

35. Stichting Milieuzorg Zeist e.o.

Aan het Ministerie van Economische zaken,
Landbouw en Innovatie
T.a.v. de staatssecretaris de heer dr. H. Bleker
Postbus 20401
2500 EA Den Haag

Zeist, 16 november 2011

Betreft: Zienswijze Stichting Milieuzorg Zeist e.o. en IVN-De Bilt e.o. op het 'Wetsvoorstel
Natuur'

Geachte heer dr. H. Bleker,

Vanaf 06 oktober 2011 ligt de nieuwe Natuurwet ter inzage. Daarbij is bepaalde organisaties de gelegenheid geboden hun zienswijze op de nieuwe Natuurwet kenbaar te maken. Tevens worden maatschappelijke organisaties en ook burgers in de gelegenheid gesteld via een zogenaamde internetconsultatie hun zienswijze ten aanzien van de nieuwe Natuurwet te geven, dat op basis van een drietal vragen.

Hierbij maakt de Stichting Milieuzorg Zeist e.o., mede namens het IVN-De Bilt e.o., van de gelegenheid gebruik haar zienswijze ten aanzien van de nieuwe Natuurwet aan u kenbaar te maken. De Stichting Milieuzorg Zeist e.o. en ook het IVN-De Bilt e.o. zetten zich beide al vele jaren in om de natuur (inclusief bijbehorende soorten) en het landschap binnen hun beider werkgebieden te behouden en waar mogelijk te versterken. Zij doen dat o.a. door beiden actief te participeren bij gebiedsprocessen, waar daartoe althans de gelegenheid wordt geboden, zoals bijvoorbeeld bij de Herinrichting Groenraven-Oost, respectievelijk het Noorderpark. Ook hebben beide organisaties een grote betrokkenheid bij die processen die beogen de kwaliteiten van de natuur binnen de provincie Utrecht te verhogen, niet alleen door bijvoorbeeld bestaande barrières (o.a. van wegen) weg te nemen, zoals in het hart van de Utrechtse Heuvelrug (zie ook het Agenda 2010-programma: 'Hart van de Heuvelrug'), maar ook door te waarborgen dat het natuurnetwerk zoals dat binnen de provincie voorkomt op robuuste wijze met het landelijke natuurnetwerk wordt verbonden. Bij dat laatste gaat het dan in het bijzonder om het zogenaamde Valleilint dat een verbinding van de bossen van de Utrechtse Heuvelrug met die van de Veluwe beoogd, evenals de Groene ruggengraat, die deel uitmaakt van de zogenaamde Natte As.

Teneinde de natuur zoals deze o.a. binnen de provincie Utrecht voorkomt te kunnen beschermen, achten beide organisaties een adequate (en ook ambitieuze) Natuurwetgeving op nationaal niveau van essentieel belang¹. In die zin voelen zij zich dan ook beiden geroepen hun zienswijze ten aanzien van de nieuwe Natuurwet aan u kenbaar te maken. Allereerst zal in algemene zin een reactie op de nieuwe Natuurwet worden gegeven, waarna meer in detail op specifieke onderdelen van de nieuwe Natuurwet zal worden ingegaan. Afgesloten zal worden met een conclusie.

1. Algemeen

Overeenkomstig de nieuwe Natuurwet wordt beoogd, een drietal bestaande Natuurwetten, te weten de Boswet (1968), de Natuurbeschermingswet 1998 en de FFW te vervangen. Dat zou dan mede zijn ingegeven doordat de bestaande wetten weliswaar een adequate bescherming bieden, maar dat deze (te) complex zouden zijn, mede door latere aanpassingen². Dat laatste zou dan in het bijzonder voor de FFW gelden³. Daarnaast zouden

¹ Zie in deze overigens ook: 'Ecologische effecten van de natuurwetgeving (MNP, 2007)'.

² Feitelijk hangen de vele latere aanpassingen van zowel de Natuurbeschermingswet als de FFW er overigens mede mee samen, dat Nederland de Europese richtlijnen dienaangaande niet adequaat in haar nationale wetgeving had verwerkt, waarna deze na uitspraken van zowel het Hof van Justitie als ook de Raad van State alsnog dienden te worden bijgesteld.

³ De FFW zoals deze door Nederland oorspronkelijk was vastgesteld, heeft de rijksoverheid eigenlijk vooral op eigen gelegenheid telkenmale bijgesteld, aangezien zij van mening was dat die oorspronkelijk wet kennelijk teveel bescherming gaf aan voorkomende plant- en diersoorten en

de bestaande wetten te veel beperkingen opleggen aan economische ontwikkelingen, zodat ook in die zin naar mogelijkheden zouden moeten worden gezocht om de ecologie en de economie meer dan thans het geval is met elkaar te verbinden⁴. Tenslotte wordt gezocht naar een bepaalde harmonisatie van de betreffende wetten⁵, evenals de bevoegdheden daar te leggen, waar ook de verantwoordelijkheden (zouden) liggen

Bezien we dan de Natuurwet zoals deze thans voorligt, althans in ontwerp, dan wordt duidelijk dat in de nieuwe natuurwet, behalve de beoogde harmonisatie die op zich als positief wordt beoordeeld, eigenlijk de bestaande bescherming van natuurgebieden en dan met name van soorten vrijwel volledig wordt geschrapt, met uitzondering dan van de bescherming voor de Natura 2000 gebieden (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden) en Europees beschermde soorten (vogels en ook Habitatrichtlijn, Bijlage IV-soorten), zij het dat ook die bescherming in de nieuwe Natuurwet o.i. verder wordt gemarginaliseerd. Kennelijk kiest het kabinet er dan ook voor om in de nieuwe wet niet een adequate bescherming van de natuur centraal te stellen, maar om de (ongelimiteerde) economische ontwikkeling van het land geen strobreed (meer) in de weg te leggen. In die zin wordt feitelijk, ook in juridische zin, gebroken met de eeuwenlange traditie van Nederland, ook als godsland, op het gebied van (actieve) Natuurbescherming⁶. Tezamen met de eerdere marginalisatie van de EHS, zoals deze met het 'Bestuursakkoord, deelakkoord Natuur' thans ter besluitvorming voorligt, leidt de voorliggende Natuurwet, die een adequate bescherming van zowel gebieden als soorten o.a. wezenlijk teniet doet, er o.i. dan ook toe dat veel soorten in Nederland, dus ook soorten waarvoor Nederland een internationale verplichting heeft, zullen uitsterven. In die zin moet de nieuwe Natuurwet dan ook niet alleen strijdig worden geacht met ook door Nederland geratificeerde Verdragen en Richtlijnen (denk met name aan het Verdrag van Bern, het Verdrag van Bonn, het Biodiversiteitsverdrag, de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn)⁷, maar legt zij tegelijkertijd ook de bijl. aan (de wortels van) een duurzame ontwikkeling van Nederland, waar de biodiversiteit al zo sterk onder druk staat⁸.

