

Verkeer, natuur en Waterstaat
Uitvoering natuurwetgeving in de VenW-praktijk

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

12 september 2007

Eindrapport

9S5919.01



ROYAL HASKONING

HASKONING NEDERLAND B.V.
MILIEU

Barbarossastraat 35
Postbus 151
6500 AD Nijmegen
+31 (0)24 328 42 84 Telefoon
053 4322 785 Fax
info@nijmegen.royalhaskoning.com E-mail
www.royalhaskoning.com Internet
Arnhem 09122561 KvK

Documenttitel Verkeer, natuur en Waterstaat

Verkorte documenttitel Evaluatie Natuurwetgeving VenW

Status Eindrapport

Datum 12 september 2007

Projectnaam Evaluatie Natuurwetgeving VenW

Projectnummer 9S5919.01

Opdrachtgever Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Referentie 9S5919.01/R004/FAHM/Nijm

Auteur(s) Drs. S.G.Th. van de Bilt, mr. P. E, Schils,
drs. M.I.C.A. de Jong en mr. F. A. H. Montanus

Collegiale toets Drs. M.I.C.A. de Jong

Datum/paraaf *12/09/07* *ba*

Vrijgegeven door Mr. F. A. H. Montanus

Datum/paraaf *12/09/07* *Jan*

INHOUDSOPGAVE

	Blz.	
1	INLEIDING	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Achtergrond evaluatie	1
1.3	Aanpak	2
1.4	Leeswijzer	4
2	RESULTATEN EN BEVINDINGEN	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Effectiviteit natuurwetgeving	5
2.3	Vergunningverlening en handhaving	7
2.4	Helderheid wettelijk kader	9
2.5	Samenhang tussen wetten	10
2.6	Gegevensverzameling	12
2.7	Relatie met fysieke omgeving	13
3	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	15
3.1	Conclusies	15
3.2	Aanbevelingen	17

BIJLAGEN:

Bijlage 1	Plan van Aanpak
Bijlage 2	Lijst van geraadpleegde literatuur
Bijlage 3	Overzicht opmerkingen interviews, workshop en Delphi-rondes
Bijlage 4	Samenstelling Begeleidingsgroep

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de uitvoering van de natuurwetgeving door de betrokken geledingen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). Met dit onderzoek wordt aangehaakt bij de wettelijke opdracht aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) om de natuurwetgeving periodiek te evalueren. Als “grootgebruiker” van de natuurwetgeving en medeverantwoordelijke partij voor de uitvoering, heeft VenW veel ervaringen opgedaan met de toepassing van de Flora- en faunawet (Ff-wet), de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet) en – in mindere mate – de Boswet. In grote en reguliere projecten zijn inhoudelijke en procesmatige knelpunten bij de uitvoering van deze wetgeving opgetreden, die soms een algemeen karakter hebben. Deze ervaringen heeft VenW geïnventariseerd, geanalyseerd en bewerkt tot suggesties voor verbetering, om zo te komen tot een adequate bijdrage aan de evaluatie van LNV. Het rapport kan – los van deze context – gelezen worden als een zelfstandige evaluatie van de uitvoeringspraktijk bij VenW.

In opdracht van VenW heeft Royal Haskoning het onderzoek uitgevoerd.

1.2 Achtergrond evaluatie

Op grond van artikel 125 van de Flora- en faunawet (Ff-wet), is de Minister van LNV verplicht om elke vier jaar aan de Eerste en Tweede Kamers een verslag te sturen over ‘*de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.*’ De Wet van 20 januari 2005 die de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet) in overeenstemming met de Europeesrechtelijke verplichtingen bracht en onder meer de instrumenten van de vergunning en het beheerplan introduceerde, kent eenzelfde evaluatiebepaling. Verder heeft de Minister van LNV in het kader van het project Vereenvoudiging Vergunningen aangegeven dat de Boswet aan een onderzoek naar de instrumenten meldings- en herplantplicht zal worden onderworpen.

Omdat er een nauwe samenhang is tussen de Ff-wet en de Nb-wet (beide richten zich op de uitvoering van de Vogel- en de Habitatrichtlijn, gericht op het behoud van de biodiversiteit in Europa), lag het voor LNV voor de hand om de evaluaties te combineren in één overkoepelend onderzoek, waarbij ook de Boswet is meegenomen. Dit rapport van het VenW-onderzoek richt zich echter vooral op de Ff-wet en de Nb-wet. De geïnventariseerde ervaringen met de Boswet zijn te summier om aanleiding te geven tot voldoende gefundeerde aanbevelingen.

1.3 Aanpak

Inhoudelijk

Als vertrekpunt voor de uitvoering van het onderzoek heeft het ministerie van VenW de volgende zes thema's met vragen en aandachtspunten onderscheiden.

1. *Effectiviteit van de regelgeving*
 - Hoe verhouden de kosten (onderzoek, administratieve lasten) zich tot de baten (mitigerende en compenserende maatregelen)?
 - Is het vooral een papieren tijger of levert het ook beter ingepaste projecten op?
 - Hoe verhouden de effecten voor ecologie zich tot de economische effecten (projecten)?
 - Wat betekent het voor tijdelijke natuur?
2. *Vergunningverlening en handhaving*
 - Leiden Beheerplannen Nb-wet en Gedragscode Ff-wet tot vermindering van de administratieve lastendruk, zoals bedoeld is?
 - Is het mogelijk om kleine ingrepen en beheer en onderhoud en bestaand gebruik vergunning/ontheffingvrij te maken (anders dan via beheerplannen en Gedragscode)?
 - Verloopt de uitvoeringspraktijk efficiënt en doelmatig (m.b.t. termijnen, eisen voor onderzoek en mitigerende maatregelen, regionale verschillen in de uitvoeringspraktijk)?
 - Hoe gaan de bevoegde gezagen om met handhaving?
3. *Helderheid regelgeving*
 - Hoe om te gaan met begrippen, zoals cumulatie, significantie, mitigatie en bestaand gebruik?
 - Hoe om te gaan met cumulatie van effecten en waar ligt de verantwoordelijkheid daarvoor?
 - Hoe werkbaar is de AmvB bevoegdheidsverdeling?
 - Hoe om te gaan met tijdelijke natuur?
4. *Samenhang tussen wetten*
 - De instrumenten Beheerplan en Gedragscode zijn ingewikkeld: zijn de verantwoordelijkheid en juridische status voldoende duidelijk?;
 - Samenhang met andere wet- en regelgeving: MER, plan-MER/SMB, relatie met andere vergunningen, harmonisatie van termijnen en coördinatie tussen bevoegde gezagen;
 - Relatie tussen Nb- en Ff-wet onderling;
 - Afstemming met Kaderrichtlijn Water (KRW) en N2000.
5. *Gegevensverzameling*
 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid van natuurinformatie;
 - Coördinatie en verantwoordelijkheid voor verzamelen en beheer van gegevens.

6. *Relatie met fysieke omgeving*

- Hoe om te gaan met regionale samenhang?
- Hoe om te gaan met dynamische systemen?

Deze thematische indeling en bijbehorende vragen hebben gediend als basis voor de interviews, workshop en aanvullende enquêtes. Voor de accenten en focus is zoveel mogelijk aangesloten op de specifieke kennis en ervaring van de respondent(en), zodat binnen de beperkte responsgroep zo veel mogelijk een 'expert opinion' kon worden verkregen.

Afbakening

Het onderzoek heeft zich gericht op de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het instrumentarium van de natuurwetgeving. De doelmatigheid van de wetgeving komt in dit onderzoek minder uitdrukkelijk aan de orde; het ministerie van LNV laat naar dit onderwerp separaat onderzoek uitvoeren in het kader van de overkoepelende evaluatie van de natuurwetgeving.

Procesmatig

Vanuit het perspectief van de beschermde natuur vervult het ministerie van VenW verschillende rollen: het ontwikkelt projecten die natuurwaarden kunnen aantasten maar beheert ook natuurgebieden zoals bijvoorbeeld de Oosterschelde. Daarbij heeft het ministerie te maken met grote en kleine gebieden, natte en droge, nieuwe, tijdelijke en bestaande natuur. Inbreng vanuit deze diverse rollen en perspectieven betekent dat de betrokkenheid en expertise van meerdere directies van VenW moest worden aangesproken.

Om deze brede betrokkenheid te organiseren, is het onderzoek langs drie lijnen uitgevoerd:

1. *Literatuurstudie.*

Bij de literatuurstudie is een aantal documenten bestudeerd, die deels meer achtergrondinformatie verschaffen over de natuurwetgeving, voor een deel evaluerend van aard waren, en voor het overige inzicht gaven in het proces van de natuurwetgeving. In bijlage 2 is een lijst van de geraadpleegde literatuur opgenomen (exclusief enkele interne werkdocumenten van VenW). De resultaten van de studie hebben input geleverd voor de interviews en workshop.

2. *Interviews en workshop*

Met ruim 30 projectleiders, ecologen en juristen van VenW zijn interviews gehouden. De door VenW geformuleerde thema's met vragen en aandachtspunten zijn daarbij leidend geweest. Afhankelijk van de uitvoeringspraktijk van de respondenten zijn accenten gelegd bij bepaalde thema's en wettelijke instrumenten. De interviews zijn afgesloten met een gezamenlijke workshop. Tijdens die workshop zijn de eerste resultaten van het onderzoek gepresenteerd en tegenstrijdigheden nader besproken.

3. *Delphi-onderzoek*

Tijdens het Delphi-onderzoek is in een aantal e-mailrondes nader ingegaan op de uitkomsten van de workshop en zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. In bijlage 3 zijn de resultaten van respectievelijk de interviews, workshop en Delphi-onderzoek opgenomen

Het project is begeleid door een Begeleidingsgroep waarin de meest betrokken directies van VenW waren vertegenwoordigd. Als voorzitter is de projectleider namens VenW opgetreden. Om de relatie met de evaluatie door LNV te borgen, heeft een vertegenwoordiger van dit departement in de Begeleidingsgroep zitting gehad. In bijlage 1 is het plan van aanpak van de uitgevoerde evaluatie weergegeven. In bijlage 4 is de samenstelling van de Begeleidingsgroep vermeld.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is onderverdeeld in een hoofdrapport en bijlagen. Het hoofdrapport gaat vooral in op de resultaten van het onderzoek. Na dit eerste inleidende hoofdstuk worden de geïntegreerde resultaten en bevindingen van de drie onderzoekslijnen gepresenteerd (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 volgen de conclusies en aanbevelingen. Meer gedetailleerde informatie is opgenomen in de bijlagen:

Bijlage 1 – Plan van aanpak evaluatie

Bijlage 2 – Literatuurlijst

Bijlage 3 – Overzicht opmerkingen interviews, workshop en Delphi-rondes

Bijlage 4 – Samenstelling Begeleidingsgroep

2 RESULTATEN EN BEVINDINGEN

2.1 Inleiding

Het onderzoek naar de effectiviteit en werkbaarheid van het instrumentarium in de natuurwetgeving is in (elkaar logisch opvolgende) fasen uitgevoerd. Tijdens de *interviews* zijn, (mede op basis van de *literatuurstudie*) de onderzoeksvragen van VenW leidend geweest. Daarbij zijn de accenten gelegd bij die delen van het instrumentarium waar de desbetreffende respondent de meeste ervaring mee had. In de *workshop* zijn de resultaten van de interviews geverifieerd en aangevuld. Voor sommige van de gesignaleerde knelpunten zijn oplossingsrichtingen geformuleerd. In het *Delphi-onderzoek* zijn vervolgens de resterende knelpunten in hoofdgroepen opnieuw besproken en zijn daaruit de meest aansprekende kernen gedestilleerd. Daarbij is de aandacht vooral uitgegaan naar de helderheid van het begrippenkader, de kosten, regulering van bestaand gebruik en de integratie van wetgeving. De derde, afsluitende Delphi-ronde was gericht op het formuleren van aanbevelingen.

De uitkomsten van de interviews, workshop en het Delphi-onderzoek zijn in dit hoofdstuk per thema verwerkt in resultaten (direct uit de respons te herleiden). Deze kunnen worden geverifieerd aan de hand van de in de bijlage 3 opgenomen “ruwe” opbrengsten van deze onderzoeksfasen. De samenvattende conclusies en aanbevelingen worden in hoofdstuk 3 gepresenteerd. Hierin zijn, na afstemming met de begeleidingsgroep, de beschouwingen van de onderzoekers verwerkt, naast de opbrengsten van de afsluitende Delphi-ronde.

2.2 Effectiviteit natuurwetgeving

Inleiding

De vraag naar effectiviteit van de natuurwetgeving is in dit stadium om drie redenen lastig te beantwoorden. Allereerst is met name de Nb-wet een relatief jonge wet die zich om die reden al moeilijk laat beoordelen op effectiviteit. Daarnaast wordt de effectiviteit, uitgedrukt in daadwerkelijke natuurwinst, niet in dit kader onderzocht. Hiernaar wordt afzonderlijk onderzoek verricht in opdracht van LNV. In de V&W-evaluatie is dan ook vooral een perceptievraag gesteld: “denkt u dat de natuurwetgeving per saldo tot natuurwinst leidt en hoe beoordeelt u in dit verband de kosteneffectiviteit?” In de derde plaats zijn relatief weinig opmerkingen gemaakt over de werking van de Boswet, mogelijk als gevolg van een zekere routine met het onderwerp.

Kosteneffectiviteit

De verhouding tussen enerzijds kosten van voorbereidend ecologisch onderzoek en uit te voeren compenserende en mitigerende maatregelen, en anderzijds de totale kosten van het project en de te behalen natuurwinst wordt in de praktijk vaak als scheef beoordeeld. Vooral bij de kleinere projecten is dat het geval. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen de Ff-wet en de Nb-wet. De kosten voor uitvoering van de Ff-wet worden in mindere mate als knellend ervaren, terwijl voor de Nb-wet het beeld kritischer is. De oorzaak van de hoog oplopende onderzoekskosten moet worden gezocht in de onduidelijkheid in de voorbereidingsfase van een project. Het gaat dan met name om de vraag wanneer iets voldoende is onderzocht om te bepalen of een

relevant effect optreedt. Ook is onduidelijk hoe moet worden omgegaan met leemten in kennis. In de regel komen die “voor rekening van” de initiatiefnemer. Daarbij is de onduidelijkheid van het begrippenkader (zoals verstoring, verslechtering, significantie, cumulatie, wezenlijke kenmerken, gunstige staat van instandhouding, mitigatie en compensatie) ook een factor die een negatieve invloed heeft op de kosteneffectiviteit (zie hiervoor ook het thema *Helderheid wettelijk kader*). Meer algemeen is het beeld dat de nadruk in de praktijk té veel is komen te liggen op de onderzoeksfase (het voorwerk met dataverzameling) en te weinig op de uitvoeringsfase. Bij de bespreking van de thema's *Vergunningverlening en handhaving* en *Gegevensverzameling* wordt hier nader op ingegaan. Naast de bovenstaande redenen voor de scheve verhouding is ook de angst voor procedurele vertraging en mogelijk afstel van projecten te noemen. Er zijn overigens geen voorbeelden gegeven van projecten die daadwerkelijk zijn gestaakt wegens kostenoverschrijding.

Een andere oorzaak van de mogelijke kostenineffectiviteit kan gelegen zijn in het feit dat het beschermingsregime van soorten een zekere ‘bottom up’ benadering kent. Komt de soort ergens eenmaal voor, dan geldt het regime ongeacht het gebied (de context) waarin de soort zich bevindt. Dit probleem zou volgens sommige respondenten opgelost kunnen worden door te kiezen voor een meer gebiedsgerichte bescherming (‘top down’).

Effectiviteit Boswet

De natuurwetgeving heeft, volgens de respondenten die ervaring met de Boswet hebben, geleid tot het ontstaan van nieuwe natuur, maar tegelijkertijd in sommige gevallen andere natuurontwikkeling afgeremd. Zo laat de Boswet door het hanteren van een zogenaamde 100% herplantplicht, waarbij voor iedere gekapte boom een nieuwe boom moet worden geplant, weinig ruimte over voor overige natuurontwikkeling, terwijl het ecologisch gezien zinvol kan zijn om een bosgebied te vervangen door een meer open gebied (denk aan het herstel van heidelandschappen). Door het Havenbedrijf Rotterdam wordt op dit moment een ‘groenvisie’ ontwikkeld waarin de herplantplicht afhankelijk wordt gesteld van de plaats waar de boom verdwijnt en de vraag of herplanten wel toegevoegde waarde heeft.

Strijd met andere kaders/belangen

De belangen die gediend zijn met het naleven van de natuurwetten kunnen conflicteren met overige belangen die spelen bij het uitvoeren van het project, zoals spoorveiligheid en economische motieven (havenontwikkeling en voorkomen van vertragingen). Het spoorwegennet en haventerreinen zouden benaderd moeten kunnen worden vanuit hun hoofdfuncties transport respectievelijk industrie. Het realiseren van projecten vanuit economische motieven kan op gespannen voet staan met een wettelijk kader dat in beginsel slechts strekt tot natuurbescherming. Hierbij is opgemerkt dat – in elk geval binnen RWS – nog nooit een project niet door is gegaan als gevolg van uit de natuurwetgeving voortvloeiende eisen (wat aansluit bij de bevindingen uit het rapport LEI/Backes, opgenomen in bijlage 1). De gespannen relatie zit dan ook meer in de hoge prijs die betaald wordt om te voldoen aan de natuurwetgeving.

Tijdelijke natuur

Het ontstaan van tijdelijke natuur op terreinen die bedoeld zijn voor functies die zich niet met natuurontwikkeling verenigen wordt in de praktijk als een lastig probleem ervaren. Het ontstaan van nieuwe natuur wordt uit angst voor een klemmend beschermingsregime regelmatig krampachtig gemeden. Zo worden haventerreinen door havenbedrijven 'ecovrij' opgeleverd en waakt ProRail in spoorbermen van tijdelijk niet gebruikte spoorlijnen voor de komst van bepaalde soorten. De Ff-wet schiet hiermee haar doel voorbij. Een van de aangedragen oplossingen voor dit probleem is om aan tijdelijke natuur een tijdelijk beschermingsregime te koppelen, dat ophoudt, of versoepelt, indien de beoogde ruimtelijke ontwikkeling begint. In het verlengde hiervan is gesuggereerd om een beleidslijn op te stellen voor tijdelijke natuur en indien nodig het begrip en het bijbehorende beschermingsregime wettelijk te verankeren.

2.3 Vergunningverlening en handhaving

Inleiding

In de evaluatie is onderzocht hoe het proces rondom vergunning- of ontheffingverlening verloopt. Daarbij is ook gekeken naar de ervaringen of verwachtingen met betrekking tot recentelijk ontwikkelde vergunningvervangende instrumenten, zoals beheerplannen en gedragscodes. Tenslotte is aandacht besteed aan het onderwerp handhaving.

Vergunning- / ontheffingproces

In de toetsing door de LNV-directies en provincies lijken regionaal verschillen voor te komen. Deze verschillen kunnen ook persoonsafhankelijk zijn. Zo zou de toetsing en de houding van LNV in het noorden verschillen van die in het zuiden en maakt het verschil welke medewerker het dossier behandelt. 'Risicomijdend' en 'weinig meedenkend' zijn kwalificaties die tijdens het onderzoek een aantal malen naar voren zijn gekomen. Daarbij wordt een verschil ervaren tussen de Dienst Landelijk Gebied en de Dienst Regelingen. Met name de laatste lijkt zich volgens sommige respondenten meer formeel op te stellen. Als oorzaak voor deze verschillen wordt het ontbreken van een eenduidig en objectief toetsingskader genoemd, en het gebrek aan regiospecifieke kennis en continuïteit als gevolg van vele personele wisselingen.

Beheerplan

Over de functie en werking van dit nog nauwelijks beproefde instrument zijn de volgende verwachtingen en standpunten uitgesproken. Beheerplannen zijn primair bedoeld om maatregelen vast te leggen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelen te realiseren. Het instrument beheerplan is daarom niet direct toegesneden op de regulering van het bestaand gebruik, terwijl dit wel de inzet is van het kabinet en de behoefte daaraan groot is. Als men het bestaand gebruik in het beheerplan opneemt, dan vormt het feit dat de in het plan opgenomen maatregelen niet dwingend aan derden kunnen worden voorgeschreven alsnog een probleem.

De wijze waarop bestaand gebruik in het beheerplan kan worden opgenomen is complex: er zijn veel partijen (mede)verantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoering van dit instrument. Deze partijen zijn als het ware 'tot elkaar veroordeeld' om gezamenlijk te bepalen wat er wel en niet in het beheerplan wordt vastgelegd en welke voorwaarden daarbij gelden. Als er geen overeenstemming kan worden bereikt over de voorwaarden of de daaruit voortvloeiende kosten, dan zal het gebruik buiten het

beheerplan worden gehouden, wat tot gevolg heeft dat daarvoor in beginsel een Nbw-vergunning nodig is. Ook is informatie over het gebruik vaak onvoldoende concreet beschikbaar om een goede toetsing aan de instandhoudingsdoelen mogelijk te maken; denk bijvoorbeeld aan recreatief gebruik.

Naast positieve verwachtingen dat via beheerplannen een vrijstelling van de vergunningplicht verkregen kan worden, hebben de vraagtekens bij de respondenten de overhand. Zo is nog niet duidelijk hoe in beheerplannen moet worden omgegaan met activiteiten, die reeds zijn vastgelegd in andere vergunningen en kunnen beheerplannen niet zonder meer ingaan op alle claims op groei vanuit bestaand gebruik. De afbakening tussen enerzijds de autonome groei die als 'natuurgebruiksruimte' in het beheerplan kan worden opgenomen (mits getoetst als niet significant) en anderzijds uitbreidingsplannen waarover een afzonderlijk besluit moet worden genomen, is in systematische zin helder. Onzekerheid bestaat echter over de vraag hoe dit in de praktijk gaat uitpakken en of de (wellicht hoog gekoesterde) verwachtingen kunnen worden gehonoreerd. Daarnaast kan het beheerplan niet feitelijk reguleren; het moet vooral ingaan op beheer en onderhoud. Dit pleit volgens sommigen voor een betere, meer letterlijke aansluiting bij de Richtlijn, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds plannen en projecten met een bescherming die geregeld wordt door middel van een passende beoordeling (artikel 6, lid 3 HR), en anderzijds andere (bestaande) activiteiten met een bescherming die wordt geregeld door middel van passende maatregelen door de lidstaten (artikel 6, lid 2 HR). Een dergelijk onderscheid sluit aan bij de pleidooien voor vermindering van toetsingskosten, een duidelijker verdeling van de bewijslast tussen initiatiefnemer en de overheid én vereenvoudiging van begrippen.

Gedragcode

De gedragscode als middel om beheer en onderhoud te reguleren wordt gezien als een goed instrument, met name voor activiteiten die geen zwaarder regime nodig hebben. Werken met en volgens de Gedragscode kan naar verwachting bijdragen aan structurele naleving op maat. Enerzijds zijn immers de globale voorwaarden vooraf bekend, anderzijds bestaat de ruimte om deze via werkplannen nader in te vullen; als borging van de naleving functioneert de toetsing van deze werkplannen.

Uit de evaluatie blijkt ook dat er overeenstemming is over de noodzaak van feitelijk toezicht op de naleving van gedragscodes. Gedoseerd toezicht in het veld werkt stimulerend voor de eigen verantwoordelijkheid van betrokken partijen. Een goede balans tussen de diverse inspanningen helpt voorkomen dat RWS als opdrachtgever imagoschade lijdt. Enerzijds is er klassiek toezicht op de naleving nodig door LNV, zodat handhaving plaatsvindt door of namens een en hetzelfde gezag. Anderzijds zullen RWS, ProRail en havenbedrijven als opdrachtgever erop moeten toezien dat de aannemer zich houdt aan de afgesproken contractvoorwaarden, zoals de bepaling dat de aannemer zich zal houden aan de gedragscode.

Handhaving en toezicht

Handhaving is de verantwoordelijkheid van de twee bevoegde gezagen (LNV en provincies). De algemene beleving is echter dat handhaving door het bevoegd gezag nog te weinig structureel plaatsvindt. Dit beeld, gecombineerd met de angst voor vertraging (als gevolg van lange discussies over uitleg en toepassing van de wet) kan zorgen voor het wegvallen van de prikkel om een vergunning of ontheffing aan te vragen. Ervaringen met handhaving door provincies zijn niet genoemd. Voorzover

ervaring bestaat met handhaving door LNV (in casu de AID), betreft het een reactief optreden, bijvoorbeeld op verzoek van derden. Deze terughoudendheid lijkt niet in balans met de aandacht die in het voorafgaande vergunnings- en ontheffingsproces wordt besteed aan de voorwaarden. Tijdens de workshop is in dit verband opgemerkt dat LNV een project uitvoert gericht op verdere professionalisering en verbetering van de handhaving van de natuurwetgeving. Hierin wordt ook bezien hoe en waar de handhaving meer proactief kan worden ingevuld.

Ook RWS zelf (als opdrachtgever) zoekt nog naar de optimale invulling van de handhavingsrol. In het lopende veranderingsproces om de uitvoering meer aan marktpartijen over te laten en hen meer op afstand aan te sturen, vormt het ontbreken of wegvallen van ecologische deskundigheid op uitvoeringsniveau een risico. Momenteel wordt onderzocht hoe hieraan op efficiënte wijze invulling gegeven kan worden. Daarnaast kan een spanningsveld ontstaan als handhaving 'vanuit het contract' de (tijdige) uitvoering onder druk zet.

Met betrekking tot de Boswet wordt door enkele respondenten aangegeven dat de aangevraagde toestemmingen in de regel worden verkregen. Ook wordt door deze respondenten een beperkte controle ervaren.

2.4 Helderheid wettelijk kader

Inleiding

Dit deel van het onderzoek richtte zich vooral op de vraag of gebruikers van de natuurwetgeving in voldoende mate hun weg weten te vinden in die natuurwetgeving. Deze hoofdvraag kan worden opgesplitst in de vraag of de begrippen uit de natuurwetgeving voldoende duidelijk zijn en of helder is wie per geval bevoegd gezag is.

Begrippenkader

Onduidelijkheid van het begrippenkader is een veelgehoorde klacht. Het gaat dan met name om de begrippen verstoring/verslechtering, significantie (op zichzelf en in relatie tot tijdelijke effecten), cumulatie en bestaand gebruik als het gaat om de Nb-wet, en om verstoren, verontrusten en vernietigen en de gunstige staat van instandhouding in het kader van de Ff-wet. Het gevolg van een onduidelijk kader met 'grijze gebieden' is dat er bij het bevoegd gezag regionale interpretatieverschillen kunnen ontstaan. Ook is er tijdens de gehele looptijd van de procedure onzekerheid over de kans van slagen van een beroep (en omgekeerd, zijn er vele aanknopingspunten voor belanghebbenden om beroep in te stellen). Dit leidt vervolgens weer tot oplopende kosten voor onderzoek en het risico van vertraging of afstel van procedures.

Als gevolg van het multi-interpretabele begrippenkader is vaak een deskundigenoordeel noodzakelijk, los van de ecologische expertise waartoe de natuurwetten in ieder geval oproepen. Het valt een aantal geïnterviewden op dat ingeschakelde adviesbureaus dikwijls tot verschillende oplossingen of conclusies komen. Datzelfde geldt voor de interpretatie door verschillende bevoegde gezagsinstanties. Dit komt de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid niet ten goede.

Veel respondenten stellen dan ook een verduidelijking van de begrippen voor.

Verheldering van het begrippenkader kan verschillende doelen dienen: wegnemen van interpretatieverschillen en verkleinen van beroepsrisico's. Om dit te bereiken kunnen twee wegen bewandeld worden:

- een betere uitleg en/of invulling van de begrippen binnen het bestaande wettelijk kader (handreiking, actuele informatie over rechterlijke uitspraken);
- aanpassing van het wettelijk kader, bijvoorbeeld wat betreft de formulering van het bestaand gebruik.

Bijkomend voordeel van een duidelijke handreiking kan zijn dat het spanningsverschil mogelijk kan worden weggenomen tussen enerzijds de bottom-up benadering van de vergunningverleners die sterk gericht zijn op de vraag of er negatieve significante effecten kunnen voorkomen en anderzijds de top-down benadering van de beleidsmakers die zich meer toeleggen op de vraag of soorten duurzaam in stand blijven.

Naast de duidelijke behoefte aan verheldering van het begrippenkader wordt gepleit voor handhaving van voldoende flexibiliteit in de toepassing van de beleidsinstrumenten. Zonder een flexibele interpretatie is het immers niet mogelijk om het instrumentarium gebiedsgericht toe te passen, zoals ook onder het thema *costeneffectiviteit* naar voren is gebracht. Deze flexibiliteit zou bereikt kunnen worden door juristen (vanuit hun visie op de wet) én ecologen (vanuit hun visie op natuurwaarden) hierin gezamenlijk te laten optrekken.

Verduidelijking van het begrippenkader is echter niet het enige genoemde middel om tot een betere uitvoeringspraktijk te komen. Er zal volgens sommigen daarnaast ook een zekere cultuuromslag nodig zijn, zodat zowel de vergunningverleners als de projectleiders het aandurven om bij vergunningen qua interpretatie van de begrippen een zeker risico te nemen.

Kortom: er is volgens de respondenten behoefte aan een beschrijving en sturing op nationaal niveau van de speelruimte bij de uitvoering van de natuurwetgeving, in het bijzonder de Nb-wet, waarbij de juridische aspecten de randvoorwaarden vormen voor de oplossing van ecologische vraagstukken.

Bevoegd gezag

De vraag wie bevoegd gezag is voor het verlenen van een ontheffing of vergunning laat zich niet altijd gemakkelijk beantwoorden. Moet bij het beantwoorden van deze vraag bij wegverbreding bijvoorbeeld gekeken worden naar de plek waar de ingreep plaatsvindt of waar de effecten zich voordoen? In de soms complexe praktijk ontstaat hierover steeds meer duidelijkheid, die volgens de deelnemers zou moeten landen in de regeling van de bevoegdheidsverdeling of een toelichting daarop.

2.5 Samenhang tussen wetten

Inleiding

In het kader van dit thema is onderzocht hoe de samenhang wordt beoordeeld van (het instrumentarium van) de natuurwetten onderling en tussen de natuurwetten en andere regelgeving zoals het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.) en de Kader Richtlijn Water (KRW). Strijdigheid tussen wet en praktijk is als deelthema al aan de

orde gekomen in deze rapportage onder de kop *effectiviteit natuurwetgeving* en wordt hier niet behandeld.

Relatie tussen de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet

De lastenverlichtende instrumenten beheerplan en gedragscode kunnen in de toekomst mogelijk conflicteren, omdat de gedragscode ook geldt in beheerplangebieden. Het wordt over het algemeen als niet logisch ervaren dat de Nb-wet en de Ff-wet in de N2000 gebieden beiden van toepassing zijn. Om strijdigheden te voorkomen moet goede afstemming tussen beide kaders plaatsvinden. Een oplossing voor de verschillen tussen de wetten zou kunnen liggen in procedurele en inhoudelijke harmonisatie van beide wettelijke kaders. Hierbij kan gedacht worden aan één bevoegd gezag voor beide wetten, of in het verst gaande scenario: één natuurwet (waarin ook de Boswet is opgenomen).

Er zijn diverse voorbeelden genoemd waaruit blijkt dat deze wetten strijdig kunnen zijn. Ter uitvoering van de verplichtingen uit de Nb-wet moeten bijvoorbeeld bomen gekapt worden om de habitat van de zandhagedis te verbeteren, terwijl deze kap strijdig is met de Ff-wet in verband met de bescherming van broedvogels. Het geheel combineren of integreren van de Ffw en de Nbw 1998 zou in dergelijke situaties voordelen hebben en lijkt logisch, aangezien de Vogel- en Habitatrichtlijn in beide wetten zijn geïmplementeerd.

Niettemin stellen de meeste respondenten dat de knelpunten op dit moment niet zó groot zijn, dat de situatie onwerkbaar is en er dringend behoefte is aan integratie van de Ff-wet en de Nb-wet. Daarbij wordt aangetekend dat het perspectief van integratie op zichzelf aantrekkelijk oogt, maar niet anders dan op langere termijn kan worden gerealiseerd. De behoefte hieraan zal zeker toenemen als bijvoorbeeld blijkt dat beheerplannen en gedragscodes niet congrueren. Zijdelings is hierover opgemerkt dat de toestemmingskaders van de Ff-wet en de Nb-wet, mits het vergunning- of ontheffingverlening voor plaatsgebonden activiteiten betreft met effect(en) op de fysieke leefomgeving, zullen aanhaken aan de omgevingsvergunning. Voor de meeste deelnemers aan het onderzoek gaat voor de korte termijn de hoogste prioriteit uit naar een uitvoeringscultuur waarin de gebruiker centraal wordt gesteld en de nadelen van niet-integrale wetgeving “achter het loket” worden opgelost. Van een dergelijke uitvoeringscultuur is echter nog geen sprake. De heersende opvatting is dat hiervoor geen wetswijziging of aanvullend wettelijk kader nodig is, maar een kwaliteitsimpuls en de bereidheid om een breed perspectief te hanteren.

Samenhang met andere regelgeving

In procedures voor de Ffw, Nbw 1998, maar ook bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen (via m.e.r.), moet aandacht worden besteed aan het onderdeel natuurbescherming, zij het op andere abstractieniveaus en in verschillende rapporten. De oplossing schuilt volgens een aantal geïnterviewden in de eenduidige (uniforme) toepassing van deze procedures zodat natuurinformatie uit een MER tevens bruikbaar is voor de passende beoordeling en de Ffw-ontheffingsaanvraag en met één ‘natuurrapport’ kan worden volstaan.

Afstemming KRW en Natura 2000 (N2000)

De belangen van de KRW en N2000 zijn merendeels complementair. De KRW richt zich vooral op de randvoorwaarden voor een ecologisch goed functionerend systeem, terwijl N2000 zich richt op de hogere soorten en habitats, die van dit systeem gebruik maken. RWS wil één beheerplan voor zowel KRW als N2000, omdat beide programma's over dezelfde gebieden gaan en inhoudelijk veel met elkaar te maken hebben. Dit wordt echter bemoeilijkt vanwege het feit dat de werkzaamheden voor het KRW beheerplan vóórlopen op N2000. Voor de nog aan te wijzen N2000 gebieden op de Noordzee buiten de 12-mijlszone is het van belang om één beheerplan te maken waarin zowel de Nbw 1998, de Ffw en de op zee geldende wetten, richtlijnen en verdragen zijn geïntegreerd. In dit kader is de toekomstige Richtlijn Maritieme Strategie genoemd.

2.6 Gegevensverzameling

Inleiding

Bij de uitvoering van de Nb-wet en de Ff-wet, is kennis van gebieden en soorten van groot belang. Dikwijls moet hiernaar nieuw onderzoek worden verricht, maar soms kan ook worden teruggevallen op eerdere resultaten en/of anderszins reeds aanwezige en beschikbare informatie. Hierbij gaat het om zowel de aanwezigheid van soorten als de effecten van bepaalde handelingen op de soort en/of het gebied. In de evaluatie is aandacht besteed aan de vraag hoe toegankelijk deze natuurinformatie is. Daarnaast is onderzocht hoe de samenwerking en communicatie met het bevoegd gezag verloopt.

Gegevensverzameling

Gegevens over verspreiding van soorten en kennis over dosis-effectrelaties zijn slecht ontsloten of de beschikbaarheid van gegevens is onvoldoende bekend. Er zijn momenteel teveel gegevensbeheerders en door de noodzakelijke bewerkingen van deze gegevens kost het veel geld en moeite om de juiste gegevens te presenteren. De gegevens zijn lastig te ontsluiten vanwege verschillen in benodigd abstractieniveau en in soorten. Ook het feit dat gegevens vrij statisch zijn, terwijl de natuur juist dynamiek vertoont maakt het niet eenvoudiger om op het juiste moment over actuele gegevens te beschikken. De totstandkoming van een landelijke database verloopt traag en de verantwoordelijkheidsverdeling over gegevensverzameling en -beheer is onduidelijk. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de informatieverzameling, maar LNV zal hiervoor een kader dienen te bieden waaruit moet blijken hoe ver de onderzoeksplicht reikt. Bovendien is het efficiënter als data over het voorkomen van soorten landelijk verzameld worden.

Informatie over soorten op zee is slechts op grove schaal aanwezig in vergelijking met aanwezige informatie over soorten op land. Daarbij komt dat met monitoring op zee veel hogere kosten zijn gemoeid dan bij monitoring op land.

Centrale opslag, beheer en onderhoud van gegevens is dringend gewenst. Binnen RWS kan het Expertisecentrum Natuurwetgeving (dat onder meer tot doel heeft de naleving van de natuurwetgeving binnen de dienst te faciliteren) weliswaar bijdragen aan beheersing van kosten en efficiënter gebruik van middelen; er ligt hier ook een taak voor LNV. De eerste jaren zullen de investeringen voor deze centrale dataopslag ook hoog zijn, omdat data moeten worden verzameld, kennishiaten ingevuld en gegevens geactualiseerd.

Samenwerking/communicatie tussen LNV en VenW

Als beleidsverantwoordelijk ministerie krijgt LNV kritiek op een aantal punten. Tegelijkertijd is er een toenemende positieve beleving van de afstemming op beleids- en projectniveau. De sturing op hoofdlijnen (uniformiteit gedragscodes, invulling begrippenkaders) laat volgens sommige respondenten nog te wensen over, waardoor bij individuele projecten interpretatiekwesties steeds opnieuw veel tijd vragen. Ook wordt nog te weinig specifieke praktijkgerichtheid ondervonden, omdat LNV bijvoorbeeld weinig affiniteit heeft met beheer en uitvoering. Deze kerntaken maken VenW een grootgebruiker van de natuurwetgeving, maar de beleving is dat vooral de effecten centraal staan. De juridische complexiteit vertaalt zich soms in een te grote terughoudendheid ("wij wachten uw plan af"), terwijl in de verwachting van VenW van een zekere partnergedachte mag worden uitgegaan. De potentie tot verdere samenwerking en afstemming wordt als groot ervaren. Dit beeld is onder meer gebaseerd op de positieve ervaringen met het opstellen van gedragscodes en de wisselwerking in grote projecten. Over en weer is de wens uitgesproken om deze trend door te zetten, bijvoorbeeld door meer begrip te kweken voor de wederzijdse praktijk. Daarbij is aangetekend dat ook aan de zijde van VenW nog leerpunten openstaan, zoals opbouw en beheer van ecologische deskundigheid.

2.7 Relatie met fysieke omgeving

Inleiding

Bij het thema effectiviteit is al aandacht besteed aan de vraag of en in hoeverre de vooraf beoogde doelen van de natuurwetgeving (lijken) te worden gehaald. In dit thema gaat het vooral over de vraag hoe de natuurwetten passen in het kader waarvoor ze zijn opgesteld. Met andere woorden: hoe is de verhouding tussen wet enerzijds en het te beschermen belang anderzijds. Deze vraag is op te splitsen in twee deelvragen: (1) is er voldoende regionale samenhang tussen de verschillende te beschermen gebieden en/of soorten; en (2) in hoeverre houden de wetten rekening met de dynamiek van de natuur?

Regionale samenhang

Nederland heeft er in een eerder stadium voor gekozen om veel relatief kleine gebieden aan te wijzen als N2000 gebied. Aangezien toetsing van plannen en projecten per gebied plaatsvindt is er minder flexibiliteit, dan wanneer uitgegaan wordt van grotere gebieden. Ook hebben sommige soorten een leefgebied dat veel groter is dan één N2000 gebied. Enerzijds wordt gepleit voor regionale samenhang tussen N2000-gebieden onderling, maar anderzijds wordt erkend dat differentiatie per gebied noodzakelijk is vanwege de natuurlijke verschillen per type gebied. Gelet hierop is het voor de meeste respondenten te kort door de bocht om te concluderen dat alle beheerplannen overkoepelend zouden moeten zijn of dat instandhoudingsdoelen per definitie moeten worden geformuleerd voor grotere gebieden. Meer flexibiliteit is echter wel wenselijk.

Compensatiemaatregelen die in het kader van de Boswet plaatsvinden, worden niet altijd als effectief gezien, omdat compensatie op grotere schaal (waarbij projecten samen worden gecompenseerd) en met meer variatie dan 'boom voor een boom' niet mogelijk blijkt. Wat dat laatste betreft is opgemerkt dat het juist ecologisch verantwoord kan zijn om in sommige gebieden geen boom te herplanten voor een gekapte boom;

denk bijvoorbeeld aan het herstel van heidelandschappen.

Dynamische systemen

Een achteruitgang of verplaatsing van een bepaalde soort kan soms heel 'natuurlijk' zijn en passen binnen de dynamiek van de natuur. Dit wringt met de kwantitatieve en statische doelen in de aanwijzingsbesluiten.

Aanwijzingsbesluiten zijn gericht op het bereiken en handhaven van instandhoudingsdoelen, in tegenstelling tot ontwikkeldoelen. Mogelijkheden voor natuurontwikkeling en -herstel worden hierdoor beperkt. In beheerplannen kan ruimte geboden worden voor dynamiek, echter alleen binnen de randvoorwaarden van de instandhoudingsdoelen. Bij het opstellen van de beheerplannen zal blijken of er voldoende ruimte is voor de benodigde dynamiek.

Met betrekking tot de Ff-wet wordt opgemerkt dat kansen voor natuur vooral benut moeten worden op plaatsen waar dit ook echt nodig is. Niet elke sloot waarin zich bijvoorbeeld een Modderkruiper bevindt, is ecologisch gezien even relevant. Ruimte voor differentiatie is dan ook gewenst. Waarom voor sommige algemeen voorkomende soorten een relatief zwaar beschermingsregime geldt, is niet altijd even duidelijk en verklaarbaar.

3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.1 Conclusies

Algemene constatering vooraf

In de eerste plaats levert het onderzoek geen significante verschillen in perceptie tussen dienstonderdelen op. Evenmin wijken de opvattingen van verschillende typen actoren (jurist, ecoloog, adviseur, projectleider) in belangrijke mate van elkaar af. Los van deze constatering leggen ecologen in hun respons meer de nadruk op de in geding zijnde natuurwaarden (maar dan toch in de context van het te realiseren projectdoel) en juristen op de wetstechnische aspecten (en eveneens met oog voor de beoogde doelen). Tegen deze achtergrond kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

1. Clustering van knelpunten

Bij de uitvoering van de natuurwetgeving ervaren VenW, ProRail en havenbedrijven de volgende (clusters van) knelpunten:

- *onvoldoende rechtszekerheid*: onduidelijk begrippenkader, gebrekkige eenheid van uitvoering door bevoegd gezag, onvoorspelbaarheid uitkomst toetsing, incidentele handhaving;
- *hoge uitvoeringslasten*: relatief hoge kosten voor onderzoek, expertise en compensatie; gebrekkige toegang tot gegevens; afzonderlijke loketten en terughoudende opstelling bij bevoegd gezag;
- *concurrerende of conflicterende belangen*: verhouding bestaand gebruik – instandhoudingsdoelstellingen bij invulling beheerplannen; gebieds- of gebruiksfuncties versus bescherming soorten en gebieden als toetsingskader;
- *onvoldoende samenhang en flexibiliteit in wetgeving*: ontbreken procedurele en/of inhoudelijke coördinatie of integratie, mogelijke tegenstrijdigheid afzonderlijke kaders, onduidelijke relatie met instrumenten en kaders als m.e.r. en Kaderrichtlijn Water, geen aansluiting op dynamiek in natuurlijk systeem, te knellende omgang met tijdelijke natuur.

2. Verbindende kernen

Binnen de geïdentificeerde clusters zijn de volgende knelpunten het meest pregnant:

- *onduidelijkheid begrippenkader*: te grote bewijslast ten aanzien van begrippen als significantie en cumulatie;
- *onvoldoende flexibiliteit*: onvoldoende mogelijkheid tot afstemming op gebieds- en projectniveau, te zware betekenis tijdelijke “natuur”;
- *gebrekkige beheersbaarheid van kosten*: repeterend hoge kosten, met name voor de Nb-wet, voor ecologisch onderzoek en juridische borging, mede in verband met onduidelijke begrippen en ontoegankelijke data;
- *onduidelijke borging bestaand gebruik in beheerplannen*: discussie over de mate waarin en de wijze waarop bestaand gebruik en de uitbreiding daarvan kunnen worden gereguleerd, mede gelet op de planfunctie van het instrument en de aansluiting bij de Habitatrichtlijn;
- *te beperkte integratie, zowel in wetgeving als in uitvoering*: kans op interferentie en inconsistentie tussen kaders, te veel loketten voor afwegingen over hetzelfde project.

3. Professionele attitude tegen hoge prijs

De uitvoeringspraktijk van VenW wordt gekenmerkt door:

- *professionele en constructieve houding ten aanzien van de doorwerking van de natuurwetgeving*: realisatie project en complexiteit wetgeving als vertrekpunt; zakelijke vertaling naar randvoorwaarden ter bescherming van gebieden, flora en fauna;
- *in- of bijschakeling (extra) juridische en ecologische expertise* ter voorkoming van vertragingen en procedurele problemen, ongeacht de kosten;
- *praktische maatregelen om (te) knellende voorschriften ter bescherming van tijdelijke natuurontwikkeling te voorkomen*: protocollen tijdelijke natuur, “ecovrije oplevering”;
- *positieve verwachtingen van en maximale inzet op vergunningvervangende instrumenten* als beheerplan en Gedragscode;
- *geen afstel van voorgenomen projecten*: mede als gevolg van hoge investeringen in onderzoek geen voorbeelden bekend of genoemd van projecten die als gevolg van natuurwettelijke bepalingen geen doorgang konden vinden.

4. Positieve toekomstverwachtingen met kanttekening

De positieve verwachting ten aanzien van de werking van Gedragscode en beheerplannen kan (nog) niet worden gebaseerd op gebruikservaringen. De definitieve beoordeling van het instrument beheerplannen zal in sterke mate worden bepaald door de wijze waarop bestaand gebruik wordt gereguleerd.

5. Opmaat naar aanbevelingen

Voortbouwend op deze conclusies moeten oplossingen voor de geconstateerde knelpunten worden gezocht in de volgende richtingen:

- *knelpunten in samenhang bezien*: onderken het mogelijke verband tussen hoge onderzoekskosten, (on)helderheid begrippenkader, inpasbaarheid bestaand gebruik en gescheiden loketten;
- *risico's verkleinen en pragmatisme verankeren*: voorkom dat per procedure het wiel opnieuw moet worden uitgevonden, borg oplossingen en interpretaties;
- *toekomstverwachtingen managen*: borg waar mogelijk de kritische succesfactoren voor het vergunningvervangend instrumentarium, in het bijzonder het beheerplan
- *de gebruiker (meer) centraal stellen*: geef inhoudelijk aandacht aan gebieden en gebiedsfuncties in samenhang met projectdoelen, geef procedureel aandacht aan de (één-) loketfunctie
- *onderscheid tussen korte en lange termijn*: formuleer praktische oplossingen waar mogelijk, met wettelijke borging waar nodig
- *onderscheid tussen cultuur en structuur*: ga na waar attitudes bepalend zijn en waar kaders de knelpunten veroorzaken

3.2 Aanbevelingen

Inleiding

Tegen de achtergrond van de gepresenteerde conclusies zijn aanbevelingen geformuleerd. Daarbij is, rekening houdend met de samenhang tussen knelpunten, onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen met mogelijke effecten op de korte termijn en aanbevelingen die op de lange(re) termijn vruchten zullen afwerpen. Beide trajecten kunnen echter gelijktijdig worden ingezet. De aanbevelingen voor de korte termijn focussen op ondersteuning, ontsluiting en kwaliteitsborging van de bestaande praktijk. De aanbevelingen die op lange(re) termijn effect moeten sorteren richten zich op aanpassing of aanvulling van de wettelijke systematiek of kernbegrippen. De aanbevelingen zijn zo opgesteld dat deze kunnen worden ingebracht in de overkoepelende evaluatie van LNV.

Ondersteuning, ontsluiting en borging bestaande praktijk

- *1. Verheldering begrippenkader.* Bied een (digitale) handreiking aan de praktijk, opgesteld door de praktijk ("communities of practice"), waarin het geldende begrippenkader van de Nb-wet en de Ff-wet wordt uitgelegd en nader ingevuld, aan de hand van herkomst (EU-richtlijnen), bestaande voorbeelden en actuele rechterlijke uitspraken (nationaal en internationaal). Zorg hierbij voor een balans tussen juridische en ecologische componenten. Bied in de handreiking een maximaal perspectief op het afstemmen van soorten- en gebiedsbescherming en de formulering van criteria per sector (bijvoorbeeld water en spoor, gebiedskant én activiteitenkant). Maak duidelijk dat er een grens is aan gefundeerd onderzoek ("ontvankelijkheid") en wanneer de fase aanbreekt van het afwegen van restrisico's ("vergunbaarheid"). Monitor het gebruik, de effectiviteit en de actualiteit van de handreiking, door het beheer structureel onder te brengen bij een interdepartementale (LNV/VenW) beheergroep, bijvoorbeeld het steunpunt Natura 2000.
- *2. Bestaand gebruik.* Benut de lopende procedures voor het opstellen van beheerplannen om de discussie en de verwachtingen aangaande de inpasbaarheid en regulering van bestaand gebruik te managen. Maak hierbij duidelijk dat voorafgaande toetsing aan de instandhoudingdoelen verplicht is, dat groei die niet als nieuw plan of project is aan te merken kan worden meegenomen en dat mitigerende maatregelen vergunningplicht kunnen voorkomen.
- *3. Data-opbouw, -beheer en -ontsluiting.* verbeter (of versnel de in gang gezette processen tot) het verzamelen, het beheer, de kwaliteitsborging, de beschikbaarheid en de toegankelijk van herbruikbare ecologische gegevens per gebied en per soort. Breng hiertoe hiaten in de monitoring in beeld en vul ze aan, destilleer uit grote projecten relevante data over dosis-effectrelaties en breng deze in het systeem, formuleer kwaliteitscriteria voor houdbaarheid en hergebruik van data van en stem de activiteiten van de Gegevensautoriteit Natuur (LNV) en het Expertisecentrum Natuurwetgeving RWS op elkaar af. Formuleer een mild "prijsbeleid", waarin inbreng van gegevens gestimuleerd wordt en het opvragen van data geen breekpunt kan zijn. Breng de databank(en) en verbeteringen in de ontsluiting onder de aandacht, onder meer via de onder 1 bedoelde handreiking

- *4. Omgaan met tijdelijke natuur.* stel een beleidslijn op voor de gevallen waarin zich op tijdelijke braakliggende of ongebruikte terreinen natuurontwikkeling voordoet, die volgens de geldende wetgeving leidt tot maximale bescherming in de vorm van vergunnings- of ontheffingsverplichtingen. Verken daarin de mogelijkheid van in projecten beproefde protocollen die voorzien in tijdelijke bescherming en een lichte procedure, met het oog op de hoofdfuncties van het betrokken gebied.
- *5. Regie en cultuur:* leg een duidelijke regiefunctie neer bij LNV om ervoor te zorgen, dat de bevoegde gezagen eenduidig met de natuurwetgeving omgaan, dat databeheer en -ontsluiting op orde komen en dat de bewijs- en motiveringslast beter verdeeld worden tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag. Binnen de regiefunctie moet aandacht bestaan voor de begrensde mogelijkheden voor integrale uitvoering, bijvoorbeeld bij de samenloop van de Nb-wet en de Kaderrichtlijn Water en de toepasselijkheid van een beheerplan. Bij deze open houding en communicatie past een personele uitwisseling met andere diensten en ministeries, interdepartementaal overleg en periodieke interbestuurlijke afstemming. De afspraken over de Gedragscode bieden hiervoor een inspirerend voorbeeld.

Aanvulling en aanpassing kaders en kernbegrippen

- *6. Deregulering als evaluatie- en ontwikkelingsperspectief.* hanteer bij de verdere ontwikkeling van de natuurwetgeving het uitgangspunt van vereenvoudiging van regelgeving als leidend perspectief. In de context van de betrokken wetten richt dit perspectief zich op een optimale mix aan generiek instrumentarium (vergunningvervanging), zelfregulering (eigen verantwoordelijkheid) en individuele vergunningplicht (specifieke toets als meerwaarde).
- *7. Optimalisering werking en gebruik beheerplannen en Gedragscode:* observeer en evalueer de werking van vergunningvervangende instrumenten als beheerplannen en Gedragscode. Bewaak daarbij de onbedoelde hypotheeklast op het beheerplan (“toekomstig toverstokje”), door specifiek na te gaan of het instrument voldoende juridische zeggingskracht heeft voor de verschillende functies die het vervult. Leg bij de Gedragscode de nadruk op handhaving en de bijbehorende rolverdeling.
- *8. (Her)regulering bestaand gebruik:* doe nader onderzoek naar de noodzaak en mogelijkheden van een striktere afstemming van de huidige regeling voor bestaand gebruik in de Nb-wet op de Habitatrichtlijn, bijvoorbeeld door in de wet een onderscheid te maken tussen “bestaande situatie” enerzijds en “nieuwe plannen of projecten” anderzijds. Leg bij negatieve implicaties van bestaande situaties voor de staat van instandhouding de verantwoordelijkheid expliciet (terug) bij de overheid (de lidstaat Nederland).
- *9. Integratie van toetsing en wetgeving:* Verken de optimale aansluiting tussen de soortenbescherming (Ff-wet) en de gebiedsbescherming (Nb-wet), vanuit het perspectief van de “gebruiker centraal”, zonder aantasting van de Europeesrechtelijk te beschermen natuurwaarden. Overweeg de integratie van deze wetten in één nieuwe natuurbeschermingswet en betrek daarbij de optimale aansluiting op de Wet Ruimtelijke ordening en de Integrale Waterwet. Bezie als terugvaloptie de

(her)verdeling van bevoegdheden in het kader van de bestaande wetgeving, door uit te gaan van de gedachte “één project, “één loket”.

- *10. Flexibiliteit.* doe nader onderzoek naar de uitvoering van de Boswet (in de geëvalueerde VenW-praktijk is deze weinig genoemd) en ga daarbij in op de mogelijkheden om de compensatieverplichting op basis van ecologische criteria te flexibiliseren. Verken ook de mogelijkheden om Natura 2000 gebieden samen te voegen tot grotere eenheden vanuit het perspectief van een grotere flexibiliteit in de uitvoering.

Bijlage 1

Plan van Aanpak

Plan van Aanpak

Het plan van aanpak kan worden verdeeld in een aantal fases of stappen, die onderling een bepaalde samenhang kennen conform figuur 1 op de volgende pagina. De stappen of fases komen achtereenvolgend aan bod.

Startoverleg / eerste Begeleidingscommissie

Tijdens het startoverleg wordt nader kennism gemaakt en worden het doel, de aanpak en de data voor bijeenkomsten besproken. Ook wordt de deelnemerslijst en interviewvragen vastgesteld.

Literatuurstudie

Middels een beknopte literatuurstudie zijn aanknopingspunten voor de evaluatie en de interviewrondes gezocht.

Ecologenbijeenkomst

Ecologen die deelnemen aan de bijeenkomst van ecologen binnen Verkeer en Waterstaat worden geconsulteerd over de interviewvragen voor de interviews.

Interviews

Op voordacht van de begeleidingscommissie zijn ongeveer 25 interviews gehouden. Voorafgaand is inspirerende documentatie opgestuurd, waarin de onderzoeksvragen zijn verwerkt.

Tweede begeleidingscommissie

De tussentijdse interviewresultaten worden besproken en er wordt gezocht naar een invulling van de workshop en oriëntatie op Delphi-rondes.

Workshop

Tijdens de workshop worden de resultaten van de interviews in deelsessies gepresenteerd, besproken en vastgesteld. Er vindt plenaire terugkoppeling plaats. Aansluitend wordt van gedachten gewisseld over oplossingsrichtingen, als basis voor de Delphi-rondes. Hierbij zijn ook drie bestuurders aanwezig.

Delphi-rondes 1 tot en met 3

In drie rondes worden de deelnemers aangesproken via de Delphi-methode (voor uitleg van Delphi wordt verwezen naar bijlage 6). De antwoorden van de deelnemers worden bij elkaar gebracht en vormen weer input voor de deelnemers. Royal Haskoning zorgt voor de vragen, de verwerking van antwoorden en terugkoppeling ervan.

Rapportage

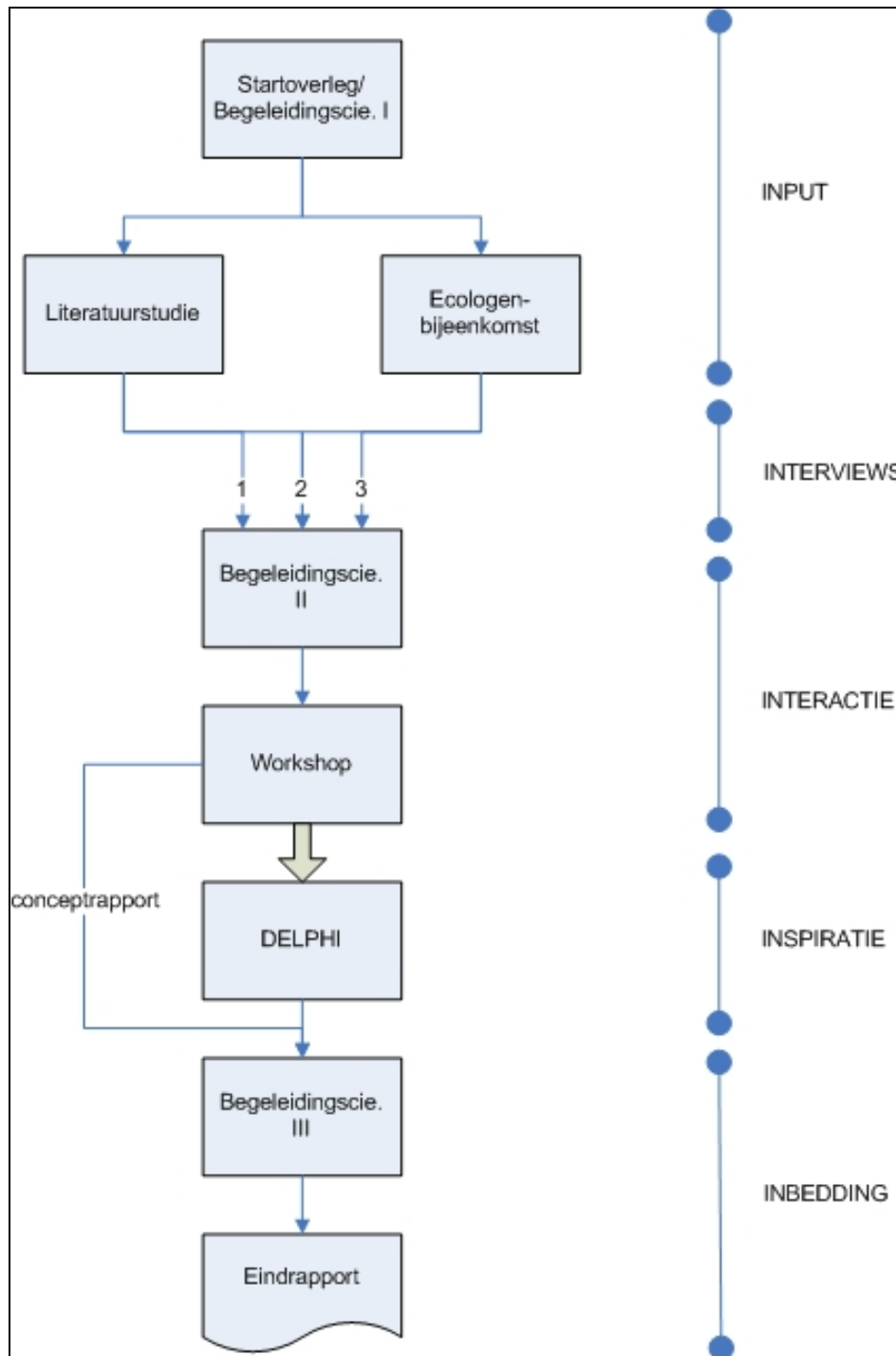
De literatuurstudie, de Delphi-rondes en de workshop hebben tot diverse resultaten geleid die in onderhavige rapportage wordt samengevat.

Derde begeleidingscommissie

De concept-rapportage wordt gepresenteerd en besproken in de begeleidingscommissie.

Definitief rapport na aanpassing

Na aanpassing van het concept-rapport, met name door de aanbevelingen uit te werken, wordt het rapport definitief opgeleverd.



Figuur 1: Aanpak evaluatie natuurwetgeving Verkeer en Waterstaat

Bijlage 2

Lijst van geraadpleegde literatuur

Door de begeleidingscommissie is een literatuurlijst voorgedragen, bestaande uit de volgende documenten:

- Handleiding Natuurwetgeving in m.e.r. voor rijkswaterstaatprojecten; werkwijzer (DWW, Petra Boonman) (2006);
- Stappenplan Flora- en faunawet in de RWS-praktijk (in concept gereed) (DUT, Paul van Veen);
- Quick Scan Uitvoerbaarheidstoets Natuurwetgeving RWS (RIKZ 2005, Martine Graafland);
- Handleidingen van LNV;
- rapporten van Paralia Nature-project (IMIEU);
- rapportage PMR aan Europese Commissie;
- New!Delta-project (trekker: provincie Zuid-Holland);
- RSD-project Delta havens;
- HbR Haven Natuurplan 2004.

Deze lijst is vervolgens aangevuld met:

- Rapport LEI/Backes (hieruit blijkt dat rol LNV als Bevoegd gezag minimaal is; vergunningen worden gemakkelijker verkregen, maar stranden vervolgens bij de rechter);
- Advies van H. Woldendorp over begrenzingsoorten en gedragscode (april 2005).

Tevens is een tweetal interne werkdocumenten van VenW geraadpleegd:

- Notitie monitoring in Flora- en faunawetontheffingen, 2006;
- Notitie Recente RWS-ervaringen met Flora- en faunawetontheffingen, 2005.

De documenten geven voornamelijk inzicht in het proces van en de eerste ervaringen met de natuurwetgeving. Als zodanig worden de documenten als achtergrondinformatie beschouwd en zijn ze verwerkt in de vraagstelling voor de interviews. De conclusies van het onderzoek zijn niet ontleend aan, maar evenmin strijdig met de geraadpleegde documenten.

Bijlage 3

Overzicht opmerkingen interviews, workshop en Delphi-rondes

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Interview	Communicatie		LNV-ers staan te ver van praktijk omdat ze geen beheerders zijn.	LNV communiceert goed en denkt goed mee.	Pleit voor meer landelijk overleg met LNV over onderwerpen i.p.v. overleg per project.
Interview	Communicatie		Essentieel verschil in benadering tussen LNV en RWS.	Natuurloket is een goede eerste stap.	LNV werkt aan handreiking voor ecologen; RWS maakt vertaling voor PL's.
Interview	Communicatie	gedragscode	LNV geeft te weinig sturing, waardoor gedragscodes sterk verschillen.		
Interview	Communicatie		LNV is te afwachtend en denkt te weinig mee.		Dringende behoefte aan ecologische kennis bij LNV.
Interview	Communicatie		LNV stelt zich te rigide op en reageert alleen vanuit juridische, risicomijdende optiek.		LNV moet meer fungeren als vraagbaak.
Interview	Communicatie				
Interview	Communicatie	Nbw 1998	Bij totstandkoming N2000 heeft geen discussie over gebiedsgrenzen plaatsgevonden. LNV stelt nu dat dat gepasseerd station is.		
Interview	Communicatie		LNV niet actief in KRW workshops door capaciteitsgebrek én uit angst om zich te committeren aan bepaalde uitspraken.		
Workshop	Communicatie		Lastig dat er soms in de verschillende fasen gesproken wordt met verschillende personen van het bevoegd gezag (met verschillende meningen).		
Workshop	Communicatie		Belangrijk voor slagen vooroverleg is dat mensen elkaar kennen en bereid zijn om in samenspraak tot oplossingen te komen.	Wetgeving is geschikt om in samenspraak tot oplossingen te komen. Afhankelijk van de personen in het netwerk is dit een werkbare situatie.	Continuïteit in gesprekpartners aan de kant van het bevoegd gezag is noodzakelijk.
Workshop	Communicatie		Soms moeizame relatie met DLG. Veelal persoonsgebonden oorzaak.	Trend is goed en partijen begrijpen elkaar beter.	Meer begrip kweken is noodzakelijk. Denk bijvoorbeeld aan stages over en weer.
Delphi	Effectiviteit		Het doel is de natuur te beschermen, maar werkt dat ook? Dat lijken we ons niet af te vragen, zolang we er maar mee weggkomen bij de rechter.		

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Delphi	Effectiviteit		Naast kosten van natuurbescherming i.r.t. totale kosten van een project ook kosten van vertraging van projecten en imagoschade		
Delphi	Effectiviteit	Ffw	De kosten om te kunnen voldoen aan de Ffw zijn relatief beperkt en vallen vooralsnog in het niet bij de projectkosten		
Delphi	Effectiviteit	Ffw	Slechts bij projecten waar (te) laat met de natuurwetgeving rekening is gehouden, kunnen de kosten buitenproportioneel oplopen. Dit heeft meer te maken met het afkopen van vertraging dan met natuurgerelateerde kosten		
Delphi	Effectiviteit		De proceduredruk i.h.k.v. de natuurwetgeving is te hoog		
Delphi	Effectiviteit	Boswet	De boswet is een rigide wet, geen natuurwet, want het dient geen direct natuurdoel		
Delphi	Effectiviteit		Initiatiefnemer wel bezorgd over vergroting afbreukrisico bij nieuwe plannen en projecten. Vaak worden grote inspanning geleverd om dit risico te verkleinen met als gevolg een hogere administratieve last en een negatieve perceptie (bedreiging in plaats van een kans) ten aanzien van natuurwaarde		
Interview	Effectiviteit	Nbw 1998	Wet vs praktijk. Daardoor soms risicomijdend gedrag (werken zonder vergunning; geen integrale afweging)	Toenemend natuurbesef	Wetgeving moet geloofwaardig blijven en uit te leggen zijn
Interview	Effectiviteit	Nbw 1998	houdt geen rekening met dynamiek systeem	Toenemende bereidheid tot ontwikkelen natuur	Eerst duidelijkheid over wetsvoorstel, dan pas besluit aan te wijzen gebieden
Interview	Effectiviteit	Nbw 1998		Meer aandacht voor natuurwetgeving dankzij directe werking VHR.	
Interview	Effectiviteit	Nbw 1998	Verhouding kosten-baten is scheef (m.n. kosten onderzoek).	Kosten vormen maar klein deel van projectkosten.	

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Interview	Effectiviteit	Nbw 1998	Te vroeg om verhouding kosten - natuurwinst vast te stellen.		
Interview	Effectiviteit	Nbw 1998	Vergaande eisen voor compensatie leiden tot vertragingen bij nieuwe projecten.	Geen belemmering voor onderhoud en beheer.	
Interview	Effectiviteit	Nbw 1998	Houdt geen rekening met overige functies van een gebied.	Ecologen steeds vaker en vroeger bij een project betrokken.	
Interview	Effectiviteit	Nbw 1998	Geen wettelijke termijn voor totstandkoming aanwijzingsbesluiten.	Meer zeggenschap en speelruimte ecologen.	
Interview	Effectiviteit	Nbw 1998	Te veel accent op handhaven natuur en te weinig op ontwikkelen natuur.	Nieuwe wetgeving heeft geleid tot ontstaan nieuwe natuur.	
Interview	Effectiviteit	Nbw 1998	Onduidelijk wie beheerder is op zee.		
Interview	Effectiviteit	beheerplan	Verantwoordelijkheid tav beheer niet duidelijk.	Minder Nb-vergunningen (voor bestaand gebruik) vereist.	Activiteiten die in beheerplan worden opgenomen vooraf goed onderzoeken. Herstellen is daarna niet meer mogelijk.
Interview	Effectiviteit	beheerplan	Verantwoordelijkheid t.a.v. 1km- 3-mijls-, 12-mijls-zone op zee is niet duidelijk.		
Interview	Effectiviteit	beheerplan	Gaat het om beheer over of verantwoordelijkheid voor?		
Interview	Effectiviteit	beheerplan	Te weinig budget voor maatregelen, monitoring en handhaving.		
Interview	Effectiviteit	beheerplan	Externe politieke factoren kunnen onderzoek naar bestaand gebruik belemmeren.		
Interview	Effectiviteit	Ffw	Schiet doel voorbij mbt tijdelijke natuur.	Voortoets kan problemen voorkomen of vroeg signaleren.	Meer differentiatie naar soort en gebied.
Interview	Effectiviteit	Ffw	Soms gespannen verhouding tussen planning project vs naleven Ff-wet.	In overleg met LNV heeft ProRail tijdelijke natuur toegelaten zonder consequenties voor uiteindelijke RO-ontwikkeling.	Meer differentiatie afhankelijk van context.
Interview	Effectiviteit	Ffw	Maatregelen schieten soms door		Bescherming tijdelijke natuur moet stoppen als ruimtelijke ontwikkeling start.
Interview	Effectiviteit	Ffw	Belangen spoorveiligheid kunnen botsen met natuurbescherming.		
Interview	Effectiviteit	Ffw	Bottom-up benadering (komt soort voor, dan geldt beschermingsregime) niet altijd effectief.		

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Interview	Effectiviteit	Ffw	Ff-kader kan wringen met economische belangen.		
Interview	Effectiviteit	gedragscode	Vrijheid aannemer kan leiden tot strijdigheid intenties LNV.	Leidt tot meer aandacht voor kleine inrichtingsprojecten	
Interview	Effectiviteit	gedragscode	Geen formele toetsing voor afwijken gedragscodes.	Bij beperkte negatieve effecten niet meer naar LNV.	
Interview	Effectiviteit	gedragscode	Algemene werkprotocollen kunnen keurslijf worden.	Leidt tot meer overleg en samenwerking tussen burgers en marktsectoren.	
Interview	Effectiviteit	gedragscode	Kosten hoog i.v.m. monitoring en toezicht.		
Interview	Effectiviteit	Boswet	Papieren tijger		Compensatie boom voor boom vervangen door natuur voor natuur.
Interview	Effectiviteit		Hoge kosten zonder dat de natuur verbetert (winst is niet meer dan imago-verbetering).		
Workshop	Effectiviteit	Nbw 1998	Instandhoudingsdoelen soms niet passend bij de omgeving.		
Workshop	Effectiviteit	Ffw	Niet altijd wordt dezelfde termijn gehanteerd bij ontheffingsverlening.		
Workshop	Effectiviteit	Ffw	Kosten/Baten: als er iets mis gaat in het vergunningtraject kan dit grote gevolgen hebben.	In sommige projecten is de kosten/baten verhouding veel gunstiger. Het is niet per definitie heel duur.	Het is van belang om je te laten bijstaan door goede specialisten.
Workshop	Effectiviteit	Nbw 1998	Soms vindt meer compensatie plaats dan strikt noodzakelijk is.		
Workshop	Effectiviteit	Nbw 1998	Bestuurders van V&W moeten ervan doordrongen raken dat ze niet alleen beheerders zijn van infrastructuur, maar ook van natuur.		
Workshop	Effectiviteit	Ffw	T.a.v. tijdelijke natuur: risicomijdend gedrag uit angst voor ontheffing- en vergunningprocedures (ecovrij opleveren). Paradoxaal gevolg: natuur verliest ruimte!		Beleidslijn tijdelijke natuur dringend gewenst waarbij pioniersoorten enerzijds de kans wordt gegeven, en anderzijds een lichter beschermingsregime geldt.
Workshop	Effectiviteit	beheerplan	Eerder afgesproken beleid landt niet automatisch in een beheerplan.		

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Delphi	Gegevensverzameling		Er wordt landelijk te weinig geïnvesteerd in de kwaliteit van gegevens en menskracht voor het tijdig verstrekken van vergunningen, uitwerking van begrippenkaders etc.		Het is bij uitstek een taak van LNV (via het landelijk steunpunt) om soortgegevens en onderzoeksresultaten te beheren en te ontsluiten
Delphi	Gegevensverzameling				Betere afstemming is gewenst binnen het rijk, maar ook tussen rijk/provincies en gemeenten
Delphi	Gegevensverzameling				Bij de totstandkoming van een centrale database van gegevens moet wel rekening worden gehouden met organisaties die al vele investeringen hebben gedaan of van plan zijn te doen
Delphi	Gegevensverzameling				De Gegevensautoriteit Natuur en het Netwerk Ecologische Monitoring moeten een rol krijgen in de centrale opslag van data
Delphi	Gegevensverzameling	Ffw	Knelpunten bij inventarisaties zijn vaak dat: 1. onbekend is welke gegevens er zijn (m.n. verspreide opslag van gegevens uit losse projectinventarisaties, maar ook onbekendheid met regionale meetnetten van derden). 2. gegevens niet zomaar beschikbaar zijn (door derden verzameld of beheerd). 3. gegevens onvoldoende gedetailleerd beschikbaar zijn		In de toekomst lijkt data-uitwisseling via de Nederlandse Database Flora en Fauna (via het systeem EcoGRID) een goede oplossing
Interview	Gegevensverzameling				Overheden moeten zorgen voor database met abonnementsstelsel, waarvoor naar draagkracht wordt betaald.
Interview	Gegevensverzameling		RWS en LNV zijn beide bezig met opzetten (eigen) databank.		Landelijke databank zinvol, mits gegevens in bewerkte vorm beschikbaar zijn.
Interview	Gegevensverzameling		Abonnement op databank LNV is duur, terwijl RWS veel input levert.		Gegevens per logisch begrensde gebied is beter dan per km-hok.
Interview	Gegevensverzameling		Slechte ontsluiting van gegevens.		
Interview	Gegevensverzameling		Hoe ver reikt onderzoeksplicht en wie bepaalt dat?		
Interview	Gegevensverzameling		Niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is.		

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Interview	Gegevensverzameling		Landelijke inventarisatie is te duur en moeilijk actueel te houden.		
Interview	Gegevensverzameling		Info over soorten op zee is slechts op grove schaal aanwezig.		
Interview	Gegevensverzameling		Budget is het belangrijkste probleem.		
Interview	Gegevensverzameling		Ivm noodzakelijke bewerkingen kost verkrijgen van data veel geld en moeite.		
Interview	Gegevensverzameling		Bij klein onderhoud wordt te veel vertrouwd op eerdere contracten.		
Interview	Gegevensverzameling		Huidige handleidingen zijn onbruikbaar vanwege wollig en cryptisch taalgebruik.		
Interview	Gegevensverzameling		Natuur is dynamisch en gegevens in natuurloket statisch. Dat wringt.		
Workshop	Gegevensverzameling		Deskundigen krijgen veel macht.		Licht de probleemsituaties eruit en formuleer daar als bevoegd gezag een eenduidig antwoord in (vb zandsuppletie baggerwerkzaamheden).
Workshop	Gegevensverzameling		Kennis is beperkt, selectief en aan verandering onderhevig. Dat maakt een eenduidig oordeel over soorten lastig.		LNV zou Alterra nadrukkelijker kunnen inzetten voor onderzoek naar dosis-effect relaties. Deze taak moet niet bij RWS liggen.
Workshop	Gegevensverzameling		Te weinig afstemming LNV/RWS bij het opzetten van de database.		Kijk eens naar hoe men het doet of gedaan heeft bij de monitoring van de waterkwaliteit en de luchtkwaliteit.
Workshop	Gegevensverzameling		Gegevens zijn slecht ontsloten vanwege verschillend abstractieniveau.		
Workshop	Gegevensverzameling		Er zijn te veel gegevensbeheerders. 1 landelijke database is gewenst.		Risicogebieden in beeld brengen is een eerste stap op weg naar landelijk dekkende database.
Workshop	Gegevensverzameling		Rol deskundigenoordeel in relatie tot onderzoeksgegevens is onduidelijk.		
Workshop	Gegevensverzameling		Initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de informatieverzameling; LNV moet kader stellen en coördineren.		LNV moet meer sturen/coördineren m.b.t. gegevensverzameling en afstemmen met andere regio's.

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Workshop	Gegevensverzameling		Gebrek aan inhoudelijke regiospecifieke kennis bij LNV, terwijl dit van een natuurministerie verwacht mag worden. De provincie heeft dat wél!		
Delphi	Helderheid		Wijzigen van begrippen leidt tot verwarring		We moeten monitoren, inventariseren en desnoods corrigeren van wat wij hebben bedacht om te komen tot een helderder kader
Delphi	Helderheid		Initiatiefnemer wordt met veel onzekerheden geconfronteerd: zijn er wel geschikte effectstudies, op welke wijze worden de effecten beoordeeld, etc.		Hanteer een ecosysteem-benadering, waarin je de juiste voorwaarden schept voor een functionerend systeem met streefwaarden voor beschermde soorten, maar waar de mens en zijn activiteiten eveneens onderdeel van uitmaken.
Delphi	Helderheid				Begrippen concretiseren, eerst in een handleiding en mogelijk ook geheel of gedeeltelijk wettelijk vastleggen, daarbij gebruikmakend van de stroom rechtelijke uitspraken
Delphi	Helderheid				Helderheid van het begrippenkader is noodzakelijk, maar laat het door juristen én ecologen opstellen waarbij het doel is een kader te bieden dat per situatie verfijnd kan worden.
Delphi	Helderheid				Betrek jurisprudentie om tot een helderder begrippenkader te komen
Delphi	Helderheid				Een nieuwe LNV-handreiking kan voor meer duidelijkheid zorgen. De handreiking zal verscheidene kernpunten van wat er inmiddels is verschenen moeten bevatten (uitleg in Kamerstukken, bestaande handreikingen e.d.), voortdurend geactualiseerd worden en digitaal beschikbaar.

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Delphi	Helderheid				Uniformering van begrippen in diverse wetten en beleidsstukken
Interview	Helderheid	Nbw 1998	Begrippenkader niet helder (significantie, bestaand gebruik, verstoring, cumulatie).		Complexiteit niet uniek; vergt samenwerking tussen ecooloog en jurist
Interview	Helderheid	Nbw 1998	Rechtstreeks werking HR niet duidelijk.		Er moeten marges komen per soort.
Interview	Helderheid	Nbw 1998	Beoordelingskader niet duidelijk door formulering instandhoudingsdoelen.		Begrippenkader moet op EU-niveau worden vastgesteld.
Interview	Helderheid	Nbw 1998	Onduidelijkheden soms in aanwijzingsbesluiten opgelost --> niet te handhaven.		
Interview	Helderheid	Nbw 1998	Begrippen houden te weinig rekening met gebiedsdoelen vs regio doelen.		
Interview	Helderheid	Nbw 1998	Niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is (monitoren, betalen, rapporteren).		
Interview	Helderheid	beheerplan	Beoordelingskader niet duidelijk door vage formulering instandhoudingsdoelen.	Handig maar wel complex instrument	
Interview	Helderheid	beheerplan	Niet duidelijk wie beheerplan moet opstellen.		
Interview	Helderheid	Ffw	Wet niet helder.	Begrippenkader helder.	
Interview	Helderheid	Ffw	Niet helder wie BG is.		
Interview	Helderheid	gedragscode	Illustreert foute volgorde: eerst implementeert men onuitvoerbare wetgeving, daarna kijkt men naar oplossing.		
Interview	Helderheid		Niet duidelijk waaraan getoetst wordt. Daardoor groot verschil wie er toetst		
Workshop	Helderheid	Nbw 1998	Wet moet ruimte bieden om in goed overleg met alle partijen te handelen.		Begrippen niet dichttimmeren.
Workshop	Helderheid	Nbw 1998	Je hebt wel een begripsomschrijving, maar ook ruimte nodig om maatwerk te kunnen leveren.		
Delphi	Overige opmerkingen			Niet alleen de natuur, maar ook de economie is sterk gebaat bij versterking van de capaciteit en aandacht voor natuurwetgeving	Om te komen tot een betere afstemming dient er interdepartementaal een geregeld overleg plaats te vinden tussen juristen én ecologen

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Delphi	Overige opmerkingen	Ffw	Vanwege risico's is er veel weerstand bij beheerders en projectontwikkelaars om iets leuks met natuur te doen		
Delphi	Overige opmerkingen				Verlaat 'letter van de wet' en vervang dit in de 'geest van de wet'
Delphi	Overige opmerkingen				Bezie hoe andere landen de natuurwetgeving implementeren
Interview	Overige opmerkingen		Er is sprake van groeiend milieubesef binnen RWS en verbeterde samenwerking tussen de afzonderlijke dienstonderdelen.		
Interview	Overige opmerkingen			Bij managers neemt het besef toe dat afbreukrisico project toeneemt indien te weinig aandacht wordt besteed aan natuurbescherming.	
Interview	Overige opmerkingen		Soms is RWS natuurbeheerder, soms veel meer projectontwikkelaar met weinig aandacht voor natuur. Dit levert een grillig beeld op.		
Interview	Overige opmerkingen			Toenemend besef voor te beschermen waarden.	
Interview	Overige opmerkingen		Veel werkzaamheden worden uitbesteed bij verschillende aannemers met verschillende werkwijzen. Uniformiteit ontbreekt, waardoor niet helder kan worden aangegeven wat de effecten van de werkzaamheden zullen zijn.		
Interview	Relatie fysieke omgeving	Boswet	Compensatie ihkv Boswel niet effectief want op te kleine schaal.		
Interview	Relatie fysieke omgeving	Nbw 1998			Instandhoudingsdoelen formuleren voor grotere gebieden.
Interview	Relatie fysieke omgeving	Nbw 1998	Fixatie van doelen in dynamische gebieden leidt tot beperkte mogelijkheden voor beheer en herstel.		In beheerplannen kan ruimte worden geboden voor dynamiek van de natuur. Voorwaarde is wel dat opstellers over goede gebiedskennis beschikken.

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Workshop	Relatie fysieke omgeving	Ffw	Ffw houdt te weinig rekening met de dynamiek van natuur. De vraag is of je veranderingen in fauna altijd als slecht moet kwalificeren.		
Delphi	Samenhang wetten	Boswet			Boswet moet niet meer gelden in N2000 gebieden
Delphi	Samenhang wetten	Ffw			De Ffw moet veel meer richting soortbescherming gaan en minder tot een individubescherming
Delphi	Samenhang wetten		Integreren van wetten brengt een kans met zich mee dat door amenderingsrondes de uiteindelijke wet wel eens minder handig van gaat worden		
Delphi	Samenhang wetten		Integratie van wetten opent de weg naar nieuwe problemen zonder de oude vraagstukken te beantwoorden		
Delphi	Samenhang wetten		De Wro en de Tracéwet bieden voldoende basis om benodigde gronden te kunnen verwerven. Voor gronden die nodig zijn om de bijbehorende natuurcompensatie te realiseren kan dat niet.		Afstemming tussen BG'en kan al veel verbeteren, maar 1 BG en 1 wet zal effectiever zijn
Delphi	Samenhang wetten		Geld voor nieuwe natuur dat via het HSL-project vrijkwam werd aangewend waar het lukte en niet waar het het meest positieve effect had.		
Delphi	Samenhang wetten		Het integreren van wetgeving geeft weer een periode van onzekerheid		De natuurwetgeving is nu niet eenduidig. Je kunt grofweg twee wegen bewandelen: onnodige verschillen tussen de wetten harmoniseren in de bestaande wetten of onnodige verschillen wegnemen door samenvoeging in één wet. Samenvoegen is dan de beste optie

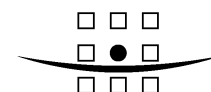
Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Delphi	Samenhang wetten		Als een besluit is genomen om een terrein voor industrie te bestemmen en er wordt in de buurt een N2000-gebied aangewezen, dan dienen Nbw-procedures het industrieterrein niet steeds ter discussie te stellen		Integratie van wetgeving zou prima op beheerplan niveau kunnen worden afgestemd
Interview	Samenhang wetten		Gedragscode kan conflicteren met beheerplan	Belangen KRW en N2000 zijn complementair!	Gedragscode moet afgestemd worden op beheerplannen.
Interview	Samenhang wetten		Niet logisch dat in N2000 zowel Nb-wet als Ff-wet van toepassing is.	Verschil Nb '98 en Ff is goed uit te leggen.	Nb-wet zou gericht moeten zijn op systemen, Ff-wet op soorten.
Interview	Samenhang wetten		Koppeling Nb-wet en Ff-wet lijkt logisch, ook ivm BG'en.		Voor NL EEZ zou er 1 beheerplan moeten komen.
Interview	Samenhang wetten		Er moet beter nagedacht worden over doelen van beide wetten.		In overkoepelend plan kunnen verlichtingen uit KRW, VHR en RI Mariene strategie verwerkt worden.
Interview	Samenhang wetten		koppeling passende beoordeling en SMB niet logisch (verschil abstractieniveau).		Oplossing zit niet in ontwikkelen van één nieuwe wet, maar in uniforme toepassing.
Interview	Samenhang wetten		Ff-wet houdt onvoldoende rekening met ruimtelijke traject.		
Interview	Samenhang wetten		Langlopende monitoringstrajecten conflicteren met veiligheidseisen en economische belangen (ProRail).		
Workshop	Samenhang wetten		Begrippenkaders onvoldoende op elkaar afgestemd.		Afstemming tussen de begrippenkaders in de natuurwetten is gewenst.
Workshop	Samenhang wetten		Systeem is nu erg gekunsteld.		Nbw 1998 en Ffw zouden goed in elkaar kunnen worden geschoven.
Delphi	Vergunning/handhaving	beheerplan			Nederlandse introductie van bestaand gebruik met eigen omschrijving en regime bestaat naast richtlijn-begrippen 'plan of project' en dat maakt het niet makkelijker. We moeten terug naar de richtlijn, in andere landen is er geen commotie ontstaan over hoe bestaande activiteiten te reguleren zijn

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Delphi	Vergunning/handhaving	beheerplan			Bestaand en toekomstig gebruik, ook als deze buiten de begrenzing van N2000-gebieden plaatsvinden en mogelijke effecten hebben op habitats en soorten, zouden in het beheerplan dienen te worden opgenomen.
Delphi	Vergunning/handhaving	beheerplan	Het feit, dat bestaand gebruik met negatieve effecten vergunningplichtig is, tenzij opgenomen in een beheerplan, brengt met zich mee dat al het gebruik expliciet getoetst moet worden op zijn effecten op de instandhoudingsdoelen.		Kijk meer letterlijk naar de habitatrichtlijn, die twee verschillende beschermingsregimes kent: 1 voor plannen en projecten en 1 voor bestaande activiteiten en beheermaatregelen
Delphi	Vergunning/handhaving	Nbw 1998	Nederland en andere lidstaten hebben vanaf de toepasselijkheid van de HRL niet veel moeite gehad met het begrip bestaand gebruik. Pas als gevolg van de invoering van een afzonderlijk vergunningstelsel in de Nbw ontstonden er werkelijke of als zodanig ervaren problemen ten aanzien van de Nbw-vergunningplicht.		
Delphi	Vergunning/handhaving		De consequentie van de natuurwetgeving voor bestaand gebruik is heel onduidelijk		
Delphi	Vergunning/handhaving	beheerplan	Er wordt gezegd dat bestaand gebruik wordt geregeld in beheerplannen. Maar deze plannen hebben geen rechtstreekse werking en het is lastig om bestaand gebruik te definiëren.		
Delphi	Vergunning/handhaving	beheerplan			in het beheerplan moet de afweging tussen ecologische doelen en economische belangen worden gemaakt. Daarbij kan zonering (de Instelling van zogenaamde bufferzones) een van de mogelijke oplossingsmaatregel zijn om aan beide belangen tegemoet te komen.

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Delphi	Vergunning/handhaving		Het dient voor de vergunning/ ontheffing aanvrager ook duidelijk te zijn waarom de zaak wordt gereguleerd. Door op de vierkante meter procedures te voeren, zonder aandacht voor het grotere geheel (biodiversiteit) kweek je m.i. weinig begrip voor eventuele (vervelende) maatregelen die bedrijven direct kunnen raken.		
Delphi	Vergunning/handhaving	beheerplan	Het gevaar bestaat dat bestaand gebruik elke 6 jaar weer ter discussie kan komen te staan in de cyclus van beheerplannen.		Het bestaand gebruik in relatie tot externe werking van activiteiten buiten N2K gebied dient nader verduidelijkt te worden.
Interview	Vergunning/handhaving	Nbw 1998	BG kan soms erg strikt zijn. Op te lossen door pro-actief gedrag van V&W.	In haven A'dam wordt veel gehandhaafd (uitzondering op de regel).	Vergaande standaardisering van toetsen is noodzakelijk.
Interview	Vergunning/handhaving	Nbw 1998	AI bij voorbereiding (m.e.r.) moet er aandacht zijn voor Nb-wet criteria.		
Interview	Vergunning/handhaving	Nbw 1998	Doelen op nationaal niveau, maar toetsing op gebiedsniveau. Dit is niet logisch.		
Interview	Vergunning/handhaving	Nbw 1998	Niet duidelijk wie (LNV of RWS) waarvoor verantwoordelijk is.		
Interview	Vergunning/handhaving	Nbw 1998	Wat is bepalend bij de vraag wie bevoegd gezag is: plek waar effect ontstaat of waar effect plaatsvindt?		
Interview	Vergunning/handhaving	Nbw 1998	Wet wordt niet consistent uitgevoerd. Meer souplesse bij woningbouw dan b.v. windparken en tijdelijke natuur		
Interview	Vergunning/handhaving	Nbw 1998	Monitoring leidt tot meer kennis en inzicht, en dus tot meer onzekerheid. Dit leidt tot problemen bij handhaving		
Interview	Vergunning/handhaving	Nbw 1998	Handhaving vindt niet op grote schaal plaats.		Er is behoefte aan objectief toetsingskader en oordeelsvorming.

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Interview	Vergunning/handhaving	Nbw 1998	Door gebrek aan handhaving veel activiteiten zonder toetsing aan Nb-wet. Want onzekere formuleringen leiden tot angst voor de wet/vertragingen.		
Interview	Vergunning/handhaving	Nbw 1998	Gebrek aan deskundigheid en capaciteit bij BG.		
Interview	Vergunning/handhaving	beheerplan	Niet duidelijk wie (LNV of RWS) waarvoor verantwoordelijk is.		
Interview	Vergunning/handhaving	beheerplan	Minder geschikt voor regulering bestaand gebruik.	Wel goed geschikt om gebruiksruimte te definiëren (en zo oplossing voor vaststellen cumulatieve effecten)	
Interview	Vergunning/handhaving	beheerplan	Is geen wet en biedt dus geen rechtszekerheid.		
Interview	Vergunning/handhaving	beheerplan	Toetsen aan natuurdoelen is lastig omdat niet duidelijk is hoe de effecten bepaald moeten worden		
Interview	Vergunning/handhaving	beheerplan	Ook beheerplan moet gehandhaafd worden. Daardoor lastenverzwaring.		
Interview	Vergunning/handhaving	beheerplan	Niet duidelijk hoe om te gaan met handhavingsplan in het beheerplan.		
Interview	Vergunning/handhaving	beheerplan	Geen integraal plan, terwijl praktijk vraagt om integrale benadering.		
Interview	Vergunning/handhaving	Ffw	Door veel personele wisselingen is er gebrek aan deskundigheid, kwaliteit en uniformiteit.		
Interview	Vergunning/handhaving	Ffw	Geen vaste termijn voor reactie LNV, waardoor veel vertraging kan ontstaan.		1 loket kan veel problemen oplossen.
Interview	Vergunning/handhaving	Ffw	Niet duidelijk welke informatie nodig is.		Handhaving noodzakelijk voor prikkelwerking.
Interview	Vergunning/handhaving	gedragscode	Handhaving vindt nauwelijks plaats	Goed instrument om tijdelijke natuur te regelen	hoofdpijnen zouden opgesteld moeten worden door LNV
Interview	Vergunning/handhaving	gedragscode	Gedragscode (van aannemer) zal door RWS getoetst moeten worden (dus nog steeds veel werk).		Toezicht op gedragscode is heel belangrijk.

Herkomst	Thema	Kader	Kritiek	Positief	Aanbeveling
Interview	Vergunning/handhaving	gedragscode	Vrijheid aannemer kan vervolgens leiden tot imagoschade voor opdrachtgever (ProRail, RWS)	HbR maakt gedragscode voor tijdelijke natuur (generieke ontheffing).	
Interview	Vergunning/handhaving		Groot verschil tussen pragmatische en technocratische benadering van toetsing.		
Workshop	Vergunning/handhaving	beheerplan	Bestaand gebruik zou niet vergunningplichtig moeten zijn.		Reguleer bestaand gebruik op een andere wijze.
Workshop	Vergunning/handhaving	Ffw	Bevoegd gezag handhaaft niet actief, maar opdrachtgever RWS controleert de aanneemovereenkomst zelf ook niet.		
Workshop	Vergunning/handhaving	Ffw	LNV handhaaft alleen als een derde erom verzoekt. En dan nog moet die derde het eerst tot de bodem onderzoeken en bewijzen.		LNV moet af van reactief handhaven.
Workshop	Vergunning/handhaving	Ffw	Toetsing van de gedragscode door LNV laat té lang op zich wachten.	Gedragscode = goed instrument om beheer en onderhoud (waar ontheffingverlening geen toegevoegde waarde heeft) te reguleren.	
Workshop	Vergunning/handhaving	Ffw	Gedragscode: RWS wil aannemer niet te veel voorschrijven. LNV wil aannemer niet te veel vrijlaten.		



ROYAL HASKONING

Bijlage 4

Samenstelling Begeleidingsgroep

Samenstelling Begeleidingsgroep

De heer H. Sterk; Directoraat-Generaal Water (projectleider)
Mevrouw T.M. van Bommel - Reehoorn; Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart
Mevrouw B.A.M. Verstege; Directoraat-Generaal Personenvervoer
De heer J. van den Berg; Directoraat-Generaal Personenvervoer
Mevrouw A. Berkenbosch; Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
De heer G.J.J. van den Broek; Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
De heer H.E.C. Lefèvre; Centrale Diensten, Hoofddirectie Juridische Zaken
De heer J.F.L. Roording; Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit