

Aan de Staatssecretaris van EL&I
De heer dr H. Bleker
Postbus 20101
2500 EC Den Haag

Nationale Havenraad
Koningskade 4
Postbus 20808
2500 EX Den Haag
T [REDACTED]
F [REDACTED]
E info@havenraad.nl
www.havenraad.nl

Contactpersoon

[REDACTED]

Datum

18 november 2011

Ons kenmerk

Mv 068-07

Onderwerp

Wet natuur

Doorkiesnummer

[REDACTED]

Bijlage(n)

1

Uw kenmerk

-

YNG
svp de brief inscannen en
innemen op directie.

Geachte heer Bleker,

De Nederlandse zeehavens waarderen de geboden gelegenheid om in dit stadium en op deze wijze op de ontwerp Wet natuur te kunnen reageren en maken graag hiervan gebruik. Vanzelfsprekend willen de zeehavens bijdragen aan het tot staan brengen van de afname van de Europese soortenrijkdom. Om in de toekomst aan de vraag uit de markt te kunnen blijven voldoen hebben de zeehavens echter ontwikkelruimte nodig. De Wet natuur dient ruimte en zekerheid te bieden voor een duurzame economische groei. Welbeschouwd is het ruimtebeslag van de Nederlandse zeehavens relatief bescheiden: circa 250 km². Het sociaal-economisch belang is enorm. De toegevoegde waarde van de zeehavenactiviteiten belooft direct en indirect circa € 40 mld/jaar.

Met instemming stellen de Nederlandse zeehavens vast dat de gelegenheid van integratie van de Natuurbeschermingswet, de Flora en Faunawet, de Boswet en de Jachtwet is aangegrepen om verbeteringen in de regelgeving aan te brengen. Ten aanzien van het voorliggende wetsontwerp vragen de Nederlandse zeehavens uw aandacht voor de volgende aandachtspunten en aanbevelingen.

1. Duidelijkheid: De nieuwe Wet natuur wordt positief ontvangen, in die zin dat de wet duidelijker en leesbaarder is geworden. Ook lijkt de wet een integrale afweging natuur en duurzame economische ontwikkeling mogelijk te maken. Dit is in lijn met het gestelde in de Vogel- en Habitatrichtlijn en acceptabel vanuit economisch perspectief.

2. Estuary guidance. Het gedachtegoed van de formele interpretatie van de Europese natuurregelgeving door de Europese Commissie – neergelegd in het zogenoemde Estuary guidance document – is op belangrijke punten overgenomen in de Wet natuur. Dit document gaat onder meer uit van het natuurinclusief ontwerpen van plannen en projecten die mogelijk gevolgen hebben voor de instandhouding van Europees beschermde soorten

en habitats. Door mitigerende maatregelen al in de beginfase te betrekken bij de toetsing kan beter voorkomen worden dat significante effecten als gevolg van nieuwe plannen en activiteiten ontstaan. Het afwegingskader voor projecten zonder significante effecten is gestoeld op het 'ja, mits' principe. Hier ligt voor de zeehavens de uitdaging om pro-actief het beginsel bouwen met natuur verder uit te werken en daarmee bij te dragen aan het behoud van biodiversiteit.

3. Realistische en haalbare instandhoudingdoelen. In het algemeen zijn instandhoudingdoelen afhankelijk van vele externe factoren zoals fysieke omstandigheden, ecologische en klimatologische factoren, natuurbeheer en niet in de laatste plaats een natuurlijke dynamiek. De doelen zijn in de huidige situatie statisch uitgewerkt en niet makkelijk aan te passen. Het wetsvoorstel voorziet in meer flexibiliteit met betrekking tot de instandhoudingdoelen door deze uit te breiden en/of te verzwaren dan wel te beperken. Evaluatie en monitoring in de Natura2000 gebieden spelen hierbij een belangrijke rol. De zeehavens tekenen hierbij aan dat met name in het kustgebied natuurlijke dynamiek cruciaal is voor een gezond ecosysteem binnen het duinhabitat. Instandhoudingdoelen moeten haalbaar, betaalbaar en ruimtelijk inpasbaar zijn. De provincie als voortouw nemer in beheerplannen en bevoegd gezag voor de Wet natuur moet hieraan uitvoering geven en de mogelijkheid gebruiken om een heldere afweging te maken tussen economische activiteiten en natuurbehoud en -ontwikkeling (zie ook onder 7). Voorop staat dat het halen van de vereiste gunstige staat van instandhouding van genoemde soorten en habitats (binnen een overzienbare termijn) niet in het geding mag komen.

4. Minder Natuurtoetsen en bewijslast. Het wetsvoorstel voorziet in het verlagen van de regeldruk. Alleen indien significante effecten niet op voorhand zijn uitgesloten is een natuurtoets vereist. De verslechteringstoets komt in de Wet natuur te vervallen. In de praktijk vragen nieuwe activiteiten om rechtszekerheid. Het is de Nederlandse zeehavens echter vooralsnog niet duidelijk hoe deze zekerheid verkregen wordt en hoe het risico van een aanschrijving tijdens aanleg of gebruik voorkomen kan worden.

Het wetsvoorstel biedt ook nog geen duidelijke kaders voor de concrete stappen die een initiatiefnemer van nieuwe plannen en activiteiten moet nemen. Het probleem van de bewijslast (heeft een nieuw initiatief wel of geen significant effect) is nog niet opgelost. Een duidelijk kader voor (gedelegeerde) bevoegdheden in de Wet natuur wordt dan ook aanbevolen door de Nederlandse zeehavens.

5. Provinciaal beleidskader. De mogelijkheid die de Wet natuur provincies geeft om bij provinciale verordening uitzonderingen op de vergunningplicht vast te stellen (artikel 2.9, 2^e lid) wordt positief beoordeeld.

6. Omgevingswet/Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Naast een Wet natuur wordt momenteel ook een Omgevingswet ontwikkeld. Aangenomen wordt dat de EU natuurregelgeving een afzonderlijke Natuurwet vergt. Aanbevolen wordt beide wetten in ieder geval goed op

elkaar af te stemmen en optimaal rekening te houden met een mogelijk toekomstige integratie van beide wetten. Daarmee wordt aangesloten op de ruimtelijke ordeningsprincipes en de bijbehorende afwegingen. Juist op dit gebied heeft ons land een reputatie hoog te houden. Een goed voorbeeld daarvan is de vooruitstrevende aanpak in het Nationaal Waterplan en in het bijzonder in de bijlage betreffende de Noordzee.

Gezien de complexiteit van de huidige natuur wet- en regelgeving opteren de zeehavens vooralsnog voor het openhouden van de mogelijkheid van een gescheiden traject van de vergunningen op grond van de Wet natuur en de Wabo. Een Natuurtoets en Wet natuur vergunning kennen door de afwijkende procedure (inclusief voortoets) immers een langere doorlooptijd met risico's, die voor de aanvraag van een omgevingsvergunning (bouw) al opgelost moeten zijn. Het valt te bezien of de nieuwe Wet natuur dit zodanig oplost dat integratie mogelijk is.

7. Decentralisatie. In overeenstemming met het regeringsbeleid wordt de uitvoering van het natuurbeleid in belangrijke mate overgedragen aan de provincies. Hiermee ontstaat de mogelijkheid en het risico van divergentie tussen provincies en dus ongelijke concurrentieverhoudingen. Aanbevolen wordt dat de Wet natuur de provincies verplicht tot volledige transparantie in zijn afwegingen, met inbegrip van de kenbare en verplichte afweging van regionaal bepaalde sociale- en economische belangen (artikelen 1.6 en 1.10). De zeehavens vragen ook aandacht voor een duidelijke richting ten aanzien van provinciegrens en landsgrens overschrijdende vraagstukken die samenhangen met de Wet natuur.