Als Nederland zich ook echt duurzaam wil ontwikkelen, waarvoor zij o.i. zeker op wereldschaal als (meer) ontwikkeld land een bijzonder verantwoordelijkheid draagt, dient o.i. daarbij een adequate bescherming van de natuur en het landschap, dus de groene waarden, o.i. als wezenlijk te worden beschouwd. Aangezien die groene waarden en dan in het bijzonder de biodiversiteit al zo sterk onder druk staat, ligt er vanuit dat algemene perspectief van een duurzame ontwikkeling van Nederland juist op dat gebied dan ook een grote opgave. Door nu feitelijk binnen de gegeven natuurwetgeving (nog) meer ruimte te geven aan economie boven ecologie, zal het duidelijk zijn dat die balans tussen de kapitalen Planet, People en Profit uiteindelijk nog negatiever voor het groene kapitaal, dus voor de natuur (en ook het landschap) zal uitpakken⁹.

daardoor de economische ontwikkeling teveel zou worden geschaad. Op basis van een AMvB, art 75 FFW, ook wel het Vrijstellingsbesluit genaamd, is dan ook later voor een groot aantal beschermwaardige soorten (de zogenaamde categorie 1-soorten) alsnog een algemene vrijstelling opgenomen en biedt de wet eigenlijk alleen nog voor zogenaamde bijzondere soorten (categorie 2-soorten) en strikt beschermwaardige soorten (categorie 3-soorten) een bepaalde mate van bescherming. Met name die wijziging maakte de betreffende wet wel iets complexer, maar als je eenmaal in de doorgevoerde wijzigingen was ingevoerd, waren ook deze eenvoudig te doorgronden.⁴ Overigens heeft het Hof van Justitie meerdere malen bepaald, dat economische vereisten bij bijvoorbeeld de selectie, aanwijzing en de afbakening van Natura-2000 gebieden geen rol mogen spelen en dat deze niet in aanmerking mogen worden genomen als een algemeen belang van hogere orde dan het door de richtlijn nagestreefde milieubelang (zie overigens ook de 'Memorie van Toelichting, pag. 67)

⁵ Zie in deze overigens ook het rapport 'Over wetten van de Natuur - Evaluatie van de natuurwetgeving bevindingen en beleidsconclusies (LNV, 2008)'

⁶ Zie o.a. ook 'De natuur als Bondgenoot - De wereld van Heimans en Thijssen in historisch perspectief (Coesl, M. et al., 2007)'

⁷ Zie in deze overigens ook het rapport 'Natura 200 in Nederland Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen (PBL, 2011)'

⁸ Zie hiertoe de ook al eerder in een voetnoot aangehaalde 'Balans van de leefomgeving (PBL, 2010)', evenals op provinciaal niveau 'De Staat van Utrecht 2010 (Telos, 2010)'

⁹ Door ook binnen de Natuurwet zelf meer ruimte vrij te maken voor economische ontwikkelingen, zal dat ongetwijfeld ten koste gaan van de natuur en het landschap en dus het groene kapitaal. Daarbij wordt dan tevens uit het oog verloren dat van de natuur en ook het landschap een enorme

Laat wel voorop worden gesteld, dat voornoemde organisaties er een groot voorstander van zijn, dat het Rijk zoals zij feitelijk in de Natuurwet aankondigt alsnog een Natuurvisie opstelt. Wat daarbij evenwel verbaast is dat het Rijk ten behoeve van de voorliggende wet niet eerst die Natuurvisie heeft opgesteld, zodat ook duidelijk is welke natuurdoelen het Rijk wil realiseren¹⁰. Wetten staan immers ten dienste aan algemene doelen die het Rijk zich stelt, mede in lijn met bovennationale doelen.

Centrale doelstelling van de Natuurvisie zou o.i. met name moeten zijn, het duurzaam (en dus robuust) in standhouden van de natuurlijke levensgemeenschappen/ecosystemen, evenals soorten, zoals deze in Nederland (in potentie kunnen) voorkomen, mede in relatie tot de die in Europa/Aarde¹¹, aangezien de natuur zich immers niet aan landsgrenzen houdt¹². De basis voor de instandhouding en met name ook de verbetering van de kwaliteiten (en dus levensvatbaarheid) van de in Nederland voorkomende natuurlijke levensgemeenschappen (inclusief bijbehoren soorten) is feitelijk gelegd met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), zoals deze voor het eerst in het 'Nationale Natuurbeleidsplan (LNV, 1990)' is opgenomen, inclusief de daarbij behorende planologische basisbescherming. Niet alleen werd daarbij voorgesteld om bestaande natuurgebieden te vergroten, maar deze ook op basis van Ecologische verbindingen (EVZ's) tot een nationaal duurzaam natuurnetwerk te ontwikkelen¹³. Aangezien ondanks de inmiddels binnen het kader van de realisatie van de EHS genomen maatregelen de achteruitgang van (bepaalde) levensgemeenschappen en ook (bijbehorende) soorten nog steeds niet kon worden gestopt, ook al was deze op zich nog niet voltooid, zijn aan die EHS later in het kader van nota: 'Natuur voor mensen, mensen voor Natuur (LNV, 2000)' alsnog de zogenaamde robuuste verbindingen aan toegevoegd, teneinde het natuurnetwerk meer robuust te maken. Heden ten dage moeten die robuuste verbindingen feitelijk van nog groter belang worden geacht, ook gezien de klimaatverandering¹⁴.

Naast haar verantwoordelijkheid voor de nationale natuur in het algemeen, zoals deze o.a. is verankerd in de EHS en het beleid ten aanzien van de natuur in de zogenaamde witte gebieden (o.a. weidevogelgebieden), heeft Nederland natuurlijk ook een bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van natuurgebieden waar habitats/leefgebieden voorkomen van levensgemeenschappen, evenals soorten, waarvan de bescherming op Europees niveau van belang worden geacht. Wat betreft vogels en hun leefgebieden gaat het dan om de 'Vogelrichtlijn (1986)' en voor de overige soorten en hun leefgebieden om de 'Habitatrichtlijn (1992)'. De gebieden die onder de betreffende richtlijnen zijn aangewezen worden inmiddels aangeduid als de zogenaamde 'Natura-2000-gebieden', die uiteindelijk de basis (moeten) vormen voor het beoogde Pan-Europese Ecologische Netwerk¹⁵. Dat in de nog op te stellen Natuurvisie dan ook aan die gebieden, evenals hun relatie met het Pan-

toegevoegde economische waarde uitgaat, die zich niet alleen laat uitdrukken in vaak minder direct tastbare waarden (zie o.a. ook het rapport: 'Wat de natuur de mens biedt - Ecosysteemdiensten in Nederland (PBL, 2011)', maar ook in direct toegevoegde economische waarden (zie hiertoe met name ook analyses van het adviesbureau Triple E, zoals 'Het geld groeit op onze Heuvelrug (Bade, T, 2005)' en 'Geld als water (Bade, T., 2007)'. Tevens blijkt uit diverse analyses van het Planbureau van de Leefomgeving dat met name een hoogwaardige natuur en landschap ook een belangrijke bijdrage levert aan een goed vestigingsklimaat voor (inter)nationale bedrijven (zie in deze o.a. 'Ex ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (PBL, 2011)').

¹⁰ Dat bij het opstellen van die Natuurvisie mede gebruik wordt gemaakt van de natuurverkenning die het PBL thans opstelt spreekt uiteraard voor zich (zie ook <http://themasites.pbl.nl/natuurverkenning>).

¹¹ Wat betreft Europa gaat het dan om het zogenaamde PAN-Europees Ecologisch Netwerk.

¹² Voor een overzicht van de voor Nederland karakteristieke levensgemeenschappen (inclusief bijbehorende karakteristieke plant- en diersoorten) kan o.a. worden verwezen naar het 'Handboek Natuurdoeltypen (Alterra, 2005)'.

¹³ Voor zover bij de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. en het IVN-De Bilt e.o. bekend heeft de Nederlandse EHS later ook als voorbeeld gediend voor het Pan-Europese Ecologisch Netwerk zoals dat thans wordt vormgegeven op basis van de op de Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen zogenaamde Natura-2000 gebieden.

¹⁴ Zie ook het rapport: 'Robuuste verbindingen en klimaatverandering (Alterra, 2009)'.

¹⁵ Zie voor een overzicht van de als zodanig aangewezen gebieden (inclusief bijbehorende doelsoorten) de rapporten: 'Europese natuur in Nederland (Schaminée, J., et al., 2009), respectievelijk 'Hoog Nederland', 'Laag Nederland' en 'Zee en kust'.

Europese Ecologische Netwerk als totaal, bijzondere aandacht wordt gegeven, spreekt voor voornoemde organisaties als vanzelf. Ook al aangezien de in Nederland als zodanig aangewezen Natura-2000 gebieden tamelijk geïsoleerd van elkaar zijn gesitueerd, moet voor het overleven van de daarbinnen als doelsoort aanwezige soorten, met name ook de realisatie van een volwaardige EHS van groot belang worden geacht¹⁶.

Zoals bekend, wordt thans door het Kabinet binnen het kader van haar algemene bezuinigingsdoelstelling (van 20%) een bovenproportionele bezuiniging (van 70 %) op de natuur doorgevoerd, waarbij niet alleen de oorspronkelijke opgave zoals deze voor de EHS voorlag wordt herijkt, maar ook sterk wordt bezuinigd op het beheer. Zoals de voorstellen er thans in het kader van het zogenaamde 'Bestuursakkoord, deelakkoord Natuur' liggen, zal wat de EHS betreft deze dan niet alleen ten opzichte van de eerder in het Nationaal Natuurbeleidsplan, respectievelijk de nota: 'Mensen voor natuur, natuur voor mensen' neergelegde doelstelling sterk worden verkleind, maar zal ook van de aanleg van de zogenaamde robuuste verbindingen worden afgezien, waardoor feitelijk van een aangesloten natuurnetwerk geen sprake meer zal (kunnen) zijn¹⁷. Dat zal ongetwijfeld tot een verdere achteruitgang van soorten leiden¹⁸. Naar verwachting zal dit uiteindelijk zodanig desastreus zijn, dat Nederland niet aan haar internationale verplichtingen kan voldoen¹⁹. Daarbij gaat het dan in het bijzonder om het Verdrag van Bern en het Verdrag van Bonn, evenals het Biodiversiteitsverdrag, waar het de algemene bescherming van *alle* in Nederland voorkomende soorten betreft én de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn wat betreft de gunstige staat van instandhouding van soorten (en ook Habitats) die op Europees niveau als strikt beschermingswaardig worden geacht.

Teneinde het in de Natuurvisie uitgestippelde natuurbeleid, ook gezien de internationale verplichtingen, op adequate wijze te kunnen implementeren, dient deze o.i. niet alleen te worden opgenomen in diverse beleidskaders, maar ook wettelijk te worden verankerd. Wat de relevante beleidskaders betreft, kan dan behalve aan de (meer) sectorale beleidskaders, zoals een (herzien) Nationaal Natuurbeleidsplan, in eerste instantie worden gedacht aan de diverse ruimtelijke Structuurvisies zoals deze op de onderscheiden overheidsniveaus (rijk, provincie en lokaal) worden vastgesteld. Bij de rijksoverheid gaat het dan dus in het bijzonder om het (integrale) 'Structuurschema Infrastructuur en Ruimte (SVIR)'. In dergelijke visies worden dan ruimtelijk gezien de (planologische) grenzen van bepaalde gebieden aangegeven, maar voor een adequate bescherming van voorkomende levensgemeenschappen en (bijbehorende) soorten moet o.i. daarnaast ook een echt (aanvullende) wettelijke bescherming onmisbaar worden geacht. Wat dat laatste betreft moet o.i. dan de voorliggende nieuwe Natuurwet de basis bieden²⁰.

Bezien we vanuit bovenstaande de nieuwe Natuurwet, dan valt allereerst op dat de EHS en dan natuurlijk in het bijzonder het 'Nee, tenzij-regime', zoals dat overeenkomstig de Nota Ruimte, evenals de nieuwe 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte' (en bijbehorende AMvB) voor de EHS van kracht is²¹, niet in de nieuwe Natuurwet is verankerd, terwijl dat o.i. wel van wezenlijk belang moet worden, niet alleen t.b.v. een adequate bescherming van de natuur op nationaal niveau, maar ook op internationaal niveau. Dit wordt mede met name van belang geacht, aangezien thans het 'Nee, tenzij-regime' voor de EHS lang niet altijd op lokaal niveau adequaat planologisch-juridisch is verankerd. Bij hetgeen o.i. dan in de nieuwe Natuurwet

¹⁶ Zie ook wat dit betreft het eerder al in een van de voetnoten aangehaalde rapport 'Natura 2000 in Nederland Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen'

¹⁷ Overigens is de Stichting Milieuzorg Zeist e.o./IVN-De Bilt e.o. niet bij voorbaat tegen een herijking van de EHS maar dan wel op een ecologische grondslag

¹⁸ Zie voor de staat van de Nederlandse natuur overigens ook de zogenaamde 'Natuurbalansen' zoals deze tweejaarlijks door het MNP, thans PBL, worden uitgebracht

¹⁹ Zie in deze ook het rapport. 'Herijking van de EHS - Quickscan van de varianten (PBL, 2011)'

²⁰ Juist om de natuur in Nederland ook echt adequaat te kunnen beschermen is door diverse partijen voorgesteld om tot een Basisnatuurwet te kunnen komen, hetgeen door de Stichting Milieuzorg Zeist e.o./IVN-De Bilt e.o., uiteraard wel afhankelijk van de invulling daarvan, van harte wordt ondersteund

²¹ Zie wat betreft de (planologische) verankering van de (herijkte) EHS in de 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte', onder 'Nationaal belang' nummer 11'

wettelijk zou moeten verankerd, zou dan rechtstreeks moeten worden aangesloten bij de 'Spelregels EHS (LNV, 2007)', zij het dat voornoemde organisaties wel van mening zijn dat op de EHS, zoals dat aanvankelijk ook in de Nota Ruimte was verankerd, de zogenaamde 'externe werking' wederom van toepassing zou moeten worden verklaard²².

Wat verder direct opvalt is dat in de nieuwe Natuurwet de bescherming die de huidige natuurwetten (Boswet, Natuurbeschermingswet en FFW) bieden zowel aan bepaalde gebieden, als met name ook aan soorten, alsmede de wijze waarop deze dan uiteindelijk worden beschermd, feitelijk wordt losgelaten. Zo wordt wat de gebieden betreft de zogenaamde Natuurmonumenten niet langer expliciet beschermd en worden soorten in de nieuwe Natuurwet feitelijk alleen nog strikt beschermd, voor zover Nederland daarvoor een Europese verplichting heeft, dus alleen nog die soorten die als zodanig binnen het kader van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn als beschermwaardig zijn aangewezen. Dat zal er naar onze verwachting toe leiden, zoals ook hiervoor al aangegeven, dat de kwaliteit van de Nederlandse natuur, die met de beoogde herijking van de EHS, evenals de (voorgenomen) bezuinigingen op het beheer, al zo sterk onder druk staat, nog verder achteruit zal gaan. Bovendien moet een dergelijke vermindering van de bescherming van gebieden en ook soorten o.i. strijdig worden geacht met de internationale regelgeving en wat de soorten betreft dan in het bijzonder het zogenaamde Verdrag van Bern en ook het Biodiversiteitsverdrag²³.

Tenslotte valt het in de nieuwe Natuurwet op dat het Rijk haar rol als bevoegd gezag bij de gegeven wetgeving voor een belangrijk gedeelte (verder) overhevelt naar de provincies. Met name wat betreft de FFW hebben voornoemde organisaties daarover hun bedenkingen, aangezien voor wat betreft de in het geding zijnde soorten er thans voor de provincies geen duidelijk toetsingskader is, waarvan bij de Natura-2000-gebieden met de daartoe in de zogenaamde aanwijzingsbesluiten opgenomen 'instandhoudingsdoelen' wel sprake is. Bij de toetsing aan de FFW gaat het immers over het waarborgen van de 'gunstige staat van instandhouding' van bij bepaalde activiteiten/(ruimtelijke) projecten in het geding zijnde soorten, hetgeen afhankelijk van de soort een toetsing inhoudt op nationaal, hetzij regionaal of lokaal niveau. Een dergelijke toetsing hoort o.i. dan ook bij het Rijk, aangezien o.i. alleen zij op basis van beschikbare gegevens/data kan toetsen of aan d(i)e overeenkomstig Europese regelgeving gestelde eisen (zie met name ook de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn) kan worden voldaan.

2. Specifieke aspecten

Zoals ook onder het kopje: 'Algemeen' al aangegeven, heeft men met de nieuwe Natuurwet de drie wetten die thans onder één Wet zijn gebracht, dus de Boswet, de Natuurbeschermingswet en de FFW, niet alleen geharmoniseerd, maar daarbij tegelijkertijd ook de zogenaamde nationale koppen, zo daar dan al van gesproken kan worden, uit de betreffende wetten gehaald. Nu zijn de voornoemde organisaties natuurlijk niet tegen een bepaalde harmonisering, aangezien deze op zich de gebruiksvriendelijkheid kan bevorderen, mits dat dan natuurlijk niet ten koste van de bescherming van de natuur en in wezen ook van het landschap gaat. Bezien we evenwel de nieuwe voorliggende Natuurwet, dan wordt duidelijk dat men met de betreffende harmonisering tegelijkertijd ook een aantal wettelijke beschermingsregimes loslaat of dat deze minder strikt worden, kennelijk met name om aan de economie meer ruimte te geven. In het bijzonder gaat het dan om:

- de bestaande beschermingsregimes voor de Natura 2000-gebieden die feitelijk minder strikt worden, aangezien voor activiteiten waarvan (vooralsnog) geen significante invloed op de zogenaamde instandhoudingsdoelen uitgaat geen vergunning meer noodzakelijk is;
- de 'Natuurmonumenten' zoals deze in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 waren aangewezen, inclusief de daarbij behorende 'externe werking', die niet langer

²² Bij 'externe effecten' gaat het dan om effecten van activiteiten/projecten die op zich buiten het betreffende gebieden plaatsvinden/zijn geprojecteerd, maar in het natuurgebied zelf door verstoring (door bijvoorbeeld licht en geluid) wel tot een significante aantasting van wezenlijke waarden leiden.

²³ Zie daartoe wat betreft het Verdrag van Bern met name de zogenaamde Preambule en ook art. 1, lid 1 en wat betreft het Biodiversiteitsverdrag de art. 8 en 9.

overeenkomstig de daartoe in de betreffende wet gegeven beschermingsregimes (inclusief de zogenaamde 'externe werking') worden beschermd;

- de strikte bescherming van soorten die feitelijk wordt teruggebracht tot die soorten die overeenkomstig Europese regelgeving als zodanig dienen te worden beschermd en dan in het bijzonder de soorten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Voor de overige soorten beroept men zich alleen nog op de algemene zorgplicht (zie de Natuurwet, art 1.8), als het verbod deze opzettelijk te doden (zie de Natuurwet, art 3.1 (m.b.t. vogels) en art 3.5 (Habitatrichtlijnsoorten) en art. 3.11 (overige soorten);
- er voor bepaalde vogelsoorten (denk met name aan de grauwe gans, de kolgans en de smient), evenals bepaalde diersoorten (denk met name aan het edelhert, het damhert, het ree en het wild zwijn), de jacht feitelijk wordt vrij gegeven.

Op de gevolgen hiervan, mede tegen het licht van bestaande (inter)nationale wetgeving, zal in het onderstaande nader worden ingegaan, waarbij voor zover mogelijk de hoofdstukindeling van de nieuwe Natuurwet zal worden gevolgd. Eerst zal evenwel worden ingegaan op een aantal algemene bepalingen/voorzieningen uit de nieuwe Natuurwet, die in algemene zin voor de bescherming van gebieden en soorten relevant moeten worden geacht

2.1. Algemene voorzieningen (Natuurwet, artikel 1)

Centraal hierbij staat met name de algemene 'zorgplicht', zowel voor in het wild levende planten en dieren en voor Natura-2000 gebieden (zie de Natuurwet, art. 1.8)

Op zich zijn voornoemde organisaties wel verheugd, dat in de nieuwe Natuurwet - overigens in lijn met de oorspronkelijke FFW - een algemene zorgplicht voor in het wild voorkomende planten en dieren is opgenomen, die dan overeenkomstig de 'Memorie van Toelichting' tevens zou gelden voor hun directe leefomgeving en bij dieren dus (ook) voor hun foerageergebieden, rust- en voortplantingsplaatsen (zie ook de 'Memorie van Toelichting', pag. 215). Wat evenwel opvalt is dat de zorgplicht voor de leefgebieden van planten en dieren dan wel in de gegeven 'Memorie van Toelichting' is aangegeven, maar kennelijk niet expliciet in de wet zelf, terwijl dat o.i. nu juist wel wezenlijk wordt geacht, aangezien de (actieve) bescherming van de leefomgeving van planten en voor dieren met name ook de (actieve) bescherming van hun foerageergebieden, rust- en voortplantingsplaatsen van wezenlijk belang voor hun overleven moet worden geacht.

Waar de voornoemde organisaties zich eveneens met name zorgen over maken is dat de algemene zorgplicht moeilijk bestuursrechtelijk zal zijn te handhaven, ook al aangezien toch onduidelijk blijft wat een zorgplicht dan in de praktijk betekent. In die zin geven de voornoemde organisaties er toch de voorkeur aan, dat er naast de algemene zorgplicht, de zorgplicht zich uiteindelijk niet alleen in de nieuwe Natuurwet laat vertalen in een algemeen verbod op het (opzettelijk) doden van de dieren zelf (zie overigens ook de betreffende artikelen 3.1 (vogels) en 3.5 (Habitatrichtlijnsoorten) en 3.11 (overige soorten)), maar tevens op het vernielen, verstoren, etc., in wat voor vorm dan ook, van hun leefomgeving, van planten en van de foerageergebieden, rust- en voortplantingsplaatsen van dieren. Een dergelijk verbod zou dan dus niet alleen voor zogenaamde soorten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, bijlage IV, moeten gelden (zie ook de Natuurwet, de artikelen 3.1 en 3.8), maar tevens voor de overige te beschermen soorten en dan in het bijzonder de zogenaamde 'rode lijst-soorten' die al kwetsbaar zijn. Alleen zo kan o.i. de duurzame instandhouding van de in de Nederland voorkomende soorten ook echt adequaat worden gewaarborgd.

Wat de handhaving van de algemene zorgplicht betreft, wordt trouwens overeenkomstig de wet de voorkeur gegeven aan een bestuurlijke i.p.v. een strafrechtelijke handhaving, maar zou o.i. ook gezien de aard van bepaalde activiteiten in sommige gevallen ook een strafrechtelijke aanpak voor de hand liggen, zoals in een recent voorbeeld waarbij een dassenburcht als 'springschans' bij het motorcrossen werd gebruikt

Verder is bepaald, zij het in het hoofdstuk 8 'Overig', dat alleen nog direct beroep tegen binnen het kader van de nieuwe Natuurwet genomen besluiten kan worden aangetekend bij de Raad van State (zie ook de Natuurwet, art. 8, lid 1). Voor besluiten genomen in het kader van de Natuurbeschermingswet was dat inderdaad al het geval, maar niet voor die in het

kader van de FFW. In die zin is het dan tevens de vraag of een dergelijke versnelling van de rechtsgang niet strijdig moet worden geacht met (inter)nationale rechtsregels.

2.2. Bescherming gebieden (Natuurwet, art. 2)

Bij de bescherming van de gebieden richt de nieuwe Natuurwet zich in het bijzonder op de zogenaamde Vogelrichtlijngebieden en Habitatrichtlijngebieden, tezamen ook als de Natura-2000 gebieden aangeduid. Voor zover de Stichting Milieuzorg Zeist e.o./IVN De Bilt e.o. dat hebben kunnen toetsen zijn de bepalingen uit de Vogelrichtlijn en ook de Habitatrichtlijn wel (grotendeels) op de juiste wijze in de nieuwe Natuurwet doorvertaald, mede in acht nemend bestaande jurisprudentie, maar plaatsen zij wel hun kanttekeningen bij het gegeven dat in de nieuwe Natuurwet - in tegenstelling tot het daartoe bepaalde in de eerdere Natuurbeschermingswet 1998 (zie ook de: 'Natuurbeschermingswet 1998, art. 19d) - niet langer voor activiteiten/handelingen/maatregelen waarvan (vooralsnog) geen significant effect op de instandhoudingsdoelen van het betreffende Natura-2000 gebied zou uitgaan een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet noodzakelijk zou zijn. Weliswaar zouden Gedeputeerde Staten in voorkomende gevallen dan ook over een aanschrijvingsbevoegdheid beschikken (zie ook de Natuurwet, art. 2.4, evenals de 'Memorie van Toelichting, pag. 103-104), maar als een activiteit/handeling/maatregel is uitgevoerd ben je feitelijk te laat. Zo leert de ervaring dat als voor een bepaalde activiteit/handeling/maatregel, waarvan een bepaald effect op de instandhoudingsdoelen kan worden verwacht, eerst een zogenaamde (voorheen verplichte) 'voortoets' wordt uitgevoerd, dat dan ook meteen een nader inzicht kan worden verkregen of er mogelijk (toch) sprake is van een significant effect op de instandhoudingsdoelen²⁴. Wordt een dergelijke 'voortoets' (of 'passende beoordeling') niet uitgevoerd dan blijft het feitelijk voor eenieder onduidelijk of toch niet van een significant effect sprake is. Dat brengt dus tevens een bepaalde rechtsonzekerheid met zich mee, het moet o.i. ook in strijd worden geacht met het zogenaamde 'voorzorgbeginsel' zoals dat ook volgens Europese Commissie en het Hof van Justitie op de betrokken Habitatrichtlijn, de art. 6. 3 en 6.4 van toepassing moet worden verklaard (zie in de overigens ook de Memorie van Toelichting, pag. 111-115).

Meer in het oog springend is het schrappen van alle 66 overeenkomstig de Natuurbeschermingswet 1968 aangewezen Natuurmonumenten (zie ook de: 'Memorie van Toelichting', blz. 130), die tevens als zodanig waren opgenomen in de (nieuwe) Natuurbeschermingswet 1998. Deze 66 natuurmonumenten worden thans op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 beschermd vanwege waarden als natuurschoon (stille, weidsheid, ongereptheid, nachtelijk duister) of vanwege de natuurwetenschappelijke betekenis (flora en fauna) van nationaal belang.

Voor de betreffende natuurgebieden, voor zover althans ook niet aangewezen als Natura 2000 gebied, zal daardoor de toetsing aan de zogenaamde 'externe werking' vervallen, waardoor er feitelijk direct naast de betreffende gebieden bepaalde activiteiten kunnen plaatsvinden, met grote negatieve gevolgen voor (de beleving van) de (natuur)waarden zoals deze binnen (en vaak ook buiten) de betreffende Staatsnatuurmonumenten voorkomen, waarbij het dan vaak wel gaat om natuurgebieden die als de pareltjes voor de Nederlandse natuur kunnen worden aangemerkt. Voor zover deze Staatsnatuurmonumenten tevens geen deel uitmaken van de EHS verliezen zij mogelijk dan geheel hun thans beschermde status, met uiteraard mogelijk desastreuze effecten tot gevolg.

Aangezien de betreffende Staatsnatuurmonumenten een belangrijke rol vervullen bij het behoud van de (inter)nationale biodiversiteit, zoals o.a. blijkt uit een recent door Alterra uitgevoerd onderzoek (zie ook: 'Beschermd natuurplein: Stand van zaken en toekomstige bescherming (Alterra, 2011)'), zouden de gegeven Staatsnatuurmonumenten o.i. dan ook gewoon in de nieuwe Natuurwet hun huidige beschermde status moeten behouden.

²⁴ Zie wat betreft de (juridische) betekenis van de voortoets (of 'passende beoordeling') met name ook de: 'Leidraad bepaling significantie (Steunpunt Natura 2000, 2010), evenals 'Beheer van Natura 2000 gebieden - De bepalingen van art. 6 van de Habitatrichtlijn (EU, 2000)'.

Tenslotte is wat de gebiedsbescherming betreft in de nieuwe Natuurwet - in tegenstelling tot hetgeen daartoe was bepaald in de Natuurbeschermingswet 1998 - ook niet langer de mogelijkheid (voor GS) opgenomen genomen om specifieke landschappen als 'Beschermd landschapsgezicht' aan te wijzen (zie ook de Natuurbeschermingswet 1998, art. 23), een en ander overeenkomstig het ook door Nederland geratificeerde 'Landschapsverdrag van Florence'. Weliswaar wordt dan door het kabinet in de bij de Natuurwet behorende 'Memorie van Toelichting' aangegeven, dat de bescherming van gegeven waarden ook vorm kan worden gegeven door de instrumenten waarover de lagere overheden (dus de provincies en de gemeenten) beschikken (zie ook de 'Memorie van Toelichting', pag. 131), maar de bestaande praktijk leert dat deze overheden tot op heden zelden tot nooit van hun bevoegdheden gebruik hebben gemaakt²⁵, hetgeen juist in voorkomende gevallen tot een verdere verloederings/verrommeling van gegeven waardevolle landschappen heeft geleid. Mede gezien het gegeven dat overeenkomstig de 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)' het Rijk thans tevens niet langer de verantwoordelijkheid neemt voor de eerder in het kader van de Nota Ruimte aangewezen Nationale Landschappen, betekent het schrappen van de mogelijkheid in de nieuwe Natuurwet om landschappen als 'Beschermd landschapsgezicht' aan te wijzen, dat zij feitelijk al haar verantwoordelijkheid voor de binnen Nederland voorkomende waardevolle landschappen loslaat, met (mogelijk) grote negatieve gevolgen voor de landschappelijke kwaliteiten van de betreffende landschappen²⁶. Voor de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. en IVN-De Bilt e.o. is het daarmee dan ook de vraag of het Rijk in deze niet strijdig handelt met hetgeen daartoe in het Landschapsverdrag van Florence als zodanig is aangegeven.

2.3. Bescherming van plant- en diersoorten (Natuurwet, art. 3)

Op zich natuurlijk positief dat in de nieuwe Natuurwet naast de algemene zorgplicht (zie evenwel onder het kopje 2.1: 'Algemene voorzieningen') een algemeen verbod is opgenomen voor het doden van dieren (zie ook de Natuurwet, de betreffende artikelen 3.1 (vogels) en 3.5 (Habitatrichtlijnsoorten) en 3.11 (overige soorten)). Probleem is evenwel ook hier dat alsnog is aangegeven, overigens kennelijk in lijn met het bepaalde in de Habitatrichtlijn, dat het dan om het *opzettelijk* doden van dieren zou gaan. In de praktijk zal het echter in juridische zin nog niet zo gemakkelijk zijn aan te tonen dat er inderdaad van opzet sprake is. De ervaring leert evenwel dat veel dieren (en natuurlijk ook beschermde planten) bijvoorbeeld bij zogenaamde beheers- of onderhoudsmaatregelen worden gedood, aangezien de beheerder, hetzij de aannemer die de beheersmaatregelen in opdracht uitvoert, zich vaak niet op de hoogte heeft gesteld van de eventuele aanwezigheid van (beschermde) soorten en deze dan nog alsnog worden gedood, met alle gevolgen vandie voor de levensvatbaarheid van de aanwezige populatie(s). In die zin moet het o.i. dan ook van groot belang worden geacht dat de verantwoordelijken zich ook daadwerkelijk op de hoogte stellen, alvorens maatregelen worden genomen, *of* er (beschermde) (dier)soorten aanwezig zijn in het gebied waar men voornemens is een bepaalde activiteit uit te voeren en zo ja te bezien hoe deze door het nemen van bepaalde voorzorgmaatregelen ook actief kunnen worden beschermd (zie in deze trouwens ook de diverse 'Gedragscodes' zoals deze binnen het kader van de FFW zijn ontwikkeld, evenals de zogenaamde 'Natuurkalenders').

Meer in het bijzonder wordt in de nieuwe Natuurwet o.i. feitelijk nog alleen een adequate juridische bescherming geboden aan de overeenkomstig de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn te beschermen soorten²⁷. Feitelijk wordt dan ook niet langer een strikte, dus actieve

²⁵ Een uitzondering hierop is trouwens de gemeente De Bilt die recent de Biltse Duinen op basis van haar Monumenten-, thans Erfgoedverordening, als Landschapsmonument (inclusief 'redengevende omschrijving') heeft aangewezen, waaraan overigens door de Rechtbank Utrecht vanwege het daartoe bepaalde in de Natuurbeschermingswet 1998 goedkeuring is onthouden. Voorts heeft ook de gemeente Zeist vele van haar buitenplaatsen sinds 1986 op haar Monumentenlijst opgenomen, maar is zij voornemens deze daarvan alsnog af te halen.

²⁶ Zie in deze ook 'Ex ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (PBL, 2011)'.

²⁷ Zie wat de bescherming van de soorten die als zodanig op basis van de Habitatrichtlijn, bijlage IV zijn aangewezen overigens ook 'Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC'.

bescherming geboden van de zogenaamde FFW, AMvB, art. 75, Bijlage I soorten, zoals de boommarter, de das, de ringslang, etc. Feitelijk gaat het daarbij om de actieve bescherming, evenals bijbehorende procedures van een groot aantal soorten die niet alleen typisch zijn voor de Nederlandse natuur, maar die tevens bijzonder kwetsbaar moeten worden geacht. Een van de redenen om voor de betreffende soorten een strikte bescherming los te laten, zou enerzijds de complexiteit van de FFW zijn en anderszins de bestuurlijke en bestuursrechtelijke last zijn die daarmee gepaard zou gaan. De voornoemde organisaties zijn evenwel van mening, dat beide redenen geen reden kunnen zijn hun specifieke bescherming los te laten, ook al aangezien Nederland het o.i. niet alleen aan zichzelf verplicht is de betreffende soorten adequaat actief - dus niet alleen passief via een zorgplicht en het verbod op opzettelijk doden - te beschermen, maar ook gezien de internationale verplichtingen en dan in het bijzonder het daartoe bepaalde in het Verdrag van Bern. Daar komt dan nog bij dat de huidige FFW wel degelijk qua structuur en bijbehorende gelaagde opbouw duidelijk is en gezien bestaande jurisprudentie ook bestuursrechtelijk goed hanteerbaar en uitvoerbaar is. Juist door het uitvoeren van een voor de betreffende soorten overeenkomstig de huidige FFW verplichte 'FFW-toets' kan er immers op basis van een uitgebreid nader onderzoek worden bepaald of een soort op de plek waar een bepaalde activiteit/project wordt beoogd niet alleen voorkomt, maar of door die activiteit niet tevens de vereiste 'gunstige staat van instandhouding' in het gevaar komt.

Bij het aangehaalde dient o.i. dan tevens in overweging te worden meegenomen, zoals overigens ook onder het kopje: "Algemeen" al aangegeven, dat overeenkomstig het Verdrag van Bern feitelijk aan *alle* soorten een adequate bescherming dient te worden geboden (zie ook het Verdrag van Bern en dan in het bijzonder ook de gegeven preambule en art. 1, lid 1), dus o.i. zeker voor soorten die bijzonder kwetsbaar moeten worden geacht, zoals de soorten die thans als AMvB, art. 75, Bijlage 1 soorten worden aangemerkt.

Naast een directe bescherming van soorten moet ook de bescherming van hun leefgebieden van belang worden geacht. Daartoe werd in de FFW de mogelijkheid geboden om voor soorten die een bijzondere bescherming behoeven zogenaamde 'Beschermd leefgebieden' aan te wijzen (zie ook de FFW, art. 19). In de 'Memorie van Toelichting' is aangegeven, dat daarvan nog nooit gebruik is gemaakt. De Stichting Milieuzorg Zeist e.o. en IVN-De Bilt e.o. kunnen dat niet verifiëren, maar wel is duidelijk dat bijvoorbeeld door de Provincie Utrecht een kaart is gemaakt waarop de primaire voedselgebieden van de das zijn aangegeven, evenals een document waarop de belangrijkste leefgebieden van de zandhagedis zijn opgenomen. Dergelijke kaarten en documenten moeten bij de toetsing van o.a. ruimtelijke ontwikkelingen van wezenlijk belang worden geacht, aangezien zij niet alleen een goed beeld geven van de verspreiding van de betreffende soorten, maar ook van de leefgebieden die voor hun overleven en daarmee van de soort van wezenlijk belang moeten worden geacht. Zeker daar waar het om het beschermen van specifieke soorten gaat, die voor hun overleven vaak in sterke mate afhankelijk zijn van de (natuur)kwaliteiten van de zogenaamde witte gebieden, zoals de das, moet o.i. dus de mogelijkheid dergelijke gebieden als 'Beschermd leefgebied' aan te wijzen wel degelijk van belang worden geacht, zodat bijvoorbeeld uiteindelijk ook een doorvertaling in ter plaatse van kracht zijnde bestemmingsplannen mogelijk is.

Naast de algemene bescherming die overeenkomstig art. 3.1 aan vogels, art. 3.5 aan Habitatrichtlijnsoorten en art. 3.11 aan overige soorten wordt gegeven, namelijk het verbod op niet opzettelijk doden wordt tegelijkertijd in de nieuwe Natuurwet de jacht vrijgegeven voor een aantal soorten die o.i. wel degelijk een actieve bescherming behoeven. In het bijzonder gaat het dan wat betreft vogels om de grauwe gans, de kolgans en de smient en wat de zoogdieren betreft om het edelhert, het damhert, het ree en het wild zwijn (zie ook de nieuwe Natuurwet, art. 3.18). Weliswaar hebben jagers een bepaalde verantwoordelijkheid voor het redelijk in standhouden van de betreffende populaties in hun terrein (zie ook art. 18, lid 3), wat daar ook onder moge worden verstaan, maar feitelijk is daar dan nog niet tot nauwelijks enige controle op, wellicht met uitzondering voor het ree en het damhert (zie ook de nieuwe Natuurwet, art. 3.21, lid 1). Daar komt dan nog bij dat Nederland wel degelijk een bijzondere internationale verantwoordelijkheid heeft m.b.t. de instandhouding van de grauwe gans, de kolgans en de smient, zodat het vrijgeven van de jacht voor de betreffende soorten strijdig

moet worden geacht met de wettelijke kaders die voor de betreffende soorten van kracht moeten worden geacht, zoals de Vogelrichtlijn en ook het Verdrag van Bonn. Verder biedt met name een Faunabeheerplan, dat op basis van een zorgvuldig wildbeheer binnen een bepaalde Wildbeheerseenheid is opgesteld, o i voldoende mogelijkheden om tot een zodanig stand van o.a. het edelhert, het damhert, het ree en het wild zwijn te komen, eventueel ook door aanvullende maatregelen (zoals hekwerken), dat het vrijgeven van de jacht voor het voorkomen van eventuele schade geen enkele noodzaak kent. Het gevolg van het vrijgeven van de jacht is dan ook dat eigenlijk de plezierjacht daarmee wordt bevorderd, hetgeen we in een beschaafd land als Nederland toch niet zouden moeten willen.

3. Conclusie

De thans voorliggende Natuurwet moet met vele Verdragen en ook Europese Richtlijnen in strijd worden geacht en mag o i. dan ook niet worden aangenomen. Ook gezien de reeds in Nederland aanwezige negatieve balans tussen de ecologie en de economie, waarbij de natuur steeds het onderspit delft, moet de nieuwe Natuurwet alsnog zodanig worden aangepast, dat de natuur ook echt adequaat wordt beschermd. Daarbij gaat het dan allereerst om de adequate bescherming van alle in Nederland voorkomende natuurgebieden, inclusief de gebieden die deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur (EHS). Bij die bescherming gaat het dan niet alleen om de adequate bescherming van de natuurgebieden zelf, maar ook een bescherming tegen de zogenaamde externe effecten. Daarnaast dienen natuurlijk ook *alle* in Nederland van nature voorkomende soorten adequaat te worden beschermd, zowel de soorten zelf, als ook hun leefgebieden en dan in het bijzonder de zogenaamde 'rode lijst-soorten'.

De aarde is de drager van al het leven en als we dat leven niet adequaat beschermen (en respecteren) zal er altijd van een onbalans tussen de economie en de natuur sprake zijn. Juist als we de natuur adequaat beschermen en kansen op herstel bieden, zal dat de duurzaamheid van onze aarde waarborgen en daarmee uiteindelijk ook de economie.

Tot slot een persoonlijke noot. Mede vanwege de intrinsieke waarde van de natuur en daarmee van al het leven op aarde, zou eenieder een hart voor de natuur moeten uitdragen. Vanuit die grondgedachte wens ik u en het parlement veel wijsheid toe bij de besluitvorming ten aanzien van de nieuwe Natuurwet.

Hoogachtend,


P. G. Nieuwen


B. J. J. J.

Afzender: Stichting Milieuzorg Zeist e.o.

P/a: 

