

Vergaderjaar 2014–2015

33 348

Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming)

Nr. 14

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2015

Hierbij bied ik u aan het rapport «Regeldrukeffecten Wetsvoorstel Natuurbescherming» van SIRA Consulting BV¹. Dit bureau heeft in opdracht van mij een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de regeldruk van de huidige natuurwetgeving – de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet – en de verwachte regeldruk als gevolg van het bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel natuurbescherming (Kamerstuk 33 348). Bij brief van 2 december 2014 (Kamerstuk 33 348, nr. 8) heb ik uw Kamer van dit onderzoek op de hoogte gebracht.

De aanleiding voor dit onderzoek was de constatering van ACTAL (brief van 19 november 2014, kenmerk JtH/RvZ/PO/TvdH/2014/119) dat de nota van wijziging van het wetsvoorstel (Kamerstuk 33 348, nr. 5) een onvolledig beeld geeft van de gevolgen voor de regeldruk. Het voorliggende rapport geeft wel een beeld over de gevolgen van de nota van wijziging, namelijk dat er geen toename van de regeldruk wordt verwacht als gevolg van die nota van wijziging.

Het rapport verschaft inzicht in de regeldrukeffecten van de huidige natuurwetgeving en van de verwachte regeldrukeffecten van het gehele wetsvoorstel natuurbescherming. Het is gebaseerd op onderzoek volgens de huidige methoden en met gebruikmaking van de meest recente gegevens, waaronder de resultaten van recente interviews met betrokkenen uit het bedrijfsleven, met burgers en met provincies. Voor de nulmeting van huidige natuurwetgeving is SIRA Consulting BV met een schone lei begonnen. Zijn oorspronkelijke onderzoek naar de regeldrukeffecten van de huidige natuurwetgeving van 13 oktober 2011 is daarmee achterhaald. Dat geldt eveneens voor de resultaten van het oude onderzoek naar de verwachte regeldrukeffecten van het voorontwerp van het wetsvoorstel natuurbescherming.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Verwachte regeldruk wetsvoorstel

Van belang is dat de voornaamste administratieve lasten voor bedrijven die volgens het rapport het gevolg zijn van het wetsvoorstel natuurbescherming – en ook nu van de huidige natuurwetgeving – zijn gelegen in de vergunningplicht ter bescherming van Natura 2000-gebieden. Met die vergunningplicht geeft Nederland uitvoering aan artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrictlijn.

In de onderstaande tabel is de vergelijking tussen de regeldruk in de huidige en de voorgenomen situatie weergegeven.

Tabel. Vergelijking van de regeldruk in de huidige en voorgenomen situatie

Situatie ¹	Bedrijven			Burgers		
	AL	NK	TL	AL	NK	TL
Huidig	€ 39.120.100	€ 16.130.000	€ 711.700	€ 3.560.200	€ 7.058.400	€ 24.800
Voorgenomen	€ 38.855.400	€ 16.050.000	€ 711.700	€ 3.410.800	Min. € 8.698.400 Max. € 15.628.400	€ 24.800
Verschil	- € 264.700	- € 120.000	€ 0	- € 149.400	Min. € 1.640.000 Max. € 8.570.000	€ 0

¹ AL – Administratieve lasten; NK – Nalevingskosten; TL – Toezichtlasten

Uit de vergelijking van de regeldruk in de huidige situatie met de voorgenomen situatie blijkt uit het rapport dat zowel de administratieve lasten als de nalevingskosten voor bedrijven licht zullen afnemen. Burgers ervaren, aldus het rapport, weliswaar een lichte vermindering van de administratieve lasten, maar het rapport laat zien dat de nalevingskosten voor burgers fors zullen stijgen.

De overgang van de huidige naar de voorgenomen situatie veroorzaakt ook eenmalige lasten. Dit betreft met name de kennisname van bedrijven: € 7,4 miljoen aan eenmalige nalevingskosten. Daarnaast ervaren burgers eenmalige lasten voor kennisname maar ook door de verplichting dat jagers lid moeten zijn van een wildbeheereenheid. Dit geeft in totaal € 1,4 miljoen aan eenmalige nalevingskosten.

Nalevingskosten burgers

De kostenstijging voor burgers vloeit voort uit nieuwe verplichtingen in het wetsvoorstel voor jachthouders en grondgebruikers, jagers en wildbeheereenheden, met als doel publiekrechtelijk te borgen dat de inspanningen in het kader van de jacht en de bestrijding van schadeveroorzakende dieren door de grondgebruiker op een voor de maatschappij transparante wijze plaatsvinden. Concreet gaat het om het voorstel dat het door gedeputeerde staten goed te keuren faunabeheerplan niet alleen verplicht is voor het uitvoeren van populatiebeheer door faunabeheereenheden, zoals nu op grond van de Flora en faunawet, maar ook voor de uitoefening van de jacht door de jachthouder en voor de bestrijding van schadeveroorzakende dieren door grondgebruikers. Als nieuw onderdeel van het faunabeheerplan wordt in het wetsvoorstel het «afschotplan» geïntroduceerd, dat betrekking heeft op het doden van dieren met een geweer. Met deze voorstellen krijgen de uitoefening van de jacht en de schadebestrijding door grondgebruikers een planmatig karakter. Verder voorziet het wetsvoorstel in een verplichting voor jachtaktehouders om zich aan te sluiten bij een wildbeheereenheid, die tot doel heeft om het faunabeheerplan voor populatiebeheer, jacht en schadebestrijding uit te voeren. Van belang is ook dat in het wetsvoorstel de wildbeheereenheden

als taak krijgen om informatie over de uitvoering van het faunabeheerplan te verstrekken aan de faunabeheereenheden.

In het rapport is een bandbreedte aangehouden omdat, aldus het rapport, de precieze gevolgen voor de regeldruk zullen afhangen van de eisen die provincies zullen stellen aan de faunabeheerplannen en in het bijzonder de afschotplannen als onderdeel daarvan, waar het gaat om de uit te voeren tellingen.

De door SIRA gesignaleerde toename van de regeldruk verdient serieuze aandacht. Ik zal hierover overleg voeren met de provincies, tegen de achtergrond van het belang van de waarborging van een maatschappelijk verantwoorde en transparante uitoefening van de jacht en van de bestrijding van schadeveroorzakende dieren door grondgebruikers.

Aanbevelingen rapport

Tot slot wijst het onderzoeksbureau in zijn rapport op een aantal mogelijke verbeteringen.

Ten aanzien van de huidige Natuurbeschermingswet 1998 is in het rapport opgenomen dat de respondenten hebben gemeld dat de grootste belemmering die de regelgeving opwerpt, niet zozeer van inhoudelijke aard is, maar komt door de stapeling van regelgeving. De verschillende bevoegde gezagen en met name de verschillende interpretaties van die bevoegde gezagen van de regelgeving, maken het voor de ondernemer lastig om te voldoen aan regelgeving, aldus het rapport. Ook het gebrek aan communicatie door provincies en andere overheden speelt hierbij een belangrijke rol, aldus het rapport.

In reactie daarop merk ik op dat ik het belang van een goede afstemming van regelgeving, een duidelijke uitleg van de regels door de bevoegde gezagen en een goede communicatie daarover, onderschrijf. Zo voorziet het wetsvoorstel natuurbescherming in een optimale aansluiting op het omgevingsrecht. In het bijzonder noem ik hierbij het voorstel om de toets van de gevolgen van een activiteit voor een Natura 2000-gebied of een beschermde dier- of plantensoort, onderdeel wordt van de omgevingsvergunning. Ook voorziet dit wetsvoorstel in een eenduidige toedeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden op het vlak van de bescherming van de natuur aan de provincies. Waar andere bestuurslagen zijn betrokken, met name gemeenten, voeren de provincies de regie voor de afstemming met hen.

De provincies zijn zich bewust van het belang van samenwerking, onderlinge afstemming, eenduidige kaders en wijze van uitvoering van de regels, waaronder de verlening van vergunningen. Ik zie en zo nodig stimuleer, samen met de provincies, dat er in voldoende mate kennisoverdracht plaatsvindt naar gemeenten, via het project implementatie natuurwetgeving. In het kader van dat project zijn instrumenten opgeleverd die overheden helpen bij de uitvoering van de wet en in instrumenten die de vereiste duidelijkheid verschaffen aan burgers en bedrijven, bijvoorbeeld de routeplanner, de effecten-indicator en de maatregelindicator.

Het onderzoeksbureau doet verder in zijn rapport de concrete aanbeveling om in de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden duidelijk en helder te maken voor welke (typen) activiteiten al dan niet een vergunning is vereist. Hierover merk ik op dat gedeputeerde staten de beheerplannen hiervoor inderdaad kunnen gebruiken, zoals opgemerkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstuk 33 348, nr. 3, blz. 92). Het is aan provincies om te besluiten of zij al dan niet gebruikmaken van deze mogelijkheid.

Over de Flora- en faunawet merkt het onderzoeksbureau op dat er in het onderzoek drie vormen van belemmering zijn gebleken: de hoge onderzoekskosten, de lange proceduretijden en de onevenwichtige verhouding van de beperkte kosten van de te treffen maatregelen en het dure onderzoek en de lange procedure. Het rapport meldt dat respondenten in overweging geven om te werken met openbare bronnen zoals de flora- en faunadatabase, om te inventariseren welke soorten op een locatie aanwezig zijn, waarvoor vervolgens passende maatregelen kunnen worden getroffen.

Deze aanbeveling bevestigt het belang van mijn beleid om de procedure voor de aanvraag van een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet te verkorten en eenvoudiger te maken voor de aanvrager. In het kader van het eerder aangehaalde project implementatie natuurwetgeving heeft het Rijk in afstemming met provincies voor de veel voorkomende soorten instrumenten voor de aanvraag van een ontheffing ontwikkeld waarmee zoveel mogelijk kan worden gewerkt met beschikbare gegevens en standaardmaatregelen. Daardoor is alleen voor zeldzaam voorkomende soorten maatwerk nodig.

Ook wijs ik in dit verband op de mogelijkheid om gedragscodes op te stellen. Activiteiten die overeenkomstig een door mij goedgekeurde gedragscode plaatsvinden, zijn vrijgesteld van de verboden ter bescherming van soorten.

Verder merkt het onderzoeksbureau op dat het van belang is dat wordt gemonitord of in de uitvoering van de natuurwetgeving sprake zal zijn van aanvullende regeldruk. Daarbij kan niet alleen worden gedacht aan de uitvoeringsregelgeving van het Rijk op grond van het wetsvoorstel, maar ook aan de regelgeving van provincies en de uitvoering van regelgeving door de provincies, met inbegrip van de onderlinge verschillen, aldus het rapport.

Over de uitvoeringsregelgeving van het Rijk merk ik op dat de ontwerpen van de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling die op grond van het wetsvoorstel, eenmaal wet, zullen worden vastgesteld, ter voldoening van het integraal afwegingskader, zullen worden onderzocht op hun gevolgen voor de regeldruk. Ten aanzien van de uitvoering door provincies merk ik op dat provincies zelf een afweging maken over de invulling van hun natuurbeleid en regelgeving, waarbij zij niet alleen acht slaan op het belang van de natuur, maar ook op de regionale bijzonderheden en het belang van de regeldruk. In dat verband wijs ik erop dat in het regeldrukonderzoek is gemeld dat uit de gesprekken met betrokkenen van provincies naar voren is gekomen dat provincies geen voornemens hebben om nadere eisen te stellen die leiden tot extra regeldruk.

Tot slot doet het rapport de aanbeveling om een onafhankelijke partij te laten adviseren bij discussies over de toepassing van de natuurregelgeving, ter voorkoming van bezwaar- en beroepsprocedures.

Hierover merk ik op dat het bij de voorbereiding van activiteiten wenselijk is dat een initiatiefnemer met het bevoegd gezag en mogelijke belanghebbenden beziet hoe op een goede wijze in lijn met de natuurwetgeving kan worden gehandeld. In complexe situaties valt te overwegen om hiervoor een procesbegeleider in te schakelen. Dit is aan de initiatiefnemer zelf.

Voor de goede orde meld ik u dat ACTAL mij op korte termijn een separate reactie op het rapport zal geven. Die reactie zal ik u zo spoedig mogelijk doen toekomen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema