

Vergaderjaar 2019–2020

34 985

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet)

G

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT¹ EN VOOR INFRASTRUCTUUR, WATER-STAAT EN OMGEVING²

Vastgesteld 26 februari 2020

De memorie van antwoord heeft de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. Zoals gemeld op 13 september 2019³ en in het voorlopig verslag⁴ achten de commissies het wenselijk de behandeling van de wetsvoorstellen behorend bij de stelselherziening omgevingsrecht synchroon te laten verlopen met de behandeling van de voorgehangen ontwerpbesluiten. De commissies zullen daarom in het kader van dit nader voorlopig verslag inzake de Aanvullingswet natuur Omgevingswet tevens ingaan op het voorgehangen⁵ ontwerp Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben zorgen over de kwaliteit van de wetgeving als het gaat om de uitvoerbaarheid in de regio's via gebiedsgericht beleid en of deze wetgeving past bij de bedoelingen van de omgevingswetgeving,

¹ Samenstelling **Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**: Koffeman (PvdD), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA), N.J.J. van Kesteren (CDA), (voorzitter), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Gerbrandy (OSF), Van Gorp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (FVD), (ondervoorzitter), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Van Pareren (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Vendrik (GL) en Van der Voort (D66).

² Samenstelling **Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving**: Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Nooren (PvdA), (ondervoorzitter), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Arbouw (VVD), Beukering (FVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD), (voorzitter), Moonen (D66), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD), Pouw-Verweij (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), vacature (Fractie-Otten), Vendrik (GL) en Verkerk (CU).

³ *Kamerstukken I 2019/20*, 33 118, AW, p. 2.

⁴ *Kamerstukken I 2019/20*, 34 985, E.

⁵ *Kamerstukken I 2019/20*, 34 985, B.

in het bijzonder «decentraal, tenzij», minder complexe wetgeving en afwegingsruimte voor decentrale overheden. Naar aanleiding daarvan hebben zij nog een aantal vragen.

De fractieleden van **GroenLinks** en **PvdA** hebben de beantwoording van de vragen met belangstelling gelezen en hebben nog een aantal aanvullende vragen. De fractieleden van **SP**, **PvdD** en **OSF** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie zijn voor de versterking van de kwaliteit van de leefomgeving, door bestaande natuur en landschap duurzaam in stand te houden. Deze leden vragen zich af of de natuurwetgeving, verbonden aan de Europese richtlijn, niet een te rigoureuze aanpak is die leidt tot een loopgravenoorlog tussen belanghebbenden in de uitvoering. Wat is de reactie van de regering hierop?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om verduidelijking te geven over de systematiek, opbouw en ontwikkeling van de voorlopers van het Natuurnetwerk Nederland (hierna: NNN) en de definiëring van het NNN en zijn voorlopers.

Kan de regering een definitie geven van relatienotagebieden (reservaatsgebieden en beheersgebieden) en de hectares die daarbij begrensd zijn? Via welke regeling(en) hebben deze begrenzingen plaatsgevonden? Hoeveel hectares zijn er gerealiseerd?

Kan de regering de definitie geven van de kerngebieden in het NNN respectievelijk van de natuurontwikkelingsgebieden in het NNN, respectievelijk de verbindingszones in het NNN? Kan zij hierbij per onderdeel de begrensde hectares aangeven? Hoeveel hectares zijn er gerealiseerd? Wanneer en op welke wijze is het NNN vertaald en ruimtelijk afgewogen met andere belangen?

Welk ruimtelijk regime c.q. beleid is van toepassing op de bestaande begrensde natuurgebieden (kerngebieden) en welk ruimtelijk regime is van toepassing bij toekomstig/gewenste begrensde natuurontwikkeling («nieuwe natuur») en verbindingszones («nieuwe natuur»)?

Heeft de overheid bij het begrenzen van de relatienotagebieden (bestaande natuurgebieden) en de begrensde toekomstige/gewenste natuurontwikkeling («nieuwe natuur») het ruimtelijk uitgangspunt met inwoners en belanghebbenden gecommuniceerd: de begrenzing van natuurgebieden heeft geen externe werking en de realisatie in de regio's gebeurt op basis van vrijwilligheid? Is dit ook vertaald in de provinciale ruimtelijke streekplannen c.q. het provinciaal ruimtelijk beleid?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om aan te geven wat de regering verstaat onder «bestaande natuur» en onder «nieuwe natuur»? Verstaat zij onder «nieuwe natuur» de natuurontwikkelingsgebieden respectievelijk de verbindingszones uit het NNN?

De leden van de CDA-fractie constateren dat Nederland in de jaren '90 voorop liep met de introductie van de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS). Zij zien de inzet voor een mooier en beter Nederland. Door bestaande natuurgebieden aaneen te hechten, wordt voorkomen dat ze geïsoleerd komen te liggen en zo hun waarde en duurzame ontwikkeling verliezen. Volgens oud-DG-VROM en oud-hoofddirecteur van Natuurmonumenten, Frans Evers, werd in Europa de waarde van onze EHS gezien

en dat was het voorbeeld voor het Europees netwerk van bestaande natuurgebieden, dat werd vastgelegd in Natura 2000. Hij constateert dat Nederland de fout maakt Natura 2000 als nieuw fenomeen te zien met eigen eisen en eigen regelgeving. Kan de regering reageren op deze constatering? Is de regering met de CDA-fractieleden van mening dat Natura 2000 een stimulans moest zijn en dat het een splijtzwam werd?

Kan de regering het aantal hectares begrensde Natura 2000-gebied aangeven? Bij de begrenzing door de rijksoverheid zijn de instandhoudingsdoelstellingen (in stand houden bestaande natuur) vastgelegd. Hoeveel hectares betreffen deze instandhoudingsdoelen? Voorts zijn in de beheerplan Natura 2000-uitbreidingsgebieden (nieuwe natuur) vastgelegd. Hoeveel hectares betreffen deze uitbreidingsgebieden? Was dat een Europese verplichting of een nationale bevoegdheid? Zijn in de Natura 2000-gebieden ook de gebieden met «nieuwe natuur», zoals de natuurontwikkelingsgebieden en/of verbindingszones, opgenomen in de begrenzing? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

De voormalig voorzitter van de Europese Commissie Barroso vindt dat de tegenstelling van natuur en economie niet bestaat. Ook Natura 2000 is bedoeld om bijzondere gebieden veilig te stellen, zonder dat ze economisch op slot gaan. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, inclusief gedelegeerde regelgeving, een uitwerking is van deze Europese bedoeling. Kan de regering hierop reageren?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Nederlandse aanpak, via begrenzingsplannen, en de technisch-ecologische precisie via onder andere vele natuurdoeltypen en/of habitattypen uitgaat van een «maakbare» samenleving. Per gebied is een gewenste situatie beschreven van bijvoorbeeld honderd lepelaars, dertig roerdompen en twintig wespddieven. Deze leden vragen zich af of dat aan de essentie van de natuur voorbijgaat, want soorten verdwijnen en soorten komen. Is de regering van mening dat deze technisch-ecologische precisie de implementatie van Natura 2000 ondersteunt? Kan de regering aangeven op welke wijze de geformuleerde doelen klimaatbestendig zijn?

De leden van CDA-fractie constateren dat de systematiek van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, inclusief gedelegeerde regelgeving, niet aan de voorkant, te beginnen met participatie, tot een afweging van (ruimtelijke) belangen leidt, maar pas na begrenzing, in het kader van de vergunningaanvraag bij het vastleggen van «bestaand gebruik» in de begrensde gebieden. Voorts constateren deze leden dat het ook effect heeft op activiteiten buiten de begrensde gebieden. Deze externe effecten leveren vaak de meeste conflictstof op. Kan de regering ingaan op de door hen genoemde constatering? Kan de regering aangeven wat de effecten zijn voor het draagvlak voor dit overheidsbeleid?

De leden van de CDA-fractie zien dat Europees beleid, waaronder Natura 2000, kaders geeft waarbinnen geopereerd moet worden door regionale overheden, met flexibiliteit in de uitvoering. Kan de regering reageren op vraag of Natura 2000 en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, inclusief gedelegeerde regelgeving, aan dit uitgangspunt voldoen? Welke Europeesrechtelijke afwegingsruimte, bijvoorbeeld welke gebieden het meest geschikt zijn voor speciale beschermingsconstructies voor vogels, zit er in het kader van Natura 2000?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State erop wijst dat er in casu geen sprake kan zijn van een integrale afweging in het omgevingsplan. Kan de regering toelichten of dit

advies niet strijdig is met de doelstelling van de Omgevingswet: «vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte voor decentrale overheden»?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Aanvullingswet natuur Omgevingswet geen gebruik maakt van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. In dit wetsvoorstel is gekozen voor een aantal specifieke instrumenten van de natuurwetgeving, zoals ministeriële aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden, instandhoudingsdoelstellingen en de passende beoordeling met mogelijke significante gevolgen voor Natura 2000. Blijkt uit deze constatering ook dat de voornoemde wet, inclusief gedelegeerde regelgeving, in het stelsel van het Omgevingsrecht «een vreemde eend in de bijt» is, zo vragen deze leden de regering. Is er decentraal beleidsruimte om ook sociaaleconomische afwegingen te maken, ook met betrekking tot proportionaliteit van investeringen in nieuwe en/of bestaande natuur?

In artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet is een verplichting opgenomen voor de Minister van LNV en van I&W om een programma aanpak stikstof voor Natura 2000 vast te stellen. Gelet op de actualiteit vragen de CDA-fractieleden wat de regering voor actualisatie voorstelt en op welke wijze er bestuurlijke afwegingsruimte is bij de gebiedsgerichte aanpak in de regio's.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Nederlandse uitwerking van de Europese verplichting voor de door Nederland aangedragen 162 Natura 2000-gebieden, erg gedetailleerd is. Wat is de impact op de uitvoeringspraktijk vragen zij. Worden deze regels voor de gebiedsaanwijzingsbesluiten opgenomen in AMvB's en, zo ja, in welke? Was deze doorwerking naar de gebieden bij de regering qua (extern) effect in beeld voordat de 162 Natura 2000-gebieden zijn aangemeld? Betekent deze Nederlandse aanpak en uitwerking van de regelgeving dat de flexibiliteit bij de uitvoering nihil is, zo vragen deze leden aan de regering.

De leden van de CDA-fractie constateren dat deze inflexibiliteit ook het realiseren van – Europees gedefinieerde – waardevolle natuur uitsluit. Dit is relevant, omdat de natuur in zichzelf dynamisch is. Wanneer zijn de Natura 2000-doelen geëvalueerd tot 2020? Waar is deze evaluatie besproken? Kan de regering aangeven dat zij vastgestelde doelen gaat evalueren? Zo ja, in welke regelmaat gaat de regering dat doen? Deze leden zien zo doelen aan bestaande natuurgebieden toegevoegd of juist afgevoerd worden, nieuwe gebieden kunnen worden ingesteld en ongeschikt geworden gebieden worden afgevoerd. Kan de regering een reactie hierop geven? Wat betekent dat voor het Wierdenseveld in de gemeente Wierden, dat in zichzelf tegengestelde maatschappelijke doelstellingen kent?

De leden van de CDA-fractie lezen in het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet dat de regering een expertgroep heeft ingesteld om de mogelijkheden te verkennen voor meer ruimte bij de wijze waarop Nederland gestalte geeft aan de implementatie en uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Kan de regering aangeven wat de opdracht van deze expertgroep is, welke leden deze expertgroep vormen, wanneer de resultaten gerapporteerd worden en wie deze expertgroep heeft ingesteld?

De Integrale Adviescommissie Omgevingswet adviseerde verder om duidelijk uit te werken dat de aspecten van een beheerplan die een doorwerking beogen naar andere bestuursorganen of burgers, worden opgenomen in de instrumentenkoffer van de Omgevingswet. Kan de regering hierop reageren?

De leden van de CDA-fractie steunen het belang van monitoring van natuur en bijsturing als onderdeel van de integrale beleidscyclus. Kan de regering toelichten – gelet op de toezeggingen met betrekking tot monitoring en de onafhankelijke evaluatiecommissie die jaarlijks rapporteert, gedaan tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet – hoe de monitoring en evaluatie van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, inclusief gedelegeerde regelgeving, zijn beslag krijgen?

Bij vraag 2 in de memorie van antwoord (MvA) geeft de regering haar antwoord met betrekking tot de participatie. Kan de regering aangeven wat de aangenomen motie-Nooren c.s. betekent in dit kader?

T.a.v. vraag 3 en antwoord in de MvA: de passage geeft geen antwoord op de vraag welke beleidsruimte de gemeenten respectievelijk de provincies hebben bij de uitvoering in de gebieden in het kader van de afweging van belangen. Ook op het omgaan met de botsing van twee benaderingen betreffende de integrale afweging in het kader van de ruimtelijke ordening versus de sectorale benadering van de natuurwetgeving, die direct doorwerkt, geeft de regering geen antwoord. De leden van de CDA-fractie vragen de regering alsnog inhoudelijke antwoorden te geven.

T.a.v. vraag 5 en antwoord in MvA: de regering geeft geen antwoord op de vraag welke afwegingsruimte de provincie heeft bij het afwegen van meerdere maatschappelijke belangen (bijvoorbeeld Wierdenseveld in de gemeente Wierden). Kan de regering alsnog antwoord geven op deze vraag? Verder geeft de regering aan dat een en ander onderwerp is van overleg met de Europese Commissie. Kan de regering weergeven wanneer dit overleg is geweest, wat de bestuurlijke conclusies zijn en wat dat inhoudelijk betekent, ook voor de betrokken inwoners, agrariërs en natuurorganisaties?

T.a.v. vraag 6/7 en antwoord in de MvA: de regering geeft het antwoord dat de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden worden vastgesteld door gedeputeerde staten. De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering inzicht te geven hoe provinciale staten betrokken zijn bij het vaststellen van beheerplannen Natura 2000. Voorts vragen deze leden aan de regering op welke wijze de beheerplannen door de volksvertegenwoordiging worden afgewogen in het ruimtelijk beleid van provincies en het Rijk, en hoe er rekening is gehouden met «de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied» (Habitatrichtlijn).

T.a.v. vraag 8 en antwoord in de MvA: het antwoord geeft verduidelijking over de passende beoordeling en hoe om te gaan met significant negatieve gevolg voor Natura 2000. Eerst tijdens de vergunningverlening bij een project zal pas duidelijk worden welke activiteiten wel en niet kunnen. Daarna komen mogelijke schade en compensatie pas aan de orde. De leden van de CDA-fractie vragen hoe zich dit verhoudt tot het antwoord op vraag 4 in de MvA: «Daardoor wordt in een vroegtijdig stadium het natuuraspect integraal meegenomen»⁶.

T.a.v. vraag 15 en antwoord in de MvA: de regering gaat in op de mogelijkheid van salderen respectievelijk natuurcompensatie. In geval van afwezigheid van alternatieven kan bij dwingende redenen van openbaar belang, hier sprake van zijn. Welk bevoegd orgaan bepaalt dit?

T.a.v. vraag 17 en antwoord in de MvA: het antwoord levert een aanvullende vraag op van de CDA-fractieleden, namelijk of de regering nader

⁶ Kamerstukken I 2019/20, 34 985, F, p. 4.

kan ingaan op het BNC-fiche van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, in het bijzonder op de vraag of destijds de uitvoeringsaspecten en de effecten in beeld zijn geweest. Kan de regering deze inhoudelijk weergeven? Kan zij daarbij aangeven hoe zij is omgegaan met «de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied» conform de Habitatrichtlijn? Zijn de ministeries van EZ (economisch), van VROM (ruimtelijke ordening), van SZW (sociaal) en van OCW (cultuur) daarbij betrokken geweest, en waaruit blijkt dat?

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie op welke wijze grensoverschrijdende samenwerking een oplossing kan bieden bij het opstellen en de uitvoeren van beheerplannen Natura 2000. Kan de verduurzaming van een Natura 2000-gebied ook op Duits en/of Belgisch grondgebied plaatsvinden?

Ten slotte vragen de CDA-fractieleden inzicht in de bij de uitvoering noodzakelijke middelen. Voor het uitvoeren van de beheerplannen Natura 2000, waarbij het duidelijk moet zijn welke activiteiten vergunningsplichtig zijn en welke beheermaatregelen noodzakelijk zijn, moeten de beheermaatregelen haalbaar en betaalbaar zijn. Kan de regering aangeven welke middelen nodig zijn bij de realisatie van dit beleid in de periode tot 2030 en in de periode tot 2040? Zijn deze middelen in de meerjarenbegroting opgenomen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA gezamenlijk

Volgens de fractieleden van GroenLinks en PvdA (hierna: gezamenlijke fractieleden) betekent beleidsneutraal dat alle inhoudelijke normen van de Wet natuurbescherming worden overgenomen in de Omgevingswet, zodat de bescherming op hetzelfde niveau blijft. Tevens betekent beleidsneutraal dat procedurele regels voor participatie, rechtsbescherming en dergelijke minimaal op hetzelfde niveau blijven als onder de Wet natuurbescherming. Vanuit dat vertrekpunt hebben deze leden naar de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet gekeken, alsmede de beantwoording van de regering. Op een aantal onderdelen lijkt het dat die beleidsneutraliteit niet gerealiseerd wordt. Daarom vragen zij specifiek aandacht voor de volgende punten:

- Het ontbreken van inhoudelijke bepalingen en vereisten
- Verminderde rechtsbescherming vaststelling gedragscodes
- Overheveling in Omgevingswetsystematiek resulteert in meer complexiteit en risico's voor natuur
- Onduidelijkheid over regierol Rijk
- Afzwakking beschermingsniveau NNN

Hieronder zijn de vragen per punt geclusterd.

Inhoudelijke bepalingen en vereisten

Enkele inhoudelijke bepalingen met bijbehorende vereisten uit de Wet natuurbescherming worden niet in dit wetsvoorstel opgenomen. Er wordt verondersteld dat deze materieel worden gedekt door de (veel algemenere) bepalingen uit de Omgevingswet. Hierdoor bestaat het gevaar dat de natuurbescherming niet de aandacht krijgt die het nodig heeft en die ook is vereist op grond van internationale verplichtingen.

Een voorbeeld hiervan zijn de regels over de natuurvisie die niet als zodanig terugkomen in de Omgevingswet. Hierdoor neemt het risico op verminderde aandacht voor natuur in de omgevingsvisie toe. Er is immers geen juridische waarborg meer voor een minimale inhoud als het gaat om natuurbescherming voor de omgevingsvisie. Een tweede voorbeeld is dat lijkt alsof in de Wet natuurbescherming de doelen voor natuurbe-

scherming en -herstel geëxpliciteerd worden (artikel 1.10, eerste lid), terwijl straks natuur, als onderdeel van de fysieke leefomgeving, valt onder het maatschappelijk doel (artikel 1.3) in de Omgevingswet, waarmee het risico ontstaat dat de toegenomen beleidsvrijheid tot natuurverlies gaat leiden.

De regering geeft aan dat deze meer inhoudelijke bepalingen uit de Wet natuurbescherming worden toegelicht in de memorie van toelichting van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Het risico bestaat echter dat de toelichting over het hoofd wordt gezien of niet wordt gelezen, waardoor de uitvoering van de regelgeving feitelijk niet meer klopt. Een voorbeeld hiervan is de programmatische aanpak, met als doel de staat van instandhouding van een soort of habitat te versterken. Waar in de Wet natuurbescherming dat duidelijk als mogelijkheid stond benoemd (artikel 1.13), was dat in het aanvullingsspoor pas duidelijk na beantwoording van vragen in de Tweede Kamer.

Daarnaast neemt bij multi-interpretabele regelgeving de kans op interpretatieverschillen toe, kost het meer werk om te begrijpen wat een regel nu precies vraagt en ontstaat het gevaar dat er achteraf nog reparaties moeten plaatsvinden om alsnog aan de regels te voldoen. Om dit te voorkomen, zien de gezamenlijke fractieleden graag duidelijkheid vooraf.

Wil de regering aangeven of ze bereid is om de inhoudelijke bepalingen en vereisten uit de Wet natuurbescherming alsnog integraal over te nemen? Is de regering bereid om gemeenten en burgers direct te informeren over de details van de inhoudelijke bepalingen en vereisten uit de Wet natuurbescherming, die in de Omgevingswet niet direct opgenomen lijken te zijn, maar blijkbaar wel geldig blijven?

Verminderde rechtsbescherming bij vaststelling gedragscodes

Uit het ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur blijkt dat gedragscodes straks aangewezen worden bij een ministeriële regeling en niet meer door middel van een appellabel goedkeuringsbesluit. Over dit punt zijn in de Eerste en Tweede Kamer diverse vragen gesteld. In antwoord daarop heeft de regering aangegeven dat de bestuursrechter slechts via exceptieve toetsing «in het kader van een beroep tegen een concreet besluit, de rechtmatigheid van het wettelijk voorschrift waarop het besluit is gebaseerd aan hoger recht of algemene rechtsbeginselen [toetst]. Ook kan een belanghebbende een civiele procedure starten als hij van mening is dat er sprake is van een onrechtmatige daad. Voorafgaand aan de vaststelling van een gedragscode zal er echter overleg gevoerd worden met de betrokkenen.»⁷

De natuur- en milieuorganisaties hebben hier grote bezwaren tegen. Zij menen dat deze verandering een verandering in de rechtsbescherming is: van een directe bezwaar- of beroepsmogelijkheid naar overleg en exceptieve toetsing. Dat lijkt strijdig met de meermaals beloofde beleidsneutraliteit. De gevolgen van gedragscodes kunnen ingrijpend zijn voor de natuur en moeten dus worden vastgesteld middels een appellabel besluit.

De vaststelling van gedragscodes moet, volgens de gezamenlijke fractieleden, mede gezien het uitgangspunt van beleidsneutraliteit en gelijkwaardige bescherming van de rechtspositie, plaatsvinden via een appellabel goedkeuringsbesluit. Is de regering dit ook van mening en is zij bereid om te verwerken dat gedragscodes alsnog via appellabel besluit vast worden gesteld?

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 34 985, nr. 53, p. 13.

Met de overheveling naar de systematiek van de Omgevingswet wordt de natuurwetgeving uit elkaar gehaald. Dit heeft tot gevolg dat het natuurbelang opgaat in niet-eenduidige en veelomvattende begrippen, zoals «de fysieke leefomgeving». Dit gaat ten koste van de helderheid en overzichtelijkheid die de Wet natuurbescherming karakteriseert. Daarnaast is bij de Omgevingswet destijds de keuze gemaakt om uit te gaan van vertrouwen en daarom regels te schrappen die gericht zijn op overleg, overeenstemming en verduidelijking. Samen met de globalere regels en het uitgangspunt van vertrouwen, ontstaat daarmee het gevaar dat natuurbescherming niet meer de aandacht krijgt die het nodig heeft en die ook vereist is op grond van internationale verplichtingen.

Dat risico is aanzienlijk, omdat de Omgevingswet uitgaat van het «ja, mits-principe» bij het beoordelen van plannen en het toestaan van activiteiten. Waardoor, wanneer een gemeente zijn beleid en regels niet goed op orde heeft, een vergunning zelf niet geweigerd mag worden. Dit terwijl natuurbescherming juist zou moeten zijn gebaseerd op het «nee, tenzij-principe», zoals is vereist op grond van de internationale regelgeving en de Wet natuurbescherming.

In dit aanvullingsspoor wordt meer ruimte gecreëerd voor het maken van uitzonderingen op de beschermingsregels. Bijvoorbeeld door meer uitzonderingen mogelijk te maken in het kader van het Natura 2000-regime. De vraag is echter of er voldoende waarborgen zijn voor een goede beoordeling van de effecten op de natuurwaarden. Een concreet voorbeeld is de mogelijkheid om vrijstellingen voor een Natura 2000-activiteit in het omgevingsplan op te nemen.

Wat de natuurorganisaties betreft, schuilt hierin een groot risico voor het verschuiven van de bewijslast (het moeten bewijzen van schadelijkheid en dergelijke). Dit staat op gespannen voet met het «nee, tenzij-beginsel» en het voorzorgsbeginsel dat op grond van het Europese recht moet worden toegepast bij soortenbescherming (en uiteraard ook bij de bescherming van Natura 2000-gebieden).

Tevens bestaat de mogelijkheid dat de rechtsbescherming afneemt doordat er meer gebruik gemaakt gaat worden van brede vrijstellingen waartegen geen bezwaar of beroep mogelijk is. Met meer afwegingsruimte en complexiteit is het des te belangrijker dat overheden over de juiste kennis en informatie beschikken. Het is nog steeds niet goed duidelijk of gemeenten bij inwerkingtreding beschikken over de juiste natuurinformatie, al dan niet via het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet). Daarom hebben de gezamenlijke fractieleden de volgende vragen.

Hoe kan van gemeenten worden verwacht dat zij het natuurbelang volwaardig kunnen meenemen, als zij te weinig kennis en informatie hebben over de toestand van de natuur, de soorten die er voorkomen of de effecten van nieuwe activiteiten op de beschermde natuurwaarden? Hoe wordt onder de Omgevingswet gewaarborgd dat de bescherming van Natura 2000-gebieden en soorten gebaseerd blijft op het «nee, tenzij-principe», zoals is vereist op grond van de internationale regelgeving en de Wet natuurbescherming? En hoe wordt verzekerd dat het natuurbelang niet gemakkelijk opzij wordt geschoven bij de integrale afweging die betrokken overheden maken onder de Omgevingswet?

Wat heeft de complexiteit van de Omgevingswet voor mogelijke gevolgen voor de naleving en handhaving van de regels omtrent gebiedsbescherming en soortenbescherming? En waar kunnen gemeenten op 1 januari 2021 terecht voor informatie over de toestand van de natuur in hun gebied, over de soorten en habitats die er voorkomen en de

mogelijke effecten die nieuwe activiteiten op beschermde soorten en habitats kunnen hebben?

Regierol Rijk

Volgens de gezamenlijke fractieleden is het een gemiste kans dat de gunstige staat van instandhouding niet als omgevingswaarde is opgenomen. Het begrip «gunstige staat van instandhouding» kan langs wetenschappelijk erkende parameters en referentiewaarden, kwantificeerbaar en objectiveerbaar worden uitgewerkt. Daarmee zou aan decentrale overheden en belanghebbenden meer helderheid worden geboden over wat de verplichting tot het realiseren van de gunstige staat van instandhouding precies inhoudt. Nu staan de provincies veelal aan de lat om soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding te brengen en houden, terwijl een landelijke wettelijk verankerde waarborg om dat doel te bereiken in de vorm van een Rijksomgevingswaarde ontbreekt.

Daarnaast ontstaat ook het risico dat provincies naar elkaar gaan kijken waardoor men inzet op behoud in plaats van de noodzakelijke verbetering. Daarom hebben de gezamenlijke fractieleden de volgende vragen.

Waarom is er geen Rijksomgevingswaarde voor natuur in de wetgeving opgenomen die is gekoppeld aan het begrip «gunstige staat van instandhouding»? Hoe verloopt de afstemming tussen Rijk en provincies als het gaat om het behalen van een landelijk gunstige staat van instandhouding? En hoe wordt geborgd dat er naar natuurherstel toegewerkt wordt? Hoe houdt het Rijk hier toezicht op vanuit haar systeemverantwoordelijkheid?

Ook ten aanzien van de monitoring en rapportage lijkt de regelgeving niet beleidsneutraal. Nu is het zo dat de «Natuurverkenning» eens in de vier jaar verschijnt en de «Natuurbalans» iedere twee jaar. In de Omgevingswet staat in artikel 20.18 dat het PBL ten minste eens in de vier jaar een rapport over de ontwikkelingen van de leefomgeving uitbrengt. In de schriftelijke beantwoording wordt aangegeven dat met het woord «ten minste» ook die tweejaarlijkse rapportage van een wettelijke grondslag wordt voorzien. In het debat over de Invoeringswet Omgevingswet heeft de Minister voor Milieu en Wonen een jaarlijkse evaluatie en monitoring van de Omgevingswet aangekondigd. De gezamenlijke fractieleden zouden graag zien dat de jaarlijkse evaluatie ook zicht biedt op de ontwikkeling van de natuurwaarden in Nederland. Is de regering bereid om de monitoring en evaluatie op te nemen in de regelgeving om verwarring en onduidelijkheid achteraf te voorkomen?

Afzwakking beschermingsniveau NNN

De regels over het NNN die nu staan in het Barro (die onder de Omgevingswet vervangen worden door instructieregels in het Bkl) kennen een redelijk streng «nee, tenzij»-regime voor RO-activiteiten binnen het NNN. De wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied mogen niet significant worden aangetast, tenzij er 1.) geen alternatieven zijn, 2.) er sprake is van een groot openbaar belang en 3.) er compensatie plaatsvindt. In de toekomst gelden de regels uit het Bkl, en daarin wordt dat «nee, tenzij»-regime niet meer genoemd. Ook de alternatieventoets en dat er sprake moet zijn van een groot openbaar belang, vinden de gezamenlijke fractieleden niet meer terug. Provincies krijgen in plaats daarvan meer vrijheid om hun NNN-toets in te richten. Onder de nieuwe regels is het zelfs mogelijk dat deze toets verwordt tot een zwakkere «ja, mits»-toets.

Hoe houdt het Rijk de vinger aan de pols als het gaat om de verschuiving van een «nee, tenzij»- naar een «ja, mits»-regime als het gaat om de

NNN? Op welke wijze dragen twaalf afzonderlijke regimes voor het NNN bij aan duidelijkheid voor burgers en de bescherming van de natuur?

Houtopstanden

Vanuit de praktijk bereiken de gezamenlijke fractieleden vragen over de houtopstanden en de gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving daaromtrent. Eerdere aanpassingen van artikel 15, derde lid, van de Boswet en artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming hebben in de praktijk tot grootschalige verwarring en kap geleid en deze leden krijgen dan ook graag antwoord op de volgende vragen in de hoop dat de beantwoording aan de uitvoeringspraktijk helderheid biedt.

Is de regering bekend met de VNG-toelichting op de modelteksten Omgevingsplan staalkaart (vier verordeningen in het omgevingsplan)⁸ en dan met name bladzijde 20/21? En is de regering het eens met deze uitleg van de VNG inzake de overblijvende bevoegdheid van gemeenten inzake bomen buiten de bebouwde kom? Zo ja, kan de tekst in het Aanvullingsbesluit natuur aangescherpt worden naar aanleiding van deze uitleg, zodat misverstanden en juridische discussies, zoals die zich eerder voorgedaan hebben, voorkomen worden? Zo niet, kan de regering aangeven waarom ze de uitleg van de VNG niet onderschrijft? En kan de regering aangeven hoe dan voorkomen wordt dat kwaliteit en kwantiteit van kleine opstanden in het buitengebied (wederom) onder druk komen te staan en hoe ongewenste kap buiten de bebouwde kom voorkomen moet worden?

Naar aanleiding van het Aanvullingsbesluit natuur

De gezamenlijke fractieleden lijken te lezen dat het uitgangspunt is dat gedeputeerde staten verantwoordelijk zijn voor het treffen van de instandhoudingsmaatregelen en de passende maatregelen met betrekking tot Natura 2000-gebieden.⁹ Hoe monitort de rijksoverheid of deze maatregelen ook genomen worden, gezien de recente problemen rondom Natura 2000-gebieden. Is het mogelijk dat de rijksoverheid ingrijpt als wordt geconstateerd dat er te weinig maatregelen worden genomen om Natura 2000-gebieden te beschermen? Hoe zou deze procedure eruitzien? Wat is de rol van de Europese Unie hier, gezien het feit dat deze gebieden voortkomen uit Europese wetgeving?

De gezamenlijke fractieleden lezen dat de specifieke zorgplichten een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voor zover geen uitgewerkte regels gelden.¹⁰ Deze opmerking baart hen zorgen. Kan de regering dit onderdeel verder toelichten? Is het mogelijk dat initiatiefnemers niet hun eigen verantwoordelijkheid nemen? Wat zouden dan de gevolgen zijn? Hoe verhoudt deze stelling zich tot de specifieke zorgplicht met betrekking tot Natura 2000-gebieden?¹¹

In de nota van toelichting staat dat er een expliciete verplichting is opgenomen dat het bevoegd gezag onverwijld wordt geïnformeerd over elk «ongewoon voorval».¹² Wat zijn de gevolgen als partijen dit niet doen?

⁸ <https://vng.nl/nieuws/staalkaart-vier-verordeningen-in-omgevingsplan-beschikbaar>.

⁹ *Kamerstukken I 2019/20, 34 985, B, nota van toelichting Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, p. 33.*

¹⁰ *Kamerstukken I 2019/20, 34 985, B, nota van toelichting Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, p. 33.*

¹¹ *Kamerstukken I 2019/20, 34 985, B, nota van toelichting Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, p. 34.*

¹² *Kamerstukken I 2019/20, 34 985, B, nota van toelichting Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, p. 35.*

Is het mogelijk dat er een boete volgt? Zo nee, is de regering bereid dit op te nemen in de wet?

Over omzetting van het Bal lezen de gezamenlijke fractieleden dat gekozen lijkt voor een ander systeem. Het verbod om activiteiten zonder vergunning te verrichten is opgenomen in de wet, maar bij AMvB worden de gevallen aangewezen waarin het verbod geldt.¹³ Waarom is er gekozen voor het aanwijzen van gevallen bij AMvB en niet bij wet? Is het mogelijk dat andere bewindspersonen zonder tussenkomst van het parlement de AMvB, en dus de aanwijzing van bepaalde gevallen, wijzigen of laten vervallen?

Naar aanleiding van de beantwoording in de memorie van antwoord

De regering schetst een alternatief traject voor wanneer een provincie de doelen die afgesproken zijn, niet naleeft. Kan de regering aangeven hoe lang een dergelijk alternatief traject duurt in verhouding tot de bepalingen die onder de Wet natuurbescherming zijn afgesproken?

T.a.v. vraag 22: in de beantwoording van vragen van de CDA-fractieleden geeft de regering aan dat de Omgevingswet met de Aanvullingswet natuur geen «verdergaande bescherming van de natuur» bevat. In de beantwoording van de vraag staat tevens dat in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur niet de precieze uitwerkingen zijn opgenomen die wel in het Besluit natuurbescherming zijn opgenomen. Kan de regering onderbouwen waarom de globalere verwoordingen in het ontwerp-Aanvullingsbesluit geen uitholling van de bescherming van de natuur betekent?

T.a.v. vraag 24: wat zouden de gevolgen zijn als de Wet natuurbescherming zelfstandig zou blijven bestaan? Op welke wijze zou dit de bescherming van de natuur versterken en op welke wijze zou het de bescherming van de natuur verzwakken? Het gaat daarbij om meer dan alleen de Natura 2000-gebieden, ook gebieden met algemenere natuurwaarden hebben bescherming tegen achteruitgang nodig.

T.a.v. vraag 26: de regering geeft aan geen overleg gehad te hebben met EU over de omzetting van de «nee, mits»-systematiek die op wetsniveau was vastgelegd, naar de «ja, tenzij»-systematiek van de Omgevingswet. Een verkeerde inschatting van het EU-standpunt kan grote effecten hebben op de samenleving. Is de regering bereid om alsnog een overleg hierover te hebben met de betrokken instanties bij de EU en deze gesprekken te betrekken bij de afronding van de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur?

T.a.v. vraag 28: kan de regering nog antwoord geven op de vraag of het instrumentarium van de Aanvullingswet natuur en bijhorend besluit voldoende is om de crisis in de biodiversiteit in Nederland om te keren? Kan de regering tevens de vraag nog beantwoorden over de capaciteit bij Omgevingsdiensten?

T.a.v. vraag 29: om de milieueffecten van een activiteit goed te kunnen beoordelen, is overzicht over het geheel nodig. Door los te laten dat alle met elkaar verbonden activiteiten in één omgevingsvergunning moeten worden aangevraagd, is voor de gezamenlijke fractieleden onduidelijk wanneer de weging van de totale impact op natuur en milieu gemaakt wordt. Kan de regering aangeven hoe en wanneer de integrale afweging

¹³ *Kamerstukken I 2019/20, 34 985, B, nota van toelichting Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, p. 41.*

over de totale impact van activiteiten wordt gemaakt en hoe en wanneer beoordeeld wordt of bijvoorbeeld een milieueffectrapportage nodig is? Dat een activiteit pas mag starten als alle vergunningen binnen zijn, betekent immers niet dat de impact van de verschillende onderdelen ook integraal gewogen en in beeld gebracht is.

T.a.v. vraag 29: de regering geeft aan dat waar eerder een verplichting tot overeenstemming tussen Rijk en provincie nodig was, de regering zich gebonden voelt om zich hier in de toekomst aan te houden. Echter, dat zegt niets over of de provincies dat ook richting doelen van het Rijk zo zien. Hoe gaat de regering de kwaliteit van de natuur bewaken en doelstellingen halen wanneer de provincies geen plicht meer hebben om met het Rijk tot overeenstemming te komen?

T.a.v. vraag 30: de regering wil graag tempo houden in de afhandeling van het nieuwe stelsel van de Omgevingsrecht in de Eerste Kamer. De vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving heeft daarbij (meerdere malen) aangegeven dat zij de regering ter wille wil zijn, maar dat bij het beantwoorden van vragen niet verwezen zou worden naar andere brieven en dergelijke, maar dat de regering het antwoord in de beantwoording zelf zou weergeven. De gezamenlijke fractieleden verzoeken haar hier ook weer rekening mee te houden bij de beantwoording van de hiervoor gestelde vragen.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 6 maart 2020, 16.00 uur.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Van Kesteren

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Meijer

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
De Boer