

Aan de secretaris-generaal van Economische Zaken
De heer ir. M.H.P. van Dam
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
1 april 2016

Onderwerp
Ex-ante toetsing
uitvoerings-
regelgeving Wet
natuurbescherming

Uw kenmerk
DGAN-PDJNG /
15058259

Ons kenmerk
JtH/RvZ/PO/2016/028

Bijlage(n)

Geachte heer Van Dam,

Op 24 april 2015 heeft uw ambtsvoorganger aan de Tweede Kamer toegezegd Actal te vragen de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling op grond van de Wet natuurbescherming te toetsen. Op vrijdag 18 maart 2016 ontvingen wij de concept Regeling natuurbescherming en het concept Besluit natuurbescherming. Op 21 maart 2016 ontvingen wij de laatste versie van de regeldrukberekening. In deze brief treft u onze adviespunten aan.

Wij hebben de gevolgen voor de regeldruk van beide voorstellen getoetst aan de hand van het beoordelingskader voor vermindering van regeldruk. Dit beoordelingskader bestaat uit de volgende drie vragen:

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met oog voor dienstverlening?

Aangezien het uitvoeringsregelgeving betreft, richt dit advies zich op de tweede en derde toetsvraag.

Inzicht in de regeldrukeffecten

Uw ministerie heeft de regeldruk laten berekenen van beide voorstellen. Wij vinden het positief dat deze berekening ook wordt gebruikt om de eerdere berekening behorende bij het wetsvoorstel Natuurbescherming verder aan te scherpen. Wij constateren dat de berekening van de structurele regeldruk echter nog niet volledig is. Het gaat hierbij om de wijzigingen die zijn opgetreden in de voorstellen na consultatie. Het betreft de volgende wijzigingen:

- Het aanwijzen van nieuwe (hulp)middelen voor het vangen of doden van vogels, inclusief de voorwaarden.
- Het generiek toestaan van het gebruik van klemmen voor de bestrijding van muskus- en beverratten.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@actal.nl

www.actal.nl
@actal_info

- De eis dat het verlagen van de grenswaarde onder PAS¹ een besluit van de minister vereist om de zogenaamde “jojo-effecten” te voorkomen.
- Activiteiten binnen PAS die gevolgen hebben voor meerdere gebieden, krijgen met deze wijziging één vergunning en niet een combinatie van een meldingsplicht en een vergunning.

Wij adviseren de berekening van de regeldruk aan te vullen met de regeldrukgevolgen van bovengenoemde wijzigingen.

Begrijpelijke regelgeving voor een goede en lastenluwe uitvoering

Stakeholders hebben in hun reacties op de consultatieversie van het besluit en de regeling aangegeven deze complex te vinden en moeilijk te begrijpen. De complexiteit komt ten dele voort uit de regelgeving zelf, vanwege bijvoorbeeld een stapeling van kruisverwijzingen en indelingen naar verschillende regimes. Verder wordt de onduidelijkheid veroorzaakt door het feit dat diverse zaken nog op provincieniveau nader moeten worden ingevuld. Dit betreft o.a. de eisen voor de jacht in het faunabeheerplan en de vergunningplicht die mogelijk geldt voor beheeractiviteiten van grootterreinbeheerders. Vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid ligt het in de rede dat het Ministerie van Economische Zaken in overleg treedt met de provincies zodat minimaal twee maanden voor de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming de betreffende onduidelijkheden zijn weggenomen. Daarbij kan gerichte voorlichting bijdragen aan een adequate en correcte kennisname van de regelgeving. Dit is des te meer van belang, gelet op het feit dat de regelgeving ook bepaalt dat een partij die een aanvraag voor een vergunning of een ontheffing indient die niet wordt gehonoreerd, hiervoor de kosten moet dragen. Dit kan alleen redelijkerwijs worden verlangd indien de regelgeving eenduidig en goed toegankelijk is.

Wij adviseren om samen met de provincies tijdig (ten minste twee maanden voor inwerkingtreding) de onduidelijkheden weg te nemen die stakeholders in de consultatie over wet en uitvoeringsregelgeving naar voren hebben gebracht.

Wij adviseren verder om de kennisname van de wet en de uitvoeringsregelgeving te faciliteren met behulp van gerichte voorlichting.

Bezie mogelijkheid voor algemene vrijstelling/ontheffing

Het wettelijk kader heeft onder andere als doel om flora- en faunasoorten te beschermen. Het kader stelt daartoe verbodsbepalingen vast met betrekking tot het menselijk handelen. Het is onder vastgestelde voorwaarden mogelijk van deze verboden af te wijken voor bijvoorbeeld het faunabeheer of het bestrijden van dieren die overlast en schade veroorzaken. Dit kan respectievelijk gebeuren door het verstrekken van ontheffingen op basis van een faunabeheerplan door provincies of door het aanwijzen van soorten in de uitvoeringsregelgeving die schade veroorzaken en in hun voortbestaan geen gevaar lopen.

¹ Programma Aanpak Stikstof.

Het in gang zetten en realiseren van een ontheffing op een verbodsbepaling gaat gepaard met regeldruk. Stakeholders hebben in reactie op de consultatie verschillende mogelijkheden genoemd waarin zij willen kunnen afwijken van een verbodsbepaling. Zij hoeven dan niet meer elke keer een ontheffing te regelen. Wij menen dat onderstaande alternatieven de aandacht verdienen om te overwegen:

- Het gebruik van bepaalde vangmiddelen voor monitoring en onderzoek.
- Ontheffing voor bepaalde organisaties voor het mogen verzamelen van herbariummateriaal van beschermde planten.
- Ontheffing van het bezits- en vervoersverbod bij monitoring en bestrijding van exoten van de lijst van de EU (wettelijke verplichting) en voor educatieve doeleinden voor vrijwilligers.
- Mogelijkheid tot het ophokken van eenden op een eendenkooi ter instandhouding van de makke stal.

Wij adviseren na te gaan of de voorliggende regelgeving ruimte kan bieden aan het toelaten van deze specifieke situaties.

Hanteer een risicobenadering bij de geldigheidsduur van de jachtakte

De voorliggende voorstellen verlengen de geldigheidstermijn van de valkeniersakte van 1 tot 5 jaar. De geldigheidsduur van de jachtakte blijft 1 jaar. Bij verlenging van de jachtakte is bovendien oogcontact door de politie gewenst. Verlenging van een jachtakte gebeurt daarom op een politiebureau. Tijdens de verlenging wordt door de politie een nieuwe inschatting gemaakt van het misbruikrisico van wapenbezit. Daarbij wordt geen risicobenadering gehanteerd: elke jager moet elk jaar langskomen voor een verlenging. Na het uitbrengen van het rapport "Wapenbezit door sportschutters" van de Onderzoeksraad voor Veiligheid is gewerkt aan het uitwerken van risicofactoren voor het kunnen inschatten van het misbruikrisico. De informatie die hiermee is verkregen, kan gebruikt worden om tot een risicobenadering te komen bij het vaststellen van de geldigheidsduur van de jachtakte en bij het bepalen of oogcontact noodzakelijk is. De geldigheidsduur van de jachtakte kan daarmee variëren van bijvoorbeeld 1 tot maximaal 5 jaar.

Wij adviseren met de minister van Veiligheid en Justitie na te gaan of een risicobenadering kan worden gehanteerd bij het vaststellen van de geldigheidsduur van de jachtakte.

Vereenvoudiging aanvraag- en verlengprocedures valkeniers- en jachtaktes

Voor het aanvragen/ verlengen van een jachtakte is de aanvrager verplicht te leveren:

- Een ingevuld en ondertekend formulier.
- Twee goed gelijkende pasfoto's.
- Een kopie van het verzekeringsbewijs.
- Een kopie van een geldig legitimiteitsbewijs.
- Een kopie van een examenbewijs.
- Bewijsvoering omvang jachtveld (vermelding van kadastrale aanduiding, overlegging van een kaart of van jachthuurovereenkomsten).
- Een kopie bewijs jachtgerechtigdheid.

Wij constateren dat de uitvoeringspraktijk minder belastend kan worden door aan te sluiten bij de aanvraagssystematiek van de valkeniersakte. Bij een aanvraag voor verlenging hoeft dan alleen bewijs te worden aangeleverd in geval van wijzigingen.

Verder kan de verlengprocedure worden vereenvoudigd door het schrappen van informatieverplichtingen die informatie betreffen die reeds in het bezit is van de overheid. Dit betreft bijvoorbeeld de informatie die reeds in het GBA aanwezig is, zoals goed gelijkende pasfoto's en een kopie van een geldig legitimatiebewijs.

Wij adviseren om bij een aanvraag tot verlenging van de jachtakte alleen informatie te vragen over de wijzigingen. Bovendien adviseren wij geen informatie te vragen waar de overheid reeds over beschikt.

Net als bij de jachtakte verloopt de aanvraag- en verlengprocedure van de valkeniersakte vooralsnog op papier. Dat geldt ook voor het aanvragen van ringpoten voor gefokte vogels.

Wij adviseren de aanvraag- en verlengprocedure voor de valkeniers- en jachtakte alsmede de aanvraagprocedure voor ringpoten voor gefokte vogels te digitaliseren.

Inzicht in praktische uitwerking Programma aanpak stikstof (PAS)

Het conceptbesluit voorziet in de vaststelling van een programma aanpak stikstof. PAS is met name relevant voor gebieden waar vergunningsverlening op grond van de Natuurbeschermingswet was vastgelopen. Het programma heeft als doel om ontwikkelingsruimte te creëren en zo weer economische activiteit mogelijk te maken met behoud van een adequate bescherming van de natuur. Op dit moment loopt een programma voor de periode van 1 juli 2015 – 1 juli 2021. In dit programma staat aangegeven dat in ieder geval een tweede (2021-2027) en een derde programma zullen volgen (2027-2033). De voorliggende voorstellen bevatten geen radicaal inhoudelijke wijzigingen voor PAS. Dat zal mogelijk pas gebeuren op basis van de evaluaties van het programma die zijn voorzien in het derde en in het zesde jaar.

In aanloop naar de vaststelling van het lopende programma zijn maatregelen getroffen om de werkbaarheid ervan te vergroten. Projecten worden onder PAS uitgezonderd van de vergunningplicht als de stikstofdepositie die deze projecten veroorzaken, onder de grenswaarde blijft van één mol per hectare per jaar. Als de depositieruimte voor 95 procent is benut, wordt de grenswaarde voor de vrijstelling van de vergunningplicht verlaagd naar een half mol per hectare per jaar. In de praktijk blijkt nu in diverse Natura 2000-gebieden de depositieruimte reeds voor 95 procent te zijn benut, met als gevolg dat de grenswaarde is verlaagd en minder projecten vrijgesteld worden van de vergunningplicht. Hierdoor is de regeldrukverlichting in de praktijk kleiner dan oorspronkelijk verwacht. Bovendien geven ondernemers aan dat de beschikbare ontwikkelingsruimte frequent wordt aangepast. Dit leidt tot onduidelijkheid over de haalbaarheid van economische activiteiten die ondernemers binnen PAS willen uitvoeren. Met de nu voorliggende wijzigingen worden stappen gezet om dit "jojo-effect" enigszins te beperken.

Ontwikkelingsruimte wordt gecreëerd door zgn. brongerichte en herstelmaatregelen. Deze maatregelen zijn vastgelegd in o.a. het Convenant maatregelen programma aanpak stikstof van 18 maart 2014. Stakeholders geven aan dat deze maatregelen de nodige investeringen vereisen en de flexibiliteit van ondernemers beperken. Wij constateren dat in de eerdere regeldrukberendingen van PAS geen rekening is gehouden met de inhoudelijke nalevingskosten als gevolg van deze maatregelen.

Ten einde een antwoord te krijgen op de vraag of PAS lastenlruwer kan worden uitgevoerd, is inzicht nodig in de handelingen (en de daaruit voortvloeiende regeldruk) die bedrijven in de praktijk moeten verrichten om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen. Het gaat hier om handelingen als gevolg van bijvoorbeeld nieuwe economische activiteiten binnen PAS of om maatregelen die moeten worden getroffen voor het creëren van ontwikkelingsruimte.


Wij adviseren bij de geplande evaluaties een ex-post berekening van regeldruk op handelingenniveau uit te voeren om inzicht te krijgen in de mogelijkheden om de werking van PAS in de praktijk te verbeteren.

Eindoordeel

Alles overwegende adviseren wij de concept regeling alsmede het concept besluit in te dienen, nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.

In het vertrouwen u hiermee van dienst te zijn geweest,

Hoogachtend,



J. ten Hoopen
Voorzitter



R.W. van Zijp
Secretaris