

Wet natuurbescherming: Lust of last?

Symposium Ecologie & de praktijk – 16 maart 2017 Eindhoven



Sander Hunink



Inleiding

Sinds 1 januari 2017: Wet natuurbescherming

Voornaamste doel:

‘Waarborg van de bescherming van de biodiversiteit zonder verhoging van lasten voor burgers en ondernemers’

Hoe?: vergroting draagvlak natuur, vereenvoudiging procedures en een overzichtelijke wet



Inleiding

Natuurvisie:

- Bescherming en ontwikkeling (intrinsieke waarde) natuur en biodiversiteit
- Behoud en herstel gunstige staat van instandhouding soorten en habitats
- Borging duurzame economische ontwikkeling



Decentralisatie:

- Verantwoordelijkheid bescherming naar provincies (Natuurpact)

Inleiding

Ministerie behoud bevoegdheid mbt verantwoordelijkheid op 'interprovinciaal niveau':

- Rijksnatuurvisie
- Vergunning, ontheffing en vrijstelling activiteiten op rijksniveau (RWS, Defensie, Gasnet, luchthavens, Hoogspanningsleidingen, Koningshuis, ed)
- Aanwijzing Natura 2000-gebieden, nationaal bijzondere natuurgebieden en landschappen
- Goedkeuring gedragscodes ikv soortenbescherming en houtopstanden
- Rapportage aan EU

Inleiding

Provincies zijn verantwoordelijk voor nadere uitwerking en projecten op 'eigen bodem':

- Provinciale natuurvisie en soortbeschermingsplannen
- Vergunning, ontheffing en vrijstelling activiteiten op provinciaal niveau
- Aanwijzing provinciaal bijzondere natuurgebieden of landschappen
- Vaststellen beheerplannen Natura 2000-gebieden
- Programmatische aanpak
- Rapportage aan Rijk

Inleiding

In deze presentatie:

- *Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in uitwerking tussen bevoegde gezagen?*
- *Zullen deze bijdragen aan het halen van het doel van de wet?*
- *Wat zijn kansen en knelpunten voor zowel de bescherming van natuur als het ontlasten van ondernemers?*

Presentatie gericht op soortenbescherming

Implementatie

Sinds 1 januari 2017:

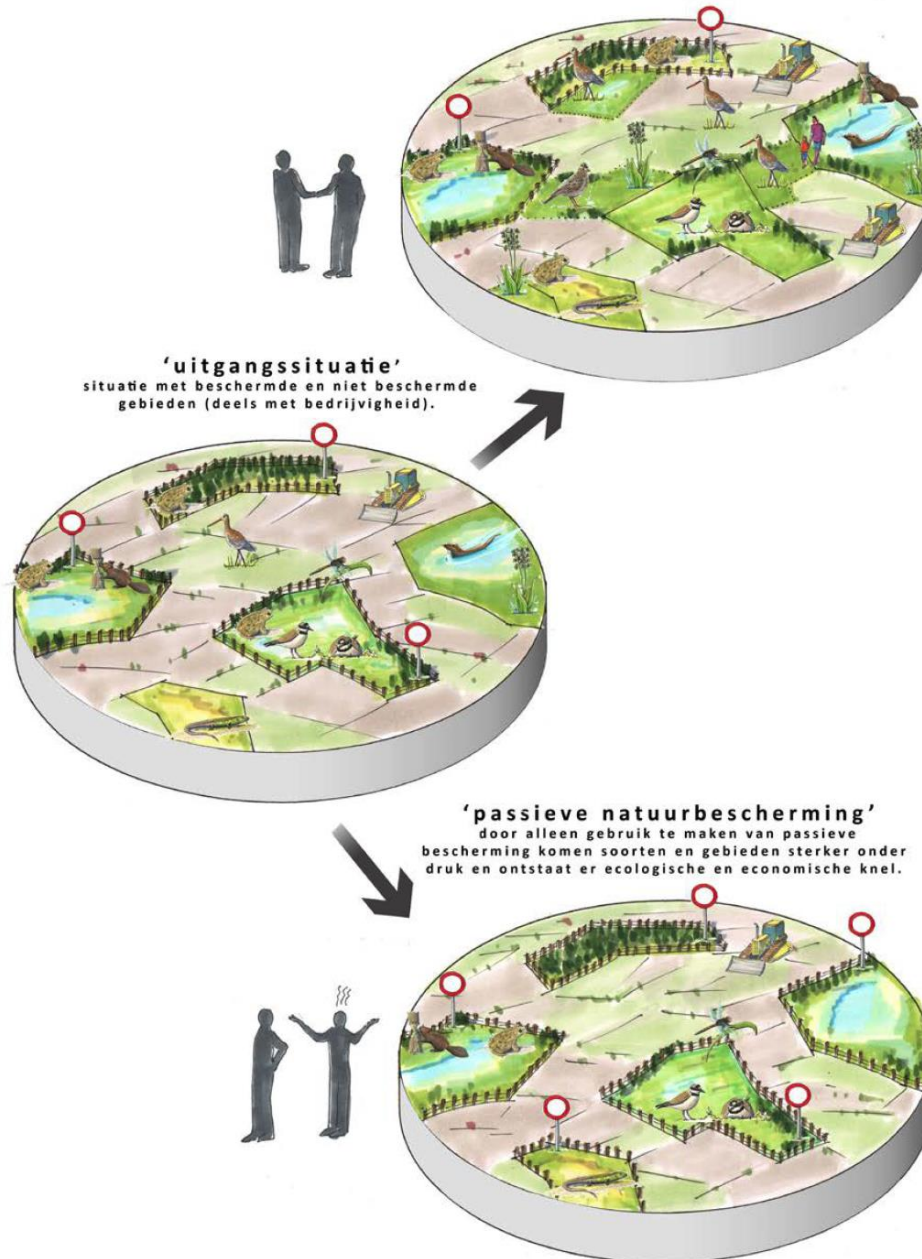
- Eén Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), 13 bevoegde gezagen (+ 388 gemeenten)
- Decentralisatie merendeel bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar provincies
- Ondanks decentralisatie -> 'beleidsarme' implementatie Wnb in provinciale regels
- Veelal verwijzing naar voormalige werkwijzen
- Invulling verantwoordelijkheden pas na inwerkingtreding

Soortenbescherming

Vanuit bevoegd gezag bekeken; twee vormen soortenbescherming:

- ‘Actieve’ soortenbescherming:
 - Bevoegd gezag heeft verplichtingen en verantwoordelijkheden t.a.v. biodiversiteit en gunstige staat van instandhouding (gsvi) bedreigde soorten en habitats
- ‘Passieve’ soortenbescherming:
 - Bescherming selectie soorten door verbodsartikelen
 - Bevoegd gezag is ‘controleur’, maar initiatiefnemer eindverantwoordelijk

'actieve natuurbescherming'
door actief herstel van gebieden en soorten ontstaat
ook weer meer ruimte voor economische ontwikkelingen.



Figuur 2.2: de voordelen van actieve bescherming voor mens, economie en natuur (illustratie Dirk Oomen)

MEER NATUUR
MINDER KNEL

Met de Wet natuurbescherming
naar actief natuurherstel

Actieve soortenbescherming

Instrumenten actieve soortbescherming:

- Vaststelling (provinciale) natuurvisie, gericht op bescherming biodiversiteit, EU verplichtingen en Rode Lijst soorten (art. 1.7 i.s.m. art. 1.12)
- Mogelijkheid tot programmatische aanpak om actief natuur te ontwikkelen, mede als doel ontwikkel-ruimte RO (generieke aanpak natuur / SMP) (art. 1.13)
- Ontheffing tijdelijke natuur en 'gebieds-ontheffingen'

Actieve soortenbescherming

Rijksnatuurvisie 2014 -> *'samen natuur versterken'*

Provinciale natuurvisies in 2017 gereed en vastgesteld door GS

Proactieve houding tov soortbescherming verschilt sterk per provincie door 'politieke kleur':

- Van wettelijke verplichting tot proactief programma met meer instrumenten dan verplicht om doelen te halen
- Voorbeeld: Utrechtse 'natuurparels' met 'icoonsoorten'

Passieve soortenbescherming

Hoofdstuk 3 Wnb: Soorten

- Een selectie soorten beschermd tegen verstoring en aantasting exemplaren of verblijfplaatsen
- Termen en definities grotendeels onveranderd
- Zorgplicht onveranderd
- Verbodsbepalingen VR + HR letterlijk opgenomen in wettekst
- Naast EU soorten, ook 'nationaal' beschermingsregime

Passieve soortenbescherming

Decentralisatie heeft geleid tot verschillen in interpretatie Wnb

EZ/RVO: hanteren voormalige werkwijze en interpretatie, geprojecteerd op nieuwe wet

Provincies: veelal verwijzing naar interpretatie en werkwijze RVO, hoewel in praktijk anders wordt geadviseerd

Daarnaast verschil in voorlichting;
EZ 'regeert' over provinciale bevoegdheid in brochure



Passieve soortenbescherming

Eerste besluiten EZ/RVO en diverse provincies leggen verschillen pijnlijk bloot:

- ‘Positieve’ afwijzingen RVO voor projecten ingediend vóór 1 januari 2017
- Provinciaal ‘beleid’ dicteert tegenovergestelde: wél ontheffing nodig voor vergelijkbare aanvragen

Gevolg: verwarring bij burger en ondernemer

Metten bevoegde gezagen met twee maten?

Waar wringt de schoen? -> interpretatie ‘verblijfplaats’

Passieve soortenbescherming

Definitie voortplantings- en rustplaats?

‘de locatie die nodig is om zich voort te planten of te rusten, inclusief alle essentiële onderdelen van het leefgebied die nodig zijn om de voortplantings- en rustplaats duurzaam te behouden en te laten functioneren’

Passieve soortenbescherming

Twee typen beleid bevoegde gezagen m.b.t. bescherming verblijfplaatsen:

- 1) *'Letter van de wet'*: fysieke aantasting verblijfplaats is uitgangspunt overtreding
 - Beschadigen en vernielen verblijfplaats is overtreding, ondanks treffen effectief bewezen maatregelen

- 2) *'Geest van de wet'*: verlies functies in leefgebied is uitgangspunt overtreding
 - Bij treffen effectief bewezen maatregelen die ecologische functionaliteit waarborgen, géén ontheffing nodig

Verschil heeft verregaande consequenties!

Passieve soortenbescherming

Gevolg '*Letter van de wet*':

- Lusten:
 - Juridisch zuivere navolgbaarheid uitvoering wet
 - Wettekst eenvoudiger uit te leggen aan ondernemer
- Lasten:
 - 'Verjuridisering' ecologie van soorten: ieder verblijf gelijkwaardig streng beschermd, ongeacht functie of gsvi
 - Noodzaak ontheffing onverminderd groot, waarbij wettelijke belangen VR / HR probleem vormt voor ontheffingsverlening

Zorgt voor focus individuele gevallen + onnodig strenge regels
kleine ingrepen, ondanks gsvi

Passieve soortenbescherming

Gevolg '*Geest van de wet*':

- Lusten:
 - Meer aandacht voor behoud populatie en ecologie soort
 - Meer aandacht 'effectief bewezen maatregelen'
- Lasten:
 - Uitvoering wettekst lastiger uit te leggen aan ondernemer
 - Minder ontheffingen betekent grotere noodzaak handhaving
 - Juridisch minder sterk door geen overweging bevoegd gezag
-> betekent grotere noodzaak aantoonbaarheid geen overtreding ondernemer

Soortenbescherming

In aanbiedingsbrief Stas EZ mbt Rijksnatuurvisie:

‘micromanagement en strikte regelgeving leiden tot beperkte maatschappelijke acceptatie en een lage effectiviteit van het natuurbeleid’

Conclusies onderzoek economische gevolgen Ffwet 2016 sluiten hierop aan

Soortenbescherming

Rapport economische gevolgen Ffw (11 nov 2016), conclusies gevolgen:

- Veel projecten doorgang zónder ontheffing Ffw!
- Indien wel ontheffing: vertraging belangrijke kostenpost
- Particuliere woningeigenaar: veelal geen ontheffingsaanvraag door gebrek kennis Ffw en hoge kosten
- Corporaties: door betrekking beschermde soorten in laat stadium projecten zijn vertragingkosten aanzienlijk, hoewel kosten onderzoek beperkt zijn



Soortenbescherming

Genoemde voorbeelden verlaging regeldruk:

- Tijdig betrekken flora en fauna
- Natuurinclusieve projectontwikkeling: Generieke aanpak natuur ofwel Gebiedsontheffingen en Tijdelijke natuur
- Natuurinclusief bouwen: voorbeeld Experimentele ontheffingen Stroomversnelling

Minister BZK: betrek natuurincl. instrumenten in omgevingsplan en gemeentelijke programma's

Minister EZ: mogelijkheden ook in nieuwe wet

Soortenbescherming

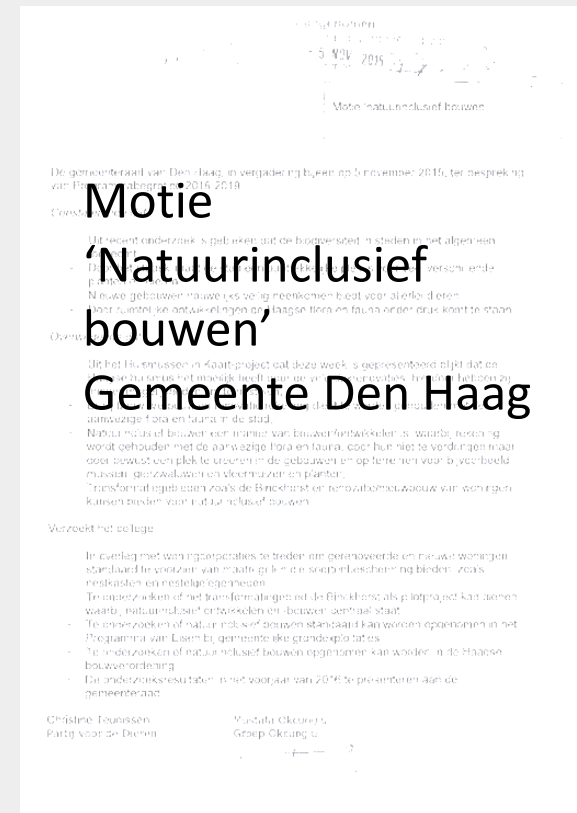
Voorbeelden natuurinclusieve projecten ook te beschouwen als actieve soortbescherming!





**strom
versnelling**

Gedragscode natuurinclusief renoveren
 Bestemd voor projecten met het NOM Keur

CONCEPT




Gemeente Den Haag

Motie
Natuurinclusief bouwen
Gemeente Den Haag

De gemeenteraad van Den Haag, in vergadering bijeen op 5 november 2015, ter bespreking van het voorstel van motie van de leden van de GroenLinks-fractie van 2015-2019

Onderwerp: Natuurinclusief bouwen

Overige:

- Het heeft 14. enussen in kaart project dat deze week, a regio's eithoe rijkt dat en qua raadsuopzet eformelijk heid, en op een vooortbes, he, tot, het voozue
- Natuurinclusief bouwen: een manier van bouwen/ontwikkelen is, waarbij rekening wordt gehouden met de aanwezige flora en fauna, ook hier niet te verdringen maar ook juist mogelijk te gebruiken in de bebouwing en op te nemen voor bijvoorbeeld massale groenwanden en steenuurten en plantso.
- Transformatieprojecten zoals de Bredastraat en renovatiebouw van voormalige kassen bieden voor natuurinclusief bouwen.

Verzocht het college:

- In overleg met wijkorganisaties te bieden om gemeentelijke en nationale wetgeving standaard te voorzien van maatregelen die soortenbescherming bieden, zoals restkasten en nestelgeopendheden.
- Te onderzoeken of het kansformalagegebed, in flexibel en als pilotoproject kan worden waarbij 'natuurinclusief' ontwikkelen en -bouwen centraal staat.
- Te onderzoeken of natuurinclusief bouwen standaard kan worden opgenomen in het Programma van Leven (PvL) gemeentelijke grondexploitatie.
- Te onderzoeken of natuurinclusief bouwen opgenomen kan worden in de Haagse bouwverordening.
- De onderzoeksresultaten in het voorjaar van 2016 te presenteren aan de gemeenteraad.

Christine Toussaint
Partij voor de Dieren

Marcia Oksema
Groep Cleverly

Soortenbescherming

Handelen geest van de wet, meer in lijn van EU én
Rijksnatuurbeleid:

- Waarborg ecologisch functioneren functies leefgebied teneinde behoud gunstige staat van instandhouding
-> EU HvJ Kokott 2011 (C-383/09)
- Effectief bewezen maatregelen leiden tot minder ontheffingsplicht en meer 'overmitigatie': lagere drempel ondernemers
- Daardoor 'run' op inzicht in ecologie soort en effectief bewezen maatregelen
- Sluit tevens aan op gedachte natuurinclusieve aanpak en kan worden beschouwd als 'actieve' soortenbescherming

Conclusie

Halen doel van de wet is mogelijk als bevoegd gezag ervoor open staat!

- Handelen naar geest van de wet kan zorgen voor grotere inspanning onderzoek naar ecologie soort en effectief bewezen maatregelen
- Daardoor betere waarborg gsvi én minder lasten ondernemers door soepelere doorgang projecten
- Handelen naar letter van de wet zorgt juist voor veel ontheffingaanvragen en juridisch twijfelachtige onderbouwingen wettelijke belangen
- Meer afstemming gewenst tussen bevoegde gezagen mbt uitwerking wet ahv rijksnatuurvisie en lessen verleden!

Utopie?

Discussie / Vragen