

25. NVB Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw
en Innovatie
Postbus 20101
2500 EC Den Haag

T.a.v. Dhr. Dr. H. Bleker

Postadres
Postbus 620
2270 AP Voorburg
Secretariaat
Huijze Middenburg
Westerinde 28
2275 AE Voorburg
Telefoon [REDACTED]
Fax [REDACTED]
E-mail info@nvb-bouw.nl
Internet www.nvb-bouw.nl

Voorburg, 16 november 2011

Ons kenmerk: JG/FN/hr/193

Betreft: Internetconsultatie nieuwe Natuurwet

Geachte heer Bleker,

Met veel interesse heeft NVB Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers het wetsvoorstel Regels voor de bescherming van de natuur (Wet natuur) en de Memorie van Toelichting gelezen. NVB is een vereniging van ontwikkelaars en projectontwikkende bouwbedrijven. De rode draad die deze bedrijven met elkaar verbindt is de projectontwikkeling. Vanuit de projectontwikkeling zijn de bedrijven betrokken bij de procedures, die voorafgaan aan het bouwen, het zogenaamde voortraject, waaronder de natuurregelgeving, waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft.

NVB ziet in de nieuwe Natuurwet een aantal duidelijke voordelen, die kunnen leiden tot de voor onze sector zo noodzakelijke procesversnelling. NVB doet tevens suggesties tot verdere deregulering, met name ten aanzien van de bescherming van planten en dieren. Ondanks de waardering voor het wetsvoorstel, is NVB bang dat de nieuwe wet op onderdelen tot complexere procedures leidt. NVB heeft vooral zorgen dat vanuit de provincies wildgroei dreigt. De beoogde overheveling van taken van het Rijk naar de provincies, kan er toe leiden dat de 12 provincies mln of meer ieder een eigen beleid gaan voeren. Zo nodig zal daarom – in geval van wildgroei – coördinatie vanuit het Rijk moeten plaatsvinden. Het NVB-commentaar op het voorstel tot de Natuurwet volgt hieronder.

In hoeverre levert de nieuwe Natuurwet een bijdrage aan de met deze wet beoogde vereenvoudiging van regelgeving?

Blijkens de Memorie van Toelichting beoogt de nieuwe Natuurwet onder meer een vereenvoudiging van de huidige systematiek, zoals neergelegd in de Natuurbeschermingswet, de Flora-en Faunawet en de Boswet. Wij onderschrijven deze doelstelling volledig. Terecht geeft het Kabinet in de Memorie van Toelichting aan, dat het huidige stelsel zeer complex is. De voor de praktijk zeer bruikbare publicatie 'Praktijkids Milieuregelgeving in het bouwproces' van het Instituut voor Bouwrecht waarschuwt zelfs betrokken partijen op diverse plaatsen voor de regelgeving omtrent natuurbescherming, omdat deze zeer complex en weinig doorzichtig is voor de bouwpraktijk. Wij hebben daarom gekeken naar in hoeverre de nieuwe wet een einde maakt aan deze praktijkproblemen. Wij menen dat de nieuwe wet zeker op onderdelen een substantiële bijdrage levert tot vereenvoudiging, doch op andere onderdelen de systematiek juist weer complexer maakt.



Overheveling van zoveel mogelijk taken ten aanzien van de natuurbescherming naar de provincies betekent een verbetering. Momenteel zijn meerdere bestuurslagen, te weten zowel het Rijk als de provincies op basis van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet, de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, de Ecologische Hoofdstructuur en de Boswet betrokken bij de uitvoering van natuurwetgeving. Daarnaast hebben provincies op basis van de Wet milieubeheer ook nog eens de zelfstandige bevoegdheid verordeningen op te stellen voor milieubeschermingsgebieden. En soms hebben ook gemeenten eigen verordeningen, denk bijvoorbeeld aan de gemeentelijke regelgeving omtrent bomen, zoals neergelegd in de APV. Deze omvangrijke en via diverse bestuurslagen verdeelde bevoegdheden maakt het voor partijen betrokken bij het ontwikkelen en bouwen alleen al om deze reden bijzonder lastig. Daarom zien wij een overheveling van zoveel mogelijk taken richting provincies – zoals geregeld in de nieuwe Natuurwet – als een duidelijke verbetering.

Maar.... gevaar voor wildgroei dreigt bij gemeenten en provincies. Daarom is coördinatie vanuit Rijksoverheid noodzakelijk. Ons enthousiasme wordt echter behoorlijk getemperd, omdat deze beoogde vereenvoudiging ook het gevaar met zich meebrengt dat de 12 provincies min of meer ieder een eigen beleid gaan voeren. Een gevaar dat ook in de Memorie van Toelichting gesignaleerd wordt. Daarom willen wij benadrukken dat het Rijk zich bewust zal moeten blijven van dit afbreukrisico en zo nodig coördinerend zal moeten optreden. In dit wetsvoorstel zullen dan ook instrumenten tot coördinatie moeten worden opgenomen. Het Rijk zal derhalve zijn huidige bevoegdheden niet geheel uit handen moeten geven. De coördinatie zal ook moeten gelden, waar provincies gedragscodes goedkeuren. De praktijk heeft behoefte aan een uniforme benadering. Het gevaar voor wildgroei dreigt ook op andere wijzen. Provincies en gemeenten blijven naast de nieuwe bevoegdheden op grond van de Natuurwet, bevoegdheden tot het maken van verordeningen behouden (bijvoorbeeld de provincies voor de milieubeschermingsgebieden op grond van de Wet milieubeheer en de gemeenten via de APV). Daar komt nog bij dat op grond van onder meer art 1.6 van de nieuwe Natuurwet provincies een zelfstandige en aanvullende beschermingsbevoegdheid hebben ter behoud en duurzaam beheer van de biologische diversiteit in hun provincie.

