

1. Commissie voor de m.e.r.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
t.a.v. dr. H. Bleker, staatssecretaris
Prins Clauslaan 8
2500 AJ Den Haag

uw kenmerk

uw brief

ons kenmerk

behandeld door

doorkiesnummer

Datum: 17 november 2011

Onderwerp: Reactie Commissie voor de m.e.r. op nieuwe Natuurwet

Geachte heer Bleker,

Allereerst wil de Commissie voor de milieueffectrapportage haar waardering uitspreken voor de inzet om de natuurwetgeving te herzien en hierover betrokken organisaties en burgers te consulteren. Zij merkt geregeld dat de huidige natuurregelgeving in de praktijk tot moeilijk uit te leggen situaties leidt. De redenen om tot een herziening van de natuurwetgeving te komen, onderschrijft de Commissie dan ook volledig.

De doelstelling voor deze herziening: biodiversiteitsdoelen realiseren en tegelijk economische ontwikkeling bevorderen, sluit goed aan bij de oplossingsrichtingen waarnaar in m.e.r. wordt gezocht. De Commissie heeft een aantal suggesties om de nieuwe natuurwet hanteerbaarder te maken voor overheden en initiatiefnemers en beter in lijn te brengen met de doelstelling.

Beperking bescherming kan tot grotere onderzoekslast leiden

De internationale (Europese) natuurregelgeving is begrijpelijkerwijs het uitgangspunt voor deze herziening. Dit is de basis voor de uitwerking van de natuurbescherming in Nederland. Zoals de memorie van toelichting aangeeft is voor het behalen van de doelstelling ook de ecologische hoofdstructuur van belang. Onderzoek van o.a. Alterra en het Planbureau voor de Leefomgeving geven aan dat de biodiversiteit nog steeds achteruit gaat in ons land en met de herijkte Ecologische hoofdstructuur komen de in de Europese Unie afgesproken verplichtingen verder uit het zicht¹.

¹ Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quick Scan van varianten, Planbureau voor de Leefomgeving, februari 2011; Alterrapport 1835: Realisatie landelijke doelen Vogel- en habitatrictlijn.; Ook buiten de Natura 2000-gebieden en de EHS is een inspanning vereist om de internationale doelstellingen te behalen. Zie Alterrapport 1835: Realisatie landelijke doelen Vogel- en habitatrictlijn.

Ook de Beschermde natuurmonumenten – die een zeer belangrijke aanvulling bieden op de Natura 2000-gebieden voor het behalen van de internationale doelen – verliezen met dit wetsvoorstel hun wettelijke bescherming.²

Met deze herziening wordt onder andere vastgelegd dat een landelijke 'natuurvisie' wordt opgesteld. Het gaat daarbij om een strategische visie met een beperkte bindende doorwerking naar provinciaal niveau en concrete projecten. De verantwoordelijkheid voor het behalen van de natuurdoelstelling wordt neergelegd bij de provincies. Als de onderzoekslast bij concrete projecten zo beperkt mogelijk moet zijn, moeten in het ruimtelijk beleid meer dan voorheen worden geborgd waar en hoe de doelen voor natuur behaald moeten gaan worden. Nu blijkbaar niet gekozen wordt voor een wettelijke borging zal dit moeten met juridische bindende doorwerking via de natuurvisie of op provinciaal niveau. Zonder voldoende borging van de doelstellingen voor natuur, leidt het zeker op projectniveau tot onzekerheid, extra onderzoekslast (al dan niet in m.e.r.-procedures) en juridische procedures over economische en andere activiteiten.

Integratie Passende beoordeling en milieueffectrapportage (m.e.r.)

Eén van de uitgangspunten is om – als uitwerking van de Commissie Elverding – natuur onderdeel te laten zijn van een integrale gebiedsgerichte afweging. Daar past een integratie van sectorale toetsen bij. In tegenspraak hiermee voorziet het wetsvoorstel in het laten vallen van de huidige verplichte koppeling tussen de Passende beoordeling (Nbw) en plan-m.e.r.. De Commissie ziet niet dat optioneel maken van de integratie tussen Passende beoordeling en milieueffectrapportage bijdraagt aan de beoogde integratie.

Eerder benadrukten de ministers³ van LNV (nu: EL&I) en VROM (nu: I&M) het voordeel van deze koppeling, zoals het op één moment ontwikkelen van alternatieven en het daarmee voorkomen van inefficiënt (dubbel) onderzoek. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel modernisering milieueffectrapportage (mer) in de Eerste Kamer heeft de minister toegezegd, voorafgaand aan de overweging of een verdere wettelijke verankering wenselijk is, deze koppeling in 2012 te evalueren. Het streven om toetsen zoveel mogelijk te integreren, ondersteunt de Commissie. Vanuit dat streven ligt het meer voor de hand om voor zowel plannen als projecten een Passende beoordeling verplicht op te laten nemen in het milieueffectrapport (MER).

Onderzoekslast voor vergunningplichtige projecten neemt toe.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de vergunningplicht zoveel mogelijk vervangen wordt door een aanschrijfbevoegdheid voor de provincie.⁴

² Alterrapport 2132: Beschermde natuurmonumenten, stand van zaken 2010 en toekomstige bescherming.

³ Brief minister van 20 november 2009, project-m.e.r. en passende beoordeling, referentie 78386

⁴ Aan de ene kant wordt beargumenteerd dat geen vergunningplicht nodig is als het gaat om handelingen die de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen. Aan de andere kant zijn deze handelingen potentieel schadelijke activiteiten waarvoor het bevoegd gezag via de aanschrijving moet waarborgen dat geen verslechtingen of significante verstoringen zal plaatsvinden. Dit lijkt met elkaar in tegenspraak.

Wanneer voor een groot aantal type 'handelingen' geen vergunningplicht meer geldt, zal de onderzoekslast voor andere initiatiefnemers die wel een vergunningsplicht hebben, toenemen. Een initiatiefnemer zal namelijk voor de behandeling van zijn aanvraag moeten aantonen dat de staat van instandhouding niet verslechtert. Omdat het inzicht in de effecten van niet-vergunningplichtige handelingen ontbreekt, betekent dit een verzwaring van het door de initiatiefnemer uit te voeren onderzoek in m.e.r.

Een hogere onderzoekslast bij initiatiefnemers wordt daarnaast versterkt door het schrappen van beschermde gebieden en complementaire doelen. Daarmee vallen meer soorten onder de soortenbescherming. Overal in Nederland waar deze soorten voorkomen kan discussie ontstaan of er aantasting is bij een slechte staat van instandhouding en of vrijstelling/ontheffing mogelijk is. Dit levert eerder meer onduidelijkheid en onzekerheid op. De problematiek zal zich juist voordoen in m.e.r. bij plannen en projecten waar de te verwachten ontwikkeling van het milieu in beeld moet worden gebracht. Want het bepalen van de cumulatie met andere handelingen dan projecten wordt gelet op het voorgaande moeilijker.

Kaderstelling nationale 'natuurvisie'

Een groot deel van de verantwoordelijkheid voor het natuurbeschermingsrecht verschuift naar de provincies. Het blijft in het voorstel een bevoegdheid van het rijk om 'een samenhangende visie op de inhoudelijke en ruimtelijke aspecten van het natuurbeleid van nationaal belang' vast te stellen. Het is de Commissie niet duidelijk welk beleid nog van nationaal belang is. Het verdient de voorkeur om - voor plan-m.e.r. - heldere kaders te geven welke onderdelen in een dergelijke 'natuurvisie' aan de orde zullen komen en hoe de doorwerking naar lagere overheden geregeld dan wel verzekerd is.

Laat herziening Natuurwet gelijk oplopen met nieuwe Omgevingswet

Een van de doelen van de nieuwe natuurwet is om tot een betere aansluiting op het (overige) omgevingsrecht te komen. Met dit wetsvoorstel wordt de nieuwe natuurvergunning volledig in de omgevingsvergunning opgenomen. De Commissie ondersteunt dan ook deze integratie. Want zij ziet in haar dagelijkse praktijk dat wanneer de natuurregelgeving onvoldoende bij de overige omgevingsonderdelen wordt betrokken, natuurregelgeving in een later stadium regelmatig leidt tot belemmeringen en daarmee vertraging.

Naast de voorbereidingen voor de nieuwe Natuurwet is ook de voorbereiding van een nieuwe Omgevingswet voortvarend opgepakt. De Commissie heeft de afgelopen jaren ervaren dat de vele wetswijzigingen in het omgevingsrecht niet of moeilijk bij te houden zijn voor overheden en belanghebbenden. De kwaliteit van informatie in MER'en is hierdoor verslechterd en de behoefte aan kennis over onder andere implementatie van nieuwe wetgeving in m.e.r. is toegenomen. Tegen deze achtergrond is de vraag gerechtvaardigd of het opportuun is om twee ingrijpende wetsvoorstellen naast elkaar te laten lopen. Deze wijzigingen zullen opnieuw de nodige afstemmings- en overgangsproblematiek met zich mee brengen.

Het wetsvoorstel maakt niet duidelijk waarom de herziening van de natuurwetgeving dermate veel haast heeft dat deze niet in de reeds opgestarte herziening van het algemene omgevingsrecht kan worden meegenomen.

Dit klemmt te meer omdat er in het onderhavige wetsvoorstel van uit wordt gegaan dat het vervallen van beschermde natuurmonumenten en landschapsgezichten (Natuurbeschermingswet 1998) en beschermde leefomgevingen (Flora- en Faunawet) kan worden opgevangen via het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening . Het instrumentarium waar dit wetsvoorstel naar verwijst, lijkt vooralsnog met de herziening van het omgevingsrecht te verdwijnen. Immers thans wordt onderzocht of het bestemmingsplan (als belangrijk beheerdocument in de huidige situatie) kan vervallen. Als het bestemmingsplan vervalt, zal er geen de burgers rechtstreeks bindend, flexibel instrument zijn om te voorzien in ruimtelijke bescherming. Dit terwijl het onderhavige voorstel grote waarde hecht aan die ruimtelijke bescherming. Dit pleit er nogmaals voor om de herziening van de natuurregelgeving onderdeel te maken van de herziening van het omgevingsrecht.

De Commissie m.e.r. is graag bereid haar zienswijze toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N. G. Ketting', written over a rectangular stamp area.

ir. N. G. Ketting
Voorzitter