

DE FLORA- EN FAUNAWET: ERVARINGEN VAN DECENTRALE OVERHEDEN

Janneke Vader

Natuurbeschermingsrecht in Nederland is aan verandering onderhevig. De Natuurbeschermingswet die voorziet in de bescherming van natuurgebieden wordt gewijzigd en in 2002 is de Flora- en faunawet (Ff-wet) van kracht geworden. De Ff-wet voorziet in de bescherming van planten- en diersoorten en is zowel binnen als buiten beschermde natuurgebieden van toepassing. De invloed van de Ff-wet is groot omdat bij veel activiteiten, zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ingrepen, de kans op aantasting van beschermde natuurwaarden aanwezig is. De implementatie van de Ff-wet verloopt niet overal succesvol en men kijkt niet altijd met een positieve blik naar deze wetgeving. Vooral gemeenten en andere decentrale overheden vinden het moeilijk om met de Ff-wet om te gaan.

Om inzicht te krijgen in de houding van decentrale overheden ten aanzien van de Ff-wet en in de elementen die deze houding kunnen beïnvloeden is gesproken met vertegenwoordigers van een aantal decentrale overheden met een actief natuurbeleid.

Interpretatie Ff-wet

Decentrale overheden blijken vooral problemen te hebben met de *interpretatie* van de Ff-wet. Dit werkt door in de uitvoering en creëert veel onzekerheid bij de betrokkenen. Letterlijke uitvoerbaarheid is in de praktijk nauwelijks haalbaar, omdat beschermde dier- en plantensoorten relatief makkelijk verstoord, aangetast of gedood kunnen worden, bijvoorbeeld bij recreatieactiviteiten, bosbeheer of bouwwerkzaamheden. Er moet ook rekening worden gehouden met het feit dat er op industrieterreinen, ontwikkelingsgebieden en braakliggende terreinen beschermde dier- en plantensoorten voorkomen en dat het aantal beschermde soorten zeer omvangrijk is. Betrokkenen vinden het moeilijk om in te schatten hoe letterlijk de Ff-wet moet worden geïnterpreteerd en hoe de wet precies moet worden toegepast. Het niet juist uitvoeren van de Ff-wet kan grote consequenties hebben in de zin van bijvoorbeeld vertragingen en/of extra kosten. Een aantal organisaties ontwikkelt daarom zelf een interpretatie en legt deze vast in een eigen beleidsvisie/gedragscode, gericht op de praktijk in het eigen gebied of sector. Dit neemt onzekerheid weg en geeft medewerkers praktische handvatten om binnen hun eigen werkveld met de Ff-wet aan de slag te gaan. Het ontbreekt echter nog aan een toetsingskader voor deze lokale, regionale en sectorale beleidsvisies.

Voor bepaalde activiteiten waarbij de Ff-wet wordt overtreden, kunnen ontheffingen worden verleend. Respondenten binnen dit onderzoek wijzen erop dat de eisen die er aan een ontheffingsaanvraag worden gesteld, niet duidelijk zijn. Daarbij gaat het onder andere om opvattingen over wanneer een populatie levensvatbaar is, wat goede compensatie is, wanneer een ecologisch onderzoek goed is uitgevoerd en wanneer er voldoende informatie voor een ontheffing is verzameld zodat de ontheffing volledig is. Een onvolledige ontheffingsaanvraag kan enkele maanden vertraging opleveren. Er is bij de decentrale overheden behoefte aan een limitatieve lijst met te beantwoorden vragen en eisen voor een ontheffingsaanvraag, vergelijkbaar met die van een milieueffectrapportage.

Media

Soortenbescherming is de laatste jaren veel in het nieuws geweest. Vooral incidenten waarbij ruimtelijke ingrepen vertraging opliepen omdat natuurbeschermingsrecht werd overtreden, zijn breed uitgemeten in de media. Er werd daarbij een negatieve toonzetting gehanteerd ten aanzien van soortbescherming. Voorbeelden hiervan zijn berichtgevingen rondom de korenwolf en het bedrijventerrein Avantis bij Heerlen, zeggekorfslakken en de A73 en kamsalamanders en de ontwikkeling van een woonwijk in Vught. Ook enkele respondenten hebben te maken gehad met negatieve berichtgeving rondom ruimtelijke ingrepen en natuurbescherming en soms ook met berichtgeving waarin informatie rondom soortbescherming verkeerd werd weergegeven. Het idee dat Nederland 'op slot gaat' is vooral onder invloed van de media ontstaan.

Natuur als strategisch beleid

Natuur krijgt binnen veel decentrale overheden minder prioriteit dan onderwerpen als veiligheid en werkgelegenheid. Het idee heerst dat natuur vooral tijd en geld kost. Natuur krijgt met name aandacht als het als strategisch instrument gebruikt kan worden. Bijvoorbeeld in het kader van recreatie en een groene woonomgeving waarmee gemeenten een groen imago kunnen ontwikkelen. Daarbij gaat het vooral om de visuele waarde en niet zozeer om de ecologische waarde. Het ontbreekt daardoor, vooral bij gemeenten, nog wel eens aan prioriteit en ambitie op het gebied van natuur.

Tot slot

Decentrale overheden zijn momenteel vooral op zoek naar omgangsvormen voor de Ff-wet. Naast de hiervoor genoemde elementen kunnen vooral helderheid van wetgeving, aanwezigheid van ecologische expertise en data en interactie en ondersteuning vanuit LNV bijdragen aan een positieve houding rondom de Ff-wet. Vanuit het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- *Actiever beleid door LNV*
Het Ministerie van LNV dient een actiever beleid te voeren ter ondersteuning van de implementatie van de Ff-wet met meer interactie en betere communicatie;
- *Heldere wetgeving*
Door middel van de ontwikkeling van beleidskaders en Algemene Maatregelen van Bestuur waarin regels, procedures en begrippen worden verhelderd, maar ook door betrokkenheid bij het opstellen van de beleidsvisies/gedragcodes, kan LNV problemen op het gebied van interpretatie en implementatie aanpakken;
- *Betere ecologische datavoorziening*
LNV dient meer te investeren in de verbetering en uitbreiding van de ecologische datavoorziening op lokaal niveau;
- *Prominente rol voor natuur binnen gemeentelijk beleid*
Er ligt een taak voor de betrokken wethouders om natuur een meer prominente rol te geven in het lokale beleid, zowel op het gebied van de interne organisatie en communicatie als richting bestuur en gemeenteraad;
- *Bericht successen in de media*
Er dient meer berichtgeving rondom succesvolle interactie tussen Ff-wet en ruimtelijke ordening naar buiten te komen. Hier ligt een taak voor overheden op alle niveaus, maar bijvoorbeeld ook voor onderzoeksinstituten.

Meer informatie:

Rapport 7.04.04 *Aan de slag met de Flora en faunawet; Ervaringen van decentrale overheden*