NVB juicht de beoogde vereenvoudiging van de bescherming van flora en fauna van harte toe en wil zelfs nog verder gaan. Anders dan de milieuoorganisaties juichen wij de beoogde vereenvoudiging van de bescherming van planten en diersoorten zeer toe. Het is u ongetwijfeld bekend dat de soortenbescherming tot veel problemen en onduidelijkheden in de praktijk leidt. De in 2009 door de minister goedgekeurde Gedragscode Flora- en Faunawet voor de bouw- en ontwikkelingssector bracht al een belangrijke verbetering met zich mee. Hiermee kwam een einde aan de vrijwel onwerkbare situatie dat voor ieder project, waarbij sprake was van beschermde soorten, ontheffing moest worden aangevraagd. Dit leidde tot een enorme werkdruk bij het met de ontheffing belaste ministerie van LNV en tot veel frustratie bij marktpartijen. Wij juichen het daarom toe, dat ook in het wetsontwerp het positieve effect van de Gedragscode onderschreven wordt, doordat goedgekeurde gedragscodes worden gehandhaafd. Tevens waarderen wij het zeer dat aangesloten wordt bij de systematiek van de bestaande gedragscode voor de bouw- en ontwikkelingssector, omdat in feite uitsluitend voor planten en dieren die op grond van de Europese richtlijnen beschermd worden, ontheffing noodzakelijk is in het geval van bouw- en ontwikkelingsactiviteiten. Aldus vallen 149 soorten, die thans beschermd worden, straks onder de nieuwe wet niet langer onder het strikte beschermingsregime. Voor de niet Europees rechtelijk beschermde soorten gelden de meer algemeen geldende verplichtingen van het verbod op doden en de zorgplicht. Op dit moment kunnen wij echter niet overzien in hoeverre deze twee meer algemene verplichtingen inclusief het alleen hanteren van het strenge beschermingsregime in geval van opzet, de praktijk voldoende ruimte biedt om te kunnen ontwikkelen en het nieuwe regime inderdaad leidt tot de beoogde procesversnelling. Ongetwijfeld zal de rechtspraak nog een verdere inhoud aan een en ander geven. Wij geven daarom aan de thans beoogde methodiek het voordeel van de twijfel.

Uiteraard hadden wij liever gezien, dat het preventieve toezicht via ontheffingen voor de nog beschermde soorten eveneens geschrapt zou worden. En uitsluitend volstaan zou zijn met repressief toezicht via de zorgplicht en het verbod op doden, eventueel aangevuld met een op deze situatie afgestemde nieuwe gedragscode. De huidige methodiek van ontheffingsmogelijkheden op basis van de Gedragscode levert namelijk – ondanks de verbeteringen vergeleken met vroeger – nog wel eens problemen in de praktijk op. Dit betreft met name de compenserende – en mitigerende maatregelen. Wij beseffen echter dat een geheel schrappen van de methodiek van verboden en ontheffingen – zoals hiervoor door ons bepleit – op dit moment Europees rechtelijk onhaalbaar is en waarschijnlijk maatschappelijk op grote weerstand zal stuiten. Wij geven daarom het Kabinet in overweging, wanneer de tijd daarvoor rijp is, zich in 'Brussel' in te zetten voor het volledig schrappen van het preventief toezicht voor alle dieren en plantensoorten.

NVB roept het Kabinet op niet toe te geven aan de druk van de milieubeweging om de bescherming van de flora en fauna uit te breiden. Momenteel zien wij reeds vanuit de milieubeweging (Das en Boom) protesten komen tegen de in het wetsontwerp voorgestelde beperktere stringente soortenbescherming. Ons inziens bieden de in het wetsontwerp voorgestelde principes van de zorgplicht en het verbod op doden voldoende waarborgen voor de niet beschermde soorten, in casu de niet Europees rechterlijk beschermde planten en dieren. Het is daarom van groot belang dat het Kabinet niet toe geeft aan de oproep 'de klok weer terug te draaien'. Een zelfde boodschap zal ook voor de provincies moeten gelden. In dit verband zijn wij beslist niet gerust dat provincies de druk vanuit de milieubeweging kunnen weerstaan, in het bijzonder waar het de typisch regionale soorten betreft. Blijkens paragraaf 5.5 van de Memorie van Toelichting blijven de huidige mogelijkheden tot bescherming van soorten in stand. Genoemd wordt het voorbeeld van de korenwolf in Zuid-Limburg. Onder meer op grond van het al eerder genoemde art. 1.6 hebben provincies een zelfstandige bevoegdheid om de biologische diversiteit te regelen. Voorstanders van een ruimer beschermingsregime, moeten bovendien beseffen dat een aantal van de Europees rechterlijk beschermde dieren, soorten zijn die algemeen voorkomen in Nederland en daarom niet zeldzaam zijn. Een bekend voorbeeld is de rugstreeppad. Het gaat hier om een Europees beschermd dier (bijlage IV Habitatrichtlijn) maar een in Nederland niet zeldzaam dier, dat bouwplaatsen opzoekt, die in de buurt van voortplantingswateren liggen. De schrik van menig ontwikkelaar! Wij geven graag het Kabinet de boodschap mee, nog eens kritisch te kijken naar met name bijlage IV van de Habitatregeling en in 'Brussel' er voor te pleiten die soorten die in ons land niet zeldzaam zijn, uit de bijlage te halen.

