

Advies

Aanvullingswet Natuur

1. Algemeen

De Wet Natuurbescherming - gebaseerd op Europese richtlijnen - kent een sectorale insteek die is gericht op bescherming. De gedetailleerde uitwerking heeft niet alleen een uitstraling op de 162 z.g. Natura 2000 gebieden maar ook daarbuiten heeft de wet betekenis op alle activiteiten die de natuur beïnvloeden in de fysieke leefomgeving daarbuiten.

De Omgevingswet is anders van aard: Deze ziet op alle doelstellingen in de fysieke leefomgeving en is geschoeid op een integrale benadering. Er is ruimte voor lokale visies en afwegingsruimte.

De commissie ziet veel voordelen van de beoogde integratie van regelgeving van de Wet Natuurbescherming in het nieuwe omgevingsrecht, zowel voor de uitvoeringspraktijk van omgevingsactiviteiten alsook voor de invulling van het belang van natuur. Het is belangrijk dat deze voordelen expliciet worden gemaakt, alsook de manier waarop deze kunnen worden benut in de praktijk.

Die uitwerking zal – grotendeels – plaatsvinden in de nog uit te werken uitvoeringsbesluiten. Toch pleit de commissie ervoor het perspectief van de voordelen die de integratie biedt, ook in de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet concreet te maken. In het onderstaande advies wordt daarvoor een aantal bouwstenen aangereikt.

Ook in de consultatiereacties zijn daarvoor een aantal aanzetten genoemd.

2. Winst integratie versterken voor de uitvoeringspraktijk

De adviescommissie heeft als opdracht over de haar voorgelegde regelgeving te adviseren in het licht van de uitvoeringspraktijk en daarbij met name acht te slaan op de verbeterdoelen van de vernieuwing van het omgevingsrecht.

Een belangrijk winst voor de uitvoeringspraktijk van de integratie van regelgeving van de Wet Natuurbescherming in het nieuwe omgevingsrecht is dat daarmee eenvoudiger wordt natuurregelgeving vanaf het begin te betrekken en vervolgens hetzelfde spoorboekje volgt als die bekend is van de omgevingsvisie, omgevingsplan en omgevingsvergunningen. Het aspect Natuur wordt daarmee meer inzichtelijk en voorspelbaar en - vooral ook – het kan beter in samenhang met andere aspecten van de fysieke leefomgeving worden meegenomen.

Ook voor het aspect natuur zelf kunnen daarmee de kansen voor inpassing optimaal worden benut. De afweging om - ondersteunende - maatregelen voor natuur mee te nemen als onderdeel van een integrale aanpak bij 'elk' initiatief, is een belangrijke winst voor de effectuering van natuurdoelstellingen.

In de Memorie van toelichting wordt dan ook gesteld dat de aanvullingswet bijdraagt aan drie van de vier verbeterdoelen. Het vierde verbeterdoel - de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte – krijgt met de overgang van natuurregelgeving naar de omgevingswet geen extra impuls. Reden daarvoor is dat deze ruimte al maximaal is gezocht en ingevuld bij de recente inwerkingtreding van de Wet Natuurbescherming. Bovendien betekent de slechte staat van deze (Europese) natuur dat er weinig afwegingsruimte is binnen het door de EU en het Rijk geformuleerde kader.

In de Memorie van toelichting wordt erop gewezen dat de bestuurlijke ruimte kan worden vergroot door actief beleid te voeren die gericht is op verbetering van de natuur. Hierdoor ontstaat een robuuste natuur die tegen een stootje kan en bestand is tegen de effecten van het intensieve menselijke gebruik van de fysieke omgeving in Nederland. De ontwikkeling van het Nationale Natuur Netwerk heeft in de afgelopen decennia bewezen dat dit een effectieve aanpak kan zijn.

Met de overgang van de natuurregelgeving naar de Omgevingswet ontstaan er extra kansen voor deze natuurverbetering en –herstel waardoor bestuurlijke ruimte kan vergroot: Immers de rijkgepulde en gemoderniseerde gereedschapskist van de Omgevingswet komt binnen handbereik en kan ook worden ingezet voor natuurverbetering. Het gaat niet alleen om passieve instrumenten als omgevingsplan en verordeningen maar ook om inzet van actieve instrumenten als het projectbesluit, het inrichtingsbesluit en de onteigening. Met deze instrumenten kan de effectuering van actief herstel van natuur worden geborgd en daarmee kan bestuurlijke afwegingsruimte ontstaan binnen de EU-kaders. Ook kan bestuurlijke afwegingsruimte mogelijk gemaakt worden door een regionale programmatische aanpak zoals dat ook op landelijk niveau in het kader van de PAS wordt gedaan.

De commissie adviseert een aantal voorbeelden van actief beleid – bij voorkeur met een integrale (gebieds)aanpak - uit te werken in de Memorie van toelichting zodat voor de uitvoeringspraktijk inzichtelijk wordt op welke wijze een combinatie van inzet van instrumenten en investeringen bij kunnen dragen aan natuurherstel en daarmee bestuurlijke ruimte kunnen geven.

Met een dergelijke uitwerking in de Memorie van toelichting kan de winst van het invlechten van de Wet Natuurbescherming in het nieuwe Omgevingsrecht sterker gestalte worden gegeven. En wordt ook inzichtelijk op welke manier de overgang van de regelgeving van de Wet Natuurbescherming wel degelijk kan bijdragen ook aan de vierde verbeterdoelstelling en daarmee aan een goede uitvoeringspraktijk.

3. Verantwoordelijkheid gemeenten en waterschappen

In de aanvullingswet wordt ervoor gekozen gemeenten en waterschappen geen specifieke verantwoordelijkheden te geven voor herstelmaatregelen gericht op het in een gunstige staat van instandhouding brengen. Daarmee wordt voor de uitvoeringspraktijk een belangrijke beperking gelegd terwijl met de integratie van natuurregelgeving in de Omgevingswet juist voor de hand ligt de inzet van de - instrumenten van de - verschillende bestuursorganen in te zetten voor het effectueren van de doelstellingen. Zowel de gemeente als de het waterschap kunnen met de inzet van de hen beschikbaar gestelde instrumenten een belangrijke bijdrage geven aan de invulling van natuurherstel. Bovendien is een dergelijke uitsluiting in strijd met het verbeterdoel om te komen tot een samenhangende benadering. Evident is dat in zeer veel gevallen natuurherstel zonder bijv.

hydrologische maatregelen vanuit het waterschap niet mogelijk is. De huidige uitvoeringspraktijk is dat er per geval borgingsovereenkomsten worden gesloten.

De commissie adviseert in de aanvullingswet de mogelijkheid te scheppen dat ook gemeente en waterschap de hen middels de Omgevingswet beschikbaar staande instrumenten kunnen inzetten zowel voor natuurbeschermings- en herstelmaatregelen. Evident is dat daarbij gehandeld wordt conform artikel 2.2 over afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen.

4. Helderheid Rijksbelang

Met de decentralisatie van het uitvoeringsbeleid en -beheer van natuurbeleid van het Rijk naar de provincie, blijft er een evident belang voor het Rijk. Centraal in het rijks of nationaal belang staat het realiseren van doelen uit internationale verdragen en het Europese recht, alsmede de functionaliteit van een samenhangend netwerk voor natuur. Uiteraard dient daarbij onderscheid gemaakt te worden naar de natuur ^(1.) die een honorering met Europese status heeft gekregen, de natuur ^(2.) die als nationaal doel is vastgesteld zoals bij de NNN en de overige natuur ^(3.) zoals bijvoorbeeld landschapselementen in de agrarische gebieden. Het Rijksbelang is in alle drie aan de orde maar neemt af in de gebruikte volgorde van de drie genoemde categorieën en dat van andere bestuursorganen neemt toe.

Met het helder maken van het Rijksbelang kan de decentrale overheid heldere bestuurlijke afwegingsruimte worden geboden bij het gestalte geven aan het natuurbeleid en -beheer. Ook wordt duidelijk hoe met een iteratief proces tussen Rijk en provincie bestuurlijke afwegingsruimte kan ontstaan.

De commissie adviseert het nationaal belang helder te maken in de Memorie van toelichting en vervolgens uit te werken in de uitvoeringsbesluiten.

5. Monitoring in het Omgevingsrecht

Op basis van een heldere uitwerking van het nationaal belang kan de monitoring van de beleidseffectuering worden ingericht. Dit is een wezenlijk onderdeel van de beleidscyclus. Juist deze beleidscyclus ligt ten grondslag aan de stelselherziening van het omgevingsrecht. Beleidsdoelen worden vastgesteld, vervolgens uitgevoerd en gemeten. Wanneer dan blijkt dat de doelen niet worden gehaald, worden andere uitvoeringsinstrumenten overwogen.

Dit beleidscyclusstelsel heeft grote invloed op de bestuurlijke afwegingsruimte van het beleidsbepalende bestuursorgaan het Rijk alsook het beleidsuitvoerend bestuursorgaan de provincie.

De monitoring die in de Memorie van Toelichting is beschreven in relatie tot de sectorale verantwoording naar Europa en heeft met termen als gegevensverzameling een passieve uitstraling.

De commissie adviseert de monitoring nadrukkelijk ook in te hangen in de – integrale - beleidscyclus van het Rijk en te koppelen aan evaluatie, actieve inzet van afwegingsruimte en van andere instrumenten uit het Omgevingsrecht.

6. Uitvoeringspraktijk die inspeelt op de dynamiek van de natuur zelf

De Nederlandse uitwerking van de Europese verplichtingen voor de 162 Natura-2000 gebieden is helder en gedetailleerd. Deze regels voor de gebiedsaanwijzingsbesluiten worden in de nog uit te werken AMvB's opgenomen. Zij hebben belangrijke impact op de uitvoeringspraktijk. Het is daarom van belang de insteek die daarbij wordt gehanteerd in de Memorie van Toelichting nader te duiden zodat het onderdeel is van de Omgevingswet.

Voor de uitvoeringspraktijk schept de aanpak met heldere concrete doelstellingen per Natura2000-gebied duidelijkheid over de toetsing bij de vergunningverlening. Daar staat tegenover dat bij een gedetailleerde uitwerking van de regelgeving, de flexibiliteit bij de uitvoering nihil is.

Inflexibiliteit kan ook het realiseren van - Europees gedefinieerde - waardevolle natuur uitsluiten. Dit is temeer relevant omdat de natuur in zichzelf dynamisch is. En Europees gedefinieerde natuurambities (habitatstypen en soorten) ook op ruime schaal voorkomen buiten de begrensde Natura 2000 gebieden.

Met deze dynamiek van de natuur kan rekening worden gehouden door met enige regelmaat de vastgestelde gebiedsdoelen te evalueren: De omgevingswet voorziet in een aanpak met beleidscyclus. Zo kunnen op basis van een goede ecologische onderbouwing doelen aan gebieden worden toegevoegd of juist afgevoerd, nieuwe gebieden kunnen worden ingesteld en ongeschikt geworden gebieden worden afgevoerd. Uiteraard mag een verwijzing naar de dynamiek van natuur geen excuus zijn om de natuur niet adequaat te beschermen en per saldo slechts gebieden of natuurdoelstellingen af te voeren.

De commissie adviseert de systematiek van de beleidscyclus uit te werken zodat bij de invulling van de Europese ambities voortdurend aangesloten wordt bij de kansen voor effectuering van ecologische doelen in de uitvoeringspraktijk. Daarmee wordt het invlechten van het natuurbeschermingsrecht in het omgevingsrecht versterkt.

De commissie juicht het toe dat een expertgroep is ingesteld die in vervolg op het refittraject Vogel- en Habitatrichtlijn zich buigt over de mogelijkheden voor meer ruimte bij de wijze waarop Nederland zelf gestalte heeft gegeven aan de implementatie en uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Met name is de vraag of naar de toekomst met meer flexibiliteit en minder detaillering in de Nederlandse toepassing, de effectuering van de Europese doelstellingen dichterbij komt. Met een actief evaluatieregime zoals dat hierboven is beschreven kunnen kansen in de uitvoeringspraktijk worden benut.

7. Beheerplan

In een beheerplan per natuurgebied wordt het maatregelenpakket vastgelegd waarmee invulling wordt gegeven aan de instandhoudingsmaatregelen voor dat gebied. Het is een gebiedsprogramma voor het aspect natuur. Een belangrijk onderdeel van een beheerplan voor de uitvoeringspraktijk is de limitatieve beschrijving van de activiteiten waarvoor geen vergunning nodig is.

Het beheerplan is als type programma al opgenomen in de Omgevingswet (artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid). Een programma ex Omgevingswet wordt opgesteld door een bestuursorgaan en heeft alleen werking naar - de inspanningen van - het bestuursorgaan zelf. Doorwerking van een programma naar andere bestuursorganen en burgers kan gestalte worden gegeven via de AMvB's, verordeningen en omgevingsplan. De (toelichting op de) aanvullingswet voorziet niet in een dergelijke doorwerking voor de maatregelen in het beheerplan.

De commissie adviseert, voor consistentie bij het invlechten van het natuurbeschermingsrecht in de omgevingswet, helder uit te werken dat de aspecten van een beheerplan die een doorwerking beogen naar andere bestuursorganen of burgers, opgenomen worden in de daarvoor ingerichte instrumenten als AMvB, verordeningen van provincie en waterschap en omgevingsplan.

In de toelichting op artikel 2.3 beheerplannen, is opgenomen dat de bevoegde bestuursorganen vooraf moeten hebben ingestemd met de maatregelen van het beheerplan. Voor de adviescommissie is onduidelijk waarom hier wordt afgeweken van artikel 2.2 omgevingswet waarin de uitgangspunten voor afstemming en samenwerking zijn geformuleerd.

In het verlengde hiervan vraagt de commissie zich af of een beheerplan als verplichte figuur in het omgevingsrecht moet worden opgenomen in gevallen waarin volstaan kan worden met de opname van de - voor de burger - relevante aspecten in de AMvB, verordeningen van provincie en waterschap en omgevingsplan. Ingeval er ook andere maatregelen nodig zijn, kunnen deze onderdeel zijn van een – niet verplicht - integraal gebiedsprogramma voor het natuurgebied zelf of van een gebiedsprogramma van een groter gebied waarbij ook voorzien wordt in de inpassing van het natuurgebied.

8. Enkele overige punten

a. In artikel 16.53a (passende beoordeling) wordt verwezen naar 'een plan of een project als bedoeld in de habitatrichtlijn'. Een dergelijke formulering schept weinig duidelijkheid voor een initiatiefnemer. De commissie adviseert in de toelichting van de wet een doorvertaling op te nemen van deze Europese verplichting naar de terminologie in het nieuwe omgevingsrecht als omgevingsvisie, omgevingsplan, omgevingsvergunning, gebiedsprogramma, gedoogplicht. Dit wordt mede ingegeven doordat jurisprudentie bij het vigerend recht weliswaar helderheid maakte voor de voorliggend kwestie maar voor toekomstige kwesties weer vragen oproep bij de burger. Het heeft de voorkeur dat de wetgever hierbij vooraf - zo veel als mogelijk - helderheid maakt.

b. Een van de beoordelingsregels van de omgevingsvergunning voor een natuurbelastende activiteit is de toets op significant negatieve gevolgen. Er dient zekerheid te worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast door de activiteit. Afgelopen jaren is hierover een groot aantal juridische uitspraken gedaan. De commissie adviseert op basis hiervan het begrip significant als wetgever uit te werken om risico's op onnodige onderzoekslasten te reduceren en daarbij ook te verkennen of op onderdelen een normstelling nodig en mogelijk is.

c. Voor de nationale parken wordt in de wet alleen de natuurwaarde benoemd. In de uitvoeringspraktijk is de steeds duidelijk geworden dat de ontwikkeling van deze parken alleen succesvol is op langere termijn indien deze vanuit het betrokken gebied zelf, met veel inzet vanuit

ook de economische bijdragen als regionale economie, toerisme en recreatie, gedragen en ondersteund wordt. Juist een dergelijke integrale kijk op de fysieke leefomgeving past goed in de filosofie van de omgevingswet. Het zou jammer zijn die bredere invulling niet te benutten.

d. In artikel 1.3 wordt ingevoegd ‘..ook vanwege de Intrinsieke waarde van natuur’. Dit roept de vraag of natuur boven de andere waarden van de omgeving staat en of deze formulering gevolgen heeft bij een integrale aanpak van de fysieke leefomgeving in de uitvoeringspraktijk?