



Consultatiereactie Wet op de defensiegereedheid

Begrip voor de behoefte van Defensie

In de huidige geopolitieke omstandigheden hebben Natuurmonumenten, Vogelbescherming Nederland en medeondertekenaars LandschappenNL en de Natuur- en Milieufederaties uiteraard begrip voor de behoefte van Defensie om te kunnen oefenen en handelen ter voorbereiding op een eventuele oorlogsdreiging. Het is ook heel begrijpelijk dat daarbij onder bepaalde omstandigheden snelheid is geboden, waardoor de tijd die gebruikelijk is vereist voor onder meer ecologische onderzoeken en vergunningverlening er simpelweg niet is.

Het wetsvoorstel voorziet, wanneer dat nodig is, in versnelling of afwijking van diverse wettelijke procedures, zoals bijvoorbeeld bepaald in de Omgevingswet en de Erfgoedwet. Terecht worden bij vaststelling van de AMvB echter internationale verplichtingen in acht genomen (art. 23.3a en 23.3d). Ook geldt het uitgangspunt dat de minister van Defensie bevordert dat de activiteit wordt uitgevoerd zónder dat daarbij van de wettelijke voorschriften wordt afgeweken (23.3a en 23.3c). Daarnaast gelden ook de algemene zorgplichten uit de Omgevingswet voor Natura 2000-activiteiten (art. 11.6 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)), flora- en fauna-activiteiten (art. 11.27 Bal), activiteiten die cultureel erfgoed betreffen (art. 13.7 Bal) en activiteiten die werelderfgoed betreffen (art. 14.7 Bal), die als doel hebben om onnodige schade te voorkomen of anders zoveel mogelijk te beperken.

Belang van bescherming van natuurgebieden en soorten, biodiversiteit, erfgoed, bezoekers

Natuurmonumenten, Vogelbescherming Nederland en medeondertekenaars LandschappenNL en de Natuur- en Milieufederaties komen samen met hun achterban van meer dan een miljoen mensen in Nederland op voor de natuur, landschap en biodiversiteit in Nederland, ook op meer dan 230.000 hectare aan terreinen in eigen beheer. Uit onderzoek blijkt dat bepaalde type Defensieterreinen een hoge biodiversiteitswaarde hebben, juist vanwege hun rust en kleinschalig gebruik. Hier liggen dus kansen om de natuur te versterken en robuuster te maken én in de wensen van Defensie te voorzien.

Maar dan moet bij de locatiekeuzes en de uitvoering van activiteiten wel actief nagedacht worden over hoe de functies van defensie en natuur- en erfgoedbescherming het beste gecombineerd kunnen worden. Dit betekent dat kwetsbare natuurgebieden en dito plant- en diersoorten zoveel mogelijk worden ontzien, gezien de slechte staat van de natuur. Zeker waar deze onherstelbaar

is. Dat geldt ook voor beschermd erfgoed. Daarnaast moeten we rekening houden met de veiligheid van bezoekers van de natuurterreinen.

Wij zijn er van overtuigd dat er oplossingen mogelijk zijn waarbij zowel de belangen van natuur en het erfgoed als de nationale veiligheid worden gerespecteerd. Zo is er nog een grote restopgave ten aanzien van het realiseren van overgangsgebieden rondom natuurgebieden en het afronden van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Hier liggen kansen voor Defensie om haar doelen te laten bijdragen aan de natuur, bijvoorbeeld in het kader van het compensatieprogramma. Waar we als deskundige natuurorganisaties kunnen helpen bij het nadenken over maatwerk bieden wij onze expertise graag aan.

Snelheid en zorgvuldigheid

Bij enkele wetsbepalingen over gebieds- en soortenbescherming en cultureel en werelderfgoed uit het voorstel slaat de schaal ons inziens door naar snelheid boven zorgvuldigheid (artikelen 3.3, 3.4, 3.8 en 8.0). Dat kan leiden tot onnodige schade aan de natuur en erfgoed, tot juridische risico's en daardoor vertraging, en tot economische schade die achteruitgang van natuur met zich meebrengt. Ook bestaat het gevaar dat de (inter)nationale opgaven tot natuurherstel of bescherming door Defensie op deze manier worden afgewenteld op andere sectoren en/of verder uit het zicht raken.

Het uitgangspunt volgens de voorgestelde artikelen 23.3a en 23.3c Omgevingswet is dat de minister van Defensie bevordert dat de activiteit wordt uitgevoerd zonder dat daarbij van de wettelijke voorschriften wordt afgeweken en dat dit in elk geval zo kort mogelijk duurt. Dit uitgangspunt vinden wij zeer waardevol, gezien de belangen die kunnen worden geschaad en de schade die kan worden voorkomen. Maar enkele van de andere artikelen zijn daar niet mee in overeenstemming.

a. Landelijke vrijstelling

De activiteiten in Bijlage 1 en 2 worden volgens het voorstel vergunningvrij. In Bijlage 1 zijn gereedstellingsactiviteiten opgenomen en Bijlage 2 bevat categorieën van deze activiteiten. In de AMvB kunnen deze (categorieën van) activiteiten worden voorgedragen, zodat ze als het ware 'actief' worden. De AMvB functioneert op deze manier als een vrijstelling voor de genoemde (categorieën van) activiteiten. Hiermee wordt de natuurtoets overgeslagen van omgevingsvergunningplichtige activiteiten die tevens een Natura 2000-activiteit zijn (art. 8.74b, tweede lid a Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) jo art. 16.53c Omgevingswet).

Dit is niet alleen strijdig met het uitgangspunt in het wetsvoorstel zelf, maar ook met artikel 11.16 a eerste lid van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)¹, met art. 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn en art. 9, eerste lid onder a Vogelrichtlijn.

b. Ontbrekende alternatievenbeoordeling

In voorgesteld art. 23.3 eerste lid en 23.3f Omgevingswet wordt bepaald dat een passende beoordeling wordt uitgevoerd als onderbouwing van de voordracht van de (categorieën van) activiteiten in de AMvB. Echter, hierbij wordt vervolgens direct als vaststaand feit gesteld dat

¹ Artikel 11.16. (aanwijzing vergunningvrije gevallen: Natura 2000-toets in kader van ander besluit en (...)

1. Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, geldt niet, als:
 - a. het verrichten van de activiteit op grond van een andere wet is toegestaan en toepassing is gegeven aan artikel 6, derde lid, of in voorkomend geval artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn; of (...)

– voor alle gereedstellingsactiviteiten of categorieën in de AMvB - alternatieve oplossingen ontbreken. De verplichte check, waar het gaat om activiteiten in of rond Natura 2000-gebieden, dat per individueel geval geen alternatieve oplossingen bestaan wordt niet uitgevoerd (art. 8.74b, tweede lid a Bkl). De snelheid gaat hiermee ten koste van de kwaliteit en zorgvuldigheid van het besluit. Ook is dat in strijd met de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn.

c. Tekortschietende compensatiwaarborging

Daarnaast is bepaald in art. 3.3 lid 2, dat de bij AMvB vastgestelde gereedstellingsactiviteiten kunnen worden uitgevoerd, ook als niet vaststaat dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden met zekerheid niet zullen worden aangetast. Dit is strijdig met de plicht tot compensatie die volgt uit art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn.

Het uitgangspunt onder de Habitatrichtlijn is nog altijd dat activiteiten alleen kunnen worden toegestaan wanneer er zekerheid is verkregen dat deze geen significante gevolgen voor de desbetreffende Natura 2000-gebieden hebben. Het is hierbij van belang dat oog wordt gehouden voor de verplichting mitigerende maatregelen te treffen en pas een beroep op de uitzonderingsclausule uit artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn kan worden gedaan wanneer mitigatie onvoldoende in staat zou zijn om significante gevolgen te voorkomen. Pas dan kan de ADC-toets worden toegepast om een project alsnog doorgang te verlenen. Zonder mitigatie kan niet worden gesproken over compensatie, waarbij mitigatie het uitgangspunt is en compensatie de uitzondering op de regel.

Weliswaar wordt aan de invoering van de AMvB een compensatieprogramma en een soortenprogramma gekoppeld, zoals genoemd in voorgestelde artt. 3.3 en 3.4. Maar een programma vaststellen is nog wat anders dan waarborgen en tijdig uitvoeren van compensatie. In het wetsvoorstel is hierover niets opgenomen. Dit kan in de AMvB worden geregeld, maar er is niet expliciet aangegeven dat dit zal gebeuren. Daarmee schiet het wetsvoorstel tekort: het gaat niet in op de geldende regel dat effectieve, functionerende compensatie vooraf moet gaan aan de activiteiten waarvoor gecompenseerd moet worden².

d. Beperking van afwijkingen

In artikel 23.3a derde lid is nog niet aangegeven hoe lang mag worden afgeweken van de wettelijke voorschriften. Om deze situatie niet onwenselijk lang te laten duren dringen wij erop aan om het tijdvak op 1 jaar te stellen, met de mogelijkheid tot verlenging met telkens 1 jaar bij koninklijk besluit.

Verder lijkt de Memorie van toelichting op p. 63 en 64 er op te duiden dat artikel 23.3c alleen bedoeld is voor beperking van de duur van afwijking van wettelijke voorschriften, namelijk door afwijkingen te laten vervallen zodra er een reguliere oplossing is. Maar daarmee verwijst ze alleen naar het tweede lid van art. 23.3c Omgevingswet. Terwijl juist het eerste en derde lid waarborgen dat zo min mogelijk van de wettelijke voorschriften wordt afgeweken, zoals is aangegeven op p. 68 van de MvT³. Dat vergt een andere opstelling, zoals toch kiezen voor een

² Interpretatiegids van de Europese Commissie over artikel 6 HR, Brussel, 21.11.2018 C(2018) 7621 Mededeling van de Commissie, Beheer van Natura-2000-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)

³ “Dat betekent, afhankelijk van het geval, bijvoorbeeld dat een vergunningtraject wordt doorgezet of ingezet, om te beproeven of voor de betrokken activiteit alsnog vergunning te krijgen, dat de bepalingen waarvan wordt afwijken wellicht meer structureel inhoudelijk worden aangepast – al dan niet naar aanleiding van wijzigingen in Europese regelgeving – of dat op andere wijze in de behoefte wordt voorzien. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de realisatie van benodigde activiteit op een andere locatie in kader NPRD.”

vergunningaanvraag of zoeken naar een andere, meer geschikte locatie. De MvT is op dit punt niet consistent.

e. **Betrekken van terreinbeherende organisaties**

In art. 23.3b is bepaald dat betrokken overheidsorganen en belanghebbenden ten minste twee weken voor de voorgenomen uitvoering van de activiteit ‘op geschikte wijze’ in kennis worden gesteld. Bestuursorganen kunnen de minister van Defensie advies geven, waar deze rekening mee moet houden. Dit zal verder worden uitgewerkt in een ministeriële regeling. Hier ontbreekt een recht van advies voor (naburige) terrein-beherende organisaties en grondeigenaren, zoals Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen. Ook is nog niet gewaarborgd dat de kennisgeving de betrokkenen daadwerkelijk tijdig bereikt, omdat ‘op geschikte wijze’ niet is uitgewerkt. Door dit goed te regelen zorgt u ervoor dat Defensie bij de voorbereiding van activiteiten kan beschikken over nuttige kennis over de natuur in de betrokken gebieden en dat voorkomt ook onnodige schade aan de natuur. Dat is uiteraard ook van belang in verband met de publieksfunctie van natuurterreinen.

g. **Vangnetbepaling**

Bij de vangnetbepaling, 8.0, ontbreekt in het eerste lid nog een verwijzing naar het onverminderd geldende afwegingskader als bedoeld in artikel 23.3a en de toevoeging dat van een Koninklijk besluit alleen aan de orde is voor zover artikel 19.19 van de Omgevingswet hier niet al in voorziet.

h. **Soortenbescherming**

Wat betreft soortenbescherming: voorgesteld art. 3.4, tweede lid stelt dat een soorten-programma wordt vastgesteld “waaruit blijkt welke diersoorten aanwezig zijn op de defensie-terreinen waar de gereedstellingsactiviteiten worden uitgevoerd en welke maatregelen kunnen worden getroffen om te zorgen dat het *streven* [nadruk toegevoegd] om die diersoorten in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, niet in het geding komt”.

Het verslechtingsverbod van art. 13 Vogelrichtlijn is strikter dan een enkel streven en zit verwerkt in art. 8.74j, lid 1, Bkl. Deze bepaling stelt onder meer dat een omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten met betrekking tot ‘Vogelrichtlijnsoorten’ enkel wordt verleend indien “de activiteit *niet leidt tot verslechtering* [nadruk toegevoegd] van de staat van instandhouding van deze soort.” Het enkele ‘streven’ daartoe verhoudt zich niet tot het vereiste dat van verslechtering geen sprake zal zijn.

Hier komt bij dat voorgesteld art. 3.4, eerste lid tevens op voorhand aanneemt dat er onder alle omstandigheden een wettelijk belang is gediend bij de gereedheidsstelling dat zwaarder weegt dat het natuurbelang én dat er geen andere bevredigende oplossingen voorhanden zijn. Wat betreft het vereiste belang is aannemelijk dat dit aanwezig zal zijn, doch betreft dit slechts een weerlegbaar vermoeden. Bij soorten die in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeren, waarbij te denken valt aan het Korhoen, zou het echter denkbaar kunnen zijn dat natuurbehoud in het gebied waar deze soort nog voorkomt als belangrijker kan of zelfs moet worden gezien dan de realisatie van een bepaalde gereedstellingsactiviteit die de soort mogelijk schade toebrengt. Hoe slechter de staat van instandhouding, des te steviger de bescherming moet zijn. De beoordeling hiervan is soortafhankelijk.

Daar komt bij dat een andere bevredigende oplossing niet slechts ziet op de activiteit in kwestie, maar tevens de locatie waarop, wijze waarmee en seizoen waarin deze wordt

uitgevoerd. Om tot het oordeel te komen dat er daadwerkelijk geen andere bevredigende oplossingen voorhanden zijn moeten alle feiten en omstandigheden van het geval in aanmerking worden genomen en kan daar niet op vooruit gelopen worden.

Tot slot dient in het kader van de soortenbescherming nog aandacht te worden gevraagd voor het daadwerkelijk committeren aan compensatiemaatregelen. In het soortenprogramma dient te worden opgenomen “welke maatregelen kunnen worden getroffen”. Daarmee is echter niet (toe)gezegd welke maatregelen ‘zullen worden getroffen’, hetgeen noodzakelijk is om aan te tonen dat voldaan wordt aan het wettelijke vereiste om adequate maatregelen te treffen.

i. Natuurherstelverordening en -verplichting

Tenslotte nog een opmerking over art. 7 van de Europese Natuurherstelverordening (hierna: NHV). Dit artikel bepaalt dat a) lidstaten vrijstellingen kunnen verlenen met betrekking tot het treffen van maatregelen voor gebieden die worden gebruikt voor activiteiten die uitsluitend nationale defensie tot doel hebben (lid 1), b) plannen en projecten die uitsluitend voor nationale defensiedoeleinde zijn bedoeld, geacht kunnen worden van groot openbaar belang te zijn (lid 2), en c) dat deze plannen en projecten worden vrijgesteld van de vereiste dat er geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar mogen zijn.

Echter, deze bepalingen uit de NHV hebben slechts betrekking op het treffen van herstelmaatregelen die voortkomen uit deze verordening en zien niet op het treffen van instandhoudingsmaatregelen waartoe de Vogel- en Habitatrichtlijn verplichten. Het voorgaande is derhalve dus geen grond voor het aannemen van een groot openbaar belang en vrijstellen van het vereiste dat er geen alternatieven voorhanden zijn. Dit geldt nog altijd onverkort op basis van de Europese natuurrichtlijnen. Daar komt ook bij dat de huidige herstelopgave niet minder wordt en dat ook Defensie hier een wezenlijke bijdrage aan kan en moet leveren.

Op basis van het voorgaande verzoeken Natuurmonumenten, LandschappenNL, de Natuur- en milieufederaties en Vogelbescherming Nederland u namens meer dan één miljoen Nederlanders met het voorliggende wetsvoorstel niet enkel aan te sturen op een snelle gereedheidsstelling om het land te verdedigen, maar tevens oog te hebben voor een zorgvuldig proces daaraan voorafgaand om onze natuur te beschermen.

Met vriendelijke groet,

T. Kunzler
Manager team Nationale en internationale lobby
Afdeling Public Affairs Natuurmonumenten

S. van Muiswinkel,
Namens Vogelbescherming Nederland

Mede namens LandschappenNL en de Natuur- en milieufederaties