NVB verzet zich tegen privatisering van de databank Flora en Fauna. Naast de in de wet voorgestelde verminderde soortenbescherming, levert ook de aanwezigheid van een goed informatiesysteem een belangrijke lastenvermindering en risicoreductie voor het bedrijfsleven op. Daarmee kunnen ontwikkelaars bijvoorbeeld reeds vóór de aankoop van gronden inventariseren, wat hen te wachten staat en risico's beperken. In dit verband merken wij wellicht ten overvloede op, dat het van essentieel belang is dat de Gegevens Autoriteit (GAN) en daaraan verbonden databank Flora en Fauna adequate informatie bieden. Ook het Kabinet onderschrijft, aldus de Memorie van Toelichting, dit belang. Gelet op deze belangrijke en onmisbare functie, zijn wij voorstander van het publiek blijven van deze organisatie en hebben wij moeite met de plannen tot privatisering, zoals aangekondigd in de Memorie van Toelichting.

De praktijk heeft behoefte aan een duidelijke definitie van het begrip 'project' bij Natura 2000-gebieden. De beschermingsmaatregelen voor de Natura 2000-gebieden worden in de nieuwe wet eveneens beperkt en sluiten aan bij de situaties die de Habitatrichtlijn aangeeft. Ook deze vereenvoudiging waarderen wij, zij het dat ons inziens het manco uit de huidige gebiedsbescherming blijft bestaan. Het begrip 'vergunningplichtig project' is niet gedefinieerd, althans wij hebben geen definitie van het begrip 'vergunningplichtig project' in het wetsvoorstel kunnen vinden. Momenteel leidt dit tot veel

vragen, omdat onduidelijk is welke plannen vallen onder het in het huidig art. 19 j Natuurbeschermingswet genoemde goedkeuringsvereiste. De praktijk heeft derhalve behoefte aan een duidelijke en afgebakende definitie van het begrip 'vergunningplichtig project'.

De praktijk heeft behoefte aan afbakening van de externe werking van Natura 2000-gebieden. Momenteel ervaart de ontwikkelings- en bouwpraktijk het eveneens als een probleem, dat er geen algemeen geldende grens aan de externe werking van de Natura 2000-gebieden is gesteld. Daarom wordt de externe werking als een onzekere factor gezien bij de ontwikkeling en realisatie van projecten. Om een voorbeeld te noemen, dat de meergenoemde 'Praktijkgids Milieuregelgeving in het bouwproces' aangeeft: bij het project 'Tweede Maasvlakte' oordeelde de bestuursrechter dat de effecten die dit project heeft op de Waddenzee, ten onrechte niet meegenomen waren. Dit is weliswaar een uitzonderlijk voorbeeld, maar geeft wel aan hoe ver de externe werking van Natura 2000-gebieden soms reikt. Wij adviseren het Kabinet dit knelpunt eveneens mee te nemen richting 'Brussel', wil de beoogde versnelling van processen ooit realiteit worden.

Hoe verhoudt de Natuurwet zich tegenover de recent aangekondigde Omgevingswet, een bundeling van de vele wetten die betrekking hebben op onze leefomgeving? Ons is niet duidelijk wat de consequenties zijn wanneer straks de Omgevingswet van kracht wordt. Wij gaan er vooralsnog vanuit dat beide wetten naast elkaar blijven bestaan en de Omgevingswet inhaakt op de Natuurwet, doch deze niet vervangt.

Conclusies

We kunnen stellen dat de nieuwe Natuurwet een goede stap in de richting is van de zo noodzakelijk versnelling van processen tot het ontwikkelen en realiseren van projecten. Het Kabinet zal daarom geen gehoor moeten geven aan de oproep van de milieubeweging 'de klok terug te draaien'. Verdere stappen moeten gezet worden op het dereguleringspad. Stappen die Nederland soms zelfstandig kan nemen, zoals de maatregelen tot voorkoming van wildgroei op decentraal niveau en het publiek houden van de Databank Flora en Fauna, maar soms ook met goedkeuring van 'Brussel', zoals een inperking van de soortenbescherming van bijlage IV van de Habitatrichtlijn.

Met vriendelijke groet,
NVB Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers



Jo Goossens
Voorzitter