

Vergaderjaar 2007–2008

**31 536**

## **Evaluatie Natuurwetgeving**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2008

Bijgaand doe ik u namens het kabinet het eindrapport van de evaluatie van de natuurwetgeving, getiteld «Over wetten van de natuur, Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies»<sup>1</sup>, toekomen. Eerder heb ik u bij diverse brieven over de evaluatie geïnformeerd (zie de brieven van 20 april 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30 690, nr. 4, 29 juni 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30 690, 31 074 en 30 825, nr. 12, en 7 maart 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31 379, nr. 1).

De evaluatie is uitgevoerd in goede samenwerking met de provincies, die een belangrijke rol hebben in de uitvoering van de geëvalueerde wetten. Provincies hebben mij laten weten dat zij instemmen met de conclusies van het rapport.

#### *Aanleiding voor en kader van de evaluatie*

De afgelopen decennia is in Europees en nationaal verband een samenhangend stelsel van natuurwetgeving opgebouwd. Nationaal gezien reken ik tot die natuurwetgeving, naast de al sinds de jaren 60 bestaande Boswet, de Flora- en faunawet (Ffwet) en de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbwet). Aan de basis van beide laatstgenoemde wetten liggen de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Wettelijke verplichtingen en toezeggingen aan het parlement zijn de aanleiding voor deze evaluatie. Los daarvan vind ik het van belang om te evalueren hoe die werking in de praktijk uitpakt, nu de Ffwet en de Nbwet een aantal jaren in werking zijn.

Bescherming van de natuur in Nederland is belangrijk, voor het behoud van biodiversiteit en voor een gezonde, groene leefomgeving. Natuurwetgeving is een onmisbaar instrument om die bescherming te realiseren, naast andere instrumenten als bijvoorbeeld de ontwikkeling en het beheer van de Ecologische Hoofdstructuur en subsidie-instrumenten.

In mijn beleid streef ik naar een balans tussen ecologie en economie. Veel economische activiteiten zijn alleen mogelijk in een bepaalde natuurlijke omgeving. Denk daarbij aan visserij of landbouw. Dit zorgt bij de toepas-

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

sing van de natuurwetgeving voor een spanning tussen de verschillende belangen. Mijn beleid is erop gericht om steeds naar mogelijkheden te zoeken om, zonder de instandhouding van te beschermen natuurwaarden in gevaar te brengen, ruimte te houden voor economisch gebruik en ontwikkeling. Daarbij is altijd het doel om betrokkenen zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over wat wel en wat niet kan in een gebied. Deze evaluatie van de natuurwetgeving kan de spanning tussen ecologie en economie niet opheffen. Wat ik wél met deze evaluatie beoog is om verbeteringen aan te geven waardoor de transparantie van het wettelijk kader wordt vergroot en de uitvoering van de wetgeving doelmatiger wordt en eenvoudiger hanteerbaar voor burgers.

Op grond van de evaluatie stelt het kabinet de volgende verbeteringen voor.

#### *Natuurwetgeving, een effectief instrument*

De effectiviteit van de natuurwetgeving is niet eenvoudig te meten. Effecten op de natuur worden altijd bepaald door een combinatie van factoren en maatregelen, zoals vergunningen, subsidies, beheermaatregelen, milieucondities. Niettemin kan uit de evaluatie worden geconcludeerd dat bescherming via natuurwetgeving, gezien de druk die op natuur staat, een belangrijke voorwaarde is voor het beschermen van natuur en biodiversiteit. Deze conclusie vloeit voort uit het deelonderzoek dat het Milieu en Natuur Planbureau (MNP) ten behoeve van de evaluatie heeft verricht (MNP, Quick scan ecologische effecten natuurwetgeving, 2007, bijlage bij het eindrapport). Het MNP noemt een aantal effecten van de natuurwetgeving, zoals de preventieve werking van gebiedsbescherming: reeds een gebiedsaanwijzing leidt ertoe, los van het gevoerde beheer of andere factoren, dat bepaalde negatieve invloeden op het gebied kunnen worden geweerd. Aldus heeft volgens het MNP bijvoorbeeld het duingebied dat grenst aan de bebouwing van Den Haag geprofiteerd van de wettelijke bescherming. Een ander gunstig effect van de natuurwetgeving is het effect op besluitvorming en planprocessen zowel bij de overheid als bij bedrijven. Door de Ffwet maken doelgroepen, bijvoorbeeld projectontwikkelaars of gemeenten als uitvoerders van werkzaamheden, een bewustere afweging van de mogelijke effecten die voorgenomen ingrepen hebben op flora en fauna. Volgens het MNP leidt de natuurwetgeving op deze wijze tot ecologische winst.

#### *Eén wet*

De voorgaande conclusie laat onverlet dat verbeteringen van de natuurwetten mogelijk zijn. Niet qua beschermingsniveau: de Ffwet en de Nbwet zijn een adequate omzetting van de beschermingsnormen die de lidstaten van de EU hebben afgesproken en neergelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijn. Verbetering is wel mogelijk qua helderheid en hanteerbaarheid van de wetgeving: uit de evaluatie komt dat de natuurwetten transparanter, consistentere en eenvoudiger kunnen. Dit geldt vooral voor de Flora- en faunawet, die door doelgroepen en uitvoerders als erg ingewikkeld wordt ervaren. Het kabinet stelt voor om de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet te integreren in één wet. Door wettelijke integratie kan meer eenheid worden gebracht in de regeling van het toezicht en de sancties, wat de handhaving van de natuurwetgeving ten goede zal komen. Wettelijke instrumenten kunnen beter op elkaar worden afgestemd, waardoor de administratieve lasten afnemen. Regeling van gebieds- en soortenbescherming in één integraal kader sluit verder aan bij de internationale regels op dit gebied (richtlijnen en verdragen), die beide doorgaans ook in samenhang regelen. Ik ben voornemens binnenkort een wetgevingstraject in gang te zetten.

Uiteraard zijn de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen richtinggevend voor de wetgeving. Dit geldt ook voor de uitvoering en handhaving van de wetgeving. De afspraken die de lidstaten op natuurterrein gezamenlijk hebben gemaakt en de ambities die zij hebben geformuleerd, zijn noodzakelijk voor de bescherming van de natuur in nationaal en Europees verband. Niettemin zijn er bij de hanteerbaarheid van de richtlijnen in de praktijk wel enkele vraagtekens te stellen. De problemen die in de praktijk ontstaan rond tijdelijke natuur en ammoniak zijn hiervan een voorbeeld. Ook speelt de vraag naar de robuustheid en flexibiliteit van het Natura 2000 netwerk in het licht van klimaatverandering. Ik ben voornemens deze punten in Brussel aan de orde te stellen bij de Review van de Habitatrichtlijn, die naar verwachting in de eerste helft van 2009 zal plaatsvinden.

#### *Decentralisatie van de uitvoering van de natuurwetgeving*

Het kabinet is van oordeel dat er meer eenheid en consistentie nodig is in de bevoegdheidsverdeling in de natuurwetgeving. Daarbij is «decentraal wat kan, centraal wat moet» een leidend principe. Ook nu al liggen belangrijke bevoegdheden op grond van de Nbwet en Ffwet bij de provincies. Het kabinet stelt voor om in aanvulling hierop ook de volgende taken aan de provincies over te dragen: ontheffingverlening voor ruimtelijke ingrepen, met uitzondering van ruimtelijke ingrepen met een provinciegrensoverschrijdend belang; de beoordeling van kapmeldingen inclusief de oplegging van kapverboden en ontheffingverlening; en de taken die thans aan het Faunafonds zijn opgedragen. Hiermee komt het leeuwendeel van de bevoegdheden in de natuurwetgeving in één hand te liggen. Dit bevordert de samenhang in de uitvoering en de transparantie voor de burger. Deze voorstellen sluiten aan bij de versterking van de rol van de provincies in het ruimtelijk-economisch domein conform het advies van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Lodders) en zijn tevens onderdeel van het onlangs tussen rijk en provincies gesloten bestuursakkoord 2008–2011.

#### *Verbetering van de uitvoering en handhaving*

Verbetering van de wetgeving en de oplossing van knelpunten in Europees verband kunnen slechts op de langere termijn vrucht dragen. Op de korte termijn is verbetering van de uitvoering en handhaving aan de orde. De laatste jaren hebben de verantwoordelijke overheden – in de eerste plaats de minister van LNV en de provincies – al veel in gang gezet om de uitvoering van de natuurwetgeving goed te laten verlopen. Zo zijn en worden burgers en bedrijven zo goed mogelijk gefaciliteerd bij het nakomen van hun wettelijke verplichtingen. De evaluatie laat evenwel zien dat op een aantal punten verbeteringen mogelijk zijn. Deze zijn vooral in het belang van de burger die vergunningen nodig heeft of anderszins de gevolgen van de natuurwetgeving ondervindt, maar komen ook ten goede aan een efficiënte, transparante en consequente uitvoering door de verschillende overheden en diensten. Ik noem een aantal verbeterpunten. Voor het overige verwijs ik u naar het rapport en de Samenvatting en conclusies.

Een aantal acties is niet nieuw en is onderdeel van bestaand beleid. Ik wijs bijvoorbeeld op de invoering – via het voorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) – van één loket voor de vergunningverlening voor locatiegebonden activiteiten. De Ffwet en de Nbwet zullen hierbij worden aangehaakt. Ik wijs verder op het investeren in goede voorlichting aan burgers, bedrijven en andere overheden. In dit verband noem ik mijn voornemen om, teneinde sectoren te stimuleren gedragscodes op grond van de Flora- en faunawet te ontwikkelen, een handreiking uit te brengen met criteria waaraan een gedragscode moet voldoen.

Verder wil ik via voorlichting en het opstellen van handreikingen begrippen uit de Ffwet en de Nbwet die in de praktijk als vaag en onduidelijk worden ervaren, verder verduidelijken.

Een ander punt waaraan ik reeds werk, betreft de problematiek van de zogenoemde tijdelijke natuur. Ik streef ernaar een beleidslijn tijdelijke natuur op te stellen. Thans worden, aan de hand van een concept-beleidslijn, pilots voorbereid om te toetsen of de voorgenomen beleidslijn in de praktijk werkt. Zoals ik hiervoor heb aangegeven wil ik deze problematiek bij de Europese Commissie aan de orde stellen.

Een maatregel die de komende jaren vrucht moet dragen, betreft de aanstelling van de Gegevensautoriteit Natuur. Deze heeft in 2007 een programma opgesteld dat er toe moet leiden dat bruikbare en actuele natuurgegevens meer en eenvoudiger beschikbaar komen voor bedrijven en overheden. De uitvoering van dit programma heeft voor mij hoge prioriteit.

Op CITES-terrein zal ik een aantal verbeteringen in de uitvoering doorvoeren, onder andere het mogelijk maken van digitale aanvragen. De uitgifte en registratie van ringen voor gefokte vogels behorende tot een beschermde diersoort zal worden gedigitaliseerd.

Tot slot noem ik het convenant dat de handhavingspartners (minister van LNV, de provincies, het openbaar ministerie, de politie en de douane) in het kader van het project «Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving» hebben gesloten ter versterking van de handhaving. Over deze afspraken heb ik u bij brief van 1 juli 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 379, nr. 3) geïnformeerd. Door de uitvoering van deze afspraken willen de handhavingspartners de naleving van de natuurwetgeving verbeteren. Een hoger nalevingsniveau komt mede ten goede aan het draagvlak voor de natuurwetgeving. Het convenant is een bewijs van de goede samenwerking tussen de verschillende overheden op natuurterrein, gericht op onderlinge afstemming van de inzet van ieders bevoegdheden en capaciteit en met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid.

Ik ben voornemens samen met andere uitvoerende overheden zoals provincies de hierboven genoemde verbeterpunten te voorzien van een praktische uitwerking.

#### *Tot slot*

Na afsluiting van het onderzoek ten behoeve van de evaluatie zijn er enkele nieuwe ontwikkelingen geweest die uiteraard zullen worden betrokken bij het vervolgtraject op de evaluatie.

In mijn brief van 11 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 675, nr. 31) heb ik u geïnformeerd over de acties die ik onderneem naar aanleiding van de recente uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over voorjaarsmosselzaadvisserij in de Waddenzee. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de beschikbare wetenschappelijke inzichten met betrekking tot de mosselzaadvisserij in de Waddenzee en naar de vraag of de uitgangspunten waaraan bij vergunningverlening moet worden getoetst – dit betreft de ecologische vereisten van het desbetreffende habitatype in relatie tot de (staat van) instandhouding ervan – nauwkeuriger kunnen worden geformuleerd.

Naar aanleiding van het recente negatieve advies van de Raad van State over het ontwerpbesluit waarin het toetsingskader ammoniak was veranderd, heb ik u geïnformeerd over de instelling van de taskforce onder leiding van de heer Trojan (zie mijn brieven van 22 en 24 april 2008

(Kamerstukken II 2007/08, 30 654, nrs. 47 en 48)). Op 30 juni 2008 heb ik u het advies van deze taskforce toegestuurd (Kamerstukken II 2007/08, 30 654, nr. 51). De bevindingen en aanbevelingen van deze taskforce zijn in het rapport opgenomen. Het kabinet zal na de zomer separaat reageren op de aanbevelingen van deze taskforce.

De evaluatie van de natuurwetgeving onderstreept het belang van de natuurwetgeving. Ze bevestigt tevens het voortdurende spanningsveld waarin de toepassing en uitvoering van de natuurwetgeving plaatsvindt. De evaluatie biedt concrete handvatten om het ingezette beleid voor een duidelijke, doelmatige en effectieve toepassing van de natuurwetgeving verder invulling te geven.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
G. Verburg