

Vergaderjaar 2016–2017

33 348

Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming)

Z

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2016

Hierbij informeer ik uw Kamer over de stand van zaken ten aanzien van de invoering van de Wet natuurbescherming en de uitvoering van de aanvaarde moties en gedane toezeggingen in het kader van de voorhang van de op de wet gebaseerde uitvoeringsregelgeving, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming.

Algemeen

Zoals eerder aangekondigd, zullen de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving op 1 januari 2017 in werking treden. Het nieuwe wettelijke stelsel vervangt de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Het geeft invulling aan de decentralisatieafspraken die het Rijk met de provincies heeft gemaakt in het Bestuursakkoord natuur en in het Natuurpact. Het brengt ook vereenvoudiging ten opzichte van het bestaande stelsel, onder meer door een betere aansluiting op het Europese recht en op het omgevingsrecht.

De Wet natuurbescherming is op 16 december 2015 vastgesteld en op 19 januari 2016 bekend gemaakt (Stb. 2016, 34). Inmiddels zijn ook het Besluit natuurbescherming, de Regeling natuurbescherming en het koninklijk besluit dat de inwerkingtreding van de wet en van het Besluit natuurbescherming regelt vastgesteld. Eén dezer dagen zullen zij worden gepubliceerd.

Implementatie

Voorlichting

Provincies steken samen met het Rijk de nodige energie in voorlichting en opleiding van de met de uitvoering belaste ambtenaren. Daarbij gaat het

niet alleen om provincieambtenaren en ambtenaren werkzaam bij regionale omgevingsdiensten, maar ook om gemeenteambtenaren. De gemeenten komen immers – net als onder de geldende wetgeving – bij de uitvoering in beeld als de aanvrager van een natuurvergunning of -onthefving wil aanhaken bij een door de gemeente te verlenen omgevingsvergunning; de inhoudelijke natuurtoets wordt (ook) dan uitgevoerd door de provincie, die een verklaring van geen bedenkingen aan de gemeente moet afgeven.

In samenwerking met provincies en gemeenten worden dit najaar (september en oktober) in de vier windstroken regiobijeenkomsten gehouden voor provincies, omgevingsdiensten en gemeenten. Naast kennisoverdracht ligt bij die regiobijeenkomsten de nadruk op samenwerking en netwerkvorming tussen gemeenten, omgevingsdiensten en provincies. Ook wordt in het kader van voorlichting en organisatie van bijeenkomsten nauw samengewerkt met Rijkswaterstaat om zo nog meer stakeholders te bereiken die met de Wet natuurbescherming te maken krijgen. Voor specifieke doelgroepen worden in samenwerking met die groepen aparte voorlichtingsactiviteiten georganiseerd.

Met de Wet natuurbescherming wordt ook de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing van de soortenbeschermingsbepalingen gedecentraliseerd naar provincies. Deze bevoegdheid ligt momenteel bij het Rijk en wordt in de praktijk uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl).

Om de provincies voor te bereiden op hun nieuwe taak organiseert RVO.nl «stagedagen» waarbij aan provincies een «kijkje in de keuken van RVO.nl» geboden wordt. Zo worden zij ingevoerd in zowel het proces als de inhoud van de ontheffingverlening. Daarnaast worden in opdracht van mij en het IPO door Wageningen University & Research (Alterra), verdiepingscursussen georganiseerd voor medewerkers van provincies en Omgevingsdiensten met de bedoeling dat de opgeleide ambtenaren hun kennis verder kunnen uitdragen binnen de provincies.

Met name voor de gemeentelijke uitvoerders is een aantal «tools» ontwikkeld: een «Routeplanner beschermde natuur binnen de omgevingsvergunning», een «Effectenindicator soorten» (geeft een indicatie van de kans op schadelijke effecten op beschermde flora en fauna) en een «Maatregelindicator» soorten (beschrijft maatregelen die schadelijke effecten op beschermde soorten kunnen voorkomen of verminderen). Binnenkort verschijnt de brochure «Soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen». Informatie over de Wet natuurbescherming en de tools zijn te vinden op een speciaal daarvoor ontwikkelde website: www.aandeslagmetdenatuurwet.nl. Daar zal dan ook de brochure te vinden zijn. In 2017 zal aandacht blijven voor voorlichting aan stakeholders.

Provinciale regelgeving

De afgelopen periode hebben de provincies de nodige procedures in gang gezet om de provinciale regelgeving tijdig aan de gewijzigde wetgeving en bevoegdheden aan te passen. Daarmee wordt een formele basis gelegd voor de verantwoordelijkheden op het terrein van natuur.

In deze verordeningen kunnen provincies, op basis van de Wet natuurbescherming, regels stellen aan de inhoud van de faunabeheerplannen en de samenstelling van besturen van de faunabeheereenheden. Daarmee zetten zij zich in voor meer transparantie en maatschappelijke betrokkenheid bij het faunabeheer.

De aanpassing van de samenstelling van de besturen van faunabeheereenheden en de door hen op te stellen faunabeheerplannen verkeert in de meeste provincies in een ver gevorderd stadium.

De afronding van het traject van de vaststelling en goedkeuring van de door de faunabeheereenheden «nieuwe stijl» op te stellen faunabeheerplannen – die, anders dan thans het geval is, niet alleen betrekking zullen hebben op populatiebeheer, maar ook op schadebestrijding en jacht – zal kunnen plaatsvinden zodra de Wet natuurbescherming, de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en de provinciale verordeningen die ter zake regels stellen in werking zijn getreden.

In overleg met de provincies is de periode waarbinnen deze afronding moet plaatsvinden zeer beperkt gehouden: dat traject moet op 1 maart 2017 zijn afgerond. Alle overige regels, dus ook alle regels die strekken tot het realiseren van een maatschappelijk beter ingebedde, meer transparante praktijk met betrekking tot het afschot van dieren, zoals de maatschappelijke verbreding van het bestuur van de faunabeheereenheid, treden op 1 januari 2017 in werking.

Moties en toezeggingen

De Tweede Kamer heeft in het kader van de voorhang van de ontwerp-uitvoeringsregelgeving bij beide Kamers der Staten-Generaal afgelopen voorjaar een drietal moties aanvaard.

In de motie van de leden Geurts en Dijkgraaf wordt de regering verzocht het in overleg met de provincies mogelijk te maken dat vergunningaanvragen die zijn ingediend vóór 1 juli 2015 – de datum van inwerking-treding van het programma aanpak stikstof 2015–2021 – in redelijkheid worden behandeld volgens het overgangsrecht onder de huidige wet (TK 33 348, nr. 185). Naar aanleiding daarvan heeft overleg plaatsgevonden met de provincies, wat conform de wens van de provincies heeft geleid tot een kleine aanpassing van de overgangsrechtelijke bepaling. Door deze aanpassing sluit die bepaling nog nauwkeuriger aan bij de tekst van artikel 67a van de Natuurbeschermingswet 1998 die thans het overgangsrecht regelt. Naar het oordeel van de provincies hebben zij daarmee voldoende ruimte om hun huidige uitvoeringspraktijk voort te zetten en vóór 1 juli 2015 ingediende vergunningaanvragen in redelijkheid af te handelen.

Over de uitvoering van de motie van de leden Geurts en Dijkgraaf over het in overleg met provincies bij ministeriële regeling aanwijzen van invasieve uitheemse soorten en verwilderde dieren (TK 33 348, nr. 187) is overleg met de provincies gaande. In het Besluit natuurbescherming is in ieder geval een bepaling opgenomen waarmee de provincies worden belast met de uitvoering van uitroeings-, beheer- en herstelmaatregelen ter uitvoering van de Europese Verordening inzake invasieve uitheemse soorten ten aanzien van bij ministeriële regeling – in overeenstemming met de provincies – aan te wijzen invasieve uitheemse soorten. Met de provincies worden nadere afspraken gemaakt over de in die regeling aan te wijzen soorten en de eventuele op te nemen maatregelen. Tevens wordt samen met de provincies bezien of er aanleiding bestaat bij ministeriële regeling soorten verwilderde dieren of exoten aan te wijzen die jachtaktehouders zonder meer met het geweer mogen bestrijden. Afhankelijk van de uitkomst van dit overleg zal de Regeling natuurbescherming in een later stadium worden aangevuld.

Ten aanzien van de motie van de leden Dijkgraaf, Geurts en Graus over continuering van de vrijstelling voor beweiden en bemesten voor alle Natura 2000-gebieden (TK 33 348, nr. 191), hebben de provincies

aangegeven dat bij provinciale verordening in een dergelijke vrijstelling zal worden voorzien. Voor de gevallen waarin het Rijk nog bevoegd is voor vergunningverlening voorziet de Regeling natuurbescherming in continuering van de vrijstellingsregeling.

Bij het schriftelijk overleg met de Tweede Kamer over de voorgehangen ontwerp-uitvoeringsregelgeving hebben de leden van de fracties van PvdA en CDA gevraagd naar de mogelijkheid om de torenvalk als jachtvogel in te zetten bij de schadebestrijding, en dan met name met in en rond vliegvelden. Daarbij werd verwezen naar de ervaringen van Airport Rotterdam op dit punt. Ik heb naar aanleiding daarvan nader onderzoek aangekondigd (TK 33 348, nr. 190, blz. 9 en 19) en onderzoeksinstituut Alterra verzocht om een deskundigenoordeel over de eventuele aanwijzing in het Besluit natuurbescherming van de torenvalk als voor schadebestrijding in te zetten jachtvogel, naast de havik, slechtvalk en woestijnbuizerd.

Alterra heeft contact gehad met de valkenier van Airport Rotterdam en gevraagd naar de ervaringen met het gebruik van de torenvalk. Het blijkt dat deze soort in het verleden gebruikt werd voor het verjagen en bejagen van kleine zangvogels, zoals spreeuwen, en van muizen, en voor het verjagen van konijnen en hazen rond de landingsbanen. Op dit moment wordt echter alleen gebruik gemaakt van de havik en de slechtvalk. De valkenier ziet het gebruik van de torenvalk als een nuttige aanvulling. In de deskundigennotitie beveelt Alterra echter aan om de torenvalk niet toe te voegen aan de lijst van valkerijvogels. Alterra voert hier de volgende redenen voor aan:

1. De torenvalk levert beperkte voordelen op voor de vermindering van aanvaringsrisico's door vogels op vliegvelden vanwege zijn voedselkeuze (vooral muizen en kleine zangvogels, zoals spreeuwen). De reeds toegestane jachtvogels zijn in staat grotere vogelsoorten als eenden en ganzen te verjagen. Deze vogels leveren de grootste risico's op ongelukken met vliegtuigen op.
2. Nadelen van toevoeging van de torenvalk zijn de risico's op toename van illegale handel in uit het wild gehaalde torenvalken door toename van de vraag.
3. Andere nadelen zijn de risico's op hybridisatie van uitheemse ondersoorten van de torenvalk met de inheemse torenvalk bij ontsnapping of bij het fokken en op verspreiding van ziekten.

Op basis hiervan vind ik de nadelen groter dan de voordelen en is de torenvalk niet toegevoegd aan de lijst van jachtvogels die gebruikt mogen worden bij schadebestrijding. Een exemplaar van de betreffende Alterranotitie¹ is als bijlage bijgevoegd.

Wijzigingen

Los van de bovenstaande wijzigingen zijn in het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming nog enkele kleinere verduidelijkingen en verbeteringen doorgevoerd. Ten aanzien van het Besluit natuurbescherming worden deze verantwoord in het nader rapport inzake het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat in de Staatscourant en op de website van de Raad van State (www.raadvanstate.nl) wordt gepubliceerd. In het Besluit natuurbescherming zijn tevens enkele technische aanpassingen van andere besluiten op het punt van verwijzingen naar thans nog geldende wetteksten geschrapt, omdat voor die wijzigingsbepalingen een apart wijzigingstraject is voorzien.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 160066.