8. Plantoets/projecttoets. Indien een plan een natuurtoets heeft doorstaan, zouden projecten in overeenstemming met dit plan moeten kunnen volstaan met verwijzing naar die toets. Aanbevolen wordt in zulke gevallen van een projecttoets af te zien (artikel 2.8, 2^e lid). Voorbeeld: de in het bestemmingsplan vastgelegde geluidcontour van Zeeland Seaports wordt aan een natuurtoets onderworpen. Indien daaruit blijkt dat geluid emissies binnen de geluidcontour geen significant effect hebben is het de intentie dat een nieuw project binnen deze geluidcontour op dit onderdeel geen effecten op natuur hoeft te beschrijven (zie ook de bijlage, noot 1).

9. Beheer van Natura2000 gebieden. Beheerplannen dienen op de uitvoering van het beheer gericht te zijn (artikel 2.3, 3^e lid). In de huidige situatie gebruikt het bevoegd gezag het beheerplan vooral als toetsingskader. Aanbevolen wordt om de taak van beheerders van Natura2000 gebieden overeenkomstig Europees recht in de Wet natuur te verankeren. Alleen met een adequate resultaatverplichting ten aanzien van de instandhoudingdoelen, met inachtneming van de haalbaarheid en betaalbaarheid van deze inspanning, is de adressering van deze taak geborgd. Voor de economische groei/ontwikkelruimte is het zo snel mogelijk halen van instandhoudingdoelen van groot belang. Het is dus belangrijk de beheerders van Natura2000 gebieden bij de resultaatverplichtingen voldoende budget mee te geven, dan wel bestaande budgetten om te buigen naar Europees wettelijke verplichte beheermaatregelen.

10. Gebiedsoverstijgende bescherming van dier- en plantsoorten, bijvoorbeeld plekken waar vogelkolonies rusten, fourageren en broeden levert regelmatig knelpunten op. Voorop staat dat de gunstige staat van instandhouding van soorten niet in gevaar mag komen. In die zin is het niet wenselijk dat deze gunstige staat van instandhouding afhankelijk is van gebieden in (bijvoorbeeld) zeehavens, waar deze dieren ook voorkomen, maar waar de natuur niet de belangrijkste functie is. Aanbevolen wordt het beschermingsregiem aan te passen aan de ecologische realiteit en binnen het leefgebied (daar waar de natuur overwegend is) passende maatregelen te nemen die zorg dragen voor een gunstige staat van instandhouding.

11. Externe werking. Verduidelijking is gewenst ten aanzien van soorten die vallen onder soort- en/of gebiedsbescherming. Het wetsvoorstel verschaft in zijn huidige vorm onvoldoende duidelijkheid over het beschermingsregiem van binnen een Natura2000 gebied te beschermen soorten, in de (wijde) omgeving van dat gebied. Voor de instandhoudingdoelstellingen van een Natura2000 gebied worden de desbetreffende soorten/exemplaren die voorkomen in de omgeving van dat gebied niet meegerekend. Maar als het om externe werking gaat, worden in Nederland alle gebieden in beschouwing genomen. Een in een Natura2000 gebied beschermde soort zou immers ook goed kunnen gedijen in een naburig gebied, dat wellicht bestemd is voor economisch gebruik (bijvoorbeeld een haven). De Wet natuur laat de vraag, of een in een Natura2000 gebied beschermde soort ook buiten dat gebied beschermd is, onbeantwoord. Deze onduidelijkheid kan verstrekken gevolgen hebben voor het ecologisch beheer van het laatstbedoelde gebied (zie ook de bijlage, noot 2). Meer duidelijkheid in dit opzicht in de Wet natuur wordt dan ook aanbevolen. In relatie hiermee wordt aandacht gevraagd voor de Duitse aanpak. In Duitsland spreekt men van Betrachtungsraumgebiet. Hier worden alleen die fourageer- en rustgebieden buiten Natura2000 meegenomen, waarvan men zeker is dat die een onlosmakelijke verbondenheid hebben met de instandhoudingdoelstellingen voor het Natura2000 gebied. Voorts dringen de zeehavens aan op een verdere uitwerking en inpassing van de beleidslijn Tijdelijke Natuur in de nieuwe Wet natuur. Er dient voor gezorgd te worden dat er geen schaduwwerking optreedt als gevolg van de externe werking Natura2000.

12. Ontwikkelruimte. Behoud van ontwikkelruimte voor duurzame groei is van cruciaal belang voor zeehavens. Aanbevolen wordt dat de Wet natuur ook ruimte bledt voor het managen van ontwikkelruimte, zodat niet alleen het eerste initiatief dat de natuurtoets niet meer kan doorstaan belast wordt met de volledige herstelopgave die mede het gevolg is van alle eerdere initiatieven, alsmede activiteiten buiten het havengebied.

13. Bestaand gebruik. Bestaand gebruik moe(s)t in het beheerplan proces getoetst worden. Daarna is voor bestaand gebruik voor de duur van het beheerplan geen vergunning vereist. Het bevreemdt dan ook dat de Wet natuur niets lijkt te regelen ten aanzien van bestaand gebruik (tenzij onder "activiteiten" bestaand gebruik verstaan wordt). Aanbevolen wordt om

in het wetsvoorstel heldere regels ter bescherming van bestaand gebruik op te nemen.

Overigens is het de zeehavens niet duidelijk welke gevolgen de regelingen omtrent de zorgplicht en de aanschrijvingsbevoegdheid van het bevoegd gezag hebben voor bestaand gebruik en de relatie met bestaande instrumenten die in het kader van de Flora en Faunawet zijn ontwikkeld.

14. Exoten. De Natuurwet bevat een verbod op invasieve exoten (artikel 3.37). Jaarlijks doen 55.000 zeeschepen de Nederlandse zeehavens aan met exoten in hun ballastwater en aan de huid van zeeschepen. Inmiddels is onder de IMO een ballastwaterverdrag opgesteld dat naar verwachting in 2015 van kracht wordt. De zeehavens merken op dat het verdrag wereldwijd van toepassing is en onder meer verplicht tot het ultruilen van schepen met installaties, waarmee het risico van verspreiding van invasieve soorten met ballastwater wordt beperkt. Aanbevolen wordt om in de Wet natuur het IMO Ballastwaterverdrag exclusief van toepassing te verklaren op deze vorm van introductie van exoten in Nederlandse wateren. De zeehavens zien graag een andere formulering van artikel 3.17. lid 1 en 2. Hier wordt een absoluut getal genoemd (aantal invasieve exoten naar nul brengen). Aanbevolen wordt hier als maatstaf: het risico op succesvolle introductie van invasieve soorten zo klein als mogelijk te houden.

15. Ecologische hoofdstructuur (EHS). Er is binnen Natura2000 gebieden behoefte aan één afwegingskader. Voorgesteld wordt om in/bij artikel 1.5 lid 5 op te bepalen dat in Natura2000 gebieden alleen compenserende dan wel mitigerende maatregelen voor effecten op natuur kunnen voortkomen uit de nieuwe Wet natuur. Daarmee vervallen mogelijk compenserende verplichtingen uit de AMvB Ruimte (EHS), maar blijft de ecologische hoofdstructuur overeind. EHS kan als nationale kop op het Europese Natura2000 worden beschouwd, aangezien het regime soms strikter uitpakt. Aanbevolen wordt de AMvB Ruimte en de Wet natuur op dit punt te verduidelijken dan wel af te stemmen en daar waar nodig het beschermingsregime gelijk te trekken.

16. Onderzoekslast. Voor het succesvol realiseren van natuurdoelen is meer kennis over soorten en ecosystemen nodig. Er zijn nog veel kennisleemten c.q. relevante kennis is nog onvoldoende algemeen beschikbaar. Dat treedt aan het daglicht bij vergunningaanvragen en manifesteert zich in door het bevoegd gezag aan de initiatiefnemer opgelegde onderzoeksopgave. Er is enerzijds behoefte aan verbeterde ontsluiting van beschikbare kennis en coördinatie van de onderzoeksopgave gericht op het opvullen van kennisleemten en anderzijds aan werkbare en juridisch houdbare limitering van de onderzoeksopgave. De toevallige initiatiefnemer is niet alleen verantwoordelijk voor opvulling van de kennisleemten. Naar de ervaring van de zeehavens zijn veel onderzoeksverplichtingen kostbaar en leveren zij slechts een minimale bijdrage aan de relevante kennis voor het systeem. Dit geldt met name bij ad hoc onderzoeken, waarbij onderzoek wordt verricht naar één vorm van verstoring van één activiteit op één locatie voor één of enkele soorten. Het gevolg is dat veel onderzoek door meerdere initiatiefnemers dubbel wordt gedaan.

Aanbevolen wordt dat de Wet natuur de mogelijkheid opent van een overkoepelend langjarig landelijk onderzoeksprogramma, dat op efficiënte en effectieve wijze de meest relevante kennis genereert waardoor ad hoc onderzoeken niet langer nodig zijn. Tevens wordt aanbevolen de Flora- en fauna gegevensautoriteit ook te belasten met de verzameling en ontsluiting van kennis die bij nieuwe initiatieven wordt gegenereerd. Eveneens zou de oprichting kunnen worden overwogen van een "natuurcommissie", die op vrijwillige basis is te raadplegen, vergelijkbaar met en werkend zoals de m.e.r. commissie. In overleg met deze commissie kan een heldere onderzoeksopgave worden gedefinieerd, welke mogelijke onduidelijkheden wegneemt en risico's voor het plan of project vermindert.

Met het voorgaande willen de zeehavens in de Nationale Havenraad een bijdrage leveren aan doelmatige natuurregelgeving. Zij stellen graag hun expertise op dit gebied ter beschikking van de verdere ontwikkeling van de Wet natuur. De zeehavens vertrouwen erop dat de Wet natuur een solide basis zal vormen voor voortzetting van de vruchtbare samenwerking met alle betrokkenen.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'W.T. van Gelder', enclosed within a large, loopy oval shape.

drs W.T. van Gelder,
voorzitter

Bijlage bij Mv 068-07

Noten

1. Plantoets/projecttoets. Rechtszekerheid is van groot belang. Mogelijkheden voor de versterking van de rechtszekerheid zijn naar het oordeel van de zeehavens ofwel een afwegingskader op plan/gebiedsniveau dan wel een gebiedsvergunning/koepelvergunning. Op deze wijze kan op gebiedsniveau rechtszekerheid worden verkregen en daalt de regeldruk. Overigens zal een gebiedsvergunning/koepelvergunning moeten beheerd. Dat wil zeggen dat alle activiteiten tezamen de grenswaarden die in de vergunning zijn vastgelegd niet zullen overschrijden, zoals bij het geluidszonebeheer gebeurt.

2. Externe werking. Er heerst ook onduidelijkheid over het toetsen aan de instandhoudingdoelen van soorten waarvoor regiodoelen zijn opgesteld, zoals bij kustbroedvogels in het Deltagebied het geval is. Het Haringvliet bijvoorbeeld is aangewezen als Natura2000 gebied voor onder andere de visdief. Het is evenwel denkbaar dat het instandhoudingdoel van deze soort niet wordt gehaald in het Haringvliet, maar wel in het Hollandsch Diep. De vraag is dan of bij toetsing ook de visdief moet worden meegenomen als die wel in het Hollandsch Diep voorkomt, maar niet in het aanwijzingsbesluit Hollandsch Diep wordt vermeld. Dit kan in de toekomst een issue worden voor toetsingen van nieuwe activiteiten op het terrein van het Havenschap Moerdijk, als visdieven door verruiging van natuureilanden in Haringvliet zich verplaatsen naar bijvoorbeeld de Sasenplaat of in optie uitgegeven terreinen op het industriegebied.

Een soortgelijke problematiek doet zich ook voor bij kleine mantelmeeuwkolonies, waarvoor het Krammer-Volkerak en Veerse Meer zijn aangewezen. In beide gebieden nemen de aantallen weliswaar af (door verruiging, onvoldoende actief beheer of het voorkomen van vossen), maar er wordt gesteld dat landelijke instandhoudingdoelen elders worden gehaald.