

Vergaderjaar 2011–2012

31 536

Evaluatie Natuurwetgeving

Nr. 15

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2012

Op 19 januari 2012 heb ik uw Kamer het rapport «Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving» aangeboden (TK 2011–2012, 31 536, nr. 13). Het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) heeft dit onderzoek met Alterra Wageningen UR uitgevoerd. De vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) heeft mij op 31 januari 2012 verzocht om een reactie op dit rapport van het PBL (uw kenmerk: 31 536-13/2012D04270). Met deze brief geef ik invulling aan uw verzoek om een afzonderlijke reactie.

Het rapport is betrokken bij het opstellen van het wetsvoorstel natuurbescherming. Het wetsvoorstel zal naar verwachting voor de zomer bij uw Kamer ter behandeling worden ingediend. In de onderhavige brief beperk ik mij voor nu tot een reactie op de belangrijkste conclusies van het PBL-rapport.

Allereerst constateert het PBL dat de natuurwetgeving – de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet – in ecologisch opzicht effectief is, omdat bij de beoordeling van aanvragen van vergunningen en ontheffingen voor een activiteit de gevolgen van die activiteit voor aanwezige beschermde, kwetsbare natuurwaarden worden getoetst door het bevoegd gezag. Zonodig verbindt het bevoegd gezag aan de vergunning of ontheffing voorwaarden en voorschriften om eventuele negatieve effecten als gevolg van de activiteit te voorkomen – mitigatie – dan wel om deze negatieve effecten elders te herstellen – compensatie.

De wetgeving vormt, aldus het PBL, een belangrijke randvoorwaarde bij de bescherming van soorten, natuurgebieden en bossen. De natuurwetgeving ondersteunt zo het overige natuurbeleid, waarmee de natuurkwaliteit wordt behouden of verbeterd door onder andere de planologische bescherming van de ecologische hoofdstructuur, de aankoop en inrichting van natuur, natuurbeheer en groen-blauwe dooradering.

Van belang is verder dat het PBL constateert dat de natuurwetgeving ruimte laat voor activiteiten en Nederland dus niet op slot gaat door de beschermingsregimes. Sterker nog, de natuurwetgeving voorziet juist in een balans tussen het belang van het uitvoeren van activiteiten en het belang om de natuur te beschermen. Slechts bij een klein deel van de gevallen kan een activiteit niet doorgaan vanwege ontoelaatbare effecten ervan.

Deze conclusies onderschrijf ik. Zij sluiten aan op het aan het wetsvoorstel natuurbescherming ten grondslag liggende uitgangspunt dat er een goede verbinding tussen ecologie en economie moet zijn, ter versterking van de vanzelfsprekende positie die de natuurbescherming moet hebben bij de afwegingen die burgers en ondernemers in hun dagelijks handelen maken. Economische ontwikkeling en behoud en duurzaam gebruik van de biodiversiteit en natuurlijke bronnen kunnen goed samen gaan.

Het PBL maakt verder enkele kritische opmerkingen over de uitvoering. Zo kan de goede en tijdige uitvoering van de mitigerende en compenserende voorschriften van vergunningen, ontheffingen, gedragscodes en werkprotocollen in de praktijk worden verbeterd, aldus het PBL.

Ik onderschrijf het belang van een juiste en zorgvuldige uitvoering van mitigerende en compenserende maatregelen in de praktijk. De bedrijven die de schadelijke activiteiten uitvoeren of laten uitvoeren, beschikken over de vereiste deskundigheid en vaardigheid om hun werk zodanig uit te voeren dat er geen wezenlijke schade aan de soorten wordt toegebracht. Gedragscodes en werkprotocollen geven daarbij ruimte aan bedrijven om op basis van hun eigen deskundigheid invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor de natuur.

Het is in de meeste gevallen aan de provincies, als bevoegd gezag, om de vinger aan de pols te houden ten aanzien van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan vergunnings- en ontheffingsvoorschriften en aan gedragscodes en werkprotocollen, om bedrijven hierop aan te spreken en om zo nodig extra eisen te stellen. Ik zal met het oog daarop de bevindingen van het PBL onder de aandacht van de provincies en de met de uitvoering van de natuurwetgeving belaste rijksdiensten brengen.

Verder merkt het PBL op dat beschermde soorten die extra kwetsbaar zijn, niet extra worden ontzien. Zo worden er voor die soorten geen extra mitigerende of compenserende maatregelen voorgeschreven in de ontheffing, en worden aanvragen van ontheffingen niet vaker afgewezen als de desbetreffende activiteit schadelijk is voor dergelijke soorten.

Ten aanzien hiervan wijs ik erop dat bij de beoordeling van aanvragen van vergunningen en ontheffingen moet worden getoetst aan de staat van instandhouding van de betrokken soorten. Hoe kwetsbaarder een soort, hoe kritischer de afweging zal zijn. Dat vertaalt zich in het besluit tot het al dan niet verlenen van de ontheffing, en in de voor te schrijven mitigerende en compenserende maatregelen. Uit uitspraken van bestuursrechters is mij niet gebleken dat er ten onrechte vergunningen en ontheffingen zijn verleend, of onvoldoende maatregelen zijn voorgeschreven, ten koste van extra kwetsbare soorten.

Het PBL constateert voorts dat de natuurwetgeving is gebaat bij evaluatie van de uitvoering en monitoring van de effecten. Dit leert het bevoegd gezag de toepassing in de praktijk en daarmee ook de ecologische effectiviteit te verbeteren. De huidige natuurwetgeving stimuleert dit onvoldoende volgens het PBL. Ook waarschuwt het PBL ervoor dat als gevolg van de voorgenomen decentralisatie van het natuurbeleid naar

provincies, de benodigde gegevens op landelijk niveau moeilijk beschikbaar komen zonder regie.

Het belang van monitoring, evaluatie en onderzoek onderschrijf ik. Het wetsvoorstel natuurbescherming zal dan ook voorzien in de nodige bepalingen, mede vanwege de vereisten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In het onderhandelingsakkoord tussen Rijk en provincies is verder afgesproken dat Rijk en provincies gezamenlijk een eenvoudige monitoringssystematiek zullen uitwerken.

Tot slot wil ik benadrukken dat het voor een goede bescherming van de natuur essentieel is dat het voor ondernemers en burgers duidelijk is wat de wetgeving van hen eist. Daarom is het zaak te investeren in voorlichting van burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden en in een goede implementatie van het wettelijke systeem in de uitvoeringspraktijk. De afgelopen jaren hebben de betrokken overheden gezamenlijk veel geïnvesteerd in handreikingen en voorlichtingsmateriaal. In het implementatietraject van het wetsvoorstel natuurbescherming zal worden voorzien in nieuwe handreikingen voor bevoegde gezagen (provincies en – waar wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning – gemeenten) en in voorlichtingsmateriaal voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Hierin zal ook worden ingegaan op de begrippen mitigatie en compensatie, de invulling daarvan naar gelang de kwetsbaarheid van de soort, en de «best practices» op dit punt in de uitvoeringspraktijk. Daarvoor worden ook de ervaringen met de bestaande uitvoeringspraktijk gebruikt. In het kader van de decentralisatie zullen voorts het behoud en gebruik van de bij rijksdiensten opgebouwde expertise ten aanzien van onder meer de ontheffingverlening van soortenbeschermingsbepalingen de aandacht hebben.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker