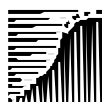


PLAN VAN AANPAK

INTEGRATIE NATUURWETGEVING



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

§1. Inleiding

In 2006 tot en met 2008 heeft een evaluatie van de werking van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet plaatsgevonden. De resultaten van deze evaluatie zijn samen met de kabinetsreactie hierop, gepubliceerd in het eindrapport “Over wetten van de natuur”, dat op 11 juli 2008 aan de Tweede Kamer is gezonden.¹

Een belangrijke aanbeveling in het eindrapport is om de drie natuurwetten in één natuurwet samen te brengen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft in het algemeen overleg op 6 november 2008 met de Tweede Kamer gesproken over het eindrapport.² Over de aangekondigde integratie van de natuurwetgeving merkte zij op dat zij een zorgvuldige en voortvarende aanpak voorstaat, met betrokkenheid van partijen. Door de Tweede Kamer werd in dit verband gewezen op de aanpak bij de integratie van de Waterwetgeving.³ De Minister heeft de Tweede Kamer toegezegd het plan van aanpak in het eerste kwartaal van 2009 aan de Kamer te overleggen, nadat het zorgvuldig in samenspraak met externen is vastgesteld.⁴

Dit document bevat het aangekondigde plan van aanpak. Eerst worden de uitgangspunten voor de integratie van de natuurwetgeving behandeld op basis van de evaluatie (paragraaf 2). Vervolgens worden op hoofdlijnen de voornemens van het kabinet met betrekking tot de contouren van het aangekondigde wetsvoorstel, zoals die volgen uit de evaluatie en recente toezeggingen aan de Tweede Kamer, op een rij gezet (paragraaf 3). Vervolgens wordt ingegaan op de uitkomsten van de consultatie van externen over een ontwerp van dit plan van aanpak (paragraaf 4). Tot slot wordt het bij het opstellen te doorlopen proces behandeld (paragraaf 5).

Dit plan van aanpak beschrijft het proces om te komen tot een wetsvoorstel voor een integrale natuurwet. Dat wetsvoorstel zal voor de middellange termijn een verbetering van de natuurwetgeving betekenen. Voor resultaten op de korte termijn worden ook maatregelen voorbereid. Zo heeft het kabinet een voorstel voor een crisis- en herstelwet aangekondigd die is gericht op de versnelling en vereenvoudiging van planprocedures voor infrastructurele en andere grote bouwprojecten. De natuurwetgeving zal hierbij betrokken worden. Van belang is ook de toezegging van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 536, nr. 1.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 536, nr. 9.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 694, nr. 1.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 536, nr. 9, blz. 43.

tijdens het debat op 9 april 2009 dat zij nog eens goed zal kijken naar rek en ruimte in de Natuurbeschermingswet 1998, zonder de doelen van deze wet overboord te zetten. Hierover wordt de Tweede Kamer voor 1 juli 2009 geïnformeerd.

§2. Uitgangspunten op basis van de evaluatie

Een belangrijke conclusie uit de evaluatie is dat de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet effectieve instrumenten zijn. Bescherming via de natuurwetgeving is, gelet op de druk die op de natuur staat, een belangrijke voorwaarde voor het beschermen van de natuur en biodiversiteit. Bovendien zijn de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet een adequate omzetting van de Europese en andere internationale regelgeving.

Dit laat onverlet dat er wel verbeteringen mogelijk zijn. Er bestaat bij de doelgroepen behoefte aan uitvoerbaarheid, hanteerbaarheid, transparantie, consistentie en vereenvoudiging van de wetgeving. Het eindrapport bevat daarom een aantal aanbevelingen met betrekking tot de transparantie en hanteerbaarheid van de wetgeving. Zoals in het eindrapport van de evaluatie is gesteld, is een regelmatig terugkerende klacht over het systeem van de natuurwetgeving, dat er een gebrek bestaat aan eenheid en transparantie. Vooral de Flora- en faunawet wordt als erg ingewikkeld ervaren.

Een voorstel voor een nieuwe wet, waarin de drie natuurwetten worden samengebracht, moet aldus het eindrapport voorzien in deze behoefte.

Het is zaak om, binnen de doelen van de natuurwetgeving, te komen tot een wetsvoorstel dat waar mogelijk rek en ruimte biedt. Met deze nieuwe wet zal:

- de regelgeving vanuit gebruiksperspectief transparanter en overzichtelijker moeten worden;
- kunnen worden aangesloten bij de voorstellen van het kabinet tot verdergaande decentralisatie van de uitvoering van de natuurwetgeving naar één niveau, te weten de provincies;
- kunnen worden bijgedragen aan een verlichting van regeldruk, omdat er meer eenheid kan worden gebracht in de regeling van het toezicht en de sancties, en omdat wettelijke instrumenten beter op elkaar kunnen worden afgestemd.
- kunnen worden bijgedragen aan een verhoging van de naleving;
- verder kunnen worden aangesloten bij de internationale regels op dit gebied, die regels over gebiedsbescherming en soortenbescherming doorgaans ook in samenhang regelen.

Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen en aangegeven dat bij het voorstel voor een nieuwe wet waar mogelijk praktische oplossingen zullen worden ge-

kozen om te komen tot een beter hanteerbare wetgeving (administratieve lasten, onderzoekslasten, duidelijkheid voor gebruikers over de normen, zoals het begrip 'significantie', snelheid besluitvorming). Dat wat werkt, moet worden behouden. Hierdoor kunnen overgangsproblemen voor de uitvoering tot een minimum beperkt blijven.

§3. Contouren van het aangekondigde wetsvoorstel, mede in relatie tot andere trajecten

De vormgeving van het wetsvoorstel zal, in lijn met de aanbevelingen van het eindrapport, zoveel mogelijk aansluiten bij de systematiek van de Vogelrichtlijn,⁵ de Habitatrichtlijn⁶ en de andere internationale regelgeving over gebieds- en soortenbescherming (Verdrag van Bonn, Verdrag van Bern, Verdrag van Ramsar, Biodiversiteitsverdrag, het Werelderfgoedverdrag, CITES-verdrag).

Deze internationale regelgeving geldt uiteraard als een gegeven voor de inhoud van het wetsvoorstel. Dat geldt ook voor de nationale regelgeving ter implementatie daarvan – die in het eindrapport immers is beoordeeld als een adequate omzetting van internationale verplichtingen.

Bezien zal worden hoe andere EU-lidstaten met een vergelijkbare situatie als Nederland, de richtlijnen hebben geïmplementeerd, om inzicht te krijgen in eventuele mogelijkheden tot vereenvoudiging, verduidelijking en vermindering van regels, instrumenten en procedures, en verlichting van lasten.

Een ander belangrijk uitgangspunt is een zo eenvoudig mogelijke nationale uitvoeringspraktijk. In het eindrapport van de evaluatie zijn concrete aanbevelingen gedaan om bij het opstellen van het wetsvoorstel de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid en de hanteerbaarheid van de regelgeving te verbeteren. Deze aanbevelingen, die door het kabinet zijn overgenomen, zullen in elk geval worden uitgewerkt in het wetsvoorstel. Dit geldt eveneens voor onderwerpen ten aanzien waarvan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan het parlement heeft toegezegd een onderzoek te doen naar de wenselijkheid en haalbaarheid ervan, met het oog op eventuele regeling van die onderwerpen in het wetsvoorstel. Al deze onderwerpen zijn opgenomen in bijlage 1.

Van belang is in dit verband ook de toezegging van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer tijdens het debat op 9 april 2009 dat zij nog eens goed zal kijken naar rek en ruimte in de Natuurbeschermingswet

⁵ Richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake de instandhouding van wilde vogels (PbEG L 103).

⁶ Richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde Flora en Fauna (PbEG L 206).

1998, zonder de doelen van deze wet overboord te zetten. Hierover wordt de Tweede Kamer voor 1 juli 2009 geïnformeerd.

Verder zijn verscheidene trajecten gaande die invloed kunnen hebben op de natuurwetgeving of de uitvoering daarvan. Het al eerder genoemde voorstel voor een crisis- en herstelwet en het Actieprogramma vernieuwing gebiedsgericht instrumentarium milieu en ruimtelijke ontwikkeling⁷ zijn daar voorbeelden van. Deze beide trajecten zijn erop gericht om daadwerkelijk versnelling aan te brengen in de uitvoering van ruimtelijke projecten, waarbij onder andere implementatie van het gedachtegoed van de commissie Elverding aan de orde is. Ook het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) over Natuur is relevant. Deze en nog een aantal relevante trajecten zijn in bijlage 2 kort beschreven. Voor zover uit die trajecten resultaten naar voren komen die relevant zijn voor de natuurwetgeving, zullen deze in het project worden betrokken. Inhoudelijk en procesmatig zal met deze trajecten afstemming plaatsvinden.

Het projectteam zal vertegenwoordigers van deze trajecten betrekken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.

Ook zal acht worden geslagen op ervaringen die de komende tijd worden opgedaan bij het toepassen van de natuurwetgeving in de praktijk, alsook op rechterlijke uitspraken over de toepassing van de natuurwetgeving.

§4. Uitkomsten van de besprekingen met externen over het plan van aanpak

Een concept van dit plan van aanpak is voorgelegd aan een aantal organisaties.

Aan hen zijn de volgende vragen gesteld:

1. In bijlage 1 staan de onderwerpen die worden uitgewerkt in het wetsvoorstel. Herkent u zich in deze tekst?
2. Kunt u zich vinden in de procedure (paragraaf 5) die het ministerie van LNV voorstelt?
3. Hoe wenst u in het vervolg van de procedure betrokken te worden?

De volgende organisaties hebben gereageerd: NEPROM, Productschap Vis, LTO Nederland (gezamenlijke reactie van LTO Noord, Z-LTO en LLTB), Faunabescherming, Bosschap, Regiegroep Recreatie en Toerisme N2000 (gezamenlijke reactie van RECRON, ANWB, HISWA en Sportvisserij), KNJV, Dierenbescherming, Staatsbosbeheer, Nationale Havenraad, VNO-NCW, FODI, Netwerk Groene Bureaus, Fast Forward Foundation, gezamenlijke reactie van Natuurmonumenten,

⁷ Aangekondigd in Kamerstukken II 2008/09, 30844, nr. 44

Vogelbescherming Nederland, Stichting Natuur en Milieu, de 12 Landschappen en de Waddenvereniging. Hun reacties zijn weergegeven in bijlage 5. Naar aanleiding van de reacties is het plan van aanpak op een aantal punten aangepast. Zo zijn ten opzichte van het concept plan van aanpak enkele relevante trajecten toegevoegd aan bijlage 2.

Zoals blijkt uit bijlage 5 missen de meeste organisaties onderwerpen in bijlage 1. Voor de aangedragen onderwerpen zal aandacht zijn bij het opstellen van het wetsvoorstel, voor zover zij bij wet kunnen worden geregeld. Voor de beoordeling of suggesties meegenomen kunnen worden, zijn de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn relevant. Binnen de kaders van deze richtlijnen wordt bezien welke praktische oplossingen gekozen kunnen worden om te komen tot een beter hanteerbare wetgeving. Indien de Europese kaders geen ruimte laten, zouden de aandachtspunten betrokken kunnen worden bij een mogelijk onderzoek van de Europese Commissie naar de toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijn⁸. Bedacht moet worden dat sommige onderwerpen, bijvoorbeeld de gesignaleerde onduidelijkheden met betrekking tot de gedragscode⁹, betrekking hebben op de uitvoering van wetgeving, en niet met wetgeving worden opgelost. Van die onderwerpen zal onderzocht worden of de uitvoering kan worden verbeterd. In bijlage 5 staat aangegeven in welke categorie een onderwerp valt: Europese wetgeving, nationale wetgeving of uitvoering.

De meeste organisaties kunnen zich vinden in de voorgestelde procedure. Wel wordt het op prijs gesteld om niet alleen reactief, maar ook proactief te kunnen reageren. Hierover merkt de minister van LNV op dat initiatieven van organisaties betrokken zullen worden bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en dat het altijd mogelijk zal zijn met betrokken projectmedewerkers contact te hebben. Alle organisaties willen betrokken blijven bij het vervolg van de procedure.

§5. Het proces

In 2009 en 2010 zal worden gewerkt aan het opstellen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Hiertoe is een projectorganisatie in het leven worden geroepen, volgens de Werkwijzer Programma's en Projecten.¹⁰ Deze projectorganisatie zal op dezelfde leest zijn geschoeid als de organisatie van het project 'Evaluatie Natuurwetgeving'. In bijlage 3 is de projectorganisatie beschreven.

⁸ Zie bijlage 2 bij het plan van aanpak.

⁹ Als gehandeld wordt overeenkomstig een door de minister van LNV goedgekeurde gedragscode geldt een vrijstelling van de artikelen 8 tot en met 12 van de Flora- en faunawet.

¹⁰ Een gezamenlijke uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, november 2008.

De provincies, die een belangrijk deel van de natuurwetgeving uitvoeren, zijn in de stuurgroep van de projectorganisatie vertegenwoordigd door deelname van het Interprovinciaal Overleg (IPO).

Met de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn vele belangen gemoeid. Het is dan ook wenselijk dat er gedurende dit traject ruimte bestaat voor inbreng van, en gedachtewisseling met diverse partijen:

- andere overheden: gemeenten (via Vereniging van Nederlandse Gemeenten), waterschappen (via de Unie van Waterschappen);
- organisaties en juridische deskundigen, genoemd in bijlage 4.

Met deze partijen zal vanaf de start van het project contact worden onderhouden, om over inhoudelijke wensen van gedachte te wisselen. Met hen zullen bovendien in een klankbordgroep zogenoemde “work-in-progress”-versies van het wetsvoorstel worden besproken, te beginnen eind 2009.

Tegelijkertijd is het van belang om ook de gelegenheid te bieden aan een bredere groep om mee te denken, en ruimte te geven voor inbreng door diegenen die door het wetsvoorstel rechtstreeks worden geraakt. Gezocht zal worden naar een mogelijkheid waarmee een brede groep bereikt kan worden. Internetconsultatie¹¹ is een mogelijke optie.

Nadat het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, mede op basis van de inbreng van de klankbordsessies en andere ontvangen inbreng, zijn afgerond, zal in de zomer van 2010 een officiële commentaarronde voor de maatschappelijke organisaties plaatsvinden. Na verwerking van de ontvangen commentaren zal het wetsvoorstel door H.M. de Koningin ter advisering aan de Raad van State kunnen worden aangeboden. Nadat de Raad zijn advies heeft uitgebracht, zal het wetsvoorstel bij het parlement ter behandeling worden ingediend. Het streven is erop gericht dat indiening in het eerste kwartaal van 2011 plaatsvindt.

In bijlage 6 is een indicatieve tijdsplanning opgenomen.

¹¹ Zie de brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 6 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 1, blz. 8), en van 15 januari 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62).

BIJLAGE 1

Onderwerpen die in elk geval zullen worden uitgewerkt in het wetsvoorstel

a. Aanbevelingen uit de evaluatie

- ? het creëren van voldoende flexibiliteit in de wetgeving om snel te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden als gevolg van klimaatverandering;
- ? het aansluiten bij de terminologie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ten aanzien van de bescherming van nesten, voortplantingsplaatsen en vaste rust- en verblijfsplaatsen (nu Flora- en faunawet);
- ? het verduidelijken van de wettelijke systematiek ten aanzien van de belangen die tot ontheffing of vrijstelling van verboden van de Flora- en faunawet kunnen leiden;
- ? decentralisatie: aan de provincies zullen de volgende bevoegdheden en taken worden overgedragen:
 - de verlening van ontheffingen voor het uitvoeren van ruimtelijke ingrepen, met uitzondering van ingrepen met een provinciegrensoverschrijdend belang (nu Flora- en faunawet);
 - de beoordeling van kapmeldingen, het opleggen van een kapverbod en het verlenen van ontheffing van de meldingsplicht en de herplantplicht (nu Boswet);
 - de bevoegdheden en taken die aan het Faunafonds zijn opgedragen (nu Flora- en faunawet);
- ? een meer transparante regeling van de exotenbestrijding, waarbij duidelijk wordt aangegeven onder welke voorwaarden welke maatregelen mogelijk zijn (nu Flora- en faunawet) – daarbij wordt in aanvulling op de evaluatie meegenomen een onderzoek naar de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor het bestrijden van invasieve exoten en illegaal in het wild uitgezette dieren in lijn te brengen met de algemene regeling van verantwoordelijkheden inzake beheer en schadebestrijding;
- ? de instrumenten van de Boswet zullen worden gemoderniseerd en beter worden afgestemd op de instrumenten van de andere natuurwetten, in het bijzonder de Natuurbeschermingswet 1998;
- ? de mogelijkheid van een ruimere toepassing van de bestaande vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid zal worden onderzocht om de herplantplicht beter te doen aansluiten op de huidige doelen ten aanzien van natuurontwikkeling (nu Boswet);
- ? de soortenlijsten met betrekking tot soorten die niet op de bijlagen bij de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn voorkomen, zullen meer worden afge-

- stemd op de rode lijsten, zodat alleen die soorten onder het wettelijk beschermingsregime zullen vallen waarvan de instandhouding in Nederland in het bijzonder gevaar loopt (nu Flora- en faunawet);
- ? de opheffing van het algemene verbod om te jagen in bepaalde aangewezen natuurgebieden (nu Flora- en faunawet);
- ? opheffing van de volgende vergunningsverplichtingen: de kooikersakte, de prepareervergunning en de erkenning van faunabeheereenheden en samenwerkingsverbanden van weidevogels (nu: Flora- en faunawet);
- ? het aanwijzen van het belang van het voorkomen van schade aan eendenkooien als ontheffingsgrond van de verboden van de Flora- en faunawet;
- ? de introductie van de mogelijkheid om nieuwe of lang niet gebruikte eendenkooien opnieuw te registreren (nu Flora- en faunawet);
- ? de uitbreiding van het aantal soorten roofvogels waarmee mag worden gejaagd (nu Flora- en faunawet);
- ? de introductie van algemene regels over het vervoer van geprepareerde of te prepareren dieren, ter vervanging de verplichte individuele verklaring van de korpschef (nu Flora- en faunawet);
- ? de aanpassing van de lijst van dieren die uit het oogpunt van natuurbehoud niet mogen worden geprepareerd, zodat de ruimte die de Habitatrichtlijn laat om prepareren wel toe te staan, wordt benut (nu Flora- en faunawet);
- ? de verlenging van de geldigheidsduur van de jachtakte tot vijf jaar (nu Flora- en faunawet);
- ? een duidelijker bevoegdheidsafbakening tussen Rijk en provincies op het punt van de overlastbestrijding (nu Flora- en faunawet);
- ? eventueel, op basis van de aangekondigde evaluatie van de aanschrijvingsbevoegdheid ter zake van bestaand gebruik (nu artikel 19c van de Natuurbeschermingswet 1998), mede in het licht van de ervaringen met de regulering van bestaand gebruik in beheerplannen: de introductie van de mogelijkheid om de aanschrijvingsbevoegdheid toe te passen in de periode nadat het beheerplan onherroepelijk is vastgesteld, ten aanzien van bestaand gebruik dat niet in het beheerplan is opgenomen.

b. Toezeggingen aan het parlement

- ? het onderzoeken van de mogelijkheden van wettelijke bescherming van de ecologische hoofdstructuur, naar aanleiding van de aangehouden motie Cramer/Jacobi;¹² daarbij zal ook aandacht zijn voor de samenhang tussen de milieu- en natuurregelgeving;
- ? het bestuderen van de haalbaarheid en wenselijkheid van uitbreiding van de soorten roofvogels waarmee mag worden gejaagd. Daarbij wordt ook het ri-

¹² Kamerstukken II 2008/09, 31 536, nr. 7.

sico van kruising en verdringing van inheemse soorten meegewogen, door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangekondigd bij het plenair debat in de Eerste Kamer over het wetsvoorstel 'bestaand gebruik'.¹³

¹³ Handelingen I 2008/09, nr. 17, blz. 889.

BIJLAGE 2

Relevante trajecten (niet uitputtend)

a. Onderzoek (toepassing regelgeving) Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De mogelijkheid bestaat dat de Europese Commissie de toepassing van de Vogelrichtlijn¹⁴ en de Habitatrichtlijn¹⁵ door de lidstaten gaat onderzoeken. Het is op dit moment nog niet duidelijk of de Commissie zich beperkt tot het opstellen van een samenvattend verslag van de door alle lidstaten over te leggen monitoringsrapporten als bedoeld in artikel 17 van de Habitatrichtlijn of dat er een breder onderzoek komt. Daar waar mogelijk zal door Nederland invloed worden uitgeoefend en inbreng worden geleverd. Dit kan gebaseerd zijn op de uitkomsten van het voorgenomen rechtsvergelijkende onderzoek in enkele EU-lidstaten.

Wanneer het onderzoek naar de toepassing van de richtlijnen wordt opgesteld gedurende het traject van totstandkoming van het wetsvoorstel, zullen de uitkomsten worden betrokken bij het opstellen van het wetsvoorstel, voor zover de uitkomsten daar aanleiding toegeven.

b. Project versnelling besluitvorming

De Minister van Justitie heeft aangegeven te willen bezien hoe op zijn beleidsterrein een bijdrage kan worden geleverd aan de versnelling van besluitvorming op het ruimtelijke vlak (infrastructurele projecten, bouw).¹⁶ Ter uitvoering van dit voorname is een interdepartementaal project opgezet, waarin naast Justitie de ministeries van BZK, V&W, VROM en LNV deelnemen.

c. Uitvoering aanbevelingen Commissie Elverding

De Commissie Elverding heeft aanbevelingen gedaan om de besluitvorming over infrastructuurprojecten te versnellen. Het kabinet zal bepalen op welke wijze tot een eenvoudiger en meer transparante wijze van bepaling van de effecten van infrastructuuruitbreiding op het milieu kan worden gekomen. Een nadere uitwerking vindt plaats in het kader van het actieplan, waarbij ook specifiek wordt gekeken naar de wet- en regelgeving op het gebied van natuur en landschap en met name de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet.¹⁷

d. Verantwoordingsplicht publieksparticipatie

¹⁴ Richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake de instandhouding van wilde vogels (PbEG L 103).

¹⁵ Richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde Flora en Fauna (PbEG L 206).

¹⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 3.

¹⁷ Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 19, blz. 6.

In de reactie op het eindrapport “Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming”, over de toepassing van Inspiraak Nieuwe Stijl, meldt het kabinet dat het van groot belang is dat publieksparticipatie onderdeel uitmaakt van de professionele procesvoering bij ruimtelijk economische plannen van het Rijk.¹⁸ In de Wet ruimtelijke ordening en de voorgestelde Wet milieubeheer is met het oog daarop een verantwoordingsplicht over de wijze van participatie opgenomen. Het bevoegd gezag verantwoordt hier de wijze van participatie achteraf in het besluit.

Een aantal wetten kent bepalingen die volledig vormvrije consultatie mogelijk belemmeren, doordat ze handelingen in de consultatiefase voorschrijven. Het is aan kabinet en Tweede Kamer om, als er herzieningen van betreffende sectorwetgeving aan de orde zijn, te bezien of bepalingen in deze wetten geschrapt kunnen worden. Ook de natuurwetgeving moet in dat verband onder de loep worden genomen.

e. Herziening van het interbestuurlijk toezicht (Commissie Oosting)

Aangezien de natuurwetgeving voor een belangrijk deel wordt uitgevoerd door de provincies, is in de huidige wetgeving voorzien in regels over interbestuurlijk toezicht. Naar aanleiding van het advies van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, onder leiding van de heer Oosting, heeft het kabinet aangegeven dat in beginsel kan worden volstaan met het toepassen van zogenoemde generieke instrumenten (schorsing/vernietiging van besluiten; ingrijpen bij taakverwaarlozing).

De huidige aanwijzingsbevoegdheden (artikelen 45 en 45a van de Natuurbeschermingswet 1998) zullen vervallen en er zal worden volstaan met het generieke instrumentarium van de Provinciewet en het wetsvoorstel NErpe. Het vervallen van deze aanwijzingsbevoegdheden zal meegenomen worden in een verzamelwetsvoorstel van de minister van BZK¹⁹.

f. Interdepartementaal beleidsonderzoek Natuur

Het interdepartementaal beleidsonderzoek Natuur is gericht op de belangrijkste beleidsinstrumenten en nationale doelen die worden ingezet om de Europese biodiversiteitsdoelen te halen.²⁰ Dit onderzoek zal zich richten op de haalbaarheid van de gestelde beleidsdoelen en in dat kader ook op de effectiviteit en de doelmatigheid van de verschillende bestaande beleidsinstrumenten (waaronder verwerving, onteigening, inrichting, agrarisch en particulier natuurbeheer en beheer door natuurbeherende organisaties.²¹

¹⁸ Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 42.

¹⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31700 VII, nr. 72.

²⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 588, nr. 1.

²¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 588, nr. 2, blz. 2.

Voor zover uit dit onderzoek resultaten naar voren komen die relevant zijn voor de natuurwetgeving, zullen deze in het project worden betrokken.

g. Nieuwe wetgeving en nieuwe wetsvoorstellen

- de Wet ruimtelijke ordening
- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Waterwet en het voorstel voor een Invoeringswet Waterwet (Kamerstukken II 2008/09, 31 858, nr. 2);
- Wet versnelling besluitvorming wegprojecten (Kamerstukken I 2008/09, 31 721, nr. A);
- de aangekondigde wetgevingsnota over de structurele wijziging van de Tra-céwet (Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 283, blz. 9).

h. Uitwerking van de kabinetsreactie op de Taskforce Stikstof/Ammoniak

Veehouderijbedrijven in op bij een Natura 2000-gebied moeten voldoen aan de eisen van de Natuurbeschermingswet 1998. Bij uitbreiding of nieuwvestiging moet getoetst worden of een bedrijf een vergunning op grond van de Natuurbescher-mingswet kan krijgen. Om deze toetsing makkelijker te maken, was het 'Toetsings-kader ammoniak en Natura 2000'. De uitgangspunten daarvan zijn daarna in een amvb vastgelegd. Het advies van de Raad van State en de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 maart 2008 inzake een verleende vergunning op basis van het toetsingskader ammoniak, hebben tot de conclusie geleid dat het toetsingskader in de huidige vorm niet haalbaar is. Daarna is de Taskforce Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000, voorgezeten door de heer Trojan, ingesteld. De opdracht van de Taskforce was om juridisch houdbare oplossingsrichtingen uit te werken en advies te geven over het omgaan met de problematiek van te hoge stikstofde-positie op Natura 2000-gebieden²². Deze taskforce heeft aanbevelingen gedaan. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft aangegeven hoe het kabinet wil omgaan met deze aanbevelingen²³. Voor zover deze aanbevelingen relevant zijn voor de natuurwetgeving, zullen deze in het project worden betrokken.

i. Natuurbalans

De Natuurbalans is een jaarlijkse rapportage van het Planbureau voor de Leefom-geving over de ontwikkeling van de kwaliteit van natuur en landschap in het licht van het gevoerde beleid. De wettelijke verplichting voor de Natuurbalans is opge-nomen in artikel 9a, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

²² Kamerstukken II 2007/08, 30 654, nr. 51.

²³ Kamerstukken II 2008/09, 30 654, nr. 62.

i. Bestuursakkoord 2008-2011

In het Bestuursakkoord 2008-2011 hebben Rijk en provincies afgesproken een aantal taken te decentraliseren naar de provincies: ontheffingverlening voor ruimtelijke ingrepen (Flora- en faunawet), met uitzondering van ruimtelijke ingrepen met een provinciegrensoverschrijdend belang; de beoordeling van kapmeldingen (Boswet) en de taken die thans aan het Faunafonds zijn opgedragen.

De provincies en het ministerie van LNV overleggen op welke manier deze decentralisatie vorm zal krijgen.

k. Tijdelijke natuur

De Minister van LNV heeft in de reactie op het eindrapport van de evaluatie gemeld dat zij werkt aan een beleidslijn tijdelijke natuur. Voordat de beleidslijn in het algemeen kan worden toegepast, wordt eerst op kleine schaal ervaring opgedaan, in pilots. Ten behoeve van deze pilots zal de minister vooraf aan grondeigenaren of grondgerbuikers ontheffing verlenen van de op tijdelijke natuur van toepassing zijnde verboden van de Flora- en faunawet. Op basis van de ervaringen die de komende tijd op kleine schaal met deze pilots zal worden opgedaan, zal worden gezien of de beleidslijn succesvol is, of dat zij nog op punten aanpassing behoeft. Daarbij zullen tevens de eventuele door de Europese Commissie gemaakte opmerkingen naar aanleiding van de consultatie van de beleidslijn, worden betrokken. Dit zal naar verwachting in 2010 zijn.

l. Crisis- en herstelwet

In het aanvullend beleidsakkoord van het kabinet²⁴ is een voorstel voor een Crisis- en herstelwet aangekondigd die is gericht op de versnelling en vereenvoudiging van planprocedures voor infrastructurele en andere grote bouwprojecten.

m. Modernisering m.e.r.

Op 12 en 14 mei 2009 heeft met de Minister van VROM een wetgevingsoverleg plaatsgevonden over de modernisering van de milieu-effectrapportage. Hierbij heeft de Tweede Kamer gepleit voor een versimpeling van de samenloop van m.e.r.-plicht en plicht tot het opstellen van een passende beoordeling (artikel 19j Nbwet).

l. Actieprogramma vernieuwing gebiedsgericht instrumentarium milieu en ruimtelijke ontwikkeling

Het programma bevat maatregelen om daadwerkelijk versnelling aan te brengen in de uitvoering van ruimtelijke projecten, waarbij onder andere implementatie van het gedachtegoed van de commissie Elverding aan de orde is.

²⁴

Kamerstukken II 2008/09, 31 070, nr. 24.

BIJLAGE 3

Projectorganisatie

Opdrachtgever is de DG met portefeuille het beleid inzake natuur en biodiversiteit. Gedelegeerd opdrachtgever is de Directeur Juridische Zaken.

Stuurgroep

Er is een stuurgroep, voorgezeten door de opdrachtgever. In deze stuurgroep nemen deel:

- van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: de directeuren van de Directies Juridische Zaken, Natuur (straks: Natuur, Landschap & Platteland), Communicatie, van de Dienst Regelingen en van de Algemene Inspectiedienst;
- vertegenwoordigers van de Ministeries van Justitie, van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Defensie, van Economische Zaken;
- een vertegenwoordiger van het Interprovinciaal Overleg.

De stuurgroep komt om de zes weken bij elkaar om de tussenstand te bespreken, om zaken op interdepartementaal niveau ambtelijk af te stemmen. De stuurgroep fungeert als voorportaal voor stukken die aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zullen worden voorgelegd.

Projectgroep

De projectgroep wordt geleid door een projectleider, afkomstig van Directie Juridische Zaken, ondersteund door een secretaris.

De projectgroep fungeert als ambtelijke contactgroep. De leden bespreken de producten van het kernteam, leveren bijdragen aan het wetsvoorstel en de toelichting vanuit ieders specifieke rol. De vertegenwoordigers van de directies en diensten in het projectteam fungeren als contactpersoon voor hun organisatie en bewaken de vereiste inbreng. Het projectteam coördineert, belegt en verdeelt de werkzaamheden ter uitvoering van het project, en bereidt de bijeenkomsten van de stuurgroep voor.

Het projectteam komt elke drie weken bijeen, en tussendoor wanneer dat nodig is.

In het projectteam nemen vertegenwoordigers deel van de directies Juridische Zaken, Natuur (straks: Natuur, Landschap & Platteland), Regionale Zaken en Communicatie, van de Dienst Regelingen en van de Algemene Inspectiedienst, van de ministeries die zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep, en van het Interprovinciaal Overleg.

De projectleider onderhoudt contact met het Faunafonds en het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL), andere overheden (gemeenten via de VNG; waterschappen via de Unie van Waterschappen), en andere belanghebbenden.

Kernteam

Binnen het projectteam is er een kernteam. Dat team is belast met het opstellen van een proeve van het wetsvoorstel en van de memorie van toelichting daarbij. Deze werkzaamheden liggen bij medewerkers van Directie Juridische Zaken en de Directie Natuur (straks: Natuur, Landschap & Platteland). Zij zijn vrijgesteld van andere werkzaamheden.

Waar nodig, worden de leden van het kernteam ondersteund door andere leden van de projectgroep.

BIJLAGE 4

Lijst van organisaties en personen die wordt gevraagd deel te nemen aan de klankbordgroep

VNO/NCW

Bouwend Nederland

Vereniging Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM)

LTO (LTO Noord, ZLTO en LLTB)

MKB-Nederland

Recron/HISWA/ANWB/Sportvisserij

Productschap Vis

Vogelbescherming

Waddenvereniging

Natuurmonumenten

Boschap

Dierenbescherming

Wereld Natuurfonds

Fast Forward Foundation

Staatsbosbeheer

Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging (KNVJ)

Faunabescherming

Netwerk Groene Bureaus

Stichting Natuur en Milieu

12 Landschappen

Nationale Havenraad

Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI)

Vereniging Politie Dieren- en Milieubescherming

BIJLAGE 5

Samenvatting van ontvangen reacties op plan van aanpak

Reactie	Categorie zoals bedoeld in § 4
Het bevorderen van een gebieds- en ecosysteemgerichte aanpak (NEPROM, Regiegroep Recreatie en Toerisme Natura 2000)	Nationale wetgeving en uitvoering
Geen verzwarend van de wetgeving door het aanpassen van de soortenlijsten aan de rode lijsten (PVis).	Nationale wetgeving
Aandacht voor uitvoering van de natuurwetgeving: o.a. makkelijkere vergunningverlening, aandacht voor omgekeerde bewijslast, heldere communicatie over (relatieve) begrippen, monitoring, adequate voorlichting, consequente handhaving, gelijke beoordelingskader voor gedecentraliseerde ontheffingverlening Ffwet, ook versnelling vergunningverlening voor andere economische sectoren dan alleen de infrastructuur-sector (PVis, Natuurmonumenten e.a., Regiegroep Recreatie en Toerisme Natura 2000), LTO, Havenraad, Netwerk Groene Bureaus)	Uitvoering
Aandacht voor het vrijstellen van normale landbouwkundige handelingen van de Flora- en faunawet, het verruimen van de schaderegelingen tot niet alleen de directe schade aan gewassen, maar ook indirecte, bijv. aan teeltondersteunende voorzieningen, naburige terreinhouder of jachtaktehouder ook verantwoordelijk maken om schade te voorkomen (LTO)	Nationale wetgeving en uitvoering
Aandacht of het nog steeds nodig is om beschermde natuurmonumenten via de Nbwet te beschermen of dat bescherming via EHS voldoende is (LTO)	Nationale wetgeving
Agrariërs zijn bang om natuur te ontwikkelen, omdat hen dit in de toekomst kan beperken. Bezien moet worden of dit dilemma kan worden doorbroken. (LTO)	Nationale wetgeving en uitvoering
Betrekken eerder toegestuurde voorstellen over aanpassing van de Boswet (Bosschap, Staatsbosbeheer)	Nationale wetgeving
LNV zou moeten starten met een eigen basisvisie, opgesteld vanuit wetenschappelijke en beleidsmatige inzichten over duurzame bescherming van de natuur. Vanuit een dergelijk kader kunnen opmerkingen en wensen worden beoordeeld (Staatsbosbeheer)	Nationale wetgeving
Het uitgangspunt van de nieuwe wet moet zijn: een flexibel en transparant (eenvoudig) wettelijk kader met maximale ruimte voor spontane natuurontwikkeling en optimale belevingsmogelijkheden van de recreant (Regiegroep Recreatie en Toerisme Natura 2000)	Nationale wetgeving
Meer flexibiliteit is gewenst, behoud van bestaande natuur waar het moet en ontwikkeling van nieuwe natuur waar dit kan (FODI)	Nationale wetgeving
Op welke wijze worden de ruimte en begrippen	Europese wetgeving, nationale

vanuit internationale verdragen en richtlijnen benut, flexibiliteit van het Europese systeem zo optimaal mogelijk benutten (Regiegroep Recreatie en Toerisme Natura 2000, VNO NCW) Er moet alleen geregeld worden dat wat moet (FODI).	wetgeving en uitvoering
De centrale regie voor minister en plicht voor (de)centrale monitoring en datavertrekking moet in de wet worden opgenomen (Regiegroep Recreatie en Toerisme Natura 2000)	Uitvoering
In de verwerking van de Flora- en faunawet naar de nieuwe wet moet de nadruk gelegd worden op totale soortenbescherming in plaats van individueel (Regiegroep Recreatie en Toerisme Natura 2000)	Nationale wetgeving
In de nieuwe wet moet er een goed evenwicht gevonden worden tussen populatiebeheer en jacht (Regiegroep Recreatie en Toerisme Natura 2000)	Nationale wetgeving
Er moet een concrete uitwerking van de monitoring verplichting en vormgeving van risicomanagement komen, zodat de bewijslast voor ondernemers en verenigingen aanzienlijk wordt verlicht (Regiegroep Recreatie en Toerisme Natura 2000)	Uitvoering
Opnemen dat één van de uitgangspunten van de wet verbetering van de bescherming van de natuur is (Natuurmonumenten e.a.)	Nationale wetgeving
Er moet aanvullend onderzoek worden gedaan naar de ecologische effectiviteit van de huidige natuurwetgeving. De toezegging van de minister dat hier in de Natuurbalans aandacht voor wordt gevraagd is niet voldoende, omdat het thema van de Natuurbalans landbouw en landelijk gebied is, is onvoldoende om tegemoet te komen aan twee moties die hierover door de Tweede Kamer zijn aangenomen. (Natuurmonumenten e.a.)	Uitvoering
Meenemen actuele jurisprudentie en uitkomsten van actueel juridische en ecologisch onderzoek (Natuurmonumenten e.a.)	Nationale wetgeving
Draagvlak voor (natuur)wetgeving moet niet alleen gezocht worden in een goede wettekst, maar ook door adequate voorlichting en een consequente handhaving (Natuurmonumenten e.a.)	Uitvoering
Provincies mogen geen eigen vergunningen (voor het uitvoeren van ruimtelijke ingrepen) gaan beoordelen (PVis)	Nationale wetgeving
Aandacht voor grensoverschrijdende afstemming van de implementatie en handhaving van de Vogel- en Habitatrichtlijn (Nationale Havenraad)	Nationale wetgeving en uitvoering
Proportionaliteit met betrekking tot de effectivering van het voorzorgsprincipe, de onderzoekslast, de snelheid van besluitvorming en de omvang van de op te leggen mitigerende of com-	Uitvoering

penserende maatregelen in het kader van een beheerplan of een vergunning (Nationale Havenraad)	
De voorstellen uit bijlage 1 betekenen een verdere en onacceptabele uitholling van het beschermingsregime van deze wetten (Faunabescherming)	Nationale wetgeving
Er mag geen afbreuk worden gedaan aan het huidige, wettelijke beschermingsniveau (Dierenbescherming, Faunabescherming)	Nationale wetgeving
Aantal onderwerpen van bijlage 1 worden niet ondersteund: Afstemmen soortenlijsten op internationale regelgeving en opheffen jachtverbod in natuurterreinen (Dierenbescherming)	Nationale wetgeving
Toevoegen aan de uitgangspunten in het plan van aanpak: natuurwetgeving is naar zijn aard nu eenmaal tot op zekere hoogte complex en gedetailleerd, het is onverstandig en onwenselijk om aan dit gegeven voorbij te gaan (Dierenbescherming)	In §2 is aangegeven dat 'waar mogelijk' praktische oplossingen worden gezocht. Daarmee wordt onderkend dat natuurwetgeving complex kan zijn.
Scheiding in uitwerking van de onderwerpen: hoofd- en bijzaken scheiden. Hoofdzaak is het vastleggen van het beschermingsniveau in de wet, waarbij een gedegen belangenafweging moet worden gemaakt en dierenwelzijn een belangrijke plaats moet krijgen in die belangenafweging (Dierenbescherming)	Nationale wetgeving
Het is beter om de klankbordpartijen ook individueel te spreken. Er bestaat enige twijfel of plenaire klankbordbijeenkomsten wel werkbaar zijn (Dierenbescherming).	Zie § 5
Er moeten maatregelen genomen worden om tot een scherpere afbakening te komen van de categorie belanghebbenden, die in bezwaar en beroep kunnen komen (VNO NCW)	Wetgeving: Algemene wet bestuursrecht. Zie ook bijlage 2, project versnelling besluitvorming
Het verdient aanbeveling om ervaringen opgedaan met de uitvoering van de Natuurbeschermingswet 1998 te betrekken bij de totstandkoming van de nieuwe natuurwet (VNO NCW)	Nationale wetgeving
Zoeken naar een meer integrale en planmatige aanpak om aan de (internationale) verplichtingen te voldoen en streef naar een integratie van beleid. (VNO NCW)	Beleid
Aandacht voor gedragscodes (FODI)	Uitvoering
Conclusies van de pilots over tijdelijke natuur moeten doorwerken in de wetgeving (FODI)	Nationale wetgeving
De indicatieve tijdsplanning is te ruim. Traject zou in uiterlijk 1,5 jaar afgehandeld moeten zijn (KNJV)	-

BIJLAGE 6

Tijdpad

Januari/Maart 2009	Opstellen concept plan van aanpak
Maart/April 2009	Consultatie van externen over concept-plan van aanpak
April 2009	Finaliseren plan van aanpak; interdepartementale overeenstemming; zenden aan Tweede Kamer
April 2009	Start project
Zomer 2009*	Contacten met organisaties: inventarisatie gedachten over verbeterpunten
Eind november 2009*	Bijeenkomst klankbordgroep: work-in-progress-versie artikelen en artikelsgewijze toelichting
Eind 2009*	Brede consultatieronde
Medio mei 2010*	Bijeenkomst klankbordgroep: work-in-progress-versie wetsvoorstel + memorie van toelichting
Juni 2010*	Uitvoeringstoets
Medio juni tot medio juli 2010*	Formele commentaarronde ontwerp-wetsvoorstel
Oktober 2010*	Adviesaanvraag over wetsvoorstel aan Raad van State
Maart 2011*	Indiening wetsvoorstel bij Tweede Kamer

* Met dien verstande dat in voorkomend geval voorrang zal moeten worden gegeven aan de werkzaamheden die nodig zijn voor het voorstel voor een crisis- en herstelwet (zie bijlage 2) en de toezegging van de Minister van LNV met betrekking tot de rek en ruimte in de Natuurbeschermingswet 1998 (zie paragraaf 1).