Wet Natuurbescherming (concept) 8 december 2015

Voorzitter,

Het gaat niet goed met de natuur in Nederland.

Dit voorjaar verscheen het rapport “State of Nature in the European Union” (European Environmental Agency) Nederland staat er het slechtst voor van alle Europese landen, waar het gaat om de staat van de leefgebieden van soorten. Van deze leefgebieden of habitats staat 96 procent er ongunstig of beroerd voor. Ook het Planbureau van de Leefomgeving liet in de Balans Leefomgeving 2014 hetzelfde beeld zien voor de habitattypen, en vermeldde daarnaast dat driekwart van de beschermde soorten er zeer ongunstig of matig ongunstig voorstond.

Het Wereld Natuur Fonds constateert in Living Planet Report Natuur in Nederland 2015 dat de omvang van populaties van diersoorten in agrarisch gebied tussen 1990 en 2013 met gemiddeld 40% is gedaald. Onze weidevogels, zo kenmerkend voor het Nederlandse cultuur-natuurlandschap, doen het ook buitengewoon slecht. Van de veldleeuwerik is nog maar 5% van het aantal over, van de grutto nog maar 30%.

De intensivering van de landbouw in Nederland is grotendeels verantwoordelijk voor de slechte situatie van weidevogels en veel andere natuur. De intensieve landbouw, maar daarnaast ook verkeer, bebouwing en industriële activiteit zijn verantwoordelijk voor versnippering, verdroging, stikstof belasting ,en andere milieuvervuiling die de leefgebieden vervuilt en aantast.

Het kabinet streeft naar een robuuste natuur, die tegen een stootje kan. Die samengaat met de economie en samenleving. Hoe ziet de staatssecretaris dat voor zich in een dichtbevolkt en intensief gebruikt land als Nederland, waar de intensivering van landbouw, verkeer, bebouwing en andere activiteiten doorgaat? Is de staatssecretaris het met GroenLinks eens, dat voor een robuuste natuur een robuuste bescherming nodig is, en robuuste milieurandvoorwaarden. Dus een extensievere landbouw, met hogere grondwaterpeilen, lagere bemesting, minder bestrijdingsmiddelen, beheer wat ruimte laat voor ontwikkeling van de natuur, minder stikstofvervuiling en andere schadelijke stoffen. Rust, duisternis en ruimte? Het rapport over de slechte situatie van de leefgebieden van soorten is een teken aan de wand. De natuur zal niet herstellen, zal niet weerbaarder en robuuster worden, wanneer aan de vervuiling, verdroging, intensivering, versnippering niets gebeurt. En wanneer er niet een robuuste leefruimte van voldoende omvang, verbonden in een robuust natuurnetwerk, met bufferzones aan de grenzen tot stand komt. De grote bezuiniging, ingezet door kabinet Rutte 1, met staatssecretaris Bleeker, is slechts gedeeltelijk goedgemaakt. Nog altijd is de bezuiniging een paar honderd miljoen euro structureel. Het lukt nauwelijks om nog nieuwe gebieden te verwerven, het lukt nauwelijks om natuur goed te beheren, er is sprake van een enorme verschraling.

In dat licht is GroenLinks zeer kritisch over de optimistische verhalen van dit kabinet, dat natuur en economie wel samen kunnen gaan. Dat gaat niet vanzelf, en zeker niet onder het huidige beleid. Het kabinet maskeert de werkelijkheid, en ontloopt keuzes. Keuzes die gemaakt moeten worden om de natuur te beschermen en te ontwikkelen, om landschappen te beschermen en natuurbeleving volop mogelijk te maken.

Nederland vindt zichzelf vaak het ‘beste jongetje ’van de klas, maar wie naar de resultaten van het natuurbeleid kijkt kan niet anders dan constateren dat Nederland tot de slechtste jongetjes van de klas behoort. De resultaten die Nederland van de Vogel- en Habitatrichtlijn moet behalen zijn nog lang niet in beeld. In dat licht is mijn fractie kritisch op de lobby van Nederland voor ‘meer flexibiliteit’ in de Vogel- en Habitatrichtlijn. Nederland wil vooral minder, terwijl de resultaten van het huidige beleid volstrekt onvoldoende zijn. Nederland beweert dat “ het beschermingsniveau hoog blijft, maar anders”. Eerlijk gezegd vind ik dat een bezweringsformule die zand in de ogen strooit. Wat bedoelt Nederland? Dit lijkt sterk op de lobby van voormalig premier Balkenende die lobbyede voor een flexibelere Vogel- en Habitatrichtlijn en van voorzitter van de Europese Commissie Barroso fijntjes te horen kreeg dat de bestaande richtlijnen al voldoende flexibiliteit en ruimte voor dynamiek van de natuur bieden die Nederland wenst. Ik hoor graag van de staatssecretaris wat zijn inzet is bij de zogenaamde ‘fitness check ’van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Deze wet

Deze wet moet een bijdrage leveren aan versterking van de bescherming en ontwikkeling van de natuur. Dat is voor mijn fractie het belangrijkste toetsingscriterium.

De staatssecretaris geeft aan dat de wet 3 wetten moet vervangen, de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora-en faunawet en de Boswet, en tot 1 integraal en vereenvoudigd kader moet leiden. De nieuwe wet neemt de Europese regelgeving tot uitgangspunt, en verankert Europese voorschriften op herkenbare wijze in de wet. Het kabinet vindt de huidige wetgeving en het huidige stelsel onvoldoende transparant en te ingewikkeld en acht dat juist een risico voor goede toepassing van Europese regels en een adequate bescherming. Het kabinet acht dit nieuwe stelsel aanmerkelijk toegankelijker en transparanter. GroenLinks steunt uiteraard deze doelstellingen, maar worden ze waargemaakt? Ik vraag de staatssecretaris nog eens helder toe te lichten waaruit blijkt dat dit nieuwe stelsel zoveel eenvoudiger, transparanter en toegankelijker is.

Een wet is slechts papier, als er geen goede uitvoering, naleving en handhaving is. Die is cruciaal om de doelen te realiseren. De handhaving van natuurwetgeving is de laatste 20 jaar eerder verslechterd dan verbeterd, door het verdwijnen van de speciale veldpolitie en de bezuinigingen. Ook de handhaving via het ruimtelijke spoor, via het al dan niet verlenen van vergunningen en handhaven daarvan, die handhaving staat er ook niet best op. Overheden houden er niet van om economische activiteiten de voet dwars te zeten. In het verleden is veel oogluikend toegestaan, met als toppunt de enorme uitbreiding van de intensieve veehouderij, bijvoorbeeld in Brabant en Limburg, zonder de wettelijk noodzakelijke vergunningen. Na jaren van gedogen zitten we nu in de periode van het witwassen van de gedoogde situaties, ik kan het niet anders zeggen. Qua toezicht en handhaving een dikke onvoldoende. Wat gaat het kabinet doen om deze nieuwe wet wel fatsoenlijk te handhaven? De NVWA heeft nu volstrekt onvoldoende capaciteit, zullen de provincies wel voldoende capaciteit krijgen? De RUD’s zullen een groot deel van deze taak moeten doen. Hoe wordt gegarandeerd dat zij voldoende capaciteit hebben? Zal er extra financieel geïnvesteerd gaan worden? Wij vragen een duidelijk antwoord van het kabinet.

Hoe zal deze Wet Natuurbescherming opgenomen worden in de Omgevingswet, die nu bij ons in behandeling is? Kan de staatssecretaris toezeggen dat het beschermingsniveau en instrumentarium in deze wet op geen enkele wijze afgezwakt zal worden, bij opname in de Omgevingswet?

Inhoud van de wet

Het voorliggende wetsvoorstel is naar het oordeel van mijn fractie vooral een wet van de gemiste kansen. Dat is buitengewoon jammer. Toch zien we op een aantal punten een vooruitgang, maar evenzeer minpunten in de wet. Zal de bescherming van de natuur verbeterd worden door deze wet, dat is voor ons de cruciale vraag.

Om te beginnen wil ik een aantal positieve punten noemen.

GroenLinks is blij dat het begrip “Intrinsieke waarde van de natuur” is opgenomen in dit wetsvoorstel. Daarmee wordt een belangrijk uitgangspunt vastgelegd. Ook geeft dit begrip aan hoe natuur bezien wordt, namelijk niet alleen vanuit het perspectief van het nut voor de mens, maar als waarde in zichzelf. Wij vragen wel of de operationalisering van intrinsieke waarde niet meer handen en voeten in de wet had moeten en kunnen krijgen. Het kabinet antwoordde in de schriftelijke vragenronde dat zij dat niet nodig acht. Mijn fractie vindt dat jammer en zou graag een onderzoek zien naar de mogelijkheden om dit begrip te operationaliseren. Is het kabinet hiertoe bereid?

GroenLinks is positief over de actieve soortenbescherming die in deze wet wordt voorgeschreven, dat is winst ten opzichte van de huidige wetgeving. Die actieve soortenbescherming is bijvoorbeeld van groot belang voor de bescherming van weidevogels, die onder de huidige natuur- en milieuregelgeving hard achteruit zijn gehold.

Daaraan gekoppeld zijn we blij met de introductie van het instrument van ‘ programma’ in de wet (art 1.13) Via een algemene maatregel van bestuur kan bepaald worden dat een programma wordt vastgesteld wat tot doel heeft , mede met het oog op een evenwichtige duurzame economische ontwikkeling, de instandhoudingsdoelen van gebieden of soorten te verbeteren. Daarmee kan bijvoorbeeld de actieve soortenbescherming van weidevogels gerealiseerd worden. Dit is positief. Mijn fractie heeft wel de indringende vraag of het kabinet dit instrument, een landelijk programma ook echt gaat inzetten, gericht op actieve bescherming en herstel van weidevogelpopulaties? Zoals ook gevraagd door de Tweede Kamer met de motie Grashoff/Leenders . Wij zijn er nog niet gerust op als we de brief over het weidevogelbeleid lezen die de staatssecretaris op 30 november aan de Tweede Kamer stuurde. De staatssecretaris spreekt over een Plan van Aanpak, te realiseren via agrarische collectieven. Mijn fractie mist het instrument programma, met duidelijke doelen, sturing en specifieke maatregelen. Zeker gezien de slechte resultaten tot nu toe van het agrarisch weidevogelbeheer is dat noodzakelijk om echt verbetering te realiseren. We vinden dat het kabinet te weinig lering trekt uit de slechte resultaten van het agrarisch natuurbeheer tot nu toe. Kabinet, wat betekent deze nieuwe wet voor u , gaat u serieus werk maken van actieve bescherming van weidevogels, via het instrument van het programma? Hoeveel geld gaat u inzetten hiervoor? Papier is geduldig, het gaat om de echte maatregelen. “The proof of the pudding is in the eating”…

Positief is dat de Tweede Kamer de bescherming van landschappen, ook door de provincies, een plaats in de wet heeft gegeven. Helaas zit hier geen verplichting aan, provincies mogen hier voor kiezen maar het hoeft niet. GroenLinks vraagt het kabinet hier kritisch naar te kijken en te monitoren in hoeverre waardevolle landschappen in Nederland beschermd worden en blijven, en zo nodig aanvullende maatregelen te nemen wanneer belangrijke landschappelijke waarden verloren dreigen te gaan. Is het kabinet hiertoe bereid?

Naast deze positieve punten in het wetsvoorstel, ziet mijn fractie ook veel gemiste kansen en op onderdelen achteruitgang ten opzichte van de huidige wetgeving.

GroenLinks is kritisch op het ontbreken van sterke sturingsmogelijkheden door het Rijk, in het geval de provincies onvoldoende is staat zijn om uitvoering te geven aan bescherming van natuur in Nederland. Dit hebben we al eerder ingebracht bij het debat over de decentralisatie van de natuurbeschermingstaken naar de provincies. Hoe gaat het Rijk invulling geven aan haar systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van natuur in Nederland? Hoe gaat het Rijk haar verantwoordingsplicht naar Europa borgen, waar het gaat om de uitvoering van de Vogel- en Habitat richtlijn ? Waarom regelt u geen aanwijzingsbevoegdheid van het Rijk, voor het geval resultaten die volgens de Europese doelen noodzakelijk zijn, niet gerealiseerd worden en NL tekort dreigt te schieten in de uitvoering van de Vogel -en Habitat richtlijn? Staatssecretaris, u wijst op de provinciewet, maar die wordt zelden gebruikt, een provincie moet het wel verschrikkelijk bont maken voor het Rijk ingrijpt. Hoe denkt het kabinet haar resultaatsverplichting, haar verantwoordelijkheid waar te maken, wanneer ingrijpen als provincies tekort schieten zo slecht geregeld is? (Ook betreuren wij de teloorgang van de Dienst Landelijk gebied, die nu versnipperd is over 12 provincies. Kunnen de provincies nog wel voldoende kwaliteit leveren, dat vragen wij ons zeer af.)

Wij voelen ons gesterkt in onze zorgen over de rol van het Rijk door het onlangs verschenen rapport van de commissie van Vollenhoven over bescherming van natuur in Nederland, waarin een analogie is gemaakt met de bescherming van monumenten. De commissie schrijft: “Toch bestaat bij de commissie de indruk dat het Rijk, met het nieuwe wetgevingsstelsel en de achterliggende filosofie van de wet, de regie over natuur van nationaal belang uit handen lijkt te geven”. Daarom pleit de commissie voor Rijksnatuurmonumenten, die Rijk aanwijst, waar het Rijk de kaders voor stelt en voldoende middelen voor vrijmaakt. De provincies doen uitvoering en beheer hiervan. Deze Rijksnatuurmonumenten zouden volgens de commissie alle bestaande natuurgebieden van nationaal belang moeten omvatten die met eerdere wet- en regelgeving zijn aangewezen. De commissie spreekt over 231 Rijksnatuurmonumenten, waaronder de 163 Natura 2000 gebieden. De commissie roept het Rijk op om gebruik te maken van art 2.11 in het wetsvoorstel, wat de aanwijzing door de Minister van bijzondere nationale natuurgebieden mogelijk maakt. Wij horen graag een reactie van de staatssecretaris op deze aanbevelingen van de commissie. Bent u bereid een stevigere regierol te nemen en actief gebruik te maken van art 2.11 om bijzondere nationale natuurgebieden aan te wijzen?

Dit advies van de commissie van Vollenhoven houdt ook in dat alle beschermde natuurmonumenten behouden dienen te blijven als Rijksnatuurmonument. Bent u bereid om dit te doen? Mijn fractie betreurt het zeer dat u de beschermde natuurmonumenten schrapt. Een aantal gebieden, 5 % in totaal vallen straks buiten het Natura2000 cq het Natuurnetwerk. Maar ook zijn in de bestaande beschermde natuurmonumenten juist ook de landschappelijke en cultuurhistorische waarden beschermd. En dat is niet vanzelfsprekend meer, wanneer ze onder Natura 2000 of natuurnetwerk gaan vallen, want daar gaat het met name over bescherming van soorten en habitats. Erkent de staatssecretaris dat hier een gat valt, niet alleen omdat 5% van de beschermde natuurmonumenten zo wie zo buiten de boot valt, maar ook omdat bescherming van landschap en cultuurhistorie niet meer gegarandeerd zijn? Wat gaat de staatssecretaris doen om dit gat te dichten? Graag een reactie.

Het Natuurnetwerk wordt wel genoemd in de wet, maar krijgt geen handen en voeten. De wet bevat geen krachtige instrumenten voor realisatie, instandhouding en bescherming van het natuurnetwerk. De Natura 2000 gebieden (ongeveer de helft van het natuurnetwerk) zijn strikter beschermd, door de Vogel – en Habitatrichtlijn. Maar de rest van het natuurnetwerk (de andere helft) is alleen via het zogenaamde ruimtelijk spoor beschermd, het besluit Regels Ruimtelijke Ordening(BARRO) (zoals nu ook het geval is) Waarom zijn niet alle gebieden van het natuurnetwerk via deze wet beschermd? De provincies hebben veel ruimte in het BARRO, het hangt erg van de provincie af hoe strikt ze beschermingsregels maken. Een voorbeeld. In de bestemmingsplannen van gemeenten wordt niet geregeld wat wél moet gebeuren, zoals actieve natuurbescherming, actieve instandhouding van soorten. Er wordt alleen geregeld wat niet mag, of onder welke voorwaarden er uitzonderingen zijn en iets toch mag. Het hangt dus van de provincie af of het criterium van ‘actieve bescherming van natuur’ in het bestemmingplan een rol moet spelen.

Er geldt ook geen externe werking ten aanzien van de gebieden in het Natuurnetwerk, die geen onderdeel zijn van Natura 2000. Bij Natura 2000 gebieden moet altijd beoordeeld worden (‘passende beoordeling’) of bijvoorbeeld verlaging van het grondwaterpeil, geen ‘significante’ achteruitgang van soorten oplevert, en of er wel is voldaan aan de ADC toets (is het noodzakelijk, is er geen alternatief, is er compensatie ). Ook heeft Nederland voor de Natura 2000 gebieden verplichtingen om in gebieden grenzend aan Natura 2000, de milieukwaliteit te verbeteren, zoals omhoog brengen grondwater, als dat nodig is voor de ‘gunstige staat van instandhouding’ van soorten.(al gaat dat buitengewoon langzaam…) Maar voor het overige deel van het Natuurnetwerk is dit allemaal niet geregeld, en heeft de provincie de ruimte om niets te doen, alleen het BARRO speelt een rol. Waarom is de wettelijke bescherming via de wet Natuurbescherming van het óverige deel van het Natuurnetwerk niet in deze wet geregeld? Dat zou de transparantie en inzichtelijkheid/eenvoud ook zeer ten goede komen! Het kabinet toont zich niet hier niet erg consequent, daar meer transparantie en inzichtelijkheid een belangrijk doel van deze nieuwe wet zijn. Graag een reactie.

Soortenbescherming

Verboden handelingen worden alleen bij opzet strafbaar, gelukkig is wel ‘voorwaardelijke opzet’ strafbaar dankzij Europese jurisprudentie. Vooral belangrijk is de handhaving, want nu wordt er nauwelijks gehandhaafd. Ook is het belangrijk dat er zicht is op de gronden waarop al dan niet vrijstelling kan worden verleend op een verbod. Ook hier ontbreekt nu vaak de intentie om de wet de handhaven, en wordt wel gezegd dat er geen sprake is van overtreding terwijl dat wel zo is. Het mag niet zo zijn dat provincies erg gemakkelijk ontheffingen of vrijstellingen verlenen aan gemeenten om soorten te doden of te verjagen onder het mom van overlast. Erkent de staatssecretaris het risico dat op deze wijze in strijd met Europese beschermings regels gehandeld kan worden? Hoe gaat u dat voorkomen?

Veel zeevissen zijn nu beschermd onder de Flora-en Faunawet, maar straks niet meer onder de Wet Natuurbescherming. De staatssecretaris beantwoordde onze vragen hierover door te verwijzen naar onder meer de Visserijwet en het Europese visserijbeleid. Wij zijn hier niet tevreden over. Ik vraag de staatssecretaris uitdrukkelijk om de bescherming van zeevissen via deze wetgeving en beleidskader goed tegen het licht te houden en de Kamer daarover te informeren. Bent u daartoe bereid? En bent u bereid, wanneer blijkt dat de bescherming onvoldoende is, en risico’s voor achteruitgang van populaties ontstaan, alsnog deze soorten zeevissen onder de wet Natuurbescherming te brengen?

Monitoring

Goede monitoring is cruciaal om in de gaten te houden hoe soorten zich ontwikkelen, en om op tijd te zien dat een soort achteruit gaat en bedreigd wordt. Daarom is kwalitatief goede en inzichtelijke methodiek om te tellen/meten erg belangrijk. Methodiek moet gevalideerd zijn en vergelijkbaar. Dat is lang niet altijd het geval nu, bijvoorbeeld bij de jacht, zoals SOVON aan onze Kamer rapporteerde. Gaat de staatssecretaris hier zorg voor dragen, en voor goede vergelijkbare rapportages door de provincies? En gaat de staatssecretaris zorgen dat iedereen deze informatie kan inzien? Nu is het plan dat er dik betaald moet worden om in de databank te mogen kijken, dat maakt het voor veel burgers en maatschappelijke groepen moeilijk of onmogelijk. Daarmee verliest u belangrijke schakels in de handhaving, ondermijnt u de effectiviteit van handhaving en monitoring en sluit u participatie van burgers hierbij uit. Is staatssecretaris bereid om gratis toegang tot informatie in databanken te regelen?

De jacht

GroenLinks vindt het buitengewoon teleurstellend dat de Tweede Kamer, via een amendement VVD en PvdA, strikte regelgeving uit de wet heeft gehaald, die voor alle jacht plannen vooraf verplicht stelde, waaruit de noodzaak voor het bejagen moest blijken. Onbegrijpelijk. Zeker van coalitiepartner PvdA, die het verbieden van de plezierjacht in haar verkiezingsprogramma had staan, en bij monde van voormalig staatssecretaris Dijksma dit standpunt ook verkondigde. Ook verplichtingen tot het verschaffen van informatie over aantallen dieren zijn uit het wetsvoorstel gehaald. Nu hoeft alleen achteraf gemeld te worden. Daarmee blijft de plezierjacht mogelijk, terwijl die juist in het oorspronkelijke wetsvoorstel nauwelijks meer mogelijk was. Dat betreurt GroenLinks zeer. Wij pleiten ook voor het schrappen van de wildlijst. De wildlijst is wat ons betreft in strijd met het uitgangspunt van de intrinsieke waarde van de natuur. Ook het toestaan van jacht in Natura 2000 gebieden vinden wij zeer onwenselijk, al is daar gelukkig wel een ‘passende beoordeling’ nodig. Maar veel hangt af van de naleving daarvan. Een verbetering zijn de faunabeheerplannen, die nu verplicht zijn. Dat is nieuw, en in ieder geval verplicht dat tot planmatige aanpak van jacht. Maar de faunabeheerplannen zijn afhankelijk van de samenstelling van de faunabeheereenheden. Ook al kunnen nu ook natuurorganisaties en dierenbeschermingsorganisaties een plek en een stem in de faunabeheereenheden hebben, die plek en stem moet groter en evenwichtiger mag zijn. Wij achten een evenredige vertegenwoordiging in de faunabeheereenheden cruciaal. Is de staatssecretaris bereid die evenredige vertegenwoordiging te garanderen?

Afronding

Met deze wet zijn veel kansen gemist. Dat is buitengewoon jammer. Kansen om de plezierjacht te beëindigen, kansen voor een betere bescherming van gebieden en soorten. Of het met deze wet beter of slechter wordt? Daar zijn wij nog niet uit. Veel hangt ook af van de beantwoording door de staatssecretaris.

Voor mijn fractie zijn een aantal toezeggingen cruciaal.

Allereerst moet de 'actieve bescherming' zoals in de wet verwoord ook echt gaan gebeuren door rijk, provincies en gemeenten. Daarvoor is een daadwerkelijke invulling van die actieve bescherming nodig, bij voorkeur via een programmatische aanpak, met duidelijke doelen, maatregelen en substantiële investeringen. Is het kabinet hiertoe bereid, wil zij toelichten hoe zij de actieve soortenbescherming gaat invullen ?

 Deze wet blijft papier zonder goede uitvoering, en ook goede handhaving is cruciaal. GroenLinks vindt de handhaving van natuurwetten op dit moment onvoldoende. De NVWA heeft volstrekt onvoldoende capaciteit daarvoor. Wil het kabinet toezeggen dat voor de handhaving van deze nieuwe wet, die voor een groot deel door provincies moet plaatsvinden, voldoende capaciteit, dus financiële middelen zullen zijn? Zal het rijk haar systeemverantwoordelijkheid nemen, en garanderen dat goede intensieve handhaving zal plaatsvinden? Is het kabinet bereid de handhaving te monitoren, en in te grijpen wanneer onvoldoende capaciteit ingezet wordt voor effectieve handhaving.? Wil het kabinet een gedegen evaluatie van de handhaving onder de nieuwe wet maken?

Ook is voor GroenLinks de jacht een pijnpunt. Is het kabinet op zijn minst bereid om een evenredige vertegenwoordiging van natuurbescherming en dierenbescherming in de faunabeheereenheden te regelen ? Is het kabinet bereid de wildlijst van vrij bejaagbare soorten te heroverwegen?

Tenslotte is voor ons het punt van goede eenduidige monitoring die leidt tot openbaar toegankelijke informatie, cruciaal.

Wij wachten met spanning op de beantwoording van de staatssecretaris, om uiteindelijk onze afweging te kunnen maken.