

Bezinning op natuurbeschermingsrecht noodzakelijk

Eindelijk bouwen met één papiertje?

Projectontwikkelaars en bouwbedrijven dienen zich tegenwoordig twee keer te bedenken als ze een opdracht aannemen. Ze moeten tal van vergunningen aanvragen en als dat uiteindelijk rond is, kan het plan alsnog in de verdrinking komen. Beschermde dier- of plantensoorten die in het bouwgebied huizen, of vernieuwd beleid zijn dan de boosdoeners. Vandaar dat Alterra-onderzoeker mr.dr. Fred Kistenkas de vraag opwerpt: moet het natuurbeschermingsrecht niet integreren met een breder opgezet ruimtelijk ordeningsrecht?



Niet verder bouwen! Hier leeft de zandhagedis!

Onlangs moest in Groningen ruim een ton extra worden uitgegeven om een kanaal te verleggen. In het vaarwater van de nieuwe scheepvaartroute tussen Veendam en het Zuidlaardermeer kwam de drijvende waterweegbree voor, een plantje dat op de Rode Lijst staat. 'Dit heeft alles te maken met de moeizame implementatie van de vele Europese richtlijnen in de Nederlandse wetgeving', stelt Kistenkas. 'De implementatie, maar ook de interpretatie en de integratie van het natuurbeschermingsrecht binnen het ruimtelijk bestuursrecht verlopen uiterst moeizaam.'

Vogel- en Habitatrichtlijn

Als voorbeeld noemt hij de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Allereerst moet de Europese richtlijn naar nationale wetgeving worden omgevormd en vervolgens moeten de nationale overheden de nieuwe wetten toepassen. Deze veranderingen kosten tijd, geld en energie. Kistenkas: 'Een kleine gemeente heeft geluk als de persoon die natuur op zijn bordje heeft, zich inzet om zich de benodigde kennis eigen te maken, deze zo goed mogelijk te implementeren én voldoende tijd vrijmaakt voor de werkzaamheden op het gebied van natuur. Goede begeleiding is dus noodzakelijk, zodat er een goed beeld bestaat van de wijze waarop er in de beleidspraktijk met de verplichtingen in de wetgeving moet worden omgegaan.'

Als er eenmaal Nederlandse regelgeving is, rijzen problemen met de interpretatie van de juridische kernbegrippen. Er ontstaat momenteel een soort machtsvacuüm waarin de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht op elkaar wachten. De wetgever denkt na de omvorming van Europese richtlijnen naar Nederlandse wetten klaar te zijn, de rechter heeft onvoldoende kennis van ecologische begrippen en het ministerie is nog niet klaar met interpreterende beleidsregels of durft ze in verband met het benodigde draagvlak nog niet uit te vaardigen.

Rugstreeppad en zandhagedis

En dan kan het misgaan. Zoals onlangs, toen de gemeente Beverwijk met een bestemmingsplan de aanleg van een randweg mogelijk wilde maken, doch de rugstreeppad en de zandhagedis dat plan in de weg stonden. Omdat de drie staatsmachten niets doen, nemen rechters de rapporten van commerciële adviesbureaus vaak klakkeloos over. De rechterlijke toetsing is steeds minder inhoudelijk en steeds vaker procedureel. Als fraaie adviesrapporten de schijn wekken van een zorgvuldige besluitvormings-procedure, gaat de vergunningverlenende overheid bij de rechter al gauw vrijuit. Fred Kistenkas: 'En dan zijn het dus de adviesbureaus die de juridische begrippen voor de rechter interpreteren. Het is de vraag of dit een goede ontwikkeling is.'

Versnippering

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn is niet de enige regel die onder deze problematiek te lijden heeft. Ook de Europese richtlijnen voor bijvoorbeeld drinkwater, zwemwater, viswater, grondwater, nitraat, gevaarlijke stoffen en biociden moeten naar nationaal recht worden omgezet. Deze aanpak is in wezen zeer versnipperd. Kistenkas zegt hierover het volgende: 'Men zou, ook als Brussel een nieuwe richtlijn uitvaardigt, het grote geheel in de gaten moeten houden: de samenhang tussen natuur, milieu, water en ruimtelijke ordening. Nu heb je voor één project soms wel 35 vergunningen nodig. Deze sectorale regelgeving en bijbehorende verkokerde vergunningsprocedures zijn niet uit te leggen aan de aanvragers. Je krijgt bijvoorbeeld in het kader van de ruimtelijke ordening wel een bouw- of aanlegvergunning, maar vervolgens mag je niet bouwen omdat er in het kader van een andere verordening geen vergunning of ontheffing wordt verleend.'



Zandhagedis staat bestemmingsplan in de weg

Eén integrale vergunning

Beter zou het wellicht zijn om net als in Engeland of Denemarken via het planologische spoor naar één integrale vergunning te streven, waarbij de belangen van natuur, water en milieu worden meegewogen. Juristen beginnen nu ook in te zien dat er wellicht één integraal toetsingskader met één integrale omgevingsvergunning en liefst ook één bevoegde overheid zou moeten komen. In Denemarken is dit besef al eerder doorgedrongen en daar wordt gezocht naar wegen tot integratie. Water, natuur en milieu vallen in Denemarken onder de Wet Ruimtelijke Ordening. Planwetgevers moeten rekening houden met de uitvoerbaarheid van een bestemming en dus al op voorhand nagaan of er groene (natuur), blauwe (water) en/of grijze (milieuwetgeving) sectortoestemming kan worden verleend. Denemarken, evenals Groot-Brittannië overigens, komt op deze wijze dicht in de buurt van het zo gewenste bouwen met één papiertje. In Nederland daarentegen is de ruimtelijke ordening altijd blijven hangen in bouwkundige en welstandsaspecten waar natuurbescherming lange tijd buiten werd gehouden.

Patstelling doorbreken?

Kistenkas: 'Het is interessant om te onderzoeken of en zo ja hoe deze staatsrechtelijke patstelling kan worden doorbroken en welke kansen een nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, de nota Ruimte en jurisprudentie bieden voor ontwikkeling van het natuurbeschermingsrecht. Vergelijkend onderzoek van de ervaringen in andere lidstaten kan ons daarbij helpen.' Alterra begeleidt ook niet-juristen die in hun bestuurs- en onderzoekpraktijk met natuurbeschermingswetten te maken hebben.

In samenwerking met Wageningen Business School biedt Alterra cursussen Natuurbeschermingsrecht aan die de praktische uitvoering van de nieuwe regels, de inhoudelijke inkadering van de verschillende wettelijke begrippen en de verhouding van natuurbescherming met andere delen van het milieurecht en de ruimtelijke ordening behandelen. ■

Meer informatie is verkrijgbaar bij Fred Kistenkas: fred.kistenkas@wur.nl. Of kijk op www.alterra.wur.nl waar u diverse andere publicaties over dit onderwerp vindt, zoals Kistenkas en Kuindersma: 'De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht: een analyse van de gevolgen van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn op het Nederlandse natuurbeleid', Planbureaustudies nr. 8.

