

Aanbevelingen

over uitvoering van soortenbeschermingswetgeving in Nederland

Overwegingen

[1] Vereniging VNO-NCW, de HISWA Vereniging, het AVBB, de VNP en Koninklijk Horeca Nederland zijn in overleg getreden met de Stichting Natuur en Milieu (SNM), een groot aantal Provinciale Milieufederaties, Vogelbescherming Nederland, Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, De Landschappen en een groot aantal soortenbeschermende organisaties over door bedrijven ervaren problemen bij de uitvoering van de soortenbeschermingswetgeving in Nederland. Op basis van dit overleg doen zij aanbevelingen ter verbetering van de uitvoeringspraktijk.

[2] De soortenbescherming is wettelijk geregeld in de Flora- en faunawet, en in de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. In de Flora- en faunawet is een belangrijk deel van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn geïmplementeerd.

[3] Uitgangspunt is dat de natuur adequaat moet worden beschermd en dat daarnaast de economie zich goed moet kunnen ontwikkelen. De belangen van soortenbescherming en economie zijn niet altijd te verenigen. Momenteel is echter sprake van een onnodige polarisatie. Regelmatig worden conflicten hoog opgespeeld, terwijl in de praktijk een – voor beide partijen bevredigende - oplossing voor de hand ligt.

[4] Door middel van een viertal aanbevelingen ondersteunen de ondertekenaars de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij om reeds door hem in gang gezette ontwikkelingen slagvaardig, krachtig en op korte termijn te realiseren. Partijen roepen de Minister op om door een voortvarende uitvoering van deze aanbevelingen op het gebied van instandhouding van soorten, verbetering van kennis, beleidsregels, vrijstelling en ontheffing een adequate oplossing van de problemen te realiseren, zodanig dat er geen aanleiding is om die problemen op te lossen door middel van wijziging van de Flora- en faunawet of de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Problemen

[5] *Natuur*

Uit de Natuurbalans en de Natuurverkenningen blijkt, dat veel karakteristieke soorten voor Nederland in hun voortbestaan worden bedreigd. Bij groepen zoals reptielen, amfibieën en dagvlinders is meer dan de helft van de soorten toebedeeld aan de categorieën kwetsbaar, (ernstig) bedreigd of verdwenen. Bij andere groepen, zoals zoetwatervissen, libellen, korstmossen en paddestoelen hoort ongeveer eenderde van de soorten tot de categorieën kwetsbaar tot verdwenen. Er is zodoende noodzaak tot een krachtig soortenbeleid, gericht op duurzame instandhoudingcondities van populaties van soorten. Een belangrijk element hiervan is dat bij de planning en uitvoering van ruimtelijke ingrepen vanaf het begin ook aandacht is voor het behouden van de soorten.

[6] *Economie*

Anders dan bij de Vogelwet (1936) en de Natuurbeschermingswet (1968) het geval was, heeft de Flora- en faunawet geleid tot een sterk toenemend aantal verzoeken van bedrijven aan VNO-NCW om in de praktijk ervaren knelpunten als gevolg van die wet aan te pakken.

Meer specifiek ondervinden bedrijven problemen:

- in situaties die planologisch zijn afgerond, maar waar de uitvoeringswerkzaamheden nog niet zijn aangevangen of afgerond en waar zich in de tussentijd een individueel exemplaar van een beschermde soort vestigt;
- bij de uitvoering van reguliere werkzaamheden waarbij sprake is van het verstoren en/of verontrusten van beschermde soorten;
- als gevolg van bedrijfsactiviteiten, die tijdelijk leiden tot het ontstaan van een leefgebied dat geschikt is voor en/of benut wordt door beschermde soorten.
- als soortenbeschermingsrecht wordt gebruikt om bedrijfsactiviteiten tegen te houden of te vertragen zonder dat bescherming van soorten wordt beoogd.

Oorzaken

[7] De hiervoor genoemde problemen worden onder meer veroorzaakt door (rechts)onzekerheid, die ondernemers bij de uitvoering van hun activiteiten ervaren als gevolg van:

- een gebrekkige kennis van ecologische aspecten (verspreiding van soorten) en van het soortenbeschermingsrecht bij ondernemers en bestuursorganen, die immers als regel niet in aanraking zullen komen met soortenbeschermingsrecht. Dit is met name te wijten aan een gebrekkige adequate voorlichting van de zijde van de centrale overheid;
- onduidelijkheid over uitleg, strekking en reikwijdte van het soortenbeschermingsrecht. Zo bestaat ten onrechte wel de indruk dat de Flora- en faunawet bepaalt dat elk individu van een populatie strikt moet worden beschermd. In dit verband heeft de AVBB al eens het idee geopperd om, waar mogelijk, verplaatsing van een gevonden individu naar kernleefgebieden te bezien. Een ander voorbeeld betreft termen als zorgvuldigheid, opzet, verontrusten en verstoren.

Aanbevelingen

[8] De ondertekenaars zijn van oordeel dat de geschetste problemen leiden tot onnodige kosten en vertragingen voor het bedrijfsleven en op den duur afbreuk doen aan het draagvlak voor soortenbeschermingswetgeving. Om die reden dringen zij er bij de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op aan om op korte termijn:

- *verbetering instandhoudingcondities beschermde soorten*
de instandhouding van kwetsbare soorten actief te verbeteren, zodat de noodzaak vermindert om elk individu van een soort te beschermen. In het algemeen zal dit betekenen dat voldoende menskracht en middelen moeten worden ingezet om duurzame instandhoudingcondities voor soorten te creëren;
- *verbetering kennis en informatievoorziening*
zorg te dragen voor een vergroting van de toegankelijkheid van deze regelingen door:
 - een praktisch bruikbare handleiding/brochure te maken die bestuursorganen, bedrijfsleven en natuurbeschermingsorganisaties duidelijkheid verschaft over de implicaties van het soortenbeschermingsrecht voor bedrijfsactiviteiten;
 - de kennis op het gebied van ecologie en verspreiding van soorten te verbeteren en deze kennis beschikbaar en bruikbaar te maken;
 - deze kennis beschikbaar te stellen via het natuurloket, voorts het natuurloket te voorzien van alle noodzakelijke faciliteiten om de gewenste ondersteuning aan ondernemers te kunnen leveren en de publiciteit voor het natuurloket uit te breiden;

- door gerichte voorlichting, o.a. aan ondernemers maar ook de lagere overheden, om duidelijkheid te verschaffen over toepassing van natuurbeschermingswetgeving, zodat consistentie en een gelijke uitvoering in alle delen van het land is gewaarborgd, met voldoende ruimte voor maatwerk waar nodig;
- *beleidsregel*
 een beleidsregel op te stellen waarin de praktische uitleg van de Flora- en faunawet wordt verduidelijkt. Ook dient te worden bevorderd dat uitvoerende bestuursorganen gelijke beleidsregels opstellen en in acht nemen. Deze beleidsregels moeten zich met name richten op:
 - de uitleg van juridische termen, zoals verontrusten, verstoren, opzettelijk en zorgvuldig;
 - het voorkomen dat soortenbeschermingsregels herhaaldelijk op dezelfde bedrijfsactiviteit(en) moeten worden toegepast in de periode tussen het nemen van een besluit – zoals een bestemmingsplan of een bouwvergunning – en de feitelijke realisatie van de activiteiten;
 - de uitleg, reikwijdte en strekking van de soortenbeschermingswetgeving, waarbij onder meer dient te worden duidelijk gemaakt dat de mate van bescherming en de mogelijkheid daarop een uitzondering te maken, bijvoorbeeld afhangt van de vraag of er effecten op de populatie kunnen zijn;
 - de voorspelbaarheid van ontheffingen, onder meer door aan te geven voor welke soorten en onder welke voorwaarden ontheffingen mogelijk zijn;
- *algemene maatregel van bestuur*
 een algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 75 van de Flora- en faunawet in werking te laten treden om de bij de uitvoering van reguliere bedrijfsactiviteiten ondervonden problemen bijvoorbeeld op te lossen door middel van vrijstellingen, met name waar het gaat om zeer algemeen voorkomende en niet bedreigde soorten. Is vrijstelling niet mogelijk, zoals ten aanzien van een aantal voor vogels geldende verboden, dan dient aan ontheffing te worden gedacht. Gaat het om herhaalde erkende beheersactiviteiten, dan kan worden gedacht aan een meerjarige ontheffing onder voorwaarden, een parapluontheffing of een doorlopende ontheffing. Dergelijke oplossingen moeten gepaard gaan met zo min mogelijk bureaucratie;
- *evaluatie*
 de gevolgen van de hiervoor gestelde aanbevelingen voor de oplossing van de geschetste problemen in het voorjaar van 2005 te evalueren.

Den Haag, 18 maart 2003

Vereniging VNO-NCW
Voorzitter
Mr. J.H. Schraven

Vereniging Natuurmonumenten
Directeur
Mr. J.E Bauer

Algemeen Verbond Bouwbedrijven (AVBB)
Voorzitter
Mr.drs. L.C. Brinkman

Stichting Natuur en Milieu (SNM)
Directeur
A.J.M. Van den Biggelaar

HISWA Vereniging
Directeur
A.A.N. Vink

Vogelbescherming Nederland
Directeur
Drs. E.A.J. Wanders

Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken (VNP)
Voorzitter
Drs. W.J. Emmen

De Landschappen
Directeur
Drs. P.C. Von Meijenfeldt

Staatsbosbeheer
Directeur
Ir. C.J. Vriesman

Provinciale Milieufederaties

Koninklijk Horeca Nederland
Algemeen directeur
M.H.J. Claes

De Vlinderstichting, Vereniging voor Zoogdierstudie en Zoogdierbescherming (VZZ),
Floristisch Onderzoek Nederland (FLORON), European Invertebrate Survey (EIS Nederland),
stichting Reptielen Amfibieën Vissen Onderzoek Nederland (RAVON)
Ir. T.E. Den Boer