Vereniging van
Nederlandse
Projectontwikkeling
Maatschappijen
NEPROM

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Programma JNG
[redacted]
Postbus 20401
2500 EA DEN HAAG

Datum 10 november 2011
Referentie -
Betreft **NEPROM-reactie Wetsvoorstel Natuur**

Geachte [redacted]

Achtergrond
Bij brief d.d. 6 oktober jl. met kenmerk 233294 heeft u ons uitgenodigd om schriftelijk commentaar te leveren op het ontwerp van het wetsvoorstel natuur. In het wetsvoorstel worden drie wetten geïntegreerd. Het gaat om de Natuurbeschermingswet, de Flora- en Faunawet en de Boswet. Door middel van deze brief geeft de NEPROM graag haar visie op het document.
De NEPROM is een brancheorganisatie voor projectontwikkelaars. Onze leden leveren een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van de gebouwde omgeving in Nederland.
Zij doen dit op constructieve wijze en met respect voor ecologie en samenleving.
Zo heeft de NEPROM met Bouwend Nederland de Gedragscode Flora & Fauna opgesteld voor de sector. Het staat een werkwijze voor die de balans tussen enerzijds de ontwikkeling en anderzijds bescherming van de natuur bewaart en bewaakt.
Wij ondersteunen dan ook de uitgangspunten van het Wetsvoorstel. Dat zijn : *"Het nieuwe stelsel is eenvoudiger, sluit nauwkeuriger en herkenbaar aan bij de internationale verplichtingen, bevordert ontwikkelingsgericht werken en integrale oplossingen en last but not least een goede balans tussen ecologie, economie en samenleving".*

Leeswijzer
In deze brief geven wij antwoord op de drie vragen die u stelt.

Uw vragen
1. Dragen de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de huidige natuurwetgeving bij aan de balans tussen ecologie en economie ?
2. Is het voorliggende wetsvoorstel voor de praktijk duidelijk en uitvoerbaar ?
3. Heeft u verder nog opmerkingen over de inhoud van het wetsvoorstel en de toelichting ?

Dat doen wij door ten eerste in te gaan op het leerstuk **'Decentralisatie'**.
Als logisch vervolg daarop komen ten tweede de gevolgen van het wetsvoorstel voor bovengenoemde **'Gedragscode Flora & Fauna'** aan bod.
Ten derde besteden wij vervolgens aandacht aan het onderwerp **'Ruimtelijk beleid'**.

Westeinde 28 / Postbus 620 / 2270 AP Voorburg
Telefoon [redacted] / fax [redacted] / bureau@neprom.nl / www.neprom.nl
ABN AMRO 48.39.62.570 / KvK Den Haag 40407997 / Lid van de Raad voor Onroerende Zaken

In het verlengde daarvan bespreken wij ten vierde de relatie tussen de Wet Natuur en **'de nieuwe Omgevingswet en het permanent maken van de Crisis- en herstelwet'**.
Tot slot zal ten vijfde een passage zijn gewijd aan **'de passende beoordeling van plannen'**.

1. Decentralisatie
Maat- of Monnikenwerk ?

De uitvoering van natuurtaken wordt in het wetsvoorstel grotendeels aan Provincies overgelaten. Ook op punten waar dat nu nog niet het geval is. Zo worden provincies in beginsel bevoegd voor alle ontheffingverlening van de verboden die in het kader van de soortenbescherming gelden, dus ook buiten de ontheffingsverlening voor beheer en schadebestrijding waarvoor de provincies thans al bevoegd zijn (blz. 50 MvT). In sommige gevallen heeft dit als voordeel dat de aanvrager bij één loket terecht kan voor alle benodigde vergunningen en ontheffingen op grond van Natuurwetgeving. Het idee achter deze keuze is, dat door middel van decentralisatie het beste een gebiedsgericht beleid gerealiseerd kan worden. Wij kunnen ons in dat uitgangspunt vinden. Professionele opdrachtgevers zijn aan de andere kant echter gebaat bij een uniform en eenduidig beleid. Zo lang niet duidelijk is hoe de verschillende provincies hier invulling aan geven, dreigt het gevaar dat verschillen tussen provincies ontstaan. Als hiermee recht wordt gedaan aan regionale verschillen, is dat een goede zaak. Maar als hierdoor 'regionale koppen' dreigen te ontstaan, zal dit niet tot de voorgenomen lastenverlichting leiden.
Tijdens een sessie die wij eind juni over een eerste ambtelijk concept van het wetsvoorstel hadden, hebben wij hiervoor aandacht gevraagd. Wij zijn dan ook content dat u mede naar aanleiding van deze bijeenkomst een verplichting in het voorstel heeft opgenomen voor het Rijk om een Natuurvisie vast te stellen. Wel benadrukken we in dit kader onze voorkeur voor een integrale en uniforme benadering.
Voor het overige is in de Memorie van Toelichting duidelijker aangegeven hoe de taken en bevoegdheden tussen nationale overheid en provincies verdeeld zijn.
Daarnaast is 20 september jl. een 'onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' bereikt tussen het IPO en de betrokken Ministeries. In dit akkoord worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de herijkte Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt gerealiseerd en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) wordt afgerond. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', waarin het voornemen van het kabinet om het natuurbeleid te decentraliseren naar de provincies is vastgelegd.
Al met al is dus op diverse vlakken meer duidelijkheid gecreëerd. Wij stellen wel voor om specifiek ten aanzien van het leerstuk decentralisatie de spreekwoordelijke vinger aan de pols te houden en vragen daarbij expliciet aandacht voor het volgende onderwerp; Gedragscodes. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de nieuwe Wet Natuur twee jaar na inwerkingtreding te evalueren.

2. Gedragscode Flora & Fauna
Zorgvuldige samenwerking gezocht

Als gevolg van de voorgestelde decentralisatie naar provincies is het op grond van het wetsvoorstel, eenmaal wet in de meeste gevallen aan de provincies om vrijstelling te verlenen, voor activiteiten op hun grondgebied die worden uitgeoefend overeenkomstig een gedragscode, en om deze codes goed te keuren (blz. 154 MvT). U geeft daar bij aan dat *"het de voorkeur verdient dat provincies ten aanzien van Gedragscodes die voor het hele Nederlandse grondgebied relevant zijn, zo veel mogelijk samen werken en gedragscodes gezamenlijk goedkeuren'*. Wij vinden deze aanbeveling te vrijblijvend.

Niet onaannemelijk is dat ondernemers bij alle provincies aan moeten kloppen om hun code goedgekeurd te krijgen en provincies mogelijk verschillend te werk zouden kunnen gaan bij de uitvoering en toepassing. Als een project in meerdere provincies ligt, werkt dat belemmerend. Het zou de aantrekkingskracht van het instrument (Gedragscode) danig verminderen als dit het geval zou zijn. Aangezien er in de praktijk wel behoefte bestaat aan het middel van de Gedragscode, verzoeken wij u te bepalen dat codes met een landelijk toepassingsbereik altijd gezamenlijk goedgekeurd dienen te worden.

U merkt op dat de Gedragscode van de NEPROM en Bouwend Nederland op grond van art. 9.3 lid 4 Wet Natuur geldend blijft voor de periode dat de goedkeuring is verleend. Het is goed dat in dit stukje overgangsrecht wordt voorzien. Wel is het zo dat de huidige code in verband met de voorgenomen wijzigingen op het gebied van soortenbescherming in een ander daglicht komt te staan. In de huidige vorm zal hij (als de nieuwe wet straks in werking is getreden) voor de resterende duur van de looptijd vooral nuttig zijn bij het invullen van de algemene zorgplicht. We vinden het daarom belangrijk dat uw ministerie actief uitvoerings- en uitwerkingsaspecten steunt door instrumenten als gedragscodes, de leefgebiedenbenadering, tijdelijke natuur en zogenoemde soortmanagementplannen prominent uit te dragen en te promoten. Dat kan bijvoorbeeld door het bevorderen van (eenduidig en uniform provinciaal) beleid of subsidies die de verdere ontwikkeling van deze instrumenten mogelijk maken. De NEPROM is bereid hieraan mee te werken door voorlichting over deze instrumenten aan haar leden te faciliteren dan wel te bevorderen.

3. Ruimtelijk(e) ordening en beleid

Gebundelde versnippering of verdeelde concentratie ?

Op grond van art. 1.5. lid 5 van de Wet Natuur kunnen de ruimtelijke aspecten van de natuurvisie in de natuurvisie worden opgenomen in (weer) een andere visie. Wij pleiten in dat kader voor een integrale en uniforme benadering. De onderwerpen zijn immers nauw met elkaar verbonden. Door integratie komt een flexibeler en uniform toetsingskader tot stand. Op die manier wordt het beste geborgd dat natuuraspecten, voor zover zij voor ruimtelijke ontwikkelingen relevant zijn, in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen en projecten.

Het is ons bovendien niet duidelijk hoe dit artikel zich bijvoorbeeld verhoudt tot de ladder voor duurzame verstedelijking zoals die vanuit de SVIR (structuurvisie infrastructuur en ruimte) in het Barro (besluit algemene regels ruimtelijke ordening) opgenomen wordt. De behoefte aan en de ontsluiting van de nieuwe ontwikkeling wegen blijkens de tekst en toelichting mee. De huidige instrumenten komen te vervallen (bundelingsgebieden en -percentages, centrumvorming, verdichtingspercentages, locatiebeleid, planologisch kader buitengebied, ruimte voor woningbouw beperkt tot natuurlijke aanwas, balans rood/groen/blauw en bundeling verspreid glas). In de NEPROM reactie op de SVIR hebben wij aangegeven achter deze ontwikkeling te staan omdat het op ons overzichtelijker overkomt. Wel is het nog afwachten hoe gemeenten en provincies de ladder in de praktijk toe gaan passen; of dit ruim of stringent zal blijken.

4. Omgevings- en Crisis en herstelwet
Uiterste harmonisatie

De NEPROM is enthousiast over en nauw betrokken bij de stappen die worden gezet om de crisis- en herstelwet permanent te maken en tot een nieuwe Omgevingswet te komen. Wij verwachten dat deze trajecten tot versnelling en vereenvoudiging van projecten en daarmee samenhangende procedures leiden.

Op blz. 42 en 107 MvT gaat u in op het permanent maken van de Crisis- en herstelwet. U geeft onder andere aan welke wijzigingen (althans een aantal) van de Natuurbeschermingswet deze behelst. Wij ondersteunen dat de vergunningplicht terug gebracht wordt tot voor zover die op grond van de Habitatrichtlijn geldt. Daarnaast wordt in plaats van de vergunningplicht de mogelijkheid geïntroduceerd dat het bevoegd gezag door middel van een aanschrijving beperkingen oplegt.
Dit betreft een (gedeeltelijke) samenloop met bepalingen die het wetsvoorstel Wet Natuur bevat. Op het moment dat deze brief geschreven wordt (21-10) is het wetsvoorstel tot permanent maken van de crisis- en herstelwet nog niet ingediend bij de Tweede Kamer. Indien dat wetsvoorstel eerder in werking treedt dan de Wet Natuur, kunnen aanvragers al zo snel mogelijk en eerder profiteren van het vervallen van de vergunningplicht. Wij dringen daarom aan op een spoedige indiening en behandeling van dit wetsvoorstel.

Op blz. 21/22 MvT geeft u aan op welke aspecten het Wetsvoorstel in dit stadium reeds aansluit op de uitgangspunten van een nieuwe Omgevingswet.
Wij staan achter de verruiming van de mogelijkheden tot inzet van een programmatische aanpak die het wetsvoorstel in dit kader voor staat.
Dat in het kader van dit wetsvoorstel al is gekeken hoe internationale wetgeving zo praktisch en goed mogelijk geïmplementeerd kan worden, past in de tekst en geest van de Beleidsbrief Eenvoudig Beter die Minister Schultz eind juni naar de Tweede Kamer heeft gezonden.
In het kader van de vereenvoudiging en vermindering van de onderzoeksverplichtingen- c.q. lasten is in dit wetsvoorstel (conform voornoemde Beleidsbrief) al bepaald dat de natuurtoets voor locatiegebonden activiteiten bij de verplichte omgevingsvergunning afzonderlijk kan plaatsvinden van de andere toetsen die voor de omgevingsvergunningen zijn. Dat is een stap in de goede richting. Wel pleiten wij in het kader van een nieuwe Omgevingswet voor één duidelijke paragraaf over onderzoekslasten en verplichtingen. Dit om uit 'het sectorale denken' te geraken.

Aanvullende maatregelen op het vlak van "*adequate instrumenten om de planologische bescherming van natuurwaarden of de ruimtelijke doorwerking van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden te verzekeren*" zijn in afwachting van de nieuwe Omgevingswet nog niet in dit wetsvoorstel opgenomen.
We hopen dat de Omgevingswet een samenhangend geheel vormt, die integraal uitgaat van een gebiedsgerichte aanpak. Dit sluit niet alleen bij bovenbedoelde Beleidsbrief maar ook de toespraken die Minister Schultz op 17 februari jl. hield (in reactie op de handreiking 'Gebiedsontwikkeling in de nieuwe Praktijk' (praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, Tu Delft) en op de 'Dag LTO in Noord-Drenthe.

5. De passende beoordeling van plannen

De juiste onderzoeksmaat

Als het om de bescherming van (Natura 2000) gebieden gaat, moeten plannen (=projecten) die (heel kort en niet helemaal volledig) gezegd significante gevolgen kunnen hebben, vooraf extra getoetst worden. Er moet een 'passende beoordeling' gemaakt worden. Het leerstuk 'passende beoordeling' laat zich in de praktijk moeilijk vertalen. Dat is geen onwil van betrokken partijen, maar het gevolg van een sterk casuïstische benadering. Van geval tot geval verschilt het hoe het begrip 'significante gevolgen' en aanverwante thema's als 'voorzorgsbeginsel' uitgelegd worden. Relevante Europese wetgeving is verspreid geïmplementeerd. De huidige bevoegdheidsverdeling tussen verschillende provincies is in de huidige wetgeving niet altijd even duidelijk.
Het wetsvoorstel Natuur schept helderheid. Zij beperkt en bundelt de bepalingen over dit onderwerp en wijst Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het project wordt uitgevoerd als bevoegd gezag aan.
Wij beschouwen het als een verbetering dat voor een betere (maar (nog) geen totale) aansluiting voor de natuuraspecten in de omgevingsvergunning en de passende beoordeling in de milieueffectrapportage is gekozen. Ook de overige in art. 2.9 genoemde voorzieningen dragen volgens ons bij aan een betere praktische toepasbaarheid van de Habitatrichtlijn in de praktijk.
Zij leiden er allemaal toe dat alle betrokken partijen in een eerder stadium duidelijkheid hebben over hoe met hun diverse belangen omgegaan wordt door de vergunningverlener.

Conclusie

De NEPROM is positief over het concept van de Wet Natuur. In het verleden heeft vooral de implementatie van Europese wetgeving (met name ten aanzien van Natura 2000-gebieden) voor veel onduidelijkheid en daardoor vertraging van bouwprojecten gezorgd. We hopen dat die met dit wetsvoorstel tot het verleden behoren.
Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Gaarne zijn wij desgewenst tot een nadere toelichting op deze brief bereid.

Met vriendelijke groet,

Jan Fokkema
directeur