in de nieuwe wet kunnen worden opgenomen. Hierdoor kunnen overgangsproblemen voor de uitvoering - de belangrijkste aarzeling van sommigen bij integratie van de natuurwetten - tot een minimum beperkt blijven. Verder wordt benadrukt dat integratie van wetgeving geen panacee is. Niet alle knelpunten die uit de evaluatie naar voren zijn gekomen, worden door integratie van de natuurwetten opgelost. Zo zal de uitleg van het begrippenkader nog steeds apart om aandacht vragen en moet er actie komen om het verzamelen en gebruik van natuurgegevens eenvoudiger te maken.

De reikwijdte van de voorgestelde integrale wet blijft beperkt tot het terrein van de huidige drie natuurwetten. Weliswaar dient er sprake te zijn van een goede inhoudelijke afstemming met aanpalende terreinen, zoals de ruimtelijke ordenings-, water- en milieuwetgeving en de Wabo, maar de wet dient duidelijk afgebakend te zijn ten opzichte van die wetgevingscomplexen.

Als de Tweede Kamer instemt met dit voornemen om te komen tot één Natuurwet, zal de minister van LNV het wetgevingstraject in gang zetten.

Actiepunt: Indien de Tweede Kamer hiermee instemt zal de minister van LNV een wetgevingstraject in gang zetten tot integratie van de Nbwet, de Ffwet en de Boswet in één integrale natuurwet.

C. Bijlagen

Deelrapporten en overige

In deze uitgave van 'Over wetten van de natuur' zijn de bijlagen 1 tot en met 8 niet opgenomen. Belangstellenden kunnen deze opvragen bij het LNV-Loket (tel. 0800-2233322) of op www.hetlnvloket.nl.

9. Literaturopgave

Hieronder volgt een selectie uit de omvangrijke hoeveelheid rapporten en literatuur die de afgelopen jaren is verschenen op het terrein van de natuurwetgeving.

- Algemene Rekenkamer, Bescherming van natuurgebieden, 21 juni 2007, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 21 juni 2007, Kamerstukken II 2006/07, 31074, nrs 1-2.
- V.W.M.M. Ampt-Riksten, Natuurwetgeving onder de loep, onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de Flora- en faunawet en naar de knelpunten bij gebiedsbescherming van Natura 2000-gebieden, januari 2007.
- Drs. A. van den Anel, drs. M. van der Gugten CMC, mr. P. Hulshof, Balanceren in het faunabeheer, Adviesbureau DSP-groep, 1 december 2006.
- C. Backes e.a., De habitattoets getoetst, LEI, februari 2007.
- Dr. C.J. Bastmeijer en mr. ing. M.K. de Bruin, 'Waar ganzen mogen eten...en waar niet'
- Onderzoek naar de uitvoering van het Beleidskader Faunabeheer in het licht van de jurisprudentie inzake artikel 68 Flora- en faunawet, april 2007.
- Dr. C.J. Bastmeijer en prof. mr. J.M. Verschuuren, Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland, onderzoek in het kader van het IBO Vogel- en Habitatrichtlijnen, (in opdracht van de Minister van Financiën), maart 2003.
- Dierenbescherming en Faunabescherming, Evaluatie Flora- en faunawet, niet gepubliceerd.
- Habitattoets in de praktijk, LEI, 2006.
- F.H. Kistenkas en W. Kuindersma, Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht, ontwikkelingen in jurisprudentie, regelgeving en beleid, Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, 2004.
- F.H. Kistenkas en W. Kuindersma, Soorten en gebieden, het groene milieurecht in 2005, Wageningen Universiteit, 2005.
- A. van Kreveld, Gekweekt met de vangkooi, verkenning naar illegale praktijken in de handel in wilde Europese vogels in Nederland, Stroming BV in opdracht van Vogelbescherming Nederland, maart 2007.
- A. van Kreveld (in opdracht van het WWF), Het product 'biodiversiteit' De mondiale, EU- en Nederlandse handel in CITES-soorten, mei 2007.
- Natuurbalans, Milieu- en Natuurplanbureau, diverse jaren.
- Natuurontwikkeling, Milieu en Natuurplanbureau, 2007.
- M.G.G. Neven en F.H. Kistenkas, Streken vergeleken, hoofdlijnen imago, implementatie, interpretatie en integratie van Natura 2000 in Europees perspectief, Alterra-rapport, oktober 2005.
- Ontwikkelingen in de natuur, Milieu- en Natuur Planbureau, 2006.
- Ruimte in cijfers, Ruimtelijk planbureau, 2006.
- Rapport CITES particulieren, hobbymatig bezit van schildpadden, DR-west, team Flora en Faune, 21 juli 2006.
- RAVON, Evaluatie compenserende maatregelen, 2007.
- Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000, Een verkenning van oplossingsrichtingen, Rapport van een taskforce onder voorzitterschap van de heer C. Trojan in opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, juni 2008.

- Uitvoering Flora- en faunawet in de provincie Groningen, evaluatienotitie Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen, 16 maart 2004.
- Drs. J. Vader, Aan de slag met de Flora- en faunawet, Ervaringen van decentrale overheden, LEI april 2004.
- VROM-Inspectie, De uitvoering van het compensatiebeginsel bij ruimtelijke ingrepen in de Ecologische HoofdStructuur, 2006, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van VROM van 20 juni 2006, Kamerstukken II 2005/06, 29435, 170.
- H. Woldendorp, Tijdelijke natuur, Advies over de juridische aspecten, Innovatienetwerk, augustus 2006.
- M. van der Zouwen en J.P.M van Tatenhove, Implementatie van Europees Natuurbeleid in Nederland, 2001.

10. Correspondentie met het parlement

Met het parlement zijn diverse berichten gewisseld over de evaluatie van de natuurwetgeving en het daarmee samenhangende project 'programmatisch handhaven natuurwetgeving'. Hieronder volgt een overzicht van die brieven. De brief van 11 juli 2008, waarbij de minister van LNV het eindrapport aan de Tweede en Eerste Kamer heeft aangeboden, is integraal opgenomen.

1. Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer van 20 april 2007 inzake de initiatiefnota 'Natuurbeleid; een onnodig groeiend ongenoegen', Kamerstukken II 2006/07, nr. 4.
2. Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer van 29 juni 2007 inzake de evaluatie van de natuurwetgeving, Kamerstukken II 2006/07, 30 690, 31 074 en 30 825, nr. 12.
3. Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer van 19 september 2007 inzake programmatisch handhaven natuurwetgeving, Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XIV, nr. 7.
4. Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer van 7 maart 2008 inzake CITES handhaving, Kamerstukken II 2007/08, 31379, nr. 1.
5. Lijst van vragen en antwoorden van 21 april 2008 inzake CITES handhaving, Kamerstukken II 2007/08, 31 379, nr. 2.
6. Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer van 1 juli 2008 inzake convenant Nalevingsstrategie Natuurwetgeving, Kamerstukken II 2007/08, 31 379, nr. 3.

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		TRCJZ/2008/2034	11 juli 2008
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
Evaluatie Natuurwetgeving		070-3784455	1

Geachte Voorzitter,

Bijgaand doe ik u namens het kabinet het eindrapport van de evaluatie van de natuurwetgeving, getiteld 'Over wetten van de natuur, Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies', toekomen. Eerder heb ik u bij diverse brieven over de evaluatie geïnformeerd (zie de brieven van 20 april 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30690, nr. 4, 29 juni 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30690, 31074 en 30825, nr. 12, en 7 maart 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31379, nr. 1).

De evaluatie is uitgevoerd in goede samenwerking met de provincies, die een belangrijke rol hebben in de uitvoering van de geëvalueerde wetten. Provincies hebben mij laten weten dat zij instemmen met de conclusies van het rapport.

Aanleiding voor en kader van de evaluatie

De afgelopen decennia is in Europees en nationaal verband een samenhangend stelsel van natuurwetgeving opgebouwd. Nationaal gezien reken ik tot die natuurwetgeving, naast de al sinds de jaren 60 bestaande Boswet, de Flora- en faunawet (Ffwet) en de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbwet). Aan de basis van beide laatstgenoemde wetten liggen de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Wettelijke verplichtingen en toezeggingen aan het parlement zijn de aanleiding voor deze evaluatie. Los daarvan vind ik het van belang om te evalueren hoe die werking in de praktijk uitpakt, nu de Ffwet en de Nbwet een aantal jaren in werking zijn.

Bescherming van de natuur in Nederland is belangrijk, voor het behoud van biodiversiteit en voor een gezonde, groene leefomgeving. Natuurwetgeving is een onmisbaar instrument om die bescherming te realiseren, naast andere instrumenten als bijvoorbeeld de ontwikkeling en het beheer van de Ecologische Hoofdstructuur en subsidie-instrumenten.

In mijn beleid streef ik naar een balans tussen ecologie en economie. Veel economische activiteiten zijn alleen mogelijk in een bepaalde natuurlijke omgeving. Denk daarbij aan visserij of landbouw. Dit zorgt bij de toepassing van de natuurwetgeving voor een spanning tussen de verschillende belangen. Mijn beleid is erop gericht om steeds naar mogelijkheden te zoeken om, zonder de instandhouding van te beschermen natuurwaarden in gevaar te brengen, ruimte te houden voor economisch gebruik en ontwikkeling. Daarbij is altijd het doel om betrokkenen zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over wat wel en wat niet kan in een gebied. Deze evaluatie van de

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
11 juli 2008	TRCJZ/2008/2034	2

natuurwetgeving kan de spanning tussen ecologie en economie niet opheffen. Wat ik wél met deze evaluatie beoog is om verbeteringen aan te geven waardoor de transparantie van het wettelijk kader wordt vergroot en de uitvoering van de wetgeving doelmatiger wordt en eenvoudiger hanteerbaar voor burgers.

Op grond van de evaluatie stelt het kabinet de volgende verbeteringen voor.

Natuurwetgeving, een effectief instrument

De effectiviteit van de natuurwetgeving is niet eenvoudig te meten. Effecten op de natuur worden altijd bepaald door een combinatie van factoren en maatregelen, zoals vergunningen, subsidies, beheermaatregelen, milieucondities. Niettemin kan uit de evaluatie worden geconcludeerd dat bescherming via natuurwetgeving, gezien de druk die op natuur staat, een belangrijke voorwaarde is voor het beschermen van natuur en biodiversiteit. Deze conclusie vloeit voort uit het deelonderzoek dat het Milieu en Natuur Planbureau (MNP) ten behoeve van de evaluatie heeft verricht (MNP, Quick scan ecologische effecten natuurwetgeving, 2007, bijlage bij het eindrapport). Het MNP noemt een aantal effecten van de natuurwetgeving, zoals de preventieve werking van gebiedsbescherming: reeds een gebiedsaanwijzing leidt ertoe, los van het gevoerde beheer of andere factoren, dat bepaalde negatieve invloeden op het gebied kunnen worden geweerd. Aldus heeft volgens het MNP bijvoorbeeld het duingebied dat grenst aan de bebouwing van Den Haag geprofiteerd van de wettelijke bescherming. Een ander gunstig effect van de natuurwetgeving is het effect op besluitvorming en planprocessen zowel bij de overheid als bij bedrijven. Door de Ffwet maken doelgroepen, bijvoorbeeld projectontwikkelaars of gemeenten als uitvoerders van werkzaamheden, een bewustere afweging van de mogelijke effecten die voorgenomen ingrepen hebben op flora en fauna. Volgens het MNP leidt de natuurwetgeving op deze wijze tot ecologische winst.

Eén wet

De voorgaande conclusie laat onverlet dat verbeteringen van de natuurwetten mogelijk zijn. Niet qua beschermingsniveau: de Ffwet en de Nbwet zijn een adequate omzetting van de beschermingsnormen die de lidstaten van de EU hebben afgesproken en neergelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijn. Verbetering is wel mogelijk qua helderheid en hanteerbaarheid van de wetgeving: uit de evaluatie komt dat de natuurwetten transparanter, consistenter en eenvoudiger kunnen. Dit geldt vooral voor de Flora- en faunawet, die door doelgroepen en uitvoerders als erg ingewikkeld wordt ervaren. Het kabinet stelt voor om de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet te integreren in één wet. Door wettelijke integratie kan meer eenheid worden gebracht in de regeling van het toezicht en de sancties, wat de handhaving van de natuurwetgeving ten goede zal komen. Wettelijke instrumenten kunnen beter op elkaar worden afgestemd, waardoor de administratieve lasten afnemen. Regeling van gebieds- en soortenbescherming in één integraal kader sluit verder aan bij de internationale regels op dit gebied (richtlijnen en verdragen), die beide doorgaans ook in samenhang regelen. Ik ben voornemens binnenkort een wetgevingstraject in gang te zetten. Uiteraard zijn de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen richtinggevend voor de wetgeving. Dit geldt ook voor de uitvoering en handhaving van de wetgeving. De afspraken die de lidstaten op natuurterrein gezamenlijk hebben gemaakt en de ambities die zij hebben geformuleerd, zijn noodzakelijk voor de bescherming van de natuur in nationaal en Europees verband. Niettemin

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
11 juli 2008	TRCJZ/2008/2034	3

zijn er bij de hanteerbaarheid van de richtlijnen in de praktijk wel enkele vraagtekens te stellen. De problemen die in de praktijk ontstaan rond tijdelijke natuur en ammoniak zijn hiervan een voorbeeld. Ook speelt de vraag naar de robuustheid en flexibiliteit van het Natura 2000 netwerk in het licht van klimaatverandering. Ik ben voornemens deze punten in Brussel aan de orde te stellen bij de Review van de Habitatrichtlijn, die naar verwachting in de eerste helft van 2009 zal plaatsvinden.

Decentralisatie van de uitvoering van de natuurwetgeving

Het kabinet is van oordeel dat er meer eenheid en consistentie nodig is in de bevoegdheidsverdeling in de natuurwetgeving. Daarbij is 'decentraal wat kan, centraal wat moet' een leidend principe. Ook nu al liggen belangrijke bevoegdheden op grond van de Nbwet en Ffwet bij de provincies. Het kabinet stelt voor om in aanvulling hierop ook de volgende taken aan de provincies over te dragen: ontheffingverlening voor ruimtelijke ingrepen, met uitzondering van ruimtelijke ingrepen met een provinciegrensoverschrijdend belang; de beoordeling van kapmeldingen inclusief de oplegging van kapverboden en ontheffingverlening; en de taken die thans aan het Faunafonds zijn opgedragen. Hiermee komt het leeuwendeel van de bevoegdheden in de natuurwetgeving in één hand te liggen. Dit bevordert de samenhang in de uitvoering en de transparantie voor de burger. Deze voorstellen sluiten aan bij de versterking van de rol van de provincies in het ruimtelijk-economisch domein conform het advies van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Ladders) en zijn tevens onderdeel van het onlangs tussen rijk en provincies gesloten bestuursakkoord 2008-2011.

Verbetering van de uitvoering en handhaving

Verbetering van de wetgeving en de oplossing van knelpunten in Europees verband kunnen slechts op de langere termijn vrucht dragen. Op de korte termijn is verbetering van de uitvoering en handhaving aan de orde. De laatste jaren hebben de verantwoordelijke overheden - in de eerste plaats de minister van LNV en de provincies - al veel in gang gezet om de uitvoering van de natuurwetgeving goed te laten verlopen. Zo zijn en worden burgers en bedrijven zo goed mogelijk gefaciliteerd bij het nakomen van hun wettelijke verplichtingen. De evaluatie laat evenwel zien dat op een aantal punten verbeteringen mogelijk zijn. Deze zijn vooral in het belang van de burger die vergunningen nodig heeft of anderszins de gevolgen van de natuurwetgeving ondervindt, maar komen ook ten goede aan een efficiënte, transparante en consequente uitvoering door de verschillende overheden en diensten. Ik noem een aantal verbeterpunten. Voor het overige verwijs ik u naar het rapport en de Samenvatting en conclusies.

Een aantal acties is niet nieuw en is onderdeel van bestaand beleid. Ik wijs bijvoorbeeld op de invoering - via het voorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) - van één loket voor de vergunningverlening voor locatiegebonden activiteiten. De Ffwet en de Nbwet zullen hierbij worden aangehaakt. Ik wijs verder op het investeren in goede voorlichting aan burgers, bedrijven en andere overheden. In dit verband noem ik mijn voornemen om, teneinde sectoren te stimuleren gedragscodes op grond van de Flora- en faunawet te ontwikkelen, een handreiking uit te brengen met criteria waaraan een gedragscode moet voldoen. Verder wil ik via voorlichting en het opstellen van handreikingen begrippen uit de Ffwet en de Nbwet die in de praktijk als vaag en onduidelijk worden ervaren, verder verduidelijken.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
11 juli 2008	TRCJZ/2008/2034	4

Een ander punt waaraan ik reeds werk, betreft de problematiek van de zogenoemde tijdelijke natuur. Ik streef ernaar een beleidslijn tijdelijke natuur op te stellen. Thans worden, aan de hand van een concept-beleidslijn, pilots voorbereid om te toetsen of de voorgenomen beleidslijn in de praktijk werkt. Zoals ik hiervoor heb aangegeven wil ik deze problematiek bij de Europese Commissie aan de orde stellen.

Een maatregel die de komende jaren vrucht moet dragen, betreft de aanstelling van de Gegevensautoriteit Natuur. Deze heeft in 2007 een programma opgesteld dat er toe moet leiden dat bruikbare en actuele natuurgegevens meer en eenvoudiger beschikbaar komen voor bedrijven en overheden. De uitvoering van dit programma heeft voor mij hoge prioriteit.

Op CITES-terrein zal ik een aantal verbeteringen in de uitvoering doorvoeren, onder andere het mogelijk maken van digitale aanvragen. De uitgifte en registratie van ringen voor gefokte vogels behorende tot een beschermde diersoort zal worden gedigitaliseerd.

Tot slot noem ik het convenant dat de handhavingspartners (minister van LNV, de provincies, het openbaar ministerie, de politie en de douane) in het kader van het project 'Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving' hebben gesloten ter versterking van de handhaving. Over deze afspraken heb ik u bij brief van 1 juli 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31379, nr. 3) geïnformeerd. Door de uitvoering van deze afspraken willen de handhavingspartners de naleving van de natuurwetgeving verbeteren. Een hoger nalevingsniveau komt mede ten goede aan het draagvlak voor de natuurwetgeving. Het convenant is een bewijs van de goede samenwerking tussen de verschillende overheden op natuurterrein, gericht op onderlinge afstemming van de inzet van ieders bevoegdheden en capaciteit en met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid.

Ik ben voornemens samen met andere uitvoerende overheden zoals provincies de hierboven genoemde verbeterpunten te voorzien van een praktische uitwerking.

Tot slot

Na afsluiting van het onderzoek ten behoeve van de evaluatie zijn er enkele nieuwe ontwikkelingen geweest die uiteraard zullen worden betrokken bij het vervolgtraject op de evaluatie. In mijn brief van 11 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 675, nr. 31) heb ik u geïnformeerd over de acties die ik onderneem naar aanleiding van de recente uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over voorjaarsmosselzaadvisserij in de Waddenzee. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de beschikbare wetenschappelijke inzichten met betrekking tot de mosselzaadvisserij in de Waddenzee en naar de vraag of de uitgangspunten waaraan bij vergunningverlening moet worden getoetst - dit betreft de ecologische vereisten van het desbetreffende habitatype in relatie tot de (staat van) instandhouding ervan - nauwkeuriger kunnen worden geformuleerd.

Naar aanleiding van het recente negatieve advies van de Raad van State over het ontwerpbesluit waarin het toetsingskader ammoniak was verankerd, heb ik u geïnformeerd over de instelling van de taskforce onder leiding van de heer Trojan (zie mijn brieven van 22 en 24 april 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 30654, nrs. 47 en 48)). Op 30 juni 2008 heb ik u het advies van deze taskforce toegestuurd (Kamerstukken II 2007/08, 30654, nr. 51). De bevindingen en aanbevelin-

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
11 juli 2008	TRCJZ/2008/2034	5

— gen van deze taskforce zijn in het rapport opgenomen. Het kabinet zal na de zomer separaat reageren op de aanbevelingen van deze taskforce.

De evaluatie van de natuurwetgeving onderstreept het belang van de natuurwetgeving. Ze bevestigt tevens het voortdurende spanningsveld waarin de toepassing en uitvoering van de natuurwetgeving plaatsvindt. De evaluatie biedt concrete handvatten om het ingezette beleid voor een duidelijke, doelmatige en effectieve toepassing van de natuurwetgeving verder invulling te geven.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKWALITEIT,

G. Verburg



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