De door de Afdeling advisering gemaakte opmerkingen noopten met name tot verduidelijking van de bepaling in het Besluit natuurbescherming die bij wijze van uitzondering – buiten het programma aanpak stikstof om – vergunningverlening voor projecten op basis van externe saldering van stikstofdepositie toestaat. Overeenkomstig hetgeen daarover reeds was opgenomen in de nota van toelichting is nu ook in de bepaling zelf expliciet opgenomen dat van de voorziening alleen in uitzonderlijke gevallen gebruik mag worden gemaakt en uitsluitend ingeval verzekerd is dat een goede werking van het programma aanpak stikstof niet in gevaar komt. In de bepaling is bovendien een duidelijker verband gelegd met de wettelijke context die uitvoering geeft aan de Habitatrichtlijn. Bepaald is dat een passende beoordeling is vereist, waaruit – zoals al in het besluit was bepaald – moet blijken dat als gevolg van in samenhang met het project getroffen maatregelen per saldo nergens in de betrokken Natura 2000-gebieden de stikstofbelasting op voor stikstof gevoelige habitats toeneemt. Ook is de terminologie beter afgestemd op die van de Habitatrichtlijn. De inhoudelijke strekking van de bepaling verandert hierdoor niet.

Ten aanzien van de bevoegdheid voor de verlening van ontheffingen en vrijstellingen voor opvangcentra voor dieren van beschermde mariene soorten wordt in het Besluit de huidige situatie nog gecontinueerd. Op basis van het advies van de daartoe binnenkort in te stellen wetenschappelijke commissie wordt in de eerste helft van 2017 het opvangbeleid herijkt. In overleg met de provincies overweeg ik de bevoegdheid voor de opvang bij de provincies neer te leggen. Ik wil hierover samen met de provincies mede op basis van het advies een besluit nemen.

Daarnaast is na overleg met de provincies in het Besluit geregeld dat het Rijk in plaats van de provincie bevoegd is voor de verlening van ontheffingen en vrijstellingen voor het onder zich hebben van op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn beschermde dieren en planten die uit andere landen Nederland worden binnengebracht. Het gaat om andere dan CITES-soorten.

Voor CITES-soorten gold al dat het Rijk bevoegd is. De Rijksbevoegdheid is hier aangewezen, omdat handel provinciegrensoverschrijdend gebeurt en de controle bij het binnenbrengen in Nederland van dieren en planten bij het Rijk ligt.

De Regeling natuurbescherming is ten aanzien van enkele algemeen voorkomende, niet onder de reikwijdte van de Vogel- en Habitatrichtlijn vallende soorten aangevuld met een vrijstelling van de soortenbeschermingsbepalingen voor regulier beheer en onderhoud, bestendig gebruik van terreinen en waterlopen en dergelijke. Deze vrijstelling is relevant voor de gevallen waarin het Rijk in plaats van de provincie bevoegd is. Zij sluit aan bij de vrijstellingen waarin de provincies zullen voorzien in het kader van hun bevoegdheid en bij de vrijstelling zoals deze thans op grond van de Flora- en faunawet geldt.

Uitzonderingen inwerkingtreding

De wettelijke bepalingen die voorzien in een verplichte «aanhaking» van de natuurtoets bij de omgevingsvergunning treden, als aangekondigd in mijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 mei 2016 (TK 2015/16, 33 348, nr. 177) niet in werking. Door het niet in werking laten treden van deze bepalingen blijft de mogelijkheid voor bedrijven en burgers bestaan om voor de natuuraspecten een separate vergunning of ontheffing aan te vragen bij de provincie, net als dat nu mogelijk is op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet en straks mogelijk zal zijn op grond van de Omgevingswet. Zo wordt voorzien in continuïteit tussen de elkaar opvolgende regimes en wordt tegemoet gekomen aan de

Vereniging Nederlandse Gemeenten die een aanzienlijke toename van de lasten voor gemeenten vreesde ingeval een verplichting tot aanhaking zou komen te gelden.

Tevens treden de artikelen 2.4, vijfde lid, 4.6, 9.2, derde lid, en 11.1 van de Wet natuurbescherming niet in werking. Het betreft kleinere onderdelen van meer ondergeschikte aard.

Artikel 2.4, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming heeft betrekking op individuele besluiten waarbij op grond van het eerste lid van dat artikel, ter realisatie van de doelstellingen voor een Natura 2000-gebied, beperkingen of verplichtingen worden opgelegd ten aanzien van bepaalde handelingen. Als voor de betrokken handeling een Natura 2000-vergunning is verleend, is een dergelijk afzonderlijk besluit niet mogelijk; de gerede weg is dan de doorvoering van een wijziging van de betrokken vergunning. Enkele passages in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming (TK II 2011/12, 33 348, nr. 3) blijken in de praktijk onbedoeld de vraag op te roepen of artikel 2.4, vijfde lid, ook ziet op algemeen verbindende voorschriften in verordeningen die op grond van het derde lid van dat artikel worden gesteld. Het derde lid zal in de toekomst onder andere als rechtsbasis dienen voor de regels die de provincies Limburg en Noord-Brabant stellen ter aanpak van de problematiek van de stikstofbelasting in hun provincies, regels die thans zijn gebaseerd op artikel 19kp van de Natuurbeschermingswet 1998. Ter voorkoming van discussies na inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming over de gelding van de betrokken provinciale regels ten aanzien van handelingen waarvoor een Natura 2000-vergunning is verleend, is afgezien van inwerkingtreding van artikel 2.4, vijfde lid. Dat laat onverlet dat, ingeval in een individueel geval verplichtingen of beperkingen ten aanzien van een handeling moeten worden opgelegd, aanpassing van de Natura 2000-vergunning de gerede weg is, en niet het gebruik van de bevoegdheid van het eerste lid van artikel 2.4.

Artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming treedt niet in werking, omdat de betrokken bepaling in de praktijk onduidelijkheid blijkt te geven over welke regels provincies en gemeenten mogen stellen ter bescherming van houtopstanden in het landelijke gebied. Provincies en gemeenten moeten in het licht van de decentralisatie van het gebiedsgerichte beleid en de filosofie over de bevoegdheidsverdeling zoals deze ook in de Omgevingswet vorm heeft gekregen, de ruimte hebben om met het oog op de bescherming van biodiversiteit en landschappen regels ten aanzien van houtopstanden stellen; dat sluit aan bij de doelstellingen van de Wet natuurbescherming.

Artikel 9.2, derde lid, van de Wet natuurbescherming is relevant voor Natura 2000-gebieden voor het beheer waarvan de Minister van Economische Zaken verantwoordelijk is, namelijk de terreinen van Staatsbosbeheer. Het regelt dat voor die terreinen het eerste beheerplan nog door de Minister van Economische Zaken wordt vastgesteld. De volgende beheerplannen worden vastgesteld door de provincies. Inmiddels is gebleken dat het artikel niet meer actueel is. Vóór 1 januari 2017 zal voor alle Natura 2000-gebieden met terreinen van Staatsbosbeheer een beheerplan zijn vastgesteld. Voor enkele resterende gebieden geldt dat de terreinen van Staatsbosbeheer deel uitmaken van een groter Natura 2000-gebied waarbij de provincie overweegt om over te gaan op een nieuw of aanvullend gebiedsproces met alle betrokken partijen vóór de vaststelling van het eerste beheerplan. Tegen die achtergrond is het wenselijk dat de verantwoordelijkheid voor het beheerplan op 1 januari 2017 integraal, dus ook voor de terreinen van Staatsbosbeheer, bij de provincie komt te liggen. Derhalve is afgezien van

inwerkingtreding van artikel 9.2, derde lid. Dit is afgestemd met de provincies.

Tot slot is afgezien van inwerkingtreding van artikel 11.1 van de Wet natuurbescherming, zodat de specifieke regeling inzake nadeelcompensatie van de Wet natuurbescherming niet tussentijds wordt vervangen door de generieke regeling van de Algemene wet bestuursrecht. Vastgesteld is dat de specifieke regeling beter aansluit bij de regeling die naar verwachting zal worden opgenomen in de Omgevingswet, via het aangekondigde voorstel voor een Invoeringswet Omgevingswet. Gezien de beoogde toekomstige overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet wordt de continuïteit zo beter geborgd.

Een brief van gelijke strekking heb ik gezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